



AUDIZIONE

DECRETO LEGGE RECANTE DISPOSIZIONI URGENTI PER LA STABILIZZAZIONE FINANZIARIA E LA COMPETITIVITA' ECONOMICA

PRESSO

COMMISSIONE BILANCIO

SENATO DELLA REPUBBLICA

10 giugno 2010

INTRODUZIONE

La manovra di correzione dei conti pubblici italiani arriva in un momento cruciale per l'economia mondiale, dell'area euro e dell'Italia.

Dopo la peggiore recessione degli ultimi ottant'anni, nella prima metà del 2010 ci sono state ulteriori conferme di radicamento e diffusione della ripresa internazionale. A livello globale produzione industriale ed esportazioni sono aumentati a buon ritmo e l'incremento si è diffuso ai principali paesi. Le economie emergenti, soprattutto quelle asiatiche, continuano a essere le più dinamiche. Gli Stati Uniti sono tornati a registrare forti incrementi del PIL, tanto che la stessa occupazione ha ricominciato ad aumentare. In Europa, la Germania segna i maggiori incrementi di produzione industriale. L'Italia ha beneficiato con ritardo dell'aumento della domanda internazionale; esportazioni, produzione industriale e PIL sono in accelerazione.

La crisi di sfiducia nell'area euro è arrivata, perciò, in una fase delicata per l'economia, le imprese e le famiglie italiane. Per la prima volta da oltre due anni era iniziato a essere percepibile qualche significativo miglioramento dell'attività e, in prospettiva, dell'occupazione. Ora l'incertezza è tornata a salire e getta qualche dubbio sull'andamento della ripresa nei prossimi mesi.

La svalutazione dell'euro beneficerà in particolare le nazioni esportatrici. Tra queste primeggia l'Italia. I tassi continueranno a essere tenuti bassi dalla BCE. Ma la fibrillazione delle Borse, i messaggi politici poco coordinati (talvolta contrastanti) nelle capitali europee e la rincorsa agli annunci di misure di riduzione dei deficit pubblici, all'apparenza più in una logica di risposta d'emergenza che non secondo programmi prestabiliti e riconosciuti come tali, possono scoraggiare i consumi e gli investimenti. Queste stesse misure hanno impatti restrittivi, rafforzati dalla sincronia nei diversi paesi. Nel complesso è probabile che prevalgano i fattori di spinta piuttosto che quelli di freno. L'ago della bilancia risiede nella fiducia. E spetta alla politica infonderla, con azioni condivise.

La manovra varata dal Governo mira a correggere il deficit pubblico. La sua dimensione è calibrata in modo da piegare il deficit al 2,7% nel 2012, dal 5,0% del 2010, e il debito pubblico al 117,2% del PIL, dal 119,6% che si sarebbe altrimenti avuto. Per cogliere gli obiettivi è necessario che quella manovra sia realizzata appieno e si concretizzino le previsioni di maggior crescita dell'economia: 1,5% l'incremento del PIL nel 2011 e 2,0% nel 2012, sopra le previsioni di consenso.

La dimensione è quella minima necessaria richiesta per rispondere sia alla necessità del Paese di riportare sotto controllo le finanze pubbliche sia al nuovo e più difficile contesto europeo e agli interventi decisi dalle altre nazioni. Se si tiene conto, infatti, della dimensione del PIL e dell'arco temporale (un biennio anziché un quadriennio), la manovra del Governo italiano è analoga, perfino superiore, a quella della Germania. La linea del rigore non ha alternative e, nel lungo periodo, stabilizza le aspettative e rende più solida e duratura la crescita economica.

Riguardo alla tempistica, il Governo ha fatto bene ad anticipare il varo delle misure di poco più di un mese rispetto alle scadenze canoniche.

La composizione degli interventi va nella direzione più volte indicata da Confindustria di riduzione della spesa pubblica. Le uscite correnti al netto degli interessi sono salite del 49,1% dal 2000 e il 2009, passando dal 37,3% del PIL al 43,5%: un incremento di oltre sei punti, sicuramente accentuato dalla recessione, ma

che in assenza di correzioni tende a essere permanente e insostenibile. Il totale delle uscite ha raggiunto il 52,5% del PIL e ciò nonostante l'ingresso dell'euro abbia consentito di abbattere la spesa per interessi di 4,6 punti.

Ridurre la spesa pubblica non è facoltativo: è un dovere assoluto, una priorità per liberare risorse destinate alla crescita, lasciare più spazio al mercato, abbassare la pressione fiscale, alleviare l'aggiustamento a carico delle future generazioni. Confindustria ha indicato l'obiettivo di una diminuzione della spesa corrente primaria di un punto di PIL all'anno per almeno tre anni e ulteriori successive diminuzioni in modo da portarla ai livelli della Germania pre-crisi (38,5% del PIL). La manovra del Governo percorre la strada indicata, con una diminuzione di 2,3 punti in due anni. Questa linea va tenuta anche negli anni successivi.

Tanto più che i tagli vanno rafforzati. A regime la riduzione della spesa contribuisce al risanamento per il 60%, il restante 40% viene da un aumento delle entrate ottenuto soprattutto con la lotta all'evasione.

Desta perplessità il modo in cui si mira a ottenere questi risultati. Senza riforme strutturali che cambino il perimetro dell'azione dello Stato, il contenimento della spesa rischia di non essere duraturo. Inoltre manca il rilancio della crescita economica costituito dalle riforme strutturali.

Gran parte delle minori spese proviene dalla riduzione dei trasferimenti agli enti locali: 8,5 miliardi sui 14,4 attesi per il 2012. E' elevato il rischio che gli enti locali scarichino i minori trasferimenti ottenuti comprimendo gli investimenti in infrastrutture, che è la componente della spesa più facilmente comprimibile, e aumentando le tariffe e altre forme di incassi. Va ricordato che i Comuni realizzano la maggiore quota di investimenti pubblici. Se questa reazione si concretizzasse, non saremmo in presenza di veri risparmi nella spesa corrente ma di una nuova diminuzione di quella in conto capitale e di maggiori entrate. Occorre evitare che ciò accada.

In molti casi i tagli alle uscite dei ministeri sono lineari e in passato questa forma di risparmio non si è tradotta in maggiore efficienza e produttività. Alla stessa logica ha obbedito la soppressione degli enti pubblici, alcuni dei quali non sono catalogabili tra quelli inutili.

Il contenimento della spesa del personale, che è salita del 38% dal 2000 al 2009 con un incremento delle retribuzioni reali di circa il 16%, un multiplo di quello registrato nel settore privato, e della spesa previdenziale sono indispensabili. Il blocco del turnover e del rinnovo dei contratti pubblici e la riduzione delle finestre previdenziali sono provvedimenti utili che vanno consolidati con cambiamenti strutturali nel ruolo e nel modo di funzionare della pubblica amministrazione e con l'innalzamento più rapido dell'età pensionabile.

Avranno, invece, un positivo impatto strutturale l'equiparazione, chiesta dall'Europa, dell'età pensionabile a 65 anni per uomini e donne nel pubblico impiego e l'intervento, già previsto, di innalzamento progressivo dell'età di pensionamento in ragione dell'aumento della speranza di vita.

La manovra taglia ulteriormente la spesa in conto capitale di 1,4 miliardi nel biennio e ciò non aiuta a recuperare i ritardi nella dotazione di infrastrutture accumulati dall'Italia nei confronti degli altri paesi europei. Anche questi ritardi contribuiscono alla minore competitività del Paese, alla minor crescita.

Infine, se si guarda al lungo elenco di interventi - indubbiamente diretto a distribuire su tutti i sacrifici necessari - colpisce che così poco venga fatto per quanto riguarda **i costi della politica** e che siano stati, ad esempio, totalmente rinviate le riflessioni e gli interventi sulle province. Eppure, questo è un capitolo di grande valenza non solo simbolica ma anche pratica sul piano della riduzione dei costi. Dalla moltiplicazione di organi e apparati derivano non solo costi diretti di cui si può tranquillamente fare a meno, ma soprattutto l'inefficienza e l'appesantimento dei processi decisionali e l'aumento degli adempimenti burocratici.

Una quota non piccola della manovra, oltre 10 miliardi sui 25 complessivi, consiste in maggiori entrate e la gran parte di queste derivano dal contrasto all'evasione. La pressione fiscale in Italia è già tra le più alte in Europa. La riduzione dell'evasione è un traguardo assolutamente condivisibile, sul piano dell'efficienza economica oltre che su quelli dell'equità e della legalità. L'evasione elevata che esiste in Italia non è più tollerabile.

Ma, alla luce dell'alto peso delle entrate sul PIL, i proventi della minore evasione, nella misura in cui verranno effettivamente conseguiti, vanno indirizzati a ridurre le aliquote elevatissime di chi paga le imposte, non a diminuire il deficit pubblico. Solo in questo modo si accompagna il risanamento con lo stimolo alla crescita.

Proprio la crescita, il ritorno su un più alto sentiero di sviluppo è presente nella manovra sotto forma dell'indicazione di un incremento del PIL che sale al 2% reale nel 2012. Ma in mancanza di riforme strutturali, è elevato il rischio che questo numero rimanga sulla carta.

Occorre dunque pensare, e presto, a come rilanciare **lo sviluppo**. Senza una economia competitiva e in crescita i disavanzi della finanza pubblica non sono infatti sostenibili.

Occorre anzitutto incoraggiare gli investimenti privati. Non è un caso che tra le proposte e le richieste che in questi giorni sono arrivate dai nostri associati, una delle più ricorrenti è la prosecuzione della **Tremonti ter**.

Gli investimenti non si incoraggiano solo con gli aiuti fiscali ma anche aprendo i mercati, ed eliminando i troppi vincoli che frenano le innovazioni e la concorrenza. In questo senso trovo di grande interesse le dichiarazioni recenti del Presidente del Consiglio e del Ministro Tremonti su come dare più effettività al principio della **libertà di impresa**.

Gli investimenti privati si incoraggiano poi recuperando il grande gap che abbiamo nelle **infrastrutture**. L'ho detto molte volte, occorre elevare stabilmente al 2,5% del PIL gli investimenti in opere pubbliche.

Serve anche recuperare il gap di competitività nei prezzi dell'**energia**. Il prezzo dell'energia elettrica all'ingrosso in Italia è di circa il 40% superiore alla media europea: occorre potenziare le infrastrutture energetiche e favorire gli investimenti in efficienza energetica, uno straordinario driver di crescita.

Dobbiamo curare la qualità **della ricerca e del capitale umano**, entrambe risorse preziose per lo sviluppo. In Parlamento è in discussione una riforma dell'università che va nella giusta direzione. È essenziale che vada avanti e non sia smontata. Bisogna rendere strutturale il credito per la ricerca: in tutte le na-

zioni lo Stato supporta il progresso tecnologico, mentre nel nostro Paese gli si dedica una attenzione scarsa e discontinua.

Servono una **pubblica amministrazione** più efficace e una giustizia più rapida. I tempi dei processi civili in Italia sono due, tre, perfino quattro volte più lunghi che negli altri Paesi europei. È una situazione inaccettabile, che vanifica la certezza del diritto, ostacola l'attuazione dei contratti.

In una parola sviluppo e risanamento dei conti pubblici vanno insieme e non avremo stabilmente l'uno senza l'altro. Su tutti questi temi Confindustria, nella Assemblea del 27 maggio scorso ha presentato specifiche proposte, raccolte nel documento "**Italia 2015**".

Venendo al merito delle singole misure proposte, data la complessità e la grande varietà delle misure proposte abbiamo raggruppato le principali osservazioni di merito in alcuni capitoli tematici.

PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E SEMPLIFICAZIONE

Sono positive le disposizioni volte a ridurre i costi di funzionamento delle amministrazioni e delle società pubbliche e a semplificare gli adempimenti a carico delle imprese.

Ci sono, tuttavia, alcune disposizioni che richiedono correzioni.

In particolare, va precisata la norma secondo la quale la **partecipazione agli organi collegiali**, anche di amministrazione, degli enti che ricevono contributi a carico delle finanze pubbliche è onorifica ed eventuali gettoni di presenza non possono superare i 30 euro giornalieri. La norma rischia di indebolire la qualità nella composizione di questi organi disincentivando il coinvolgimento di professionalità esterne all'amministrazione. Inoltre, il generico riferimento a enti che ricevono contributi pubblici comporta il rischio di ricomprendere anche tutte le società di capitali che accedano, a qualsiasi titolo, a finanziamenti pubblici.

È necessario quindi chiarire l'ambito applicativo della disposizione, escludendo gli enti organizzati in forma di società di diritto privato. Il rischio è infatti di intervenire su aspetti che nulla hanno a che vedere con le esigenze di contenimento della spesa pubblica, ma che devono invece essere rimessi esclusivamente all'autonomia dei privati. Occorre, inoltre, specificare quali sono le tipologie di contributi pubblici interessati dalla previsione e introdurre una disposizione transitoria che faccia salvi, fino alla scadenza del mandato degli organi collegiali, i corrispettivi già pattuiti.

Con riferimento alla **governance degli enti previdenziali**, è prevista la soppressione dei consigli di amministrazione e la concentrazione delle relative funzioni in capo al Presidente dell'ente. La semplificazione della governance anche attraverso la riduzione dei componenti del Consiglio di indirizzo di indirizzo e vigilanza è certamente condivisibile. Alla luce di questo nuovo assetto di governance di tipo monocratico diviene, però, fondamentale rafforzare i poteri di indirizzo e vigilanza del Consiglio composto dalle parti sociali. In particolare, per assicurare l'efficacia dell'azione del CIV è necessario prevedere l'esigibilità degli indirizzi elaborati da questo Organo.

Riguardo all'**accorpamento degli enti**, si condivide in linea di principio la necessità di una razionalizzazione degli attuali enti previdenziali.

Nel caso dell'**Ispesl** appare razionale la sua confluenza nell'Inail, in coerenza con il progressivo riconoscimento a quest'ultimo di un ruolo sempre più incisivo di intervento in favore dei lavoratori esposti ai rischi delle attività lavorative e vittime di infortuni. A differenza dell'Inail, il cui finanziamento grava per intero sul sistema produttivo, l'Ispesl è finanziato mediante trasferimenti da parte dello Stato, oltre che attraverso i proventi di servizi resi ai privati. È pertanto essenziale che il disegno di razionalizzazione istituzionale non determini, sotto il profilo finanziario, l'accollo al sistema produttivo dei costi di gestione dell'ente soppresso. Va attentamente monitorata la fase transitoria, curando che le previste sinergie organizzative e di costi siano effettivamente realizzate.

Sul piano operativo, è indispensabile intervenire immediatamente per garantire che le funzioni di servizio alle imprese finora svolte dall'Ispesl possano proseguire senza interruzioni. Manca infatti una disciplina per la fase transitoria di passaggio delle funzioni e, conseguentemente, dall'entrata in vigore del provvedimento l'Ispesl ha interrotto l'erogazione dei servizi resi ai privati, ponendo moltissime imprese in seria difficoltà.

Va, inoltre, valutata con attenzione la prevista soppressione dell'**Ipsema**, al fine di non penalizzare le funzioni svolte dall'istituto, di fondamentale importanza per l'intero settore marittimo.

Non può essere assolutamente condivisa la **soppressione delle stazioni sperimentali per l'industria** (SSI). Le SSI sono enti pubblici economici che svolgono attività di ricerca, analisi e servizio tecnico per i settori di competenza, che le nostre imprese considerano di grande importanza e utilità.

Gli oneri a carico del bilancio pubblico peraltro sono modesti e riguardano una piccola parte del personale amministrativo distaccato presso alcune SSI. Non a caso la relazione tecnica al decreto non prevede alcun risparmio di spesa dalla norma in esame.

Le SSI sono infatti pressoché interamente finanziate da contributi delle imprese, da prelievi sulle importazioni di materie prime pagati dalle stesse imprese e da proventi derivanti da progetti di ricerca finanziati e servizi resi alle imprese.

La soppressione delle SSI sarebbe oltre che inutile per la finanza pubblica, dannosa per l'efficace proseguimento delle funzioni ora svolte. Con il trasferimento delle funzioni alle Camere di commercio verrebbe eliminata l'autonomia gestionale, operativa e scientifica delle SSI, con il passaggio ad una vera e propria dipendenza organica delle Camere di commercio della provincia in cui hanno sede le Stazioni.

La capacità di servizio delle Stazioni Sperimentali sarebbe ridotta ad un ambito territorialmente ristretto di livello provinciale, eliminando di fatto la loro valenza nazionale per tutte le imprese dei rispettivi settori interessati. Verrebbe inoltre soppresso il legame diretto tra imprese e Stazioni, derivante dal finanziamento delle imprese contribuenti, col fondato rischio di svuotarne completamente la funzione, proprio perché trasferita in un contesto di natura generalistica e localistico.

Per quanto riguarda i **contributi dello Stato a enti**, istituti, fondazioni e altri organismi, si interviene in misura drastica con una riduzione del 50 per cento ri-

spetto al 2009. Anche qui sarebbe opportuno distinguere, chiarendo che tale norma non si applica agli enti pubblici di ricerca.

Sempre nel capitolo razionalizzazione e risparmi di spesa della PA, la manovra dispone il rinvio della valutazione del **rischio stress lavoro-correlato** (in vigore dal prossimo 1° agosto) per le sole PA, al fine di adottare le opportune misure organizzative. Il differimento, come risulta dalla relazione tecnica, non è dettato dall'obiettivo di realizzare risparmi di spesa, ma viene disposto per ragioni organizzative: rinviare adempimenti che presentano indubbe difficoltà applicative. La novità della tipologia di valutazione e la perdurante assenza degli appositi criteri, rimessi ad una Commissione consultiva permanente, impongono di estendere anche alle imprese private il rinvio al 31 dicembre 2010.

Una valutazione molto positiva merita, infine, la **riforma della disciplina della conferenza di servizi**, una misura fortemente voluta dalle imprese, perché volta a superare i malfunzionamenti di questo strumento, che hanno causato nel corso degli anni rallentamenti o blocchi dei procedimenti amministrativi e, a cascata, delle attività economiche. La norma richiede un'unica integrazione che consenta alle autorità preposte alla tutela ambientale (Ministero dell'Ambiente, Regioni, ecc.) di far eseguire le valutazioni tecnico-istruttorie richieste per il rilascio della VIA ad amministrazioni dotate di qualificazione e capacità equipollenti o alle università, nel caso in cui le Commissioni appositamente costituite non riescano a eseguire tali valutazioni. Questa correzione è necessaria per velocizzare i lavori della conferenza di servizi convocata per il rilascio della VIA. Si tratta peraltro di una previsione che non comporta oneri aggiuntivi per le finanze pubbliche, in quanto la VIA viene finanziata da contributi dei privati richiedenti, contributi che potrebbero essere girati in parte agli esperti chiamati a svolgerla per coprire i relativi costi.

MISURE FISCALI E LOTTA ALL'EVASIONE

Le maggiori entrate della manovra derivano per lo più da nuove misure di contrasto all'evasione. Va riconosciuto che in questo modo il Governo ha fatto una scelta importante e coraggiosa, affrontando un problema che non è solo di finanza pubblica, ma che è alla base della coesione sociale e politica di una nazione.

L'evasione fiscale in Italia è molto più elevata che altrove, e questo rappresenta - come ho detto - non solo una fonte di iniquità non più tollerabile, ma un fattore di concorrenza sleale che distorce l'economia e l'allocazione delle risorse e che frena la crescita del nostro Paese.

Siamo peraltro ben consapevoli della difficoltà di individuare gli strumenti migliori e più efficaci per raggiungere l'obiettivo condiviso della battaglia per la legalità e contro l'evasione.

Abbiamo di recente istituito in Confindustria una Commissione per il contrasto all'evasione fiscale, con l'intenzione di proporre alle istituzioni misure concrete ed incisive.

Guardando in avanti, credo che tutte le risorse che si otterranno attraverso la lotta all'evasione dovranno essere utilizzate per una riduzione generale della pressione fiscale e non invece per finanziare maggiori spese.

Nella manovra, le misure di contrasto dell'evasione fiscale e contributiva sono previste portare maggiori entrate per 415 milioni nel 2010, 5,3 miliardi nel 2011,

7,8 nel 2012 e 6,8 nel 2013. Per una parte consistente, (1,7 miliardi nel 2011, 4,4 nel 2012 e 4 nel 2013) tali maggiori entrate derivano dall'accelerazione delle procedure di riscossione, dalla eliminazione della possibilità di compensare i debiti e i crediti di imposta in presenza di debiti iscritti a ruolo, dall'inasprimento degli obblighi di comunicazione delle operazioni rilevanti ai fini IVA.

E' essenziale individuare strumenti di lotta all'evasione che siano incisivi ed efficaci ma non penalizzino ingiustificatamente i contribuenti che già adempiono ai loro obblighi. Come ha dichiarato di recente il Direttore dell'Agenzia delle Entrate, la lotta all'evasione deve essere selettiva e "non colpire nel mucchio".

In questa ottica ci sembrano positive le misure adottate per rafforzare la partecipazione dei Comuni all'accertamento, la cui collaborazione attiva può essere preziosa per il contrasto all'evasione, come anche le misure di aggiornamento ed integrazione delle banche dati esistenti ed il potenziamento degli strumenti di accertamento sintetico del reddito delle persone fisiche, ferma la necessità di monitorare le modalità di attuazione delle norme in esame, demandate per lo più a provvedimenti successivi. Guardiamo con favore anche alle misure che promuovono un maggiore ricorso alle tecnologie e ai servizi informatici, che hanno ricadute positive in termini di trasparenza e di semplificazione.

Si segnalano invece alcune criticità di altre misure che, pur mirate ad obiettivi condivisi, sembrano richiedere qualche aggiustamento per una loro più efficace attuazione.

Nel caso degli **obblighi di comunicazione previsti ai fini IVA**, esiste il rischio che i nuovi adempimenti informativi possano in parte sovrapporsi ad informazioni già richieste dall'Agenzia delle Entrate (con gli elenchi riepilogativi delle prestazioni di servizi intra-comunitarie e con la comunicazione delle transazioni effettuate nei confronti di operatori residenti o domiciliati in Paesi c.d. *black list*). Sembra opportuno valutare una rimodulazione complessiva di questi oneri, al fine di contemperare le esigenze di prevenzione delle frodi con l'obiettivo di semplificazione degli adempimenti fiscali a carico delle imprese.

Per quanto riguarda l'**accelerazione della riscossione**, sia per le imposte che per i contributi sociali, non si discute il principio di rendere più efficace il recupero degli importi dovuti. E' indispensabile però fissare adeguate tutele per i contribuenti onesti, nei casi in cui l'Amministrazione sia incorsa in errori, e di evitare comportamenti penalizzanti per le aziende in difficoltà.

L'efficacia di titolo esecutivo dell'avviso di accertamento comporta che, nei casi in cui l'impresa non impugna l'atto impositivo, ad esempio perché l'azione legale sarebbe eccessivamente onerosa, l'Amministrazione finanziaria potrà agire coattivamente per il recupero delle imposte accertate dal 90esimo giorno successivo a quello di notifica dell'avviso di accertamento (dal 60esimo giorno nel caso di fondato pericolo per la riscossione).

Ma anche in caso di ricorso, il diritto del contribuente a non anticipare le somme che potrebbero successivamente risultare non dovute risulta fortemente indebolito. Il decreto prevede che la sospensione dell'atto impugnato non possa superare il limite di 150 giorni, a fronte di una sospensione che oggi arriva fino alla data di pubblicazione della sentenza di primo grado. Tale limite è eccessivamente contenuto e si corre il pericolo di addossare ai contribuenti i costi della lentezza della giustizia tributaria. Dati i carichi di lavoro delle commissioni tributarie e i

termini di legge per la fissazione delle udienze che raramente sono rispettati, la conseguenza è che il contribuente si troverà ad anticipare somme sulla cui debenza vi è incertezza.

Non appare inoltre equa la disposizione che richiede al contribuente il pagamento dell'intero compenso dovuto all'agente della riscossione per l'attività di recupero (oggi a carico del contribuente è solo circa il 50% dell'aggio).

Del pari ingiustificata è la differenziazione di tempi per il pagamento di somme a titolo di contributi previdenziali ed assistenziali e di somme dovute ad altro titolo all'INPS (nel primo caso soli 30 giorni, nel secondo 90 giorni): appare quindi equo consentire a tutti i debitori dell'INPS uguali opportunità.

Il decreto prevede poi il **divieto di compensazione fiscale** in presenza di debiti iscritti a ruolo superiori a 1.500 euro. Innanzitutto è iniquo vietare la compensazione di crediti fiscali certi quando il debito tributario è ancora da giudicare ma la sospensione dell'esecutività è scaduta. Va chiarito quindi che i debiti fiscali che precludono la compensazione sono solo quelli relativi ad accertamenti divenuti definitivi. La soglia poi appare troppo bassa e andrebbe significativamente elevata.

Con riferimento alla riforma dei **fondi immobiliari** chiusi, alcune modifiche consentirebbero di migliorare la norma e di non danneggiare la competitività dei fondi italiani, ad esempio (a) chiarendo il requisito della pluralità di investitori per non penalizzare i fondi patrimoniali le cui quote siano riferite, direttamente o indirettamente, ad un solo investitore istituzionale; e (b) rivedendo l'abrogazione dell'esenzione fiscale nei confronti di investitori esteri residenti in paesi "white list", che certamente porterà ad una perdita di competitività fiscale dei fondi italiani rispetto a quelli esteri.

Positive le misure che individuano, sulla scorta dei principi OCSE, la documentazione che le imprese possono tenere ai fini della prova dei **prezzi di trasferimento**, la cui disponibilità esclude da sanzioni. Per la predisposizione della documentazione relativa a periodi d'imposta precedenti, occorre peraltro prevedere un termine più lungo dei 90 giorni attualmente previsti.

Positiva anche l'iniziativa di disciplinare, in via normativa, i procedimenti di accertamento e l'accertamento con adesione nel **consolidato nazionale**, per garantirne un'applicazione certa e uniforme sul territorio. Sarebbe opportuno che prevedere che le disposizioni trovino applicazione anche ai procedimenti in corso e che non siano rinviate, come previsto, al 1 gennaio 2011.

Va approfondita la norma che consente alle imprese europee che stabiliscono nuove iniziative produttive in Italia di scegliere la normativa fiscale più favorevole tra quelle dei 27 paesi UE. E' condivisibile l'obiettivo di **attrarre in Italia le imprese di altri paesi europei** ma va valutata la compatibilità comunitaria della norma – e il governo ha già annunciato che sarà necessaria una verifica con la Commissione Europea – sarà necessario monitorare con attenzione le modalità tecniche di applicazione.

PREVIDENZA E SANITÀ

Una delle principali misure, anche in termini di impatto finanziario, è il differimento dal 2011 dell'accesso al **pensionamento**. Si tratta di un intervento opportuno,

che va nella direzione, inevitabile e richiesta dall'Europa, dell'aumento dell'età effettiva di pensionamento.

Molto opportunamente vengono fatte salve alcune situazioni, tra le quali i lavoratori collocati in mobilità in base ad accordi stipulati entro il 30 aprile 2010. Si pone il problema per gli accordi di mobilità intervenuti tra il 30 aprile e il 30 maggio, data di pubblicazione del decreto legge, che arrivando a conclusione di trattative apertesi ben prima prevedono l'accesso al pensionamento quale requisito per individuare i lavoratori da collocare in mobilità. Sarebbe coerente non penalizzare le parti che hanno negoziato questi accordi facendo riferimento alla disciplina vigente, e differire di un mese la data di decorrenza delle nuove regole fissandola al giorno antecedente la pubblicazione in Gazzetta del decreto legge contenente la manovra (ossia al 30 maggio 2010).

Inoltre, è troppo limitato il numero massimo di lavoratori (10.000) che potrebbero avvantaggiarsi della deroga, considerato che questo limite dovrebbe valere per gli addetti a tutti i settori produttivi (oltre all'industria in senso lato anche le banche, le assicurazioni, la grande distribuzione ecc.). Risulta poi incongruo assoggettare al limite numerico anche coloro che sono posti in mobilità cosiddetta "lunga", un tipo di mobilità caratterizzata proprio dall'"aggancio" con il pensionamento senza il quale non si perfeziona la fattispecie.

Gli obiettivi di rigore che ispirano la manovra toccano anche il **comparto della sanità**, uno dei più critici in termini di spesa pubblica. L'impianto delle misure di risparmio appare nel complesso condivisibile, soprattutto per gli effetti che si avranno, nell'arco dei prossimi 3-5 anni, a seguito delle misure sul pubblico impiego, con particolare riferimento a quelle sul turnover.

Si tratta di una novità apprezzabile in quanto si riconosce che anche il settore sanitario pubblico, ed in particolare la spesa per il personale, deve contribuire al perseguimento degli obiettivi di bilancio rompendo la logica di molti provvedimenti che in questi ultimi anni hanno addossato unicamente alle imprese private e alle famiglie (addizionali regionali e penalizzazione settori fornitori della sanità) il peso del contenimento della spesa.

Nel quadro di tale impostazione generale positiva, sono tuttavia presenti misure che potrebbero essere migliorate nel corso dell' iter parlamentare di conversione e nel quadro di un confronto con il Governo.

Si penalizza ancora una volta il **settore farmaceutico**. In particolare, incidono negativamente le misure di riduzione del 12,5% del prezzo dei medicinali off-patent nonché lo spostamento di medicinali, per 600 milioni, dalla spesa ospedaliera a quella territoriale. A tale riguardo va tenuto conto che lo sfondamento del tetto percentuale stabilito dalla legge è a carico della filiera del settore obbligata al ripiano del 100% dello sfondamento stesso.

Altri risparmi di spesa (600 milioni su base annua) saranno generati dalle tabelle per l'individuazione di soglie di appropriatezza prescrittiva che saranno messe a punto dall'Aifa.

Viene inoltre limitato l'accesso alla derogabilità a carico del SSN a soli quattro fra i prodotti equivalenti di minor prezzo individuati attraverso una gara selettiva. Si tratta di una misura che potrebbe incidere negativamente sulla qualità dei prodotti, a causa di una artificiosa corsa al ribasso dei prezzi che favorisce produttori operanti in paesi con basso costo del lavoro e basse garanzie di rispetto di standard minimi qualitativi, e rischiare così di falsare la struttura della concorren-

za e del mercato stesso. È opportuno valutare alternative a tale misura che, pur nell'invarianza degli effetti economici sulla manovra, non generino una "selezione avversa" sulle aziende operanti in Italia.

Infine, la manovra ripropone il blocco, per tutto il 2010, delle azioni esecutive nei confronti delle aziende sanitarie debentrici delle Regioni già commissariate. Introdotta con la legge finanziaria 2010, la misura era stata fortemente depotenziata con il decreto legge "milleproroghe" in virtù della riduzione del periodo di applicazione al 28 febbraio 2010. Confindustria, pur comprendendo le ragioni che spingono alcune Regioni a chiedere tale norma al Governo, ritiene tale misura assolutamente inaccettabile. Non è possibile in uno Stato moderno che i creditori della Pubblica Amministrazione non solo non siano pagati, ma siano privati dei loro diritti di recuperare detti crediti per via legale. Non è questa la strada per risolvere i problemi delle Regioni che sono ormai in default finanziario per i conti della sanità. Occorre rendere più incisivi i piani di rientro dal debito intervenendo con decisione sugli sprechi e sulle ruberie, rivedere l'uso a questi fini delle addizionali fiscali, estendere alla sanità la proposta della non rieleggibilità degli amministratori "falliti", definire piani pluriennali di pagamento dei debiti pregressi concordati con i creditori.

CONTRATTO DI PRODUTTIVITÀ

Assai apprezzabile appare la prosecuzione, nel 2011, della detassazione e decontribuzione del salario di produttività. Si dà positiva risposta all'avviso comune espresso da tutte le parti sociali in materia di incentivazione della contrattazione di produttività, confermando il provvedimento già vigente ed elevando da 35.000 a 40.000 euro il tetto del reddito entro il quale il lavoratore dipendente potrà beneficiare della misura.

Tuttavia, le misure agevolative sono previste per il solo anno 2011. Non si considera che la contrattazione collettiva di secondo livello ha, al pari di quella nazionale, vigenza triennale, per cui provvedimenti annuali non danno certezze alle parti stipulanti e rischiano di non creare quel circuito virtuoso che si vuole determinare collegando una maggiore retribuzione ad una maggiore produttività. La richiesta, contenuta nell'Accordo quadro del 22 gennaio sulla riforma della contrattazione sottoscritto a Palazzo Chigi fra tutte le parti compreso il Governo, prevede che queste misure "vengano incrementate, rese strutturali, certe e facilmente accessibili".

Questo vale in particolare per lo sgravio contributivo affinché, nel confermare l'eliminazione della iniqua pratica del "click day", sia elevata la misura almeno al 3% della retribuzione contrattuale percepita e che, di conseguenza, sia elevata la relativa copertura finanziaria, già fissata in 650 milioni di euro, che per il 2009 ha comportato la fissazione dell'agevolazione solo al 2,25%.

MEZZOGIORNO

Per le imprese meridionali sono previste sia misure per una fiscalità differenziata a favore del Sud, sia misure di semplificazione amministrativa che Confindustria chiede da tempo. La principale criticità del provvedimento è costituita, viceversa, da una accentuata riduzione delle disponibilità finanziarie.

Nel dettaglio, è da valutare positivamente la previsione di una **“fiscalità di vantaggio”** per le otto regioni meridionali, alle quali viene assegnata la possibilità di modificare, fino ad azzerarle, le aliquote IRAP per le iniziative avviate dopo l'entrata in vigore del decreto. In particolare, è da valutare positivamente la possibilità di applicare la norma non solo alle nuove imprese, ma anche alle nuove iniziative avviate da imprese esistenti. Tuttavia, la necessità di individuare all'interno di bilanci regionali già fortemente in difficoltà le disponibilità per il finanziamento della norma potrebbe renderne difficoltosa l'attuazione. Inoltre, al fine di rendere la norma rapidamente operativa, andrà attentamente verificata la sua compatibilità con la normativa e la giurisprudenza comunitarie, in particolare per quanto attiene alla sussistenza del requisito dell'effettiva autonomia impositiva dell'amministrazione regionale.

Analoga valutazione positiva può essere fatta per l'individuazione di **“zone a burocrazia zero”**, nelle quali un Commissario di Governo ha il compito di chiudere tutti i procedimenti amministrativi entro 30 giorni dall'avvio; trascorso questo periodo, in assenza di provvedimenti, scatta la regola del “silenzio-assenso”. Per velocizzare i procedimenti e sbloccare le pratiche, la previsione dovrebbe però essere estesa anche alle iniziative produttive avviate prima dell'entrata in vigore del decreto e i cui procedimenti autorizzativi sono ancora pendenti. Qualche riserva va, invece, espressa sul rischio di depotenziamento delle Zone Franche Urbane (ZFU): un intervento teso alla semplificazione burocratica dovrebbe aggiungersi e non sostituirsi alla defiscalizzazione già avviata con le ZFU per poterne valorizzare le potenzialità e per assicurare quella continuità dei provvedimenti normativi necessari per l'avvio degli investimenti privati già in programma.

Va nella giusta direzione la norma che trasferisce alla Presidenza del Consiglio dei Ministri la competenza per la programmazione, il monitoraggio e la valutazione della politica di coesione, finanziata dai fondi strutturali e dal FAS: come auspicato da Confindustria, tale norma rafforza il coordinamento della politica, con una più forte capacità di guida strategica e di governo delle altre amministrazioni coinvolte (centrali e regionali). La previsione della norma di una possibile delega ad un altro Ministro dell'esercizio di tale ruolo potrebbe tuttavia depotenziare questo ruolo di coordinamento.

La principale criticità del provvedimento con riferimento al Mezzogiorno risiede nella **riduzione delle risorse** della missione “Sviluppo e riequilibrio territoriale” (in cui sono allocate le risorse del Fondo Aree Sottoutilizzate) per quasi 2,5 miliardi di € nel triennio, di cui circa 900 Milioni nel 2011: circa 1/3 delle riduzioni lineari del 10% delle risorse dei Ministeri è posto infatti a carico di tale missione, che finanzia gli investimenti nel Mezzogiorno e nelle altre aree sottoutilizzate.

Per quanto riguarda, infine, le norme relative alla violazione del Patto di Stabilità Interno, con le quali si annullano gli atti amministrativi regionali che hanno portato allo sfioramento, in fase di conversione del decreto sarà opportuno prestare attenzione alla salvaguardia dei diritti delle imprese che vantano, verso la Regione, crediti derivanti da tali atti. Viceversa, il pericolo che da tale norma possa derivare il blocco dell'attività di gestione dei fondi strutturali, con il conseguente rischio di perdita delle risorse, sembra essere evitato dalla clausola di salvaguardia inserita nel testo.

POLITICHE INDUSTRIALI ED ENERGIA

La riduzione dei trasferimenti alle regioni incide di fatto sulle **risorse disponibili per gli interventi di politica industriale**. I tagli di spesa sono per oltre la metà rappresentati da riduzioni dei trasferimenti agli enti locali. Per un giudizio compiuto occorrerà vedere come saranno effettivamente conseguiti i risparmi assegnati.

È auspicabile che, coerentemente con la linea scelta a livello nazionale, anche a livello locale si opti per un intervento sui grandi capitoli di spesa, tra cui il più importante per le regioni è la sanità, anziché la via relativamente più semplice di aumentare le tasse, manovrando addizionali e introducendo nuove imposte. Nelle regioni commissariate l'aliquota Irap è peraltro già al massimo possibile e bisognerebbe semmai diminuirla.

Sotto questo profilo, va posta grande attenzione ad evitare incrementi di imposizione con l'introduzione di tasse di scopo, come quella sui diritti d'imbarco e sui soggiorni, che potrebbero avere effetti negativi sul settore turistico.

Anche la qualità dei tagli di spesa sarà importante. Non vorremmo che a livello locale si segua la via di minor resistenza, tagliando i fondi per le imprese e lo sviluppo come i fondi per l'internazionalizzazione, le infrastrutture, la ricerca, e in generale per le PMI. Alle Regioni è richiesto di farsi carico di una parte considerevole della manovra, in misura più che proporzionale rispetto alla loro quota sul totale delle spese pubbliche. La riduzione dei trasferimenti statali riguarda complessivamente e indicativamente circa 9 miliardi annui senza alcuna distinzione della natura, della tipologia e della finalità delle risorse a cui si applicano le riduzioni, con la sola eccezione del fondo sanitario.

Dunque, vi è il rischio assai concreto che la riduzione abbia un impatto diretto sulle risorse direttamente e indirettamente destinate a investimenti e allo sviluppo dell'economia territoriale nonché a interventi di diretto interesse delle imprese, come quelle destinate al sostegno agli investimenti produttivi (legge Sabatini, legge 598/94, ecc.), all'internazionalizzazione, alla ricerca e all'innovazione, allo sviluppo sostenibile e a tutti i nuovi interventi previsti dalle politiche regionali (Distretti, Reti d'impresa, ICT, Innovazione organizzativa). Andrebbe quindi valutata l'opportunità di escludere espressamente dalle riduzioni dei trasferimenti previste almeno le risorse relative al Fondo unico per le Attività produttive come risultanti dai decreti di trasferimento per il 2010.

La manovra abolisce poi l'obbligo di ritiro dell'eccesso di offerta di **certificati verdi** relativi alla produzione di elettricità da fonti energetiche rinnovabili e assimilabili. Tale abrogazione produrrà una drastica riduzione degli investimenti in nuovi impianti di produzione di elettricità con fonti rinnovabili (idroelettrico, eolico, biomasse, solare) ed avrà effetti gravissimi per il settore delle rinnovabili. Al contempo tale norma non avrà effetto alcuno sulle finanze pubbliche, poiché il costo del ritiro dei certificati verdi viene imputato in tariffa elettrica. L'Italia ha approvato la nuova direttiva 2009/28/CE che impegna i Paesi membri allo sviluppo delle fonti rinnovabili, e risulta quindi incomprensibile che, dopo aver approvato la Direttiva, ora si blocchi lo sviluppo. Il sistema di incentivazione delle fonti rinnovabili può essere aggiornato, ma in una sede normativa appropriata e con un provvedimento organico, attuando gli impegni ambientali europei e facendo in modo che un settore in crescita non venga inutilmente bloccato. Per queste ragioni appare opportuno lo stralcio dell'art 45, affinché la questione possa essere riesaminata anche alla luce della legge che recepirà la nuova direttiva UE sulle fonti rin-

novabili che si identifica come lo strumento più idoneo per disciplinare la riforma dei certificati verdi.

In tema di risparmio energetico, una misura che ha dimostrato la sua efficacia è la detrazione fiscale per gli interventi di riqualificazione ed efficientamento degli edifici. Sarebbe quindi importante prevedere una sua proroga a tutto il 2011.

Con riferimento alle disposizioni sulle **reti d'impresa**, esse rispondono all'istanza avanzata da Confindustria di prevedere facilitazioni amministrative finanziarie e fiscali per le imprese che sottoscrivono un "contratto di rete" disciplinato dalla Legge Sviluppo. Le disposizioni sono quindi valutate in modo particolarmente positivo dall'industria, perché la diffusione dei contratti di rete può costituire un volano per la competitività e la crescita delle aziende. È però fondamentale che nei previsti decreti attuativi ci si ispiri al principio della massima snellezza burocratica senza introdurre inutili passaggi o nuove procedure. In questo senso potrebbe risultare utile chiarire preventivamente in cosa consiste e quali sono le finalità dei "criteri di riconoscimento delle reti" da parte dell'Agenzia delle Entrate previsti dalla norma in questione.

Si valuta infine positivamente il rifinanziamento del fondo **infrastrutture**, mediante la riallocazione delle risorse provenienti da mutui non utilizzati. Si tratta di mutui accesi entro il 31 dicembre 2006, il cui onere di ammortamento è a totale carico dello Stato e che alla data di entrata in vigore della manovra non sono stati erogati ai soggetti beneficiari (e a fronte dei quali alla stessa data non sono stati aggiudicati i contratti di appalto di lavori relativi agli interventi finanziati). Le somme così ottenute (stimate in 635 milioni di euro) verranno destinate al programma di infrastrutture strategiche, con priorità per il finanziamento del M.O.S.E. di Venezia, nel limite di 400 milioni.

CRISI D'IMPRESA

È condivisibile l'obiettivo delle disposizioni in tema di **crisi di impresa** di rafforzare le misure a sostegno delle operazioni di risanamento di imprese in crisi, agevolando gli apporti di finanza nell'ambito degli accordi di ristrutturazione e dei concordati preventivi. Vi sono, tuttavia, alcune criticità che devono essere corrette. Vanno poi introdotte previsioni ulteriori rivolte, da un lato, a preservare i soggetti, finanziari e commerciali, che concorrono alla ristrutturazione, da alcuni rischi, anche penali, dall'altro a rafforzare, la posizione dei creditori commerciali, normalmente piccoli fornitori, le cui ragioni oggi trovano una inadeguata tutela nell'ambito dei concordati preventivi.

Quanto alle criticità, è prevista la **prededucibilità dei crediti** per finanziamenti concessi da banche e intermediari finanziari nell'ambito di concordati preventivi e accordi di ristrutturazione. La norma introduce serie disparità di trattamento tra creditori finanziari e commerciali, rafforzando ulteriormente la posizione dei primi a scapito dei secondi. Già oggi i creditori commerciali in sede di ripartizione dell'attivo fallimentare vengono soddisfatti con percentuali bassissime. Con la nuova norma rischiano di non trovare più attivo su cui rivalersi. Viene, inoltre, derogata la disciplina del codice civile che prevede la postergazione nel rimborso del finanziamento soci. Questa deroga potrebbe indurre i soci ad eseguire finanziamenti alla società in luogo dell'apporto di nuovi capitali, con il duplice effetto di sottrarre garanzie patrimoniali ai creditori e non capitalizzare l'impresa proprio in

un momento delicato della sua vita. La norma va pertanto rivista, prevedendo limiti e cautele che ne garantiscano un assetto più equilibrato.

Accanto a tali correzioni sono poi necessarie alcune ulteriori misure a sostegno delle ristrutturazioni aziendali e a garanzia della posizione dei creditori più deboli.

Occorre in primo luogo intervenire sulla disciplina del **concordato preventivo**, che attualmente non tutela sufficientemente le ragioni dei fornitori. Infatti, sempre più spesso i concordati vengono conclusi con percentuali minimali di soddisfazione per questi ultimi (pari al 2-4% del credito vantato). Per evitare queste criticità occorre rafforzare il peso dei creditori commerciali in sede di approvazione della proposta di concordato e assicurare loro una più adeguata tutela giurisdizionale.

È necessaria poi una revisione delle **norme penali fallimentari** per eliminare le divergenze tra la disciplina civilistica, riformata negli ultimi anni, e quella penale risalente al 1942, ma, soprattutto, per ragioni di carattere pratico: la mancata regolamentazione dei profili penali ha reso più difficoltosa la diffusione dei nuovi strumenti di composizione negoziale della crisi. L'utilizzo di tali strumenti continua a non esentare, infatti, i partecipanti all'accordo dall'applicazione di sanzioni penali, nell'ipotesi di insuccesso del piano e successiva dichiarazione di fallimento. In considerazione della rilevanza che i nuovi istituti di gestione della crisi di impresa sono destinati ad assolvere, si giudica pertanto non più rinviabile un intervento che contempra una precisa e moderna regolamentazione dei profili penali, in linea con i principi applicati alla disciplina civilistica.