



**Commissioni riunite**

**Bilancio, tesoro e programmazione della Camera dei Deputati  
Programmazione economica, bilancio del Senato della Repubblica**

**Audizione del Direttore Generale di Confindustria Marcella Panucci  
nell'ambito dell'attività conoscitiva preliminare all'esame  
dei documenti di bilancio per il triennio 2013-2015**

**Roma, 24 ottobre 2012**

## **INDICE**

- 1. Quadro economico**
- 2. Le priorità per il prossimo futuro**
- 3. Le valutazioni generali sul DDL di Stabilità**
- 4. Interventi su entrate e cuneo fiscale**
  - 4.1. Fisco**
  - 4.2. Risorse finalizzate all'accordo sulla produttività**
- 5. Interventi sulla spesa**
  - 5.1. Andamenti programmatici delle spese della PA**
  - 5.2. Riduzione della spesa dei ministeri**
  - 5.3. Giustizia**
  - 5.4. Riduzione della spesa degli enti territoriali**
  - 5.5. Sanità**
  - 5.6. Controlli e trasparenza della spesa e incarichi di consulenza delle società in house**
  - 5.7. Lavoratori salvaguardati**
  - 5.8. Finanziamento delle opere infrastrutturali**
  - 5.9. Trasporto pubblico locale**
- 6. Mezzogiorno e politiche di coesione**

## 1. Il quadro economico

Il Disegno di Legge di stabilità costituisce un passaggio chiave per delineare le scelte di politica economica per il prossimo futuro.

Ed è proprio sulle scelte che l'Italia deve compiere che occorre soffermarsi, partendo da una breve analisi della situazione economica in cui il nostro Paese si trova.

Dal 1997, cioè da quando di fatto è nato il contesto valutario e finanziario della moneta unica europea, al 2007 il tasso di crescita dell'economia italiana è stato mediamente di quasi un punto percentuale inferiore a quello dell'insieme degli altri paesi dell'area euro, con un divario cumulato di 9,4 punti percentuali. Con la crisi tale distanza si è perfino accentuata, arrivando a 14,7 punti a tutto il 2011; e includendo il 2012 e il 2013 è destinata ad ampliarsi ancora molto.

Per l'effetto congiunto della bassa crescita nel periodo pre-crisi e della profondità della grande recessione del 2008-09, l'Italia nel primo decennio degli anni Duemila è risultata il paese dell'area euro che è cresciuto al ritmo più lento, circa un terzo della media, meno della metà della Germania, quasi un terzo della Francia.

Ciò non è solo la conseguenza dell'arretramento competitivo che il nostro Paese ha accumulato negli ultimi vent'anni, ma anche e, soprattutto, l'esito delle rigidità strutturali che hanno imbrigliato le potenzialità di sviluppo dell'Italia; rigidità che di quell'arretramento sono state le cause originarie e in quell'arretramento hanno trovato palese e ulteriore manifestazione.

La gravità della recente perdita di competitività è testimoniata da tre indicatori: l'aumento del costo del lavoro nettamente superiore all'incremento della produttività; l'elevato e persistente deficit nelle partite correnti dei conti con l'estero; la difficoltà dell'export a tenere il passo con l'aumento del volume della domanda nei mercati di riferimento.

Nel decennio pre-crisi il costo del lavoro per unità di prodotto (CLUP) nell'industria manifatturiera italiana è salito di oltre il 19%, mentre in Germania è calato di quasi il 10%, determinando così circa 33 punti di riduzione di competitività.

Il disavanzo delle partite correnti è stato del 3,4% del PIL nel 2011 e va ad alimentare un debito estero di poco inferiore al 20% del PIL. In sé il deficit e il debito esteri non sono a livelli di allarme, specie se confrontati con quelli di altre economie europee (come la Grecia o la Spagna), ma sono preoccupanti perché sono accompagnati da una bassa dinamica della domanda interna. In altre parole, questi dati dicono che l'Italia ha a lungo continuato a consumare più di quello che produce e che l'incremento delle e-

sportazioni non è stato sufficiente a compensare il maggior fabbisogno di importazioni del Paese.

Infatti, l'export italiano non cresce quanto sarebbe consentito dall'espansione dei mercati di riferimento: al 2014 le vendite all'estero del *made in Italy* sarebbero risultate dell'8% più elevate se, a partire dal 1997, fossero salite quanto la domanda dei mercati di riferimento.

È, pertanto, sulla competitività, su ogni suo aspetto, che si deve intervenire per rilanciare lo sviluppo italiano. E ciò deve rappresentare il punto di riferimento che ispiri tutte le decisioni di politica economica, di oggi e degli anni a venire.

## 2. Le priorità per il prossimo futuro

Confindustria è consapevole degli stringenti limiti che la finanza pubblica impone da molti anni alla politica di bilancio italiano e di come il rispetto degli obiettivi concordati in sede europea costituisca la priorità dell'azione del Governo Monti per riconquistare la credibilità perduta sia presso i partner sia nei mercati finanziari e va dato atto che, grazie al sostegno del Parlamento, siano state adottate misure importanti e coerenti.

Confindustria le ha sostenute e le sosterrà perché senza equilibrio nei conti pubblici questo Paese non ha prospettive e perché la disciplina di bilancio costringe a ripensare e modernizzare il ruolo dello Stato e il comportamento dell'intero sistema economico-sociale italiano.

Tuttavia, le politiche restrittive a livello europeo, come dimostrano le analisi del nostro Centro Studi e del Fondo Monetario Internazionale, rischiano, in assenza di interventi pro-crescita e di una correzione della strategia adottata a livello europeo, di creare una spirale negativa tra minor reddito e allontanamento degli obiettivi di finanza pubblica. Affinché la stessa politica di risanamento dei conti sia efficace occorre puntare tutte le risorse disponibili ad aumentare la competitività e la capacità di crescita del Paese.

Lo stesso Consiglio europeo, al vertice del 28-29 giugno scorsi, aveva posto l'enfasi non più solo sul rientro dai deficit e dai debiti pubblici eccessivi, ma anche sulla crescita e in tale direzione si era impegnata sia l'Unione Europea sia ciascun paese membro.

Sono queste le ragioni che impongono di puntare tutte le risorse disponibili per aumentare la competitività e la capacità di crescita del Paese.

Questo non vuol dire abbandonare il rigore nei conti pubblici, bensì renderlo più graduale, dotandolo subito di misure strutturali di risparmi di spesa, che via via aumente-

ranno nel tempo, così da non deprimere nell'immediato la crescita. E accompagnandolo dalle riforme che accrescono il potenziale di sviluppo.

Su queste premesse molto si può fare, anche nel breve periodo, per recuperare competitività rispettando i vincoli di bilancio.

Le istituzioni internazionali, in particolare Commissione europea e Fondo Monetario, hanno più volte indicato i vantaggi in termini di maggior crescita che ricaverebbe l'Italia dallo spostamento del carico fiscale dai redditi di lavoratori e imprese verso i consumi e i patrimoni.

Le manovre del 2011 e in particolare il DL n. 201/2011 hanno apportato importanti innovazioni, incrementando il carico fiscale più sui consumi e i patrimoni che sui redditi. In questo senso andavano gli interventi in materia di IMU, gettito dai giochi, accise, imposta di bollo sui depositi titoli, IVA.

La pressione fiscale è sensibilmente cresciuta (da 42,5% nel 2011 a 44,7% quest'anno e ancora di quasi mezzo punto nel 2013), soprattutto per la componente di imposizione indiretta. La pressione fiscale diretta non è però diminuita e, rispetto agli altri paesi, in Italia rimangono molto elevati e penalizzanti il cuneo fiscale e contributivo sul lavoro e il carico fiscale sulle imprese.

Il cuneo nel 2011 è risultato tra i più elevati nell'area OCSE, secondo solo al Belgio (55,5%). Il costo del lavoro nel nostro Paese (considerando anche l'IRAP, il TFR e la trattenuta INAIL) è al 53,5%, contro una media OCSE del 35,4% e dell'UE15 del 41,9%.

Per quanto riguarda le imprese, gli oneri fiscali e contributivi complessivi, il cosiddetto total tax rate, nel 2012 toccano il 68,3% dei profitti (opportunitamente ricalcolati). Il total tax rate italiano si è ridotto negli ultimi anni ma resta uno dei più alti fra i paesi industrializzati: più alto rispetto a quelli della Francia (65,7%), degli Stati Uniti (46,7%) della Germania (46,8%), della Spagna (38,7%) e del Regno Unito (35,5%).

Si tratta di un fardello che incide direttamente – e negativamente – sulla competitività del Paese e sul quale occorre adesso intervenire. Occorre tracciare un percorso di riduzione della pressione fiscale diretta sul lavoro dipendente e sulle imprese, concentrandosi su pochi, chiari obiettivi.

Le risorse disponibili oggi non consentono di incidere in modo sostanziale sul cuneo fiscale. Ma se la riduzione del cuneo venisse assunta come obiettivo con costanza nel lungo periodo, senza disperdere le scarse disponibilità della finanza pubblica su troppi fronti, i benefici non tarderebbero ad arrivare.

Confindustria ritiene pertanto essenziale agire fin da subito, destinando alla riduzione del cuneo fiscale tutte le risorse che il rigore nella gestione dei conti pubblici libererà.

Queste risorse, se sommate nel tempo, possono fare massa critica e riuscire davvero a riportare il cuneo sulla media dei paesi europei.

Altrettanto prioritario, sempre per accrescere la competitività e la crescita, e quindi l'occupazione e le retribuzioni, è sostenere gli investimenti in innovazione delle imprese, disegnando un credito di imposta strutturale per le spese in R&I, da un lato, per favorire processi diffusi di R&I e, dall'altro, per agire come volano del finanziamento agevolato realizzabile con fondi rotativi disponibili per investimenti in R&I o con risorse bancarie.

A questi fini, oltre che da una riallocazione delle spese, le risorse possono essere reperite da una razionalizzazione degli incentivi e dei sussidi esistenti, alla quale è necessario provvedere con rapidità.

Sempre a politiche per la crescita e, in particolare, alla riduzione del cuneo fiscale e contributivo andrebbero destinati anche i futuri risparmi nella spesa per interessi, per conseguire i quali è possibile far leva su due fattori:

- la credibilità come paese. Per ridurre lo spread sui tassi occorre proseguire nel percorso delle riforme strutturali portate avanti da questo Governo (tempi della giustizia, tempi di pagamento PA, semplificazione burocratica, un ordinamento fiscale più europeo, ecc.);
- la riduzione del debito, anche attraverso le dismissioni patrimoniali. A tale fine occorre che il Governo dia seguito agli impegni già assunti di provvedere a dismissioni che abbattano il debito per un importo pari a circa l'1% del Pil all'anno.

### **3. Valutazioni generali sul DDL di Stabilità**

Rispetto a queste due priorità, riduzione del cuneo e sostegno agli investimenti in ricerca ed innovazione, e, più in generale, ad un recupero di competitività e crescita, la Legge di stabilità non delinea interventi chiari e decisi. Le riduzioni delle imposte sono disperse su molti obiettivi e, peraltro, quasi interamente coperte da aumenti di altre imposte.

La riduzione delle prime due aliquote IRPEF, al netto dell'intervento su detrazioni e deduzioni, vale a regime, cioè dal 2014, circa 4,8 miliardi. Si tratta di risorse ingenti che finiscono solo in modesta parte, quella di cui beneficeranno i lavoratori dipendenti, a ridurre il cuneo fiscale. E non incideranno in alcun modo sugli oneri a carico delle imprese.

La stessa somma dovrebbe essere utilizzata per l'abbattimento del cuneo, agendo sulla detrazione per lavoro dipendente e sull'IRAP. Ciò darebbe un ulteriore contributo (dopo quelli previsti dal DL n. 201/2011), a ridurre il differenziale competitivo delle imprese italiane rispetto a quelle dei principali partner europei e internazionali.

Sicuramente positiva la proroga e l'aumento dello stanziamento delle misure per l'incremento della produttività del lavoro, così come le maggiori risorse destinate alla realizzazione di alcune grandi opere e l'aver disposto tagli di dimensioni contenute delle risorse per il Mezzogiorno e delle altre aree sottoutilizzate.

Queste misure, tuttavia, non sono sufficienti a consentire un recupero in termini di maggiore competitività e crescita. Inoltre, invece che da interventi sulle spese, sono controbilanciate da interventi che finiscono per inasprire, direttamente o indirettamente il carico fiscale sulle imprese (es. deducibilità dal reddito di imprese delle spese per auto aziendali, imposta sulle transazioni finanziarie, stabilizzazione degli incrementi di accisa sui carburanti).

Allo stesso modo, delude l'assenza nel testo delle norme di attuazione della Direttiva Late Payments (2011/7/UE). È paradossale che si continui a prender tempo su un provvedimento molto atteso dalle imprese, mentre si anticipi il recepimento di una Direttiva che ancora non c'è, quella in materia di imposizione sulle transazioni finanziarie. Al riguardo, l'implementazione anticipata rischia di rendere più facilmente eludibile la base imponibile, con evidenti ripercussioni negative sul mercato finanziario italiano.

Rendere operativa la Direttiva sui pagamenti e fissare termini inderogabili per la Pubblica Amministrazione è invece urgente e non rinviabile. Non si tratta solo di ristabilire un corretto rapporto tra amministrazioni pubbliche e fornitori, centrale in ogni paese civile, ma soprattutto di mettere fine alla grave crisi di liquidità in cui versano le imprese in una fase caratterizzata da forti restrizioni nell'accesso al credito.

Luci e ombre anche sulla qualità dei tagli alla spesa, che sono sostanzialmente lineari. Non si tratta, infatti, di oculate e mirate riduzioni, risultato di un'analisi approfondita dei meccanismi attraverso cui la spesa pubblica viene generata.

In particolare, i tagli alla spesa sanitaria ricadono, ancora una volta, soltanto sui fornitori di beni e servizi, senza intervenire sulle inefficienze organizzative e sull'articolazione delle strutture ospedaliere. È, invece, necessario uscire dagli interventi-tampone utili solo a far cassa e ripensare complessivamente il sistema in una logica di efficienza e innovazione.

I tagli rischiano quindi di essere temporanei, come già accaduto in passato, di tradursi in diminuzioni della spesa per investimenti e, dal punto di vista degli enti territoriali, in aumento della pressione tributaria e tariffaria locale.

Per contro, non mancano singole positive misure di razionalizzazione della spesa pubblica, come quelle in materia di giustizia, finalizzate a deflazionare il contenzioso civile e a migliorare la produttività degli uffici, e quelle dirette a incrementare i controlli e la trasparenza della spesa pubblica, applicate anche alle amministrazioni locali.

In questo quadro avrebbe dovuto inserirsi anche il riordino degli enti di ricerca, con l'obiettivo di evitare duplicazioni e sovrapposizioni e rafforzare le azioni di trasferimento tecnologico tra il sistema pubblico di ricerca e il sistema delle imprese.

#### **4. Interventi sulle entrate**

##### **4.1. Fisco (art. 12, art. 8, co. 23)**

Oltre agli interventi di riduzione dell'IRPEF (rimodulazione delle prime due aliquote) e al positivo stanziamento di risorse finalizzate a un accordo per la produttività, sono previsti altri interventi che inaspriscono il prelievo fiscale sulle persone e sulle imprese.

L'intervento sull'IRPEF si compone di una riduzione di un punto delle prime due aliquote (minor gettito a regime di circa 6 miliardi) e di una riduzione di molte detrazioni e deduzioni di imposta, attraverso l'introduzione di una franchigia e di un tetto complessivo alle detrazioni. L'effetto di tali limitazioni è di un maggior gettito IRPEF di 1,1 miliardi a regime (ma 1,9 nel 2012 per la retroattività della decorrenza). La riduzione netta dell'Irpef è dunque a regime pari a 4,8 miliardi (2,2 miliardi nel 2013 per effetto della retroattività dell'intervento su detrazioni e deduzioni).

In secondo luogo, si conferma, sia pure in misura più contenuta di quello previsto a legislazione vigente, l'aumento delle aliquote IVA a partire dal secondo semestre 2013, contrariamente a quanto annunciato nel corso degli incontri tra governo e parti sociali. L'aumento sarà di un punto percentuale (dal 10 all'11%, e dal 21 al 22%) e non di due come inizialmente previsto.

Vengono inoltre resi permanenti gli incrementi di accisa sui carburanti disposti ai fini del finanziamento degli interventi per il terremoto che ha colpito l'Emilia: +1,1 miliardi di maggior gettito al lordo dell'aumento del rimborso per gli autotrasportatori<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Una quota delle maggiori entrate previste sarà destinata ad assicurare il conseguente aumento del rimborso delle accise all'autotrasporto merci per 159,1 milioni di euro nel 2013 e 212,2 milioni per ciascuno degli anni 2014 e 2015.



Una parte del maggior gettito reperito con la Legge di Stabilità è destinato a coprire le maggiori spese per l'aumento delle risorse del Fondo per il trasporto pubblico locale (si veda par. 5.1).

Questi interventi alla fine in buona misura si compensano tra loro, con effetti modesti sui singoli contribuenti. Avrebbe invece avuto un impatto più sensibile sulla crescita del reddito e dell'occupazione concentrare tali risorse esclusivamente sulla riduzione del cuneo contributivo

Sono poi previsti vari interventi che non possiamo giudicare positivamente, sia per l'effetto economico sulle imprese e sulle varie categorie produttive, sia perché confermano la preoccupante tendenza a intervenire in campo fiscale in maniera sempre più frammentaria e legata ad esigenze di gettito, invece che di coerenza e di stabilità dell'ordinamento fiscale.

Tra questi l'ulteriore riduzione della percentuale di deducibilità dal reddito d'impresa delle spese per le auto aziendali, che scende dal 27,5 al 20% (percentuali che peraltro si applicano fino a un costo massimo di 18.000 euro di acquisto del veicolo). Solo pochi mesi fa, la soglia era stata già ridotta dal 40 al 27,5% al fine di recuperare risorse e contribuire al finanziamento della riforma del lavoro.

Questa riduzione interviene prima ancora che la precedente modifica sia entrata in vigore e quindi dal 1° gennaio prossimo si avrà il dimezzamento, dal 40% al 20% della percentuale di deducibilità delle auto aziendali. Ciò peserà sui costi di imprese, professionisti e lavoratori autonomi e accentua i problemi di domanda del settore auto, già in grave difficoltà. Il maggior gettito atteso dalla misura è 597 milioni rispetto al gettito a legislazione vigente, ma l'aggravio, dal 1 gennaio prossimo, per i soggetti interessati sarà di oltre 1,6 miliardi.

Le disposizioni sul rinvio degli effetti fiscali del riallineamento dei valori delle partecipazioni per le banche e holding industriali, costituisce un esempio di cambiamento di regole in corso che tradisce l'affidamento di chi si è avvalso di tale disciplina.

Preoccupa la disposizione (art. 8, co. 23) che copre vari oneri non differibili mediante la riduzione della dotazione finanziaria per l'erogazione dei rimborsi d'imposta. Se ne risulteranno effettivamente rallentati i rimborsi di imposta si accentueranno i problemi finanziari delle imprese, in una fase come quella attuale di grande restrizione del credito bancario.

La Legge di stabilità prevede poi l'introduzione di un'imposta di bollo dello 0,05% sulle transazioni finanziarie concluse dal 1° gennaio 2013, con modalità applicative ancora da definire.

Senza entrare in questa sede nel merito degli aspetti negativi e delle difficoltà operative delle imposte sulle transazioni in un mercato dei capitali sempre più mobile e globale, va rilevato che l'Italia ha scelto di anticipare a livello nazionale l'introduzione di tale imposta, all'indomani della nascita del progetto di cooperazione rafforzata a livello comunitario per l'introduzione in più stati dell'Unione di una "*financial transaction tax*" condivisa sulla base di una proposta della Commissione UE, ancora da precisare nei meccanismi applicativi e operativi.

Sono evidenti i motivi di bilancio che hanno suggerito tale anticipazione. Peraltro, data la dimensione della migrazione di transazioni che la relazione tecnica correttamente assume, bisognerebbe anche tener conto del minor gettito conseguente alla prevedibile migrazione degli intermediari italiani verso altre piazze finanziarie. I rischi di questo progetto sono notevoli e stanno innanzitutto nella ridotta cerchia di Stati europei che si sono dichiarati disponibili, con tutto quel che ne può conseguire e sul funzionamento e sulla dislocazione dei mercati dei capitali. Peraltro anche il raggiungimento dell'obiettivo, condivisibile, di contenere gli eccessi speculativi e destabilizzanti della finanza, risulta indebolito dal limitato numero di paesi che hanno aderito al progetto.

Il processo che porterà ad una dettagliata proposta di FTT armonizzata sia pure solo tra 11 stati su 27 è appena all'inizio e gli aspetti da concordare sono numerosi, posto che ancora non è chiaro se si seguirà completamente l'impianto della proposta elaborata nel settembre 2011 dalla Commissione UE. Sarebbe auspicabile che l'implementazione in Italia di una nuova tassa di questo tipo avvenisse almeno di pari passo con il processo europeo, evitando in tal modo l'eventualità di ambiti applicativi inizialmente difformi da quelli che verranno ipotizzati in sede UE.

#### **4.2. Risorse finalizzate all'accordo su produttività (art. 12, co. 3)**

Va giudicato positivamente lo specifico stanziamento di risorse per la proroga delle misure per l'incremento della produttività del lavoro. Lo stanziamento (1,6 miliardi di competenza 2013) pur rappresentando un incremento rispetto alle risorse utilizzate per la medesima finalità – detassazione del salario di produttività - nel 2012 (1 miliardo circa) e negli anni precedenti, va reso strutturale.

A nostro avviso un accordo sulla produttività dovrebbe fondarsi su un sistema di relazioni industriali regolato e, pertanto, su un assetto della contrattazione collettiva che assegni a ciascun livello di contrattazione, sia nazionale che aziendale, obiettivi ben delineati. In quest'ottica, l'accordo dovrebbe rendere gli incrementi retributivi funzionali alla competitività del sistema produttivo.

Ed è proprio su questo modello che Confindustria sta lavorando, proseguendo nel percorso avviato nel 2009 e nel 2011, per valorizzare la contrattazione aziendale come momento centrale per il recupero della produttività.

L'obiettivo è di rafforzare le scelte già compiute con l'Accordo Interconfederale del 28 giugno 2011, aggiungendo un ulteriore, importante tassello al quadro di regole con questo definite: la possibilità di incidere sulla parte economica, per la prima volta demandando al secondo livello di contrattazione - e ancorandolo a parametri di produttività - parte del salario definito nel contratto collettivo nazionale.

## **5. Interventi sulla spesa**

### ***5.1. Andamenti programmatici delle spese delle PA***

I quadri relativi al conto economico delle PA, sottostanti il DDL Stabilità 2013, evidenziano una sostanziale tenuta dell'azione di ridimensionamento della spesa avviata nell'ultimo biennio e concentratasi soprattutto nel corso dell'ultimo anno.

Rispetto ai quadri tendenziale e programmatico della precedente Legge di Stabilità, le manovre correttive adottate quest'anno hanno sensibilmente ridimensionato gli aumenti nominali della spesa pubblica previsti nell'anno in corso e soprattutto a partire dal 2014. Con il DDL Stabilità 2013 tale azione correttiva viene confermata e in parte rafforzata.

Il risultato programmatico è una crescita nominale della spesa di dimensioni più contenute anche rispetto all'ultimo quadro tendenziale (Aggiornamento del DEF 2012) e sensibilmente più accentuate rispetto ai precedenti. Se, quindi, la spesa finale complessiva continua a crescere in termini nominali su livelli più bassi rispetto al passato, in rapporto al PIL il DDL Stabilità evidenzia una contenuta e costante discesa, ma restando superiore al 50% (passando dal 51,2% del 2012, al 50,3% del 2015, cioè ad un livello leggermente più basso del 50,5% del 2011).

Rispetto alle manovre di contenimento della spesa corrente – che hanno interessato la gran parte degli aggregati principali (lavoro dipendente, consumi intermedi, pensioni e sanità) – sono principalmente due le voci che continuano a mantenere un andamento divergente dal complessivo contenimento:

- le “altre prestazioni sociali”, che comprende anche le varie forme di integrazione salariale utilizzate a fronte di situazioni di crisi aziendale e occupazionale; rispetto alle previsioni del DEF 2012 (aprile), si è operata una sensibile correzione in aumento nell'Aggiornamento (settembre) per tutto il triennio 2013-2015;

- la spesa per interessi, che presenta una crescita costante e molto accentuata, già evidenziata dall'Aggiornamento del DEF 2012 e attribuita alle tensioni sui mercati finanziari e alle loro ripercussioni sui tassi di interesse del debito pubblico.

Pur a fronte di una tendenza alla riduzione delle tensioni sui mercati finanziari, la spesa per interessi chiama direttamente in causa il debito pubblico e la sua costante espansione, rispetto alla quale sono attese misure di ridimensionamento derivanti dai piani di dismissioni patrimoniali (pari a circa 1 punto percentuale di PIL l'anno per i prossimi 5 anni) annunciati dal Governo per i prossimi mesi.

Le riduzioni attese di spesa si concentrano nei consumi intermedi. L'azione di *spending review* su queste spese è divenuta progressivamente più incisiva tra la presentazione del DDL Stabilità 2012 (Aggiornamento DEF 2011) e di quello del 2013. Partendo dalle misure adottate (DL n. 52/2012 e soprattutto DL n. 95/2012), il DDL Stabilità 2013 recepisce le precedenti riduzioni di spesa e le incrementa per gli anni 2013-2014 rispettivamente fino a circa 8 e 10,7 miliardi di euro. Sul loro effettivo conseguimento e sui loro effetti anche sul sistema produttivo si nutrono, tuttavia, alcune riserve, sulle quali è opportuna una riflessione.

Riguardo alla spesa in c/capitale delle PA, il DDL Stabilità opera soprattutto un assestamento rispetto alle previsioni definite nell'ambito dei precedenti DEF, soprattutto in termini di incremento delle previsioni di spesa rispetto ad un andamento di sensibile riduzione definito dalla precedente Legge di Stabilità 2012 (Aggiornamento DEF 2011).

In particolare, a fronte delle esigenze di ridimensionamento della spesa pubblica, quella per investimenti fissi lordi ha complessivamente ricevuto un trattamento meno drastico rispetto alle previsioni della precedente legge. Viene in questo modo manifestata una intenzione di preservare, per quanto possibile, margini di risorse disponibili per limitare gli effetti depressivi sull'economia derivanti dal complesso della manovra finanziaria.

Tuttavia, non si può non manifestare una certa delusione rispetto all'esigenza di utilizzare gli investimenti infrastrutturali come leva per rilanciare la crescita. Le nuove risorse sono limitate (solo 1,3 miliardi effettivi nel 2013, cioè al netto di 300 milioni destinati a transazioni) e assegnate soprattutto ai grandi cantieri già aperti, mentre non si rinvergono altre risorse per nuovi investimenti.

Circa il loro impatto, di particolare importanza è l'analisi dell'articolazione della spesa per investimenti fissi lordi tra i diversi livelli amministrativi. I dati contenuti nella Relazione Tecnica evidenziano una tendenza in atto già da alcuni anni di maggior tenuta della spesa per investimenti fissi lordi dell'Amministrazione statale rispetto a quella degli enti locali.

Sul piano degli impatti sul sistema economico, il mantenimento della spesa per infrastrutture a livello statale e la riduzione della spesa a livello locale genera effetti controverosi: positivi, ma concentrati sulle specifiche aree di localizzazione degli investimenti, negativi, se si considera l'intero territorio. In particolare, per le economie locali, la riduzione degli investimenti fissi lordi determina anche una minore efficienza e qualità dei servizi pubblici. Per questa ragione sarebbe necessario intervenire sui meccanismi del Patto di stabilità interno per recuperare margini di spesa da destinare alle infrastrutture locali.

### **5.2. Riduzione della spesa dei ministeri (art. 3)**

Rispetto al quadro tendenziale, desunto dalle riduzioni di spesa disposte dal DL n. 95/2012 in aggiunta a quelle del precedente DL n. 98/2011, il DDL Stabilità provvede a definire nel dettaglio per ciascun Ministero interessato i tagli aggiuntivi disposti dal primo provvedimento, che ammontano a 1,8 miliardi di euro nel 2013 e 1,6 miliardi di euro dal 2014 in poi<sup>2</sup>.

Il DDL conferma quanto previsto dal DL n. 95/2012 in termini di obiettivi di riduzione di spesa per gli anni 2013 e 2014 e ne estende l'applicazione al 2015 e seguenti; la spesa in c/capitale incide per il 47% nel 2013, il 48% nel 2014 e il 41% nel 2015, parzialmente compensata dai nuovi finanziamenti disposti per alcune grandi opere pubbliche di competenza statale.

Proprio in funzione di una riallocazione di risorse pubbliche orientate alla crescita, sarebbe stato da attendersi una *spending review* più incisiva sulla spesa dei Ministeri.

### **5.3. Giustizia (art. 3, co. 9-20)**

Il DDL contiene una serie di disposizioni volte a deflazionare il contenzioso civile e a migliorare la produttività degli uffici.

Si interviene nuovamente sugli importi del contributo unificato, che subiscono ulteriori incrementi soprattutto per i giudizi di impugnazione, sia in un'ottica sanzionatoria rispetto a fenomeni di abuso dello strumento processuale, sia per assicurare copertura finanziaria a misure che, anche attraverso il riconoscimento di premi di risultato, puntano a ridurre i tempi di risposta dei tribunali.

---

<sup>2</sup> Complessivamente, i tagli alla spesa dei Ministeri previsti dal DL n. 98/2011 e dal DL n. 95/2012 ammontano a 1,5 miliardi nel 2012, 5,3 miliardi nel 2013 e 6,6 miliardi dal 2014 in poi.

Come Confindustria aveva già evidenziato in precedenti occasioni, queste previsioni sono condivisibili, perché rispondono - tra l'altro - all'esigenza di orientare la remunerazione dei magistrati e del personale amministrativo a principi meritocratici.

Le disposizioni previste agiscono su uno schema già delineato dalla Manovra economica di luglio 2011. Il DDL semplifica il meccanismo di ripartizione del maggior gettito derivante dagli aumenti dei contributi e rende più trasparente la gestione di queste risorse. In questo contesto, si provvede anche a correggere la sproporzione dell'incremento del contributo per i ricorsi in materia di appalti pubblici e provvedimenti delle Autorità indipendenti, graduandolo in funzione del valore della causa.

#### **5.4. Riduzione della spesa degli enti territoriali (art. 5)**

L'art. 5 prevede ulteriori riduzioni della spesa degli enti territoriali, ridefinendo ulteriormente gli importi collegati agli obiettivi del Patto di stabilità interno per Regioni e Province autonome e aumentando le riduzioni dei trasferimenti erariali dovuti a comuni e province.

In particolare, ai tagli già operati dal DL *spending review*, le regioni ordinarie dovranno aggiungere 1 miliardo di euro l'anno, le Regioni a statuto speciale 500 milioni di euro l'anno, i fondi perequativi e di riequilibrio degli enti locali 500 milioni l'anno e quelli delle province 200 milioni l'anno; complessivamente, i tagli aggiuntivi a Regioni ed enti locali ammontano a 2,2 miliardi di euro l'anno dal 2013.

Sommata a quelli già disposti dal DL *spending review* e dalle precedenti manovre realizzate nel 2011, i tagli a Regioni ed enti locali salgono a 21,4 miliardi nel 2013 ed a 25,1 miliardi dal 2014 in poi.

Come già visto, l'effetto di questi tagli potrebbe essere non irrilevante in termini di azioni di politica economica di natura anticiclica.

Sotto questo profilo, si ribadisce l'esigenza, già manifestata più volte da Confindustria, di permettere agli enti locali più virtuosi di derogare al Patto di stabilità interno, consentendo di utilizzare gli avanzi di bilancio, sia pure con meccanismi di rigoroso controllo, per la spesa per investimenti. In questo senso, occorre puntare con decisione sulle dismissioni di società partecipate da Regioni ed enti locali, svincolando le risorse così ricavate, qualora destinate agli investimenti, dall'applicazione del Patto di stabilità interno.

#### **5.5. Sanità (art. 6)**

In materia sanitaria sono previsti ulteriori tagli alle spese per dispositivi medici (attraverso una significativa riduzione del tetto di spesa) e per le forniture di beni e servizi, portando da 5% a 10% a partire dal 2013 la riduzione dei prezzi stabiliti nei contratti in essere), nonché la proroga al 2013 del blocco delle azioni esecutive nelle Regioni sottoposte a Piano di rientro, limitando in questo modo i diritti delle imprese proprio lì dove si registrano i maggiori ritardi.

Si tratta di interventi che dovranno produrre risparmi di spesa per 600 milioni nel 2013 e di un altro miliardo nel 2014.

Confindustria concorda sulla necessità di razionalizzare la spesa pubblica, tuttavia, questo obiettivo continua a tradursi in interventi che impattano pesantemente sulle imprese. Così è stato con il provvedimento sulla *spending review*, così sta succedendo nel dibattito parlamentare riguardante la conversione in legge del decreto legge in materia sanitaria e così accade per la Legge di Stabilità 2013.

Si continua a tagliare, da un lato, la componente privata dei consumi intermedi e del settore sanitario e, dall'altro, l'offerta pubblica di beni e servizi sanitari prodotti da privati senza intervenire altrettanto efficacemente sulla componente "pubblica-pubblica" della spesa (personale, articolazione delle strutture ospedaliere, inefficienze organizzative). Ciò sta già portando ad una riduzione dei livelli di servizio a danno dei cittadini.

Va anche detto che in molti casi gli scarti dei prezzi praticati rispetto ai valori medi possono dipendere da fattori contrattuali, dalla precisa qualità e quantità del bene o servizio oggetto del contratto.

La sanità è un sistema complesso ed articolato. Non si può governarlo in maniera occasionale, non organica e con logiche che, a posteriori, si rivelano spesso inadatte ed inefficaci perché non incidono sulle determinanti economiche dei processi produttivi e non prestano attenzione al rispetto di quegli standard di qualità necessari nel campo della tutela della salute.

Sul piano fiscale, inoltre, non si aiutano le famiglie a sostenere la spesa sanitaria privata, spesa ormai necessaria tenuto conto delle carenze di quella pubblica. Al contrario questo pilastro di offerta sanitaria viene penalizzato, prevedendo una riduzione delle deduzioni e delle detrazioni a finalità sanitaria<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> In particolare, nell'ambito degli oneri deducibili, la prevista franchigia di 250 euro si applica:

- nel caso di spese mediche e di assistenza specifica necessarie nei casi di grave e permanente invalidità o menomazione sostenute dai soggetti portatori di handicap;
- al plafond dei contributi versati ai fondi sanitari integrativi del Servizio sanitario nazionale di cui all'articolo 9 del D. Lgs. n. 229/99.

Quanto alla revisione delle detrazioni, la franchigia, sempre di 250 euro, si applica:

- alle spese mediche e di assistenza specifica, diverse da quelle di cui agli oneri deducibili, alle spese chirurgiche nonché a quelle per prestazioni specialistiche e per protesi dentarie e sanitarie;
- alle spese sostenute per gli addetti all'assistenza personale nei casi di non autosufficienza.

Occorre invece individuare, pur rimanendo nell'ambito di un sistema sanitario pubblico, un nuovo equilibrio fra la sanità pubblica e le nuove forme di sanità complementare. L'obiettivo è perseguire la sostenibilità nel tempo della copertura universalistica – in relazione ai vincoli di finanza pubblica e alla necessità di procedere gradualmente alla riduzione della pressione fiscale – non con politiche di taglio che incidano sui fattori produttivi, ed in particolare sui privati, ma attraverso lo sviluppo del secondo pilastro sanitario sostenuto da adeguate politiche fiscali.

Sul piano istituzionale, è necessario rivedere lo squilibrio di poteri fra Stato centrale e regioni affinché il primo possa svolgere pienamente funzioni di garanzia e di controllo.

#### **5.6. Controlli e trasparenza della spesa e incarichi di consulenza delle società in house (art. 7, co. 1-11)**

Positive le misure dirette a incrementare i controlli e la trasparenza della spesa pubblica, che vengono applicate anche alle amministrazioni regionali e locali. Nel complesso la norma è coerente con l'azione che il Governo ha intrapreso per arginare lo spreco di risorse pubbliche. Il riferimento è, in particolare, al DL Spending Review e al DL sui costi delle Regioni e degli Enti locali.

Si rileva, tuttavia, che nel provvedimento non si tiene conto dell'esigenza di destinare risorse, anche derivanti da tagli ad alcune voci di spesa, per valorizzare il merito e le *performance* positive degli uffici pubblici, come previsto dalla riforma del lavoro pubblico di cui al D. Lgs. n. 150/2009. In questo senso, la norma che prevede limiti ai rinnovi di incarichi a esperti esterni alla PA andrebbe estesa anche ai soggetti collocati in posizione dirigenziale, destinando gli eventuali risparmi di costi all'implementazione della riforma del lavoro pubblico del 2009.

Il comma 11 prevede, poi, che le società *in house* delle PA (art. 4, co. 10, DL n. 95/2012) possano affidare incarichi di consulenza nel rispetto dei criteri contenuti nell'art. 7, co. 6 e 6-bis, D. Lgs. n. 165/2001.

Si tratta di una limitazione particolarmente incisiva, estesa anche alle società *in house* della PA, che erano diventate lo strumento attraverso il quale le PA, soprattutto locali, affidavano consulenze da utilizzare in modo piuttosto disinvolto, anche nell'ambito nell'ente partecipante.

#### **5.7. Lavoratori salvaguardati (art. 8, co. 11)**

Tra i finanziamenti di esigenze indifferibili viene autorizzata la spesa di 100 milioni di euro per l'anno 2013 per finanziare interventi di natura assistenziale in favore delle ca-



tegorie di lavoratori salvaguardati dalla riforma pensionistica. Le modalità di utilizzo del relativo fondo saranno successivamente stabilite con apposito DPCM, di concerto con il Ministro del lavoro e con il Ministro dell'economia e delle finanze.

Si tratta di un ulteriore intervento, anche se di diversa natura, in favore dei lavoratori cosiddetti "esodati", che necessita di chiarimenti specie in merito al tipo di misura finanziata ed ai potenziali destinatari.

Più in generale, la delicata vicenda dei soggetti salvaguardati dalla riforma pensionistica è stata oggetto in questi mesi di diversi interventi normativi che ne hanno ampliato il numero (dai 65.000 stimati in origine si è giunti a 120.000).

Ciononostante, da più parti si va rappresentando l'esigenza di ampliare ulteriormente la platea dei destinatari.

Al riguardo, pur se consapevoli dei costi sociali ed economici della riforma (non solo per i lavoratori già prossimi alla pensione, ma anche per le imprese che abbiano a breve esigenze di ristrutturazione), va considerato che nuovi interventi di deroga alla riforma non solo necessiterebbero di un ulteriore consistente stanziamento finanziario, ma rischierebbero di vanificare l'obiettivo – che Confindustria assolutamente condivide – di garantire l'equilibrio finanziario del nostro sistema pensionistico.

In realtà, il vero problema posto dalla riforma è di più lungo orizzonte: l'allungamento della vita attiva richiederà un notevole adattamento di pianificazione di vita, di pratiche aziendali, di strutture retributive. Nel contempo, grande attenzione va posta a facilitare e incentivare l'ingresso dei giovani nel mondo del lavoro.

Bisogna quindi pensare a forme di solidarietà intergenerazionale, che prevedano, da un lato, la riduzione dell'orario di lavoro del lavoratore anziano e, dall'altro, l'assunzione di giovani: il tutto ovviamente accompagnato da concreti meccanismi di incentivazione dei soggetti in causa (anziano, giovane, azienda).

### ***5.8. Finanziamento opere infrastrutturali (art. 8)***

In tema di infrastrutture, vengono finanziate spese prevalentemente concentrate nel 2013. Complessivamente i finanziamenti ammontano a circa 1.6 miliardi di euro nel 2013, 500 milioni nel 2014, 930 milioni nel 2015 e 400 milioni nel 2016.

Solo l'assegnazione al Fondo sviluppo e coesione (300 milioni nel 2013) non dovrebbe generare investimenti, in quanto destinata a far fronte ad oneri transattivi per la mancata realizzazione di opere già affidate (come nel caso del Ponte sullo Stretto).

Pur apprezzando lo sforzo di aver reperito risorse per la prosecuzione di alcune grandi opere e per il mantenimento di interventi manutentivi nei settori ferroviario e strada-

le, va evidenziata l'assenza di risorse per aprire nuovi cantieri, al fine di impostare un'azione più incisiva di sostegno alla crescita basata sugli investimenti infrastrutturali, sulla quale si registra da tempo un generale consenso politico ed istituzionale.

La strategia adottata negli ultimi tempi in materia di infrastrutture fa leva quasi esclusivamente sul capitale privato. Tuttavia, le misure di incentivazione, anche di carattere fiscale, finora ipotizzate, agiscono per lo più in sostituzione di quote di (co)finanziamenti pubblici non più esistenti o divenuti nel frattempo insufficienti a garantire l'equilibrio economico dei relativi Piani Economico Finanziari (PEF) e soffrono di alcune importanti limitazioni, che rischiano di minarne l'efficacia.

Al riguardo, va quindi segnalata l'esigenza di un'azione più incisiva di riallocazione della spesa a favore degli investimenti.

### ***5.9. Trasporto pubblico locale (art. 9)***

È prevista l'istituzione di un Fondo per il TPL ("Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale, anche ferroviario, nelle regioni a statuto ordinario").

La copertura finanziaria verrà definita, entro il 31 gennaio 2013, con un DPCM, che fisserà il livello di compartecipazione ai proventi delle accise su gasolio e benzina tale da assicurare che la dotazione sia pari a 465 milioni di euro per il 2013, 443 milioni per il 2014 e 507 milioni per il 2015. Tali risorse sono aggiuntive a quelle già previste da precedenti fondi e misure di compartecipazione al gettito erariale sui carburanti e consentono di rendere disponibili 4.928 milioni di euro da ripartire per ciascuno degli anni 2013, 2014 e 2015.

Rispetto all'attuale sistema, il nuovo Fondo prevede un'allocazione basata non più sul criterio storico, ma su parametri maggiormente orientati all'efficienza e all'equilibrio della gestione.

Nel complesso, l'intervento cerca di far fronte ai notevoli squilibri di bilancio delle aziende di TPL diffusi in quasi tutte le regioni, che avrebbero potuto condurre ad un sensibile ridimensionamento dei servizi all'utenza.

Riteniamo, tuttavia, che non si possa continuare a riproporre questo meccanismo per verso di copertura dei disavanzi senza incidere in alcun modo sulle inefficienze gestionali che li generano. Peraltro, queste ultime sono finanziate attraverso aumenti dei costi dei carburanti, che impattano sui costi di produzione e sui prezzi al consumo, generando inflazione e riducendo la competitività dei prodotti.

L'introduzione di una regolamentazione all'accesso delle risorse del nuovo Fondo TPL è quindi positiva, tenuto conto dei margini limitati concessi alla normativa statale nel regolare i servizi pubblici locali (anche a seguito dei referendum e della successiva Sentenza della Corte Costituzionale n. 199/2012). Questo meccanismo risulta però insufficiente a garantire un effettivo recupero di efficienza del TPL, in quanto il mancato rispetto dei criteri di gestione potrà solo ridurre l'accesso al Fondo, ma non comporta alcun obbligo di selezionare sul mercato gli operatori alternativi secondo criteri di efficienza. Sotto questo profilo, si segnala che la stessa Commissione Europea, con la recente comunicazione *Single Market II*, intende procedere ad una profonda revisione del Reg. CE n. 1370/2007, introducendo, almeno nel trasporto ferroviario locale, l'obbligo dell'affidamento con gara.

## **6. Mezzogiorno e politiche di coesione**

Per quanto riguarda il Mezzogiorno, il DDL di stabilità contiene prevalentemente interventi di natura finanziaria: da un lato, ripartendo le riduzioni stabilite dalla spending review, dall'altro riducendo le spese rimodulabili dei programmi dei singoli Ministeri.

Nel complesso le operazioni di carattere finanziario in favore del Mezzogiorno e le altre aree sottoutilizzate comportano riduzioni di dimensioni limitate, quindi non mettono in discussione impostazione ed operatività della politica. In alcuni casi sono utili ad eliminare residui di bilancio non più attivi, o a rimodulare la spesa in maniera più sostenibile nel tempo. Il rifinanziamento del cofinanziamento ne garantisce, viceversa, la prosecuzione futura, soprattutto per la parte finanziata con risorse europee.

Le misure del DDL rinviano, quindi, al rafforzamento delle strutture chiamate ad indirizzare, valutare e accompagnare gli interventi come via privilegiata per un loro pieno ed efficace utilizzo.

Da questo punto di vista, è stata, però, stralciata la norma sulla costituzione dell'Agenzia per la Coesione, sottoposta alla vigilanza del Ministero dell'Economia e delle Finanze, che avrebbe avuto la finalità di rafforzare il centro di competenza nazionale della politica di coesione, conferendogli autonomia e flessibilità di struttura necessari ad una più efficace e tempestiva azione di indirizzo degli interventi. È quindi auspicabile che tale misura venga recepita in futuri provvedimenti.