



CONFINDUSTRIA

Commissioni Congiunte Bilancio

Senato della Repubblica e
Camera dei Deputati

Disegno di Legge di Stabilità 2016

2 Novembre 2015

Audizione Parlamentare



CONFINDUSTRIA

**Disposizioni per la formazione del bilancio
annuale e pluriennale dello Stato (legge di
stabilità 2016) (A.S. n. 2111)**

A cura di:
Giorgio Squinzi

Presidente di Confindustria

VALUTAZIONE GENERALE

Il Disegno di Legge di Stabilità rappresenta il passaggio chiave per attuare le scelte di politica economica del Governo per il 2016 e per il successivo biennio.

Il Governo, dopo aver alzato il piede dal freno lo scorso anno, spinge ora sull'acceleratore utilizzando tutti gli spazi che l'Europa ha reso disponibili. L'Europa delle regole stringenti, ma anche della flessibilità, come è giusto, per quei Paesi che hanno saputo conquistarsela con enormi sacrifici, mettendo al sicuro i conti pubblici prima degli altri.

Per la prima volta dal 2007 la politica economica dell'Italia torna a essere espansiva, in linea con i suggerimenti della teoria economica: l'anno prossimo, secondo il Governo, il saldo strutturale peggiorerà di 0,4 punti di PIL a fronte di un divario ancora ampio e negativo tra il PIL effettivo e quello potenziale (-2,5%).

Senza che per questo venga meno l'impegno al risanamento dei conti pubblici, che anzi continuerà con passo deciso, il deficit scenderà nel 2016 di 0,4 punti di PIL rispetto al 2015, dopo un'identica riduzione nell'anno in corso, e inizierà a calare anche il debito pubblico in rapporto al PIL. Nel 2018, secondo quanto confermato dalla Nota di aggiornamento al DEF, si concluderà la correzione dei conti pubblici con il raggiungimento del sostanziale pareggio di bilancio.

Ciò è stato possibile, da un lato, mantenendo la barra dritta sul miglioramento dei saldi di bilancio e, dall'altro, introducendo a livello europeo la flessibilità di bilancio, un'importante conquista della Presidenza italiana dell'Unione europea, che ha attenuato la rigidità delle regole stimolando i comportamenti virtuosi dei Paesi europei e riducendo la pro-ciclicità della politica economica.

Governo e Parlamento hanno creato le condizioni per cogliere tali aperture e va loro riconosciuto un ruolo straordinario nell'accelerazione imposta al processo riformatore: le riforme strutturali, già attuate, in corso di attuazione e pianificate, come il Jobs Act, la riforma fiscale, la legge sulle procedure concorsuali, la legge di riforma della PA, la riforma del processo civile e quella sul trattamento fiscale dei prestiti bancari in sofferenza, o ancora la riforma istituzionale, recentemente approvata in Senato, hanno consentito al Governo di chiedere l'utilizzo della clausola sulle riforme che vale 0,5 punti

di PIL di maggior deficit. Altri 0,3 punti di PIL il Governo li ha chiesti, correttamente, per la clausola degli investimenti.

Si tratta complessivamente di 0,8 punti di PIL che hanno contribuito ad annullare le clausole di salvaguardia che sarebbero scattate nel 2016, innalzando le aliquote IVA e le accise sui carburanti, e che avrebbero avuto un forte impatto negativo sui consumi, bloccando sul nascere la ripartenza dell'economia italiana.

E' ora importante che il Governo prosegua la sua azione in Europa per ottenere il riconoscimento dell'impegno che il Paese ha messo nel recupero e nell'accoglienza dei migranti. Si tratta di uno sforzo che dura da anni e che pochi altri paesi europei hanno sostenuto. La possibilità di utilizzare ulteriori 0,2 punti di PIL di maggiori spazi di bilancio pubblico, sommati alle altre due clausole, costituisce una dote meritata e importante che il Governo ha programmato di impiegare, in larga parte, per rafforzare la debole crescita del Paese, sostenendo le componenti strategiche della domanda interna.

Spinto da stimoli esterni e dalla reazione positiva del sistema produttivo alla riforma del mercato del lavoro e agli incentivi alle assunzioni a tempo indeterminato, nella prima metà del 2015 il PIL italiano è cresciuto dello 0,7%. Anche l'occupazione sta aumentando in presa diretta: +1,5% in ragione d'anno tra febbraio e settembre. Il numero di persone occupate è ai massimi dall'autunno 2012. Il tasso di disoccupazione è all'11,8%, sui livelli di inizio 2013. Le unità di lavoro in CIG sono 200mila, il 33,5% in meno rispetto allo stesso periodo dell'anno scorso.

Dall'autunno 2014, grazie al contributo del basso prezzo del petrolio e delle altre materie prime, del deprezzamento dell'euro e della riduzione dei tassi, la produzione industriale ha iniziato a risalire: +2,3% da settembre 2014 ad agosto 2015. Sulla base delle stime del CSC, il recupero si è consolidato a settembre e ottobre (rispettivamente +0,8% e +0,2% congiunturali); nel terzo trimestre è cresciuta dello 0,6%, più del precedente (+0,4%) e nel quarto parte con un abbrivio positivo (+0,6% l'acquisito). Le esportazioni sono tornate sopra al picco pre-crisi (+1,7% nel secondo trimestre 2015 sul primo 2008).

La domanda interna, dopo la forte caduta nel corso delle due recessioni, che si sono succedute dal 2007, ha ripreso a salire: la spesa delle famiglie è in lento recupero dal terzo trimestre 2013 (+1,2% cumulato fino al secondo trimestre 2015), grazie soprattutto

agli acquisti di beni durevoli, ma rimane ancora al di sotto dei livelli pre-crisi (-6,5%); gli investimenti hanno registrato incrementi tra fine 2014 e inizio 2015 (grazie soprattutto al forte incremento della spesa in mezzi di trasporto); in primavera è tornata a diminuire marginalmente, ma la tendenza appare in netto miglioramento.

Sono dati positivi e incoraggianti, ma che ancora non bastano a rispondere ai bisogni del Paese. La produzione industriale risulta ancora del 24,4% inferiore rispetto dal picco pre-crisi e gli investimenti di quasi il 30%.

Per questo vanno rafforzati rapidamente i segnali positivi, in modo da portare il tasso di crescita italiano stabilmente sopra il 2%. Un obiettivo raggiungibile e necessario per tornare in un arco di tempo ragionevole ai livelli pre-crisi di produzione, occupazione e reddito.

Peraltro, l'economia italiana sta beneficiando di fattori contingenti e irripetibili i cui effetti sono destinati ad esaurirsi in un biennio e che potranno, in futuro, addirittura rovesciarsi, quali sono quelli citati sopra. Inoltre, in questi ultimi mesi si stanno concretizzando i rischi di un rallentamento globale. Il commercio mondiale non ha messo a segno in estate il rimbalzo che ci si attendeva e si profila un aumento degli scambi internazionali fiacco sia quest'anno sia il prossimo. La frenata degli emergenti si va accentuando e i Paesi esportatori di materie prime stanno soffrendo il ribasso prolungato dei prezzi delle commodity. Se le tendenze in atto troveranno conferma, il PIL italiano potrebbe subire una decurtazione di 0,1 punti percentuali nel 2015 e di 0,3 punti nel 2016. Su questo scenario rimane l'incognita della decisione della FED sul costo del denaro negli Stati Uniti e delle ripercussioni che potrà avere sui mercati finanziari, che restano molto volatili riflettendo grande incertezza.

In questo contesto, la manovra del Governo, sia per la qualità di alcune misure varate sia per l'entità del finanziamento in deficit, gioca un ruolo positivo. Nel complesso, secondo la valutazione del Centro Studi Confindustria, il Disegno di Legge di Stabilità, così come presentato dal Governo, avrà un impatto positivo dello 0,3% del PIL nel 2016 e sarà così in grado di annullare l'effetto delle spinte internazionali al ribasso.

Gran parte delle spinte positive vengono da: sostegno fiscale all'acquisto di beni strumentali, minore IMU sugli impianti imbullonati, detassazione del salario di

produttività, contribuzione ridotta sui neo-assunti, proroga dei bonus per ristrutturazioni edilizie ed efficienza energetica e riduzione dell'aliquota IRES. Interventi che favoriscono fiducia e investimenti delle imprese. L'abolizione della TASI sulla prima casa e le misure per il contrasto della povertà sosterranno i consumi.

Il Disegno di Legge di Stabilità, se non si considera la clausola migranti, vale 28,5 miliardi nel 2016, 32,0 nel 2017 e 29,8 nel 2018. Larga parte delle risorse, oltre l'80%, è destinato a ridurre le entrate fiscali che, considerati gli incrementi di alcune entrate, scenderanno di 18 miliardi l'anno prossimo e 23,3 miliardi nel 2017; il taglio delle tasse nel 2018 si assesterà a 21,9 miliardi di euro. Larga parte di questa riduzione è finanziata in deficit: le spese (al netto degli aumenti delle stesse) si ridurranno di 3,5 miliardi l'anno prossimo, 3,1 miliardi nel 2017 e 2,6 nel 2018.

Per effetto degli interventi di riduzione delle entrate, la pressione fiscale scenderà di 1,1 punti di PIL nel 2016 rispetto al tendenziale e di 0,3 punti rispetto al 2015 attestandosi, secondo le previsioni del Centro Studi Confindustria, al 42,5% (una volta riclassificato il bonus di 80 euro). Si tratta di un risultato importante anche se il livello dell'imposizione rimane ancora elevato.

Complessivamente il Disegno di Legge di Stabilità sembra cogliere l'opportunità offerta dal contesto europeo e interno per rafforzare la debole crescita economica e, anche grazie alla sua composizione, pare in grado di cominciare a recuperare il terreno perduto.

In particolare, il Disegno di Legge di Stabilità interviene positivamente sulle quattro direttrici che, nell'attuale scenario economico, rappresentano secondo Confindustria le principali priorità del Paese: rafforzare il sostegno agli investimenti, pubblici e privati; consolidare la riduzione del costo del lavoro e il sostegno dell'occupazione; affrontare la fragile condizione liquidità delle imprese; sostenere l'internazionalizzazione delle imprese.

Ne emerge una manovra complessivamente equilibrata, attenta sia alle esigenze del mondo produttivo, inteso in senso ampio, sia al mondo del lavoro e del sociale.

In questo contesto, tuttavia, non si possono non segnalare due grandi assenti: Sud e ricerca e innovazione, sui quali auspichiamo che il Parlamento possa ora concentrarsi

per colmare un *gap* importante e rafforzare l'impatto positivo del Disegno di Legge di Stabilità, agendo su due leve essenziali per la ripartenza del nostro Paese.

VALUTAZIONE SULLE SINGOLE MISURE

1. *Interventi di riduzione del prelievo*

La manovra si contraddistingue per l'obiettivo di attuare un programma pluriennale di riduzione della pressione fiscale complessiva, anche mediante misure volte a contenere il carico fiscale sulle società ed evitare l'incremento dell'imposizione indiretta, che, qualora non scongiurata, potrebbe compromettere i già asfittici consumi interni.

In tale ambito, va nella giusta direzione la scelta di **ridurre l'aliquota dell'IRES** per portarla dal 27,5% al 24%. Il taglio dell'IRES, tuttavia, è rinviato al 2017, qualora la Commissione europea non autorizzi un ulteriore margine di flessibilità di 0,2 punti percentuali per l'applicazione della clausola migranti. Confindustria vede con favore e auspica questo anticipo, tenuto conto che l'Italia è in prima linea – da anni – nell'emergenza migratoria con le proprie forze. Ci auguriamo, pertanto, che gli organi comunitari possano concedere la maggiore flessibilità ed anticipare, già dal 2016, la riduzione dell'aliquota IRES.

Sul fronte della riduzione del carico fiscale, è importante sottolineare quanto il disegno di legge prevede per "depotenziare" le c.d. **clausole di salvaguardia**, misura che impegna la maggior parte delle risorse che la manovra movimentata per il 2016.

In particolare, è molto positivo che il disegno di legge disattivi tutte le clausole di salvaguardia per il 2016, per un importo di 16,8 miliardi di euro, scongiurando così, per il medesimo anno, aumenti delle aliquote IVA e delle accise sui carburanti, che avrebbero avuto impatti assai negativi sui consumi.

Per gli anni successivi, invece, è previsto che:

- nel 2017, l'aliquota IVA del 10% sia incrementata di tre punti percentuali, passando al 13% (replicando quanto previsto dalla clausola di salvaguardia della scorsa legge di stabilità); l'aliquota del 22% passi al 24% (un punto in meno rispetto a quanto previsto dalla clausola di salvaguardia dello scorso anno);

- nel 2018, l'aliquota del 22% aumenti di un ulteriore punto percentuale, arrivando al 25% (mezzo punto in meno rispetto a quanto sarebbe stato previsto dalla precedente legge di stabilità).

Il tentativo di incidere positivamente anche sul 2017 (per 11,1 miliardi di euro) e sul 2018 (per 9,4 miliardi di euro) è apprezzabile; tuttavia, permangono da sbloccare potenziali aumenti dell'IVA e delle accise per complessivi 15,1 miliardi di euro nel 2017, e 19,6 miliardi di euro dal 2018. A ciò potrebbe aggiungersi, per il 2016, un aumento delle accise sui prodotti energetici, alcol e tabacchi lavorati, in misura tale da assicurare il conseguimento degli obiettivi di gettito derivanti dalla proroga della *voluntary disclosure*, quantificati in 2 miliardi di euro, ove questa misura non fosse in grado di generare tali entrate.

2. Interventi a sostegno degli investimenti privati

Il rilancio degli investimenti privati viene affidato, principalmente, ad una misura di carattere congiunturale e trasversale di sostegno al rinnovo dei beni strumentali, attraverso il riconoscimento di un costo figurativo ai fini della deduzione dal reddito di impresa (c.d. “**superammortamento**”). Si tratta di una misura che Confindustria apprezza, poiché contribuirà a ridurre il *gap* tecnologico delle imprese italiane rispetto a quello delle imprese concorrenti estere che, approfittando delle misure agevolative adottate nei loro Paesi (es. legge Macron in Francia o *Annual Investment Allowance* nel Regno Unito), hanno innovato e modernizzato i processi di progettazione, di produzione e di controllo, garantendosi così un sensibile vantaggio competitivo.

La valutazione positiva deriva anche dalle semplici modalità applicative che caratterizzano la misura: è di portata generale, ricomprendendo la maggior parte dei beni strumentali utilizzati dalle imprese, anche acquisiti mediante contratti di locazione finanziaria, non selettiva e riconosce vantaggi sostanziali sul piano economico.

È assai opportuna, inoltre, la scelta di anticipare la decorrenza dell'agevolazione al 15 ottobre 2015, poiché in tal modo si eviterà il rischio di blocco degli investimenti in beni strumentali negli ultimi mesi dell'anno, consentendo di avviare, già nel corso del 2015, il

processo di rinnovamento tecnologico dei macchinari e degli impianti del settore industriale.

Potrebbe essere utile includere nella misura agevolativa anche gli investimenti in software soprattutto nell'ottica di una politica di sviluppo della manifattura 4.0.

Analogo apprezzamento va rivolto alla soluzione prevista per l'annoso problema dei c.d. **“macchinari imbullonati”**, che stava assumendo connotati patologici.

La norma chiarisce positivamente e, si auspica, definitivamente, che tutti i macchinari, congegni, attrezzature e altri impianti collocati all'interno dell'opificio e funzionali all'attività di impresa non possono essere valorizzati nella rendita catastale, base di calcolo delle imposte immobiliari.

Resta, purtroppo, comunque elevato il prelievo IMU e TASI sugli immobili delle imprese industriali e il rilancio degli investimenti privati non può prescindere da un suo alleggerimento.

Nonostante sia positivo il divieto di aumento delle imposte locali per l'anno 2016 - anche se le deroghe previste per gli enti locali in dissesto finanziario rischiano, di fatto, di penalizzare i contribuenti localizzati in quelle zone del Paese - corre l'obbligo di ribadire che gli immobili di impresa non dovrebbero essere colpiti da tassazione patrimoniale, perché non sono patrimonio, ma fattori della produzione che contribuiscono alla realizzazione di redditi già assoggettati a tassazione. Si tratta di una penalizzazione che presenta profili di dubbia costituzionalità e che va sanata eliminando, in prospettiva, l'IMU e la TASI sui beni strumentali utilizzati direttamente dalle imprese nel processo produttivo. Sarebbe in ogni caso necessario dare sin da ora un segnale tangibile, riconoscendo la piena **deducibilità dal reddito d'impresa e dall'IRAP dell'IMU** corrisposta sui fabbricati strumentali.

Positiva sul fronte delle iniziative per la ripresa degli investimenti privati, è anche la conferma, per il 2016, della proroga dei **bonus per le ristrutturazioni edilizie**, compreso l'acquisto dei mobili e dei grandi elettrodomestici, e per gli **interventi di riqualificazione energetica degli immobili** (c.d. eco bonus). Il bonus mobili viene esteso anche a beneficio delle giovani coppie (fino a 35 anni di età) che hanno acquistato una abitazione principale.

Si tratta di misure che hanno sostenuto il settore edile in un periodo di estrema difficoltà e che potrebbero essere integrate da altre misure di stimolo per il settore, come, ad esempio, quelle per il sostegno degli investimenti in efficienza energetica ed, in particolare, al mercato residenziale e alla riqualificazione urbana. Sostenere una produzione edilizia ad alto contenuto tecnologico e con finalità ambientali ha effetti positivi per la filiera delle costruzioni ma, soprattutto, è in grado di innescare una vera e propria “crescita industriale”.

Nella considerazione del ripetersi delle calamità naturali che provocano danni gravi – oltre che alle infrastrutture pubbliche, anche agli apparati produttivi – è indispensabile, inoltre, riconoscere l'immediata ed integrale deducibilità nell'esercizio di sostenimento delle **spese di ricostruzione** effettuate per ripristinare il funzionamento degli apparati produttivi **a seguito di eventi calamitosi**.

Purtroppo, nel panorama delle misure volte a sostenere gli investimenti privati, occorre sottolineare anche la mancanza di diversi interventi che Confindustria ritiene indispensabili per accompagnare la ripresa economica e la capacità delle imprese di competere a livello internazionale.

Sotto questo profilo, desta più di un rammarico la scelta di escludere misure di carattere stabile – pur annunciate – per il rafforzamento del **credito di imposta R&S**, così da favorire gli investimenti delle imprese nazionali ed attrarre nuovi soggetti non residenti ad investire nel nostro Paese. La misura introdotta con la precedente Legge di Stabilità, sebbene abbia rappresentato un segnale positivo di attenzione al tema dell'innovazione, presenta, infatti, alcune criticità con riguardo alle modalità di calcolo incrementale del beneficio, all'esclusione di alcuni costi fondamentali per le attività di R&S - quali quelli relativi al personale tecnico addetto alla ricerca e ai materiali e alle apparecchiature utilizzate per l'attività di ricerca - alla sua applicabilità a contratti di ricerca commissionati da soggetti non residenti e, soprattutto, alla sua efficacia per un periodo di tempo limitato. Si rischia, ove non si intervenga in questo modo, di depotenziare la misura.

Sempre con riguardo alla ricerca, il secondo, fondamentale intervento è l'allocazione di risorse aggiuntive per i progetti di R&S promossi da Miur e Mise, indispensabili per rendere efficaci gli interventi del **Programma Nazionale della Ricerca** a livello nazionale

e per assicurare adeguate risorse per la partecipazione delle imprese ai programmi di R&S congiunti realizzati a livello europeo (*Joint Programming*).

Si ritiene, inoltre, opportuno introdurre una nuova **moratoria sui finanziamenti per progetti R&S** che, senza oneri per la finanza pubblica, agevolerebbe le imprese impegnate in progetti di ricerca e innovazione.

Infine, non ci si può esimere dall'evidenziare che, a distanza di 10 mesi dalla sua introduzione, purtroppo non è ancora utilizzabile dalle imprese il c.d. “**patent box**”, un sistema di detassazione dei redditi derivanti dall'utilizzo di beni “intangibili”. Dapprima i lunghi tempi di attesa per l'adozione del decreto attuativo, poi, la perdurante assenza dei provvedimenti necessari per consentire alle imprese di utilizzare questo strumento, unitamente alle gravi incertezze interpretative, stanno trasformando il *patent box* nell'ennesimo caso di agevolazione “virtuale”. Ci auguriamo che tutto ciò sia presto risolto, onde evitare che si dia un segnale, tanto alle imprese italiane quanto ai potenziali investitori esteri, di scarsa credibilità del “sistema Italia”.

3. Mezzogiorno e investimenti pubblici

Sempre sotto il profilo delle misure finalizzate a favorire gli investimenti, si osserva che la manovra è carente di misure esplicitamente rivolte al **Mezzogiorno**, dove, tra il 2008 e il 2014, gli investimenti fissi lordi sono diminuiti del 38% (-57,9%, nell'industria in senso stretto).

Il tema del Mezzogiorno e della riduzione dei divari territoriali è uno dei capitoli del disegno di legge di stabilità caratterizzato da maggiori criticità, vista l'assenza di strumenti di incentivazione e di misure fiscali specifiche per investimenti produttivi al Sud.

Per il rilancio del Mezzogiorno il disegno di legge punta soprattutto sulla accelerazione della spesa cofinanziata da fondi strutturali della programmazione 2014-20, grazie al ricorso alla cosiddetta clausola sugli investimenti pubblici, relativa a progetti cofinanziati da fondi strutturali europei, agli investimenti nelle reti Trans-europee e a Progetti di investimento cofinanziati dal Fondo Europeo per gli investimenti strategici.

Secondo il Governo, una parte rilevante di questa spesa, che vale nel complesso circa 11 miliardi di euro, di cui circa 5 di cofinanziamento nazionale, riguarderebbe le Regioni meridionali, per un valore stimato di circa 7 miliardi di euro: le relative risorse dovrebbero essere incluse in “Patti” con ciascuna Regione meridionale e con le principali Città metropolitane del Sud, che dovrebbero indicarne tempi e modi di utilizzo, affiancandovi altresì la quota nazionale di risorse. Si evidenzia, tuttavia, come ciò non comporti la previsione di stanziamenti aggiuntivi per il Mezzogiorno, all’infuori del finanziamento di iniziative puntuali come gli interventi per la Terra dei Fuochi e in favore di Matera capitale europea della cultura.

La forte accelerazione nella realizzazione degli investimenti cofinanziati dai Programmi Operativi del nuovo ciclo di programmazione va, quindi, valutata positivamente, sebbene il provvedimento non preveda alcuna modalità straordinaria di velocizzazione, al di fuori di due punti: il possibile affidamento alla Cassa Depositi e Prestiti di compiti di esecuzione degli strumenti finanziari destinatari di fondi strutturali; la possibilità per le Regioni di costituire “articolazioni organizzative” per facilitare l’utilizzo dei fondi europei.

Al medesimo obiettivo mira la possibilità di finanziare, mediante fondi strutturali, la capacità amministrativa dell’**Agenzia per i beni confiscati**, che beneficia, inoltre, di una apposita misura per l’accesso al credito, anch’essa da valutare positivamente.

L’accelerazione della spesa dei fondi strutturali genera, semmai, un effetto di contenimento degli stanziamenti nazionali per la politica di coesione: nel complesso, il Fondo per lo Sviluppo e la Coesione - FSC (principale fonte nazionale per il finanziamento degli interventi infrastrutturali, per l’80% destinato al Mezzogiorno) dispone di 3,2 miliardi di euro di competenza per il 2016 e di soli 2,5 miliardi di euro di cassa. La grande maggioranza delle risorse del FSC (oltre 30 miliardi di euro) è posizionata, infatti, negli anni 2019 e successivi.

In sostanza, l’azione delineata dal disegno di legge prevede di intervenire a sostegno dell’economia del Mezzogiorno prevalentemente mediante l’accelerazione dell’utilizzo dei Fondi europei, in maggior parte, per gli investimenti pubblici; tale misura è, come detto, condivisibile, sebbene vada opportunamente valutato l’effetto restrittivo sugli stessi investimenti in presenza di vincoli sempre più stringenti sui bilanci regionali derivanti

dalla previsione del pareggio di bilancio. Si tratta di una misura insufficiente se l'obiettivo è quello della riduzione dei divari, che andrebbe opportunamente integrata con un intervento aggiuntivo, sotto forma di un **credito d'imposta per gli investimenti**, da finanziare con risorse nazionali, a sostegno della componente privata degli investimenti **nel Mezzogiorno**, anche al fine di sostenere ed amplificare i primi segnali positivi provenienti dall'economia meridionale.

In termini di risorse destinate a **infrastrutture e trasporti**, non si segnalano misure di rilievo; dalle variazioni operate dalla Tabella E emerge un complessivo aumento con riferimento a due specifiche Missioni di spesa – “Diritto alla mobilità” e “Infrastrutture e logistica” – nelle quali è allocata la gran parte delle risorse per investimenti determinate da leggi pluriennali di spesa.

Negli esercizi 2016 e 2017 si rilevano incrementi netti, rispettivamente, per poco più di 500 milioni e per quasi 900 milioni. La variazione positiva netta è dovuta agli incrementi di spesa per la Missione “Diritto alla mobilità”, in particolare per il rifinanziamento dell'ANAS (1,2 miliardi nel 2016, 1,3 miliardi per il 2017 e per il 2018 e 3 miliardi complessivi nel biennio 2019-2020). Da segnalare il rilevante ammontare di risorse previste dal 2019 in poi (23,9 miliardi), da attribuire in gran parte al rifinanziamento delle infrastrutture ferroviarie.

L'altra Missione di spesa (“Infrastrutture e logistica”) presenta, invece, riduzioni e rimodulazioni, che nei primi due esercizi portano ad una riduzione complessiva di circa 400 milioni nel 2016 e quasi 1,3 miliardi nel 2017. In quest'ambito, particolarmente rilevante è stata la rimodulazione di spesa nel settore dell'edilizia sanitaria.

Da segnalare, in senso positivo, il rifinanziamento pluriennale per gli interventi di difesa del suolo e dell'edilizia residenziale pubblica.

Questi segnali positivi presenti nella manovra vanno tuttavia verificati al livello di tutte le altre missioni di spesa con particolare riferimento agli effetti dovuti ai tagli su ministeri Regioni ed enti locali.

L'impressione è che non si modifichi in modo significativo il quadro complessivo degli investimenti pubblici, che rimane inferiore alle nostre aspettative soprattutto sul primo biennio della programmazione finanziaria.

Positiva e in linea con quanto annunciato dal Governo italiano a marzo 2015, sebbene dai tempi lunghi, è la disciplina prevista dall'articolo 41 del disegno di legge che consente all'Italia di partecipare al **Piano Juncker** attraverso **Cassa Depositi e Prestiti**, che viene qualificata come "istituto di promozione" secondo la normativa comunitaria. La disposizione consente all'Italia di beneficiare delle particolari condizioni previste dal Piano, che mira a supportare la realizzazione di progetti di rilevanza europea dall'elevato profilo di rischio, che attualmente non possono essere finanziati a condizioni di mercato.

L'intervento di CDP, che è stato inizialmente quantificato intorno agli 8 miliardi di euro, dovrebbe essere finalizzato alla realizzazione di importanti progetti infrastrutturali quali la banda larga, il completamento di arterie autostradali (Pedemontana veneta, Autovie venete, ecc.), nonché al finanziamento di piattaforme in materia di efficienza energetica e di supporto alle PMI.

Sempre in materia di investimenti pubblici, è una priorità assoluta utilizzare la relativa clausola di flessibilità. Ciò impone di mantenere il livello previsto di spesa per investimenti e di accelerare la spesa di cofinanziamento dei fondi europei (che deve raggiungere un ammontare di 5,1 miliardi). Si tratta di una condizione, quest'ultima, sinora mai realizzata in Italia. Serve uno sforzo notevole e, oltre alle misure previste, sarebbe opportuno mettere a punto la programmazione finanziaria dei progetti da concludere nel 2016.

Andrà verificata l'attuazione della disposizione che, per il rinnovo del parco autobus impiegato nel **trasporto pubblico locale** e regionale, prevede la costituzione, presso il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, di un Fondo che procederà all'acquisto del materiale rotabile direttamente o tramite società specializzate, concorrendo in tal modo alla spesa che dovrebbero sostenere le regioni e gli enti locali per il rinnovo dei mezzi.

Gli aspetti più dubbi riguardano, in particolare: (i) il rinvio ad un atto amministrativo di questioni che potrebbero avere un forte impatto sulla filiera settoriale; (ii) la natura delle società specializzate (pubbliche o miste pubblico-private); (iii) il ruolo che queste dovrebbero assumere; (iv) le modalità con cui la norma verrà attuata.

4. *Interventi a sostegno della liquidità delle imprese*

Il rilancio degli investimenti privati si può consolidare solo superando l'attuale fragilità che connota la struttura finanziaria delle imprese ed, in particolare, la loro liquidità.

Al riguardo, il disegno di legge contempla una serie di misure che vanno nella giusta direzione e meritano apprezzamento, anche se sono necessari sforzi ulteriori.

Molto positiva è la previsione di modifica della disciplina **IVA** concernente le modalità di recupero dell'imposta versata all'Erario **relativa ai crediti non incassati**. Nei casi di procedure concorsuali, infatti, sarà possibile recuperare l'IVA anticipata all'Erario più celermente, a partire dall'avvio della procedura, senza attenderne l'infruttuosa conclusione. La misura accoglie una sollecitazione che Confindustria da molto tempo ha presentato all'attenzione degli interlocutori istituzionali. Delude però che, per ragioni di contenimento degli effetti fiscali ascrivibili all'anno 2016, sia stato deciso di differirne al 1° gennaio 2017 l'entrata in vigore. Sarebbe, pertanto, auspicabile anticipare al 2016 il momento di entrata in vigore di questa specifica disposizione. Merita, peraltro, osservare che la relazione tecnica al disegno di legge basa le stime degli effetti di gettito a carico dell'Erario non già con riguardo alle "operazioni effettuate" a decorrere dal 1° gennaio 2017, come recita letteralmente la nuova disposizione, bensì con riferimento alle "procedure concorsuali" avviate dal 1° gennaio 2017. Per anticipare gli effetti sulla liquidità delle imprese derivanti da questa misura andrebbe quindi, in subordine, valutato di allineare il testo normativo a quanto stimato nella relazione tecnica, disponendo l'entrata in vigore del nuovo regime alle procedure concorsuali avviate dal 1° gennaio 2017.

Nonostante questo intervento, resta comunque ferma la necessità di valutare **l'aumento della soglia di compensazione dei crediti e debiti tributari e contributivi**, soprattutto al fine di alleviare il problema di smobilizzo dei crediti IVA e ridurre l'aggravio finanziario cui le imprese sono soggette anche a causa dello *split payment* e dei meccanismi di inversione contabile introdotti con la legge di stabilità 2015.

Il disegno di legge non prevede il rifinanziamento del **Fondo di Garanzia** per le PMI. Si suppone che a ciò si provvederà utilizzando le risorse stanziare dall'articolo 44, nonché il meccanismo di finanziamento dei fondi pubblici di garanzia introdotto dal medesimo

articolo con la finalità, condivisibile, di assicurare il più efficiente utilizzo delle risorse pubbliche. È tuttavia opportuno che di ciò sia data espressa conferma, poiché il Fondo è uno strumento fondamentale per sostenere l'accesso al credito delle PMI. Per assicurare la necessaria continuità alla sua azione occorre integrare le risorse disponibili per il 2016, che risultano sufficienti ad assicurare l'operatività dello strumento solo nei primi tre trimestri dell'anno, nonché prevedere appositi stanziamenti per gli anni successivi.

Il rifinanziamento è il primo passo di un complessivo e auspicabile rafforzamento del ruolo del Fondo, che dovrebbe prevedere, tra le altre misure, un ulteriore potenziamento delle procedure automatiche di accesso delle imprese, un ampliamento della platea di potenziali beneficiari e una maggiore integrazione con interventi regionali.

Sul fronte degli interventi a sostegno della situazione patrimoniale delle imprese, va segnalata anche la riproposizione della **rivalutazione dei beni e delle partecipazioni d'impresa**. Desta, tuttavia, qualche perplessità la scelta della misura delle aliquote dell'imposta sostitutiva (pari al 16% per i beni ammortizzabili e al 12% per i beni non ammortizzabili), che appaiono troppo elevate, specie se si tiene conto della riduzione dell'aliquota IRES prevista dal disegno di legge. Parimenti poco apprezzabile è la previsione di effettuare il versamento dell'imposta sostitutiva in una unica rata, anziché in tre rate di pari importo.

Infine, le misure varate dal Governo dal 2013 per accelerare il pagamento dei **debiti della PA** hanno prodotto risultati importanti, ma per ricondurre il problema entro limiti fisiologici, secondo la Banca d'Italia, occorrerebbe ridurre i debiti commerciali di altri 50 miliardi. È importante, a tal fine, accertare l'ammontare esatto dei debiti scaduti, utilizzare appieno la fatturazione elettronica e le altre misure per monitorare i tempi di pagamento delle PA e applicare rigorosamente le sanzioni previste. Rimane irrisolto il problema dei debiti delle società partecipate dalla PA e non toccate dai precedenti interventi.

5. Interventi di riduzione del cuneo fiscale e contributivo

Il disegno di legge interviene sul cuneo fiscale e contributivo, proseguendo - anche se in misura più limitata - nel solco tracciato dalla scorsa manovra.

L'introduzione in via strutturale a decorrere dal 2016, della detassazione dei **premi di risultato** di ammontare variabile, collegati ad incrementi di produttività, redditività, qualità, efficienza ed innovazione, con applicazione di una **aliquota del 10% sostitutiva dell'IRPEF** e delle addizionali locali, è positiva, viene incontro all'obiettivo di favorire una maggiore diffusione della contrattazione di secondo livello e, in quest'ambito, dell'utilizzo dei premi variabili di risultato. Va però considerato che la copertura del 60% circa dell'onere derivante è ottenuta utilizzando integralmente le risorse (340 milioni di euro circa) a oggi destinate allo sgravio contributivo dei premi di risultato. Per non piccola parte, quindi, l'incentivo alla contrattazione aziendale non è aggiuntivo, ma sostitutivo rispetto alla situazione esistente. Sostitutivo non solo come risorse, ma anche come leva su cui si agisce: lo sgravio valeva per imprese e lavoratori, la detassazione riguarda direttamente solo i lavoratori.

Viene, inoltre, previsto che, a scelta del lavoratore, i premi di produttività possano essere corrisposti anche sotto forma di prestazioni di *welfare* aziendale, come definite dall'articolo 51 del TUIR, opportunamente rivisto e aggiornato nel senso da tempo auspicato da Confindustria, ed in tal caso tali prestazioni non sono assoggettate a tassazione in capo al dipendente.

Le modifiche operate alla disciplina fiscale dei piani di **welfare aziendale** consentiranno alle imprese di erogare una serie di servizi di utilità sociale (educazione, istruzione, assistenza sociale e sanitaria, ricreazione, mobilità collettiva) anche in virtù di un accordo aziendale, garantendo, in ogni caso, la non imponibilità in capo ai dipendenti.

Particolarmente apprezzato è l'aggiornamento e l'ampliamento della tipologia dei servizi detassati, nonché in linea con la prassi adottata da altri Paesi europei (es. Francia, Regno Unito), la possibilità di fornire servizi di *welfare* anche attraverso l'erogazione di "voucher".

Ciò consentirà una maggiore fidelizzazione delle risorse umane, migliorerà il potere di acquisto dei dipendenti, faciliterà l'emersione del nero, sostenendo allo stesso tempo le politiche di conciliazione lavoro-famiglia.

Positiva è anche la proroga alle assunzioni a tempo indeterminato effettuate nel 2016 dell'**esonero parziale dei contributi previdenziali** dovuto dai datori di lavoro. L'esonero

è riconosciuto per un periodo di ventiquattro mesi e nella misura del 40% con un limite massimo di 3.250 euro annui. L'intervento assicura un opportuno proseguimento su scala ridotta a una norma di incentivazione dell'occupazione stabile che nel 2015 si è dimostrata molto utile.

Il cuneo fiscale resta, comunque, molto elevato rispetto alla media internazionale: secondo nostre stime, nel 2014, era infatti pari al 51,9%. È quindi auspicabile che si possa procedere con ulteriori misure volte alla sua riduzione, perfezionando l'intervento dello scorso anno di deducibilità del costo del lavoro dalla base imponibile IRAP e proseguendo in una riduzione strutturale degli oneri contributivi impropriamente addossati alle imprese.

In particolare, ci si riferisce all'opportunità di:

- escludere dalla base imponibile IRAP il costo relativo ad alcune tipologie di contratti che, pur non rientrando tecnicamente nella categoria del contratto a tempo indeterminato, hanno l'effetto di produrre una analoga stabilità lavorativa e, al contempo, adattarsi alla tipicità di alcuni settori (es. stagionalità nel settore del turismo e/o della trasformazione alimentare);
- abolire strutturalmente, per le medesime ragioni, il contributo addizionale dell'1,4% sui contratti stagionali;
- prorogare almeno per tre anni l'esenzione prevista in alcune circostanze¹ dal contributo aggiuntivo a carico delle imprese che interrompano il rapporto di lavoro a tempo indeterminato per le causali che darebbero diritto all'Aspi (oggi Nاسpi).

¹ Tale contributo addizionale non si applica, ma solo fino al 2015, in caso di:

- licenziamenti effettuati in caso di cambio appalto ai quali, però, in virtù di clausole sociali segua la riassunzione dei medesimi lavoratori presso altri datori;
- interruzioni dei rapporti a tempo indeterminato nel settore dell'edilizia per completamento dell'attività e chiusura di cantiere.

Per quanto riguarda, la prima ipotesi, relativa ai lavoratori coinvolti nel cambio appalto, il licenziamento, a ragione della successiva riassunzione prevista dalla clausola sociale, non dà luogo all'erogazione della Nاسpi a favore dei lavoratori coinvolti.

Nel caso dell'edilizia, invece, si tratta di un settore particolare nel quale il licenziamento per "fine attività o fine cantiere" ha sempre goduto di una disciplina specifica che valorizza la peculiarità di un'attività strutturalmente caratterizzata da ciclicità. Il settore verrebbe, quindi, particolarmente penalizzato nel caso in cui fosse gravato da questo contributo aggiuntivo. Ciò tanto più se si considera che il settore edile tra aliquote ordinarie e addizionali a carico delle imprese registra un costo del lavoro superiore, per oneri sociali, di circa 11 punti percentuali e che l'intero sistema degli ammortizzatori sociali in edilizia risulta essere stato sempre coperto dalla contribuzione in atto, comportando anche rilevanti eccedenze in ciascuna gestione.

Contrariamente a quello che si poteva ipotizzare dalle numerose prese di posizione nella lunga fase preparatoria della manovra di bilancio, alla fine il Governo ha preferito rinviare a uno specifico provvedimento organico interventi strutturali per una maggiore **flessibilità delle regole di pensionamento**. I problemi da cui le numerose proposte in merito originavano sono, tuttavia, sempre attuali, ed è quindi auspicabile che questa discussione venga ripresa nei prossimi mesi, come peraltro autorevolmente dichiarato dallo stesso Ministro Poletti.

In materia, per ora, vengono proposti solo interventi non strutturali. Viene prolungata l'«**opzione donna**» (accesso alle pensione interamente calcolata con il sistema contributivo per le donne con 57 anni di età e 35 di contributi), e viene prevista una **settimana salvaguardia pensionistica**. Quest'ultima riguarda coloro che nei prossimi 5 anni raggiungano i requisiti di pensionamento vigenti prima della riforma Fornero, una platea stimata in circa 27.000 soggetti.

Viene inoltre prevista la possibilità, per chi maturi entro il 2018 l'età per il pensionamento di vecchiaia, di ridurre, d'intesa con il datore di lavoro, del 40-60% l'orario del rapporto di lavoro. Il datore di lavoro deve corrispondere al lavoratore l'equivalente della contribuzione previdenziale non più versata all'Inps, e al lavoratore è riconosciuta la contribuzione figurativa commisurata alla perdita di retribuzione rispetto alla prestazione lavorativa a tempo pieno. In sintesi, nel periodo di *part time* prima del pensionamento il dipendente potrà ricevere una retribuzione intorno al 65% di quella a tempo pieno e una copertura pensionistica piena.

Non è una misura di flessibilità del pensionamento, ma, al prezzo di un aumento del costo orario di lavoro, una leva di flessibilità nell'organizzazione del lavoro, utile nel caso di dipendenti di qualificazione medio-alta, la cui esperienza costituisca un valore per l'azienda, ma non più necessari *full time*.

6. Tagli alla spesa pubblica e PA

Se il Disegno di Legge appare generalmente positivo per quanto riguarda gli impieghi, appare critico con riferimento al reperimento delle risorse.

Per Confindustria rimane una priorità l'adozione di una vera *spending review* in grado non solo di ridurre la spesa pubblica ma, soprattutto, di favorire una maggiore qualità ed efficienza della stessa. Il provvedimento prevede una serie di tagli, ma non contiene un piano complessivo di efficientamento e riqualificazione della spesa, poiché i risparmi sono principalmente riallocazioni.

Complessivamente, il disegno di legge interviene riducendo la spesa per 3,5 miliardi di euro, risultanti dal saldo tra tagli per 8,2 miliardi di euro e maggiori spese per 4,7 miliardi di euro.

Le minori spese si concentrano essenzialmente su sanità e amministrazioni regionali. Infatti, 1,8 miliardi di euro sono i tagli alla sanità; altri 1,8 miliardi di euro sono i risparmi che gravano sulle Regioni.

Ciò accresce il rischio di un significativo depotenziamento dei servizi alle imprese, considerato che queste misure di contenimento della spesa si aggiungono ai 34 miliardi di euro di tagli attuati sugli enti territoriali tra il 2009 e il 2015.

Quanto alle riallocazioni, invece, si registra una riduzione di fondi e spese pari a 2,9 miliardi di euro (fondi usuranti, lavoratori salvaguardati, lotta alla povertà e politiche della famiglia; indennità co.co.co., assicurazione contro la disoccupazione involontaria), che sono stati in parte dirottati su altre maggiori spese. Inoltre, sono presenti tagli ai Ministeri (500 milioni di euro), nonché risparmi legati alla razionalizzazione delle procedure per gli acquisti di beni e servizi per circa 163 milioni di euro. Infine, è prevista una riduzione delle disponibilità del Fondo per la giustizia, cui corrisponde un' incisiva riforma della legge Pinto in materia di indennizzo per irragionevole durata del processo.

Passando al merito delle singole misure, in **materia sanitaria** il disegno di legge colloca a 111 miliardi di euro lo stanziamento per il Fondo Sanitario per il 2016, quindi 2,1 miliardi in meno rispetto al livello di finanziamento fissato dal decreto-legge sugli enti locali del 2015 (DL n. 78/2015). Tale somma comprende un miliardo di euro destinato all'aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza.

L'ammontare dei tagli alle Regioni, oltre a quelli in materia sanitaria, salirà da 1,8 miliardi di euro del 2016 a 5 miliardi di euro nel 2017 e 6,1 miliardi di euro nel 2018. Poiché queste riduzioni si sommano a tagli ingenti approvati negli anni scorsi, è molto probabile

che, come è accaduto quest'anno, finiranno in larga parte per gravare ulteriormente sulla spesa sanitaria. Ciò penalizzerebbe ancora una volta le imprese della filiera della salute, che scontano da anni i problemi finanziari del settore: oltre ai tagli, il *payback* sulla farmaceutica territoriale e ospedaliera al quale si è aggiunto, quest'anno, anche il *payback* sui dispositivi medici.

Il provvedimento, inoltre, prevede un'importante novità per gli enti del servizio sanitario nazionale in *deficit*. Vengono introdotti, infatti, piani di rientro triennali per gli enti che presentano un disavanzo di bilancio pari al 10% o comunque superiore a 10 milioni di euro. L'auspicio è che tale misura non costituisca un'ulteriore fonte di ritardo nel pagamento dei crediti delle imprese fornitrici degli enti stessi e che tali piani di rientro, a differenza di quanto accaduto per quelli previsti per le Regioni in *deficit*, siano realmente temporanei e non si tramutino invece in soluzioni permanenti e strutturali.

Appare positiva, invece, la misura relativa alla decadenza automatica dal loro incarico dei direttori generali di tali enti sanitari nel caso di mancata approvazione o esito negativo dei piani di rientro.

Il disegno di legge introduce poi una serie di misure volte al potenziamento del **sistema centralizzato di acquisti**.

In particolare, si prevede che, per gli acquisti relativi a determinate categorie merceologiche (energia elettrica, gas, carburanti, combustibili per riscaldamento, telefonia), i soggetti pubblici interessati (PA e società a totale partecipazione pubblica inserite nell'elenco ISTAT) potranno approvvigionarsi mediante gare autonome, senza accedere quindi alle convenzioni centralizzate, solo conseguendo un risparmio di spesa superiore al 10%.

Per gli enti del SSN, fermo restando l'obbligo di rivolgersi alle centrali e alla Consip, è altresì previsto che i contratti in corso non possano essere prorogati oltre la data di aggiudicazione. Eventuali proroghe saranno nulle, comporteranno sanzioni disciplinari e saranno causa di responsabilità amministrativa.

Per la vendita a soggetti pubblici di beni e servizi in materia informatica, la Consip o i soggetti aggregatori dovranno acquisire un parere vincolante dall'Agenzia per l'Italia

digitale in ordine ai parametri di qualità e di prezzo dei beni e servizi oggetto della richiesta di fornitura.

Il rafforzamento della centralizzazione è perseguito anche mediante l'estensione a tutti gli enti locali (non più solo le Regioni) dell'obbligo di ricorrere agli acquisti aggregati sulla base delle disposizioni vigenti, anche negli ambiti dove non sono presenti o non sono obbligatorie le Convenzioni Consip o di altre centrali di committenza.

Infine, il disegno di legge introduce un meccanismo di chiusura: nei casi di indisponibilità della Convenzione Consip e in mancanza di prezzi di riferimento, spetta all'ANAC il compito di fornire il metodo per determinare il prezzo massimo di aggiudicazione, prendendo a riferimento la precedente Convenzione Consip.

Il potenziamento del sistema centralizzato di acquisti è da valutare positivamente, considerando che l'obiettivo di fondo rimane la riduzione del prezzo medio di acquisto per beni e servizi, ferma restando l'esigenza di garantire un livello qualitativo delle forniture che consenta di mantenere un'elevata qualità dei servizi pubblici e nello stesso tempo di stimolare l'innovazione dei beni e dei servizi offerti dalle imprese.

Occorrerà però monitorare con attenzione l'impatto della centralizzazione in termini di costi sostenuti per implementarla, sia in termini organizzativi che rispetto ai veri e propri prezzi di acquisto, così da effettuare una valutazione di efficienza della *policy*.

A tal fine, è indispensabile proseguire con determinazione nell'individuazione di fabbisogni e costi standard, strumenti necessari a garantire trasparenza e responsabilità nell'impiego delle risorse pubbliche. Diversamente, il processo di razionalizzazione degli acquisti rischia di trasformarsi in una sorta di taglio lineare a discapito dei fornitori, con effetti in alcuni casi molto significativi sulla sopravvivenza del tessuto produttivo locale.

In questo senso, desta preoccupazione la misura dedicata specificamente agli approvvigionamenti di beni e servizi in materia informatica, che è contraddittoria rispetto agli obiettivi dell'Agenda Digitale; obiettivi che sono stati più volte confermati in sede istituzionali quali strumenti fondamentali per la crescita economica e la modernizzazione del Paese.

In tal senso, le misure previste dal disegno di legge non sono coerenti con tali obiettivi soprattutto per quanto concerne l'obbligo di riduzione del 50% degli acquisti in beni e

servizi in materia informatica rispetto alla media della spesa sostenuta nel triennio 2013-2015 in tale settore.

Prime stime indicano in 3 miliardi di euro la riduzione degli investimenti.

Confindustria condivide il processo di efficientamento della funzione di acquisto, anche in campo informatico, ad esempio razionalizzando – come per gli altri settori – le centrali di acquisto. Condivide, inoltre, la necessità che le tecnologie e le architetture informatiche siano coerenti ed interoperabili fra loro e, in tal senso, appare opportuna la disposizione che stabilisce il ruolo vincolante di Agid nella valutazione della congruità dei parametri di qualità e prezzo di detti investimenti.

Proprio alla luce di tale ultima previsione, che punta ad una razionalizzazione della spesa operata mediante valutazioni qualitative degli acquisti, è contraddittorio operare **tagli lineari alla spesa informatica** che mettono a rischio l'intero processo di modernizzazione della PA con pesanti effetti sui settori imprenditoriali interessati.

Le attuali disposizioni rischiano di bloccare gli investimenti innovativi (ANPR, SPID, pagamenti elettronici, portale *log-in*, *cloud*, *big data*, interoperabilità dei sistemi) proprio nel momento in cui il Governo stesso sta dispiegando operativamente - in collaborazione con il mercato - le strategie condivise sulla "Banda Ultralarga"• e sulla "Crescita Digitale", senza le quali sarà impossibile raggiungere gli obiettivi richiesti dall'Agenda Digitale europea al 2020.

I Progetti innovativi e tecnologici, infatti, sono i soli in grado di abilitare una vera "revisione della spesa e, contestualmente, di dare competitività a tutto il sistema Paese creando, da qui al 2020, almeno 200 mila nuovi occupati, soprattutto tra i giovani, con *skill* digitali.

È pertanto essenziale sopprimere la disposizione di cui al comma 3 dell'articolo 29 del disegno di legge.

Con riferimento alle **società pubbliche**, il disegno di legge introduce misure di portata assai limitata volte a ridurre le spese per amministratori e personale, attraverso la previsione di tetti ai compensi, nonché a garantire trasparenza nell'affidamento di incarichi e consulenze.

Al riguardo, non si può non evidenziare come le misure previste rappresentino soltanto la premessa per l'avvio di un processo che Confindustria ha sollecitato più volte e che dovrebbe essere molto più ambizioso.

Le basi per una vera riforma dell'intero settore delle partecipazioni pubbliche sono state di recente poste dal Parlamento in occasione dell'approvazione della legge delega Madia, che ha l'obiettivo di "ridurre" il perimetro delle partecipate non secondo una logica di mero risparmio quantitativo, ma liberando spazi per la concorrenza, rafforzando gli obblighi di trasparenza e imponendo la liquidazione di quelle sistematicamente in perdita.

Il nostro auspicio è che questa riforma possa concludersi in tempi rapidi, ponendo fine a sprechi e inefficienze che assorbono ingenti risorse pubbliche.

In merito alla razionalizzazione delle **spese per i dipendenti pubblici**, si prevede che le facoltà assunzionali del triennio 2016-2018 delle pubbliche amministrazioni vengano finalizzate a valorizzare le eccellenze, mediante l'assunzione di: 50 dirigenti con procedure selettive gestite dalla Scuola nazionale dell'amministrazione; 50 unità nei profili iniziali nella carriera prefettizia; 10 avvocati e 10 procuratori dello Stato. A ciò si aggiunge il concorso straordinario per 500 funzionari nel settore della cultura, nell'ambito di un più ampio rafforzamento delle risorse umane dedicate a università e ricerca.

Il giudizio su queste misure è positivo, ma se ne registrano altre di segno opposto che, seppur necessarie sul piano finanziario, risentono di un'impostazione da "taglio lineare". Il riferimento è, in particolare, a: la fissazione per il prossimo triennio di un tetto alle assunzioni di personale non dirigenziale da parte delle PA statali e locali pari al 25% della spesa sostenuta per il personale cessato nell'anno; il congelamento delle risorse destinate al trattamento accessorio ai livelli del 2015; l'indisponibilità, fino all'attuazione della riforma Madia, dei posti dirigenziali vacanti alla data del 15 ottobre 2015.

Il rischio di interventi contingenti di questo tipo è di deprimere ulteriormente le competenze interne alle PA, peraltro in controtendenza con i principi meritocratici della recente riforma Madia, che individua nelle nuove modalità di reclutamento e valorizzazione dei funzionari pubblici un presupposto essenziale per rinnovare, anche sul piano culturale, i rapporti tra la stessa PA e cittadini e imprese.

In materia di **ragionevole durata del processo**, vengono introdotte modifiche alla Legge Pinto per contenerne l'impatto sulla finanza pubblica. L'intervento persegue il condivisibile obiettivo di incentivare l'utilizzo di meccanismi acceleratori per garantire la ragionevole durata dei processi, ma è essenziale che le misure introdotte non si trasformino, nella prassi giudiziaria, in una compressione del diritto di difesa.

Sul piano delle sanzioni amministrative, degna di apprezzamento è anche l'**anticipazione dell'entrata in vigore della riforma in materia di sanzioni fiscali amministrative** che il decreto attuativo della delega fiscale aveva fissato al 1° gennaio 2017, e che Confindustria aveva auspicato già nel corso dei lavori di attuazione della delega fiscale.

Con riferimento alle **Province e Città Metropolitane**, in un quadro complessivo di conferma del "contributo" imposto agli Enti territoriali per raggiungere gli obiettivi di contenimento della spesa pubblica, vengono adottate specifiche misure volte a incentivare le Regioni a completare al più presto il processo di riordino. In particolare, si prevede: *i)* un contributo *ad hoc* di 400 milioni annui a decorrere dal 2016 a beneficio di Province e Città metropolitane per lo svolgimento delle funzioni relative alla viabilità e all'edilizia scolastica; *ii)* un fondo di 100 milioni da ripartire per far fronte a una parte del trattamento economico del personale in soprannumero ma non ancora ricollocato, per effetto del riordino delle funzioni. Infine, è prevista la nomina di Commissari governativi nelle Regioni inadempienti rispetto all'attuazione della Legge Delrio. Si punta, in questo modo, a rendere effettivo il trasferimento delle funzioni non fondamentali delle Province e delle Città metropolitane – oltre che delle relative risorse umane, strumentali e finanziarie – entro il termine ultimo del 30 giugno 2016.

Il sostegno finanziario assicurato alle Province e alle Città metropolitane rappresenta una novità importante per far fronte alla situazione di interregno venutasi a determinare a seguito dell'approvazione della Legge Delrio e del conseguente processo di riordino e, in particolare, per far sì che questi enti possano continuare a erogare alcuni servizi essenziali per imprese e cittadini.

Infine, l'assoggettamento alla **Tesoreria Unica delle Autorità amministrative indipendenti** che riscuotono diritti o contributi riconducibili alla categoria dei tributi statali

– tra le quali dovrebbero ricomprendersi anche le attuali Autorità portuali (e le annunciate Autorità di Sistema) - può essere valutata positivamente, poiché non incide sull'autonomia finanziaria di tali enti, ma consente la predisposizione e la fattibilità di controlli semplici ed incisivi sui flussi finanziari, in una logica di massima trasparenza.

7. Altri interventi

Il disegno di legge autorizza la gestione commissariale dell'**ILVA** a contrarre finanziamenti per un ammontare complessivo di 800 milioni di euro, assistiti dalla garanzia dello Stato, onerosa e valida ai fini di Basilea, con l'obiettivo di attuare il piano delle misure di tutela ambientale e sanitaria; consente che i programmi di amministrazione straordinaria riguardanti le imprese che operano nel settore dei servizi pubblici essenziali o che gestiscono almeno uno stabilimento industriale di interesse strategico nazionale, tra cui ILVA, possano essere autorizzati fino a un massimo di quattro anni. Non interviene, invece, a semplificare i parametri di accesso delle PMI creditrici dell'ILVA al Fondo di Garanzia per le PMI.

Sebbene se ne comprendano le ragioni di fondo, l'approccio adottato dal disegno di legge è orientato esclusivamente sul fronte delle esigenze finanziarie della gestione commissariale, ma non tiene conto di quelle dell'indotto, che sono altrettanto meritevoli e su cui Confindustria ha più volte richiamato l'attenzione delle Istituzioni. In questo senso, è senz'altro problematica l'assenza della misura – che pure era stata annunciata – volta a consentire alle imprese fornitrici di ILVA l'accesso automatico al Fondo di Garanzia per le PMI, necessaria per agevolare l'erogazione del credito a queste ultime.

Più in generale, non si può non sottolineare che a quasi un anno dall'accesso di ILVA in amministrazione straordinaria non sono ancora chiare le prospettive dell'impresa tarantina, con particolare riferimento ai tempi e alle modalità con cui si dovrà provvedere a ricollocarla in una dinamica di mercato.

In questo senso, desta perplessità la possibile proroga del programma commissariale fino a quattro anni.

Peraltro, sebbene questa misura sia pensata per il caso ILVA, è in realtà suscettibile di un'applicazione più ampia e pone un'esigenza di coordinamento con l'articolo 2 del

recente DL n. 154/2015, che pure ha previsto una proroga del termine di esecuzione del programma per le imprese in amministrazione straordinaria ai sensi della legge cd. Prodi-*bis*.

È evidente che il susseguirsi di interventi ritagliati su casi concreti ha progressivamente disarticolato l'impianto della normativa sulle amministrazioni straordinarie, con l'effetto di sbilanciarlo a danno dei creditori delle imprese in crisi. È quindi necessario un intervento organico di riordino e l'occasione potrebbero essere i lavori della Commissione Rordorf istituita presso il Ministero della Giustizia, che ha prodotto un'ipotesi di revisione normativa che auspichiamo venga portata prima possibile all'attenzione del Parlamento. A giudizio di Confindustria, nel contesto di questa revisione occorrerà pervenire a un riequilibrio degli interessi, entrambi legittimi, della continuità produttiva, da un lato, e dei creditori, dall'altro.

Riguardo al corposo pacchetto normativo indirizzato all'**industria del gioco**, composto da inasprimenti del prelievo e gare per nuove concessioni, va segnalato che l'unico filo conduttore in grado di legare l'azione del Governo sembra essere, ancora una volta, l'impellente necessità di reperire risorse finanziarie.

Negli anni passati abbiamo avuto modo di constatare come questo *modus operandi* si sia dimostrato inefficace: gli obiettivi di gettito prefissati non vengono raggiunti e al tempo stesso si destabilizza la cornice normativa di un intero settore economico, quello del gioco legale, che in Italia conta 6.000 imprese e 120.000 addetti.

In luogo di interventi sbrigativi, sarebbe più opportuno tornare a valutare un complessivo intervento di riordino per il settore, rilanciando il principio della riserva di Stato per l'offerta di gioco e tornando ad una leale e reale collaborazione tra Stato, Regioni e Comuni in un ambito in cui la regolazione è diventata sempre di più frammentata e confusa.

Andrebbe, inoltre, promosso un passaggio dal meccanismo del PREU alla tassazione del margine degli operatori, inteso come differenza tra gioco raccolto e importi di vincite, aggi, compensi e altri costi sostenuti. Sarebbe opportuno, infine, razionalizzare l'offerta di gioco, riducendo i punti vendita, con un vero e proprio piano regolatore.

Con riguardo alle procedure di contrasto al gioco illegale, è condivisibile la finalità dell'intervento per la regolarizzazione dei "centri di trasmissioni dati" (CTD) non regolarizzati; tuttavia, l'azione di contrasto al gioco illegale andrebbe perseguita con maggiore incisività attraverso l'eliminazione dei CTD non regolarizzati che operano una concorrenza sleale con gli operatori del gioco legale.

Tra le altre misure di interesse delle imprese rientra anche il sostegno al *Made in Italy*. Il **piano straordinario per il sostegno del *Made in Italy*** varato lo scorso anno, la cui dotazione finanziaria per il 2016 è stata aumentata di 50 milioni di euro, prevede azioni a supporto dell'internazionalizzazione volte ad aumentare il numero delle imprese esportatrici soprattutto di piccole e medie dimensioni ed il loro fatturato, nonché il miglioramento delle politiche per l'attrazione degli investimenti esteri, favorendo la crescita economica e l'occupazione. Nonostante il livello dell'incremento non sia quello auspicato, poiché secondo Confindustria andava aumentato di un ammontare pari alla allocazione del 2015, vale a dire 60 milioni di euro, l'azione del Governo in questo capitolo va giudicata ugualmente in maniera positiva.

Appare altresì utile la previsione di un **regime temporaneo per la trasformazione, lo scioglimento agevolato delle società** commerciali o l'estromissione di beni immobili e beni mobili registrati, non strumentali all'attività d'impresa, posseduti dalle stesse: tale disciplina potrebbe risultare un utile strumento per la fuoriuscita di alcune società commerciali dalla disciplina fiscale delle società c.d. non operative, riducendo così il numero delle società che effettuano un'attività di mero godimento di beni immobili o mobili registrati, ma è necessaria una riduzione delle aliquote delle imposte sostitutive onde evitare che la previsione rimanga lettera morta.