

COMMISSIONI RIUNITE
BILANCIO, TESORO E PROGRAMMAZIONE (V)
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI
BILANCIO, PROGRAMMAZIONE ECONOMICA (5^a)
DEL SENATO DELLA REPUBBLICA

RESOCONTO STENOGRAFICO

AUDIZIONE

2.

SEDUTA DI LUNEDÌ 3 NOVEMBRE 2014

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE DELLA V COMMISSIONE
 DELLA CAMERA DEI DEPUTATI **FRANCESCO BOCCIA**

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:		Guerrieri Paleotti Paolo (PD)	13
Boccia Francesco, <i>presidente</i>	3	Marcon Giulio (SEL)	13
Audizione di rappresentanti della Banca d'Italia (<i>Attività conoscitiva preliminare all'esame dei documenti di bilancio per il 2015-2017, ai sensi dell'articolo 119, comma 3, del Regolamento della Camera</i>):		Santini Giorgio (PD)	14
Boccia Francesco, <i>presidente</i>	3, 12, 15, 16	Signorini Luigi Federico, <i>vice direttore generale della Banca d'Italia</i>	3, 15
D'Incà Federico (M5S)	13	Simonetti Roberto (LNA)	14
Fanucci Edoardo (PD)	14	Audizione di rappresentanti dell'ISTAT (<i>Attività conoscitiva preliminare all'esame dei documenti di bilancio per il 2015-2017, ai sensi dell'articolo 119, comma 3, del Regolamento della Camera</i>):	
Galli Giampaolo (PD)	12	Boccia Francesco, <i>presidente</i>	16, 22, 25, 28
		Alleva Giorgio, <i>presidente dell'ISTAT</i>	16, 25

N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: Partito Democratico: PD; Movimento 5 Stelle: M5S; Forza Italia - Il Popolo della Libertà - Berlusconi Presidente: (FI-PdL); Scelta Civica per l'Italia: SCpI; Sinistra Ecologia Libertà: SEL; Nuovo Centrodestra: (NCD); Lega Nord e Autonomie: LNA; Per l'Italia (PI); Fratelli d'Italia-Alleanza Nazionale: (FdI-AN); Misto: Misto; Misto-MAIE-Movimento Associativo italiani all'estero-Alleanza per l'Italia: Misto-MAIE-ApI; Misto-Centro Democratico: Misto-CD; Misto-Minoranze Linguistiche: Misto-Min.Ling; Misto-Partito Socialista Italiano (PSI) - Liberali per l'Italia (PLI): Misto-PSI-PLI; Misto-Libertà e Diritti-Socialisti europei (LED): Misto-LED.

	PAG.		PAG.
Baldacci Emanuele, <i>direttore del Dipartimento per l'integrazione, la qualità e lo sviluppo delle reti di produzione e di ricerca dell'ISTAT</i>	28	Audizione di rappresentanti del CNEL (<i>Attività conoscitiva preliminare all'esame dei documenti di bilancio per il 2015-2017, ai sensi dell'articolo 119, comma 3, del Regolamento della Camera</i>):	
Galli Giampaolo (PD)	25	Boccia Francesco, <i>presidente</i>	42, 46
Guerrieri Paleotti Paolo (PD)	24	Marzano Antonio, <i>presidente del CNEL</i> ..	42
Lai Bachisio Silvio (PD)	24	Audizione di rappresentanti di Confindustria	
Librandi Gianfranco (SCpI)	23	(<i>Attività conoscitiva preliminare all'esame dei documenti di bilancio per il 2015-2017, ai sensi dell'articolo 119, comma 3, del Regolamento della Camera</i>):	
Paglia Giovanni (SEL)	23	Boccia Francesco, <i>presidente</i>	47, 50, 52, 54
Tabacci Bruno (Misto-CD)	22	D'Incà Federico (M5S)	51, 54
Audizione di rappresentanti della Corte dei conti (<i>Attività conoscitiva preliminare all'esame dei documenti di bilancio per il 2015-2017, ai sensi dell'articolo 119, comma 3, del Regolamento della Camera</i>):		Fassina Stefano (PD)	51
Boccia Francesco, <i>presidente</i>	28, 38, 40, 42	Galli Giampaolo (PD)	50
Flaccadoro Enrico, <i>consigliere della Corte dei conti</i>	41	Santini Giorgio (PD)	51
Guerra Mauro (PD)	39	Squinzi Giorgio, <i>presidente di Confindustria</i> .	47 52, 54
Melilla Gianni (SEL)	39	ALLEGATI:	
Palese Rocco (FI-PdL)	39, 41	<i>Allegato 1: Documentazione depositata dalla Corte dei conti</i>	55
Squitieri Raffaele, <i>presidente della Corte dei conti</i>	28, 40, 41	<i>Allegato 2: Documentazione depositata dal CNEL</i>	111
Tancredi Paolo (NCD)	39		
Zanoni Magda Angela (PD)	39		

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
DELLA V COMMISSIONE
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI
FRANCESCO BOCCIA

La seduta comincia alle 17.10.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso, la trasmissione televisiva sul canale satellitare della Camera dei deputati e la trasmissione diretta sulla *web-tv* della Camera dei deputati.

**Audizione di rappresentanti
della Banca d'Italia.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'attività conoscitiva preliminare all'esame dei documenti di bilancio per il 2015-2017, l'audizione, ai sensi dell'articolo 119, comma 3, del Regolamento della Camera, di rappresentanti della Banca d'Italia.

È presente il dottor Luigi Federico Signorini, vicedirettore generale della Banca d'Italia, che è accompagnato dal dottor Eugenio Gaiotti, capo del Dipartimento economia e statistica, dal dottor Paolo Sestito, capo del Servizio struttura economica, dal dottor Sandro Momigliano, dirigente presso il Servizio struttura economica, e dalla dottoressa Antonella Dragotto, titolare della Divisione stampa e relazioni esterne.

Do la parola al dottor Luigi Federico Signorini, vicedirettore generale della Banca d'Italia.

LUIGI FEDERICO SIGNORINI, *vice-direttore generale della Banca d'Italia*. Grazie, presidente. Ringrazio le Commissioni.

Ci vediamo dopo poche settimane dall'occasione in cui ho avuto modo di discutere, in questa stessa sede, la Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza (DEF). In quell'incontro ho fornito elementi sul quadro macroeconomico, sullo stato dei conti pubblici, sulle riforme e sulla rispondenza dei programmi alle regole di bilancio. Ritorno molto brevemente su questi aspetti solo per rammentare alcune osservazioni che rimangono particolarmente importanti e per dare conto di alcuni sviluppi degli ultimi giorni.

In primo luogo vorrei ribadire che lo scenario macroeconomico programmatico delineato dalla Nota di aggiornamento è nel complesso condivisibile, come dicevo allora, e in linea con la valutazione dei principali previsori, pur se, come rilevato, soggetto a rischi. L'aumento della volatilità sui mercati finanziari, osservato nelle ultime settimane, non altera il giudizio sullo scenario, ma conferma questi rischi al ribasso e pone ancora di più in risalto l'importanza di politiche volte a ridurre l'incertezza e a sostenere la crescita.

Relativamente alla politica di bilancio, nei giorni scorsi, dopo un confronto con la Commissione europea, il Governo si è impegnato ad accentuare la correzione strutturale programmata per il 2015, portandola a tre decimi di punto percentuale del prodotto e utilizzando a tal fine soprattutto fondi di riserva già previsti nel disegno originale della manovra. Questi aggiustamenti non modificano in misura sostanziale il disegno complessivo della politica di bilancio.

Al riguardo, nel nostro ultimo incontro rilevavo che il Governo aveva ricercato un punto di equilibrio tra le esigenze del sostegno della crescita e la disciplina di bilancio. Data l'eccezionale profondità e durata della recessione, il rallentamento nel processo di aggiustamento dei conti pubblici proposto può contribuire a evitare il rischio di una spirale recessiva. Ricordo nel testo successivo quali sono i prossimi passaggi istituzionalmente noti.

Tenendo conto dell'impegno preso dal Governo, la manovra di bilancio mirebbe a conseguire nel prossimo anno un indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche pari al 2,6 per cento del PIL, a fronte del 3 per cento atteso per quest'anno e del 2,2 per cento stimato per il 2015 in base alla legislazione vigente.

In estrema sintesi, la manovra si caratterizza per una significativa riduzione del cuneo sul lavoro (13,9 miliardi di euro, di cui 2,7 già reperiti con il decreto dello scorso aprile) ed è finanziata soprattutto con un aumento dell'indebitamento netto, con misure di contrasto all'evasione e con riduzioni nette di spesa, escludendo da quest'ultima il credito d'imposta per i redditi medio-bassi.

L'impatto della manovra sul prodotto dipenderà, tra l'altro, dalle modalità con cui verranno effettuati i risparmi di spesa. Sarà cruciale l'effetto sulla fiducia di famiglie e imprese, che può essere rilevante se le misure adottate saranno percepite come un orientamento duraturo di politica economica.

Rispetto agli andamenti a legislazione vigente, gli interventi programmati determinerebbero nel 2015 un aumento dell'indebitamento netto di circa 6 miliardi di euro (0,4 per cento del PIL). Come è noto alle Commissioni, questi numeri sono cambiati rispetto al nostro precedente appuntamento per effetto degli eventi intervenuti nel frattempo.

Sulla base delle informazioni disponibili, la manovra ridurrebbe le entrate di un miliardo di euro e accrescerebbe le spese di 4,9 miliardi di euro. Riclassificando tra le entrate il credito di imposta per i redditi medio-bassi, che ha natura

ibrida ed è formalmente contabilizzato come un aumento di spesa, entrambi gli aggregati verrebbero ridotti dagli interventi, rispettivamente, di circa 8 e di circa 2 miliardi di euro.

Nel 2016 l'effetto sul disavanzo sarebbe sostanzialmente nullo, mentre è programmata un'azione restrittiva nel 2017.

In assenza di un quadro programmatico ufficiale analitico, si può stimare che, per effetto della manovra, la spesa primaria complessiva, che include il credito d'imposta per i redditi medio-bassi, aumenti rispetto al 2014 dello 0,7 per cento, sostanzialmente in linea con il tasso di inflazione atteso. L'incidenza sul prodotto delle entrate rimarrebbe pressoché stabile.

Nel seguito di questa relazione mi concentrerò solo sui principali interventi: la riduzione del cuneo fiscale sul lavoro, le altre misure di sostegno dell'economia, il finanziamento delle riforme dell'istruzione e del mercato del lavoro, le principali modalità di copertura (riduzioni di spesa, contrasto all'evasione, clausole di salvaguardia) e concluderò con alcuni commenti di carattere generale.

Parlando innanzitutto degli interventi volti a ridurre il cuneo fiscale sul lavoro, il disegno di legge del Governo prevede diversi interventi di questo genere. Viene reso permanente il credito d'imposta per i lavoratori dipendenti con redditi medio-bassi. Il costo del lavoro per gli occupati a tempo indeterminato viene escluso stabilmente e in modo generalizzato dalla base imponibile dell'IRAP. Per i lavoratori assunti nel 2105 con contratto a tempo indeterminato, il datore di lavoro sarà, inoltre, esonerato per tre anni dal versamento dei contributi previdenziali.

Secondo le valutazioni ufficiali, complessivamente queste misure comporterebbero maggiori oneri per circa 11 miliardi di euro nel 2015, quasi 13 nel 2016 e 12,5 nel 2017.

Il credito di imposta per i lavoratori dipendenti con redditi medio-bassi, introdotto in via temporanea nella scorsa primavera, diventa permanente. Al finanziamento della misura, che è pari a 9,5 miliardi di euro annui, concorrono le

risorse già destinate a tale scopo, soprattutto con riduzioni di spesa, dal provvedimento di aprile.

Il disegno del credito d'imposta è sostanzialmente analogo a quello del provvedimento che è attualmente in vigore. Dal 2015 il *bonus* viene erogato per l'intero anno, anziché per otto mesi come nel 2014. Il valore annuo massimo del credito d'imposta passa, quindi, da 640 a 960 euro.

La stabilizzazione del beneficio, agendo sulle aspettative delle famiglie circa il loro reddito disponibile futuro, concorrerà ad accrescere l'impatto positivo della misura sui consumi. Può anche rappresentare uno stimolo alla partecipazione al mercato del lavoro per persone con un salario potenziale contenuto.

Nel disegno di legge presentato dal Governo il *bonus* viene erogato nell'importo massimo di 960 euro annui a tutti i contribuenti con redditi da lavoro dipendente e assimilati, a condizione che la loro imposta lorda sia superiore alla detrazione da lavoro e che il reddito complessivo non superi i 24.000 euro annui.

L'importo del beneficio si riduce linearmente per i contribuenti con redditi compresi tra questa soglia di 24.000 euro e 26.000 euro. Restano dunque esclusi dal godimento del *bonus* sia i lavoratori con redditi superiori a questa cifra sia quelli con redditi inferiori a circa 8.100 euro annui. L'entità del beneficio è rapportata al periodo di lavoro annuo ed è indipendente dalla struttura familiare del contribuente.

Rispetto al quadro tendenziale per il 2015, la riduzione dell'aliquota media effettiva per i lavoratori coinvolti è significativa, soprattutto nel caso dei redditi appena superiori a 8.100 euro. L'effetto sulle aliquote marginali è dovunque nullo, con l'unica eccezione dei contribuenti con redditi compresi tra 24.000 e 26.000 euro, per i quali il rapido calo del credito d'imposta determina un sensibile aumento delle aliquote marginali effettive in questo ristretto intervallo, che raggiungono livelli molto elevati. Sarebbe opportuno in pro-

spettiva, per attenuare tale problema, ampliare la fascia di reddito in cui il beneficio linearmente si riduce.

Quanto all'IRAP, il costo del lavoro per gli occupati a tempo indeterminato viene escluso dalla base imponibile dell'imposta a partire dal 2015. La misura va nella direzione di semplificare la struttura dell'imposta, assorbendo di fatto alcune forme parziali di deduzione già previste dalla normativa vigente. Vengono contestualmente abrogate le disposizioni di riduzione delle aliquote della scorsa primavera.

Complessivamente le misure in materia di IRAP determinano un minore gettito valutato ufficialmente in 2,7 miliardi di euro nel 2015 e nell'ordine di 4 miliardi di euro dal 2016, tenendo anche conto degli effetti indotti sulle imposte sul reddito, dalle quali è attualmente possibile dedurre una quota dell'IRAP gravante sul costo del lavoro.

Non vengono però formalmente abrogati gli sgravi concessi negli scorsi anni, che hanno progressivamente ampliato la deduzione del costo del lavoro a tempo indeterminato dalla base imponibile dell'IRAP. Si introduce infatti un'ulteriore riduzione pari alla differenza, se positiva, tra il costo del lavoro a tempo indeterminato e le deduzioni previste dalla legislazione vigente. In prospettiva sarà utile procedere a una semplificazione delle norme.

Il disegno di legge introduce inoltre un'agevolazione contributiva temporanea per i datori di lavoro del settore privato che assumano dipendenti con contratto a tempo indeterminato nel 2015. Le aziende sarebbero esonerate, per un periodo di tre anni, dal versamento dei contributi previdenziali a loro carico entro un limite massimo di circa 8.000 euro annui.

La natura temporanea dell'agevolazione, l'ampiezza della platea dei potenziali beneficiari e l'entità dello sgravio sono giustificati dalla necessità di imprimere uno stimolo straordinario al mercato del lavoro. Le caratteristiche dell'inter-

vento dovrebbero minimizzarne l'effetto distorsivo e semplificarne l'attuazione e il controllo.

L'adeguatezza delle risorse stanziare (1,7 miliardi di euro nell'anno prossimo e circa 3,3 miliardi di euro nel biennio successivo) dipenderà dalla misura effettiva in cui le imprese sfrutteranno l'agevolazione. Un monitoraggio attento e tempestivo è opportuno.

Questa misura implica una significativa riduzione del costo del lavoro temporanea, per i tre anni di durata del provvedimento, per le imprese che il prossimo anno decideranno di assumere a tempo indeterminato. L'incentivo potrà indurre una più rapida diffusione del contratto di lavoro a tutele crescenti nel tempo, che dovrebbe essere introdotto a seguito del *Jobs Act*.

A differenza di analoghi interventi realizzati in passato, il beneficio non è condizionato a incrementi dell'occupazione aziendale totale o a tempo indeterminato. L'incentivo potrebbe indurre un'anticipazione al 2015 di assunzioni programmate per gli anni successivi, contribuendo a una più rapida ripresa dell'occupazione, che sarebbe altrimenti destinata a seguire con ritardo la ripresa produttiva.

La stabilizzazione del credito d'imposta per i lavoratori dipendenti con redditi medio-bassi, le modifiche della base imponibile dell'IRAP e gli sgravi contributivi per i dipendenti assunti nel 2015 con contratto a tempo indeterminato attenuano l'elevato prelievo sul lavoro.

Si può stimare che, nel caso di un lavoratore dipendente con retribuzione lorda medio-bassa pari a due terzi di quella media di contabilità nazionale, ossia poco meno di 20.000 euro all'anno, e senza carichi familiari, il credito di imposta di 80 euro mensili riduca il cuneo fiscale di 3,6 punti percentuali, al 40,9 per cento.

L'esclusione del costo del lavoro dalla base imponibile dell'IRAP comporta una riduzione ulteriore di circa un punto. Nel caso di un lavoratore assunto con contratto a tempo indeterminato nel 2015, il cuneo risulterebbe sostanzialmente dimezzato per tre anni. I lavoratori assunti

prima della fine dell'anno in corso o dopo il 2015 beneficerebbero solo dei primi due sgravi.

Per un lavoratore dipendente, invece, con retribuzione lorda pari a quella media di contabilità nazionale, circa 29.500 euro annui, escluso quindi dalla fruizione del *bonus* per i redditi medio-bassi, il cuneo fiscale viene ridotto dalla deduzione del costo del lavoro dalla base imponibile dell'IRAP. Per i neo assunti ai quali si applica la decontribuzione, il cuneo si riduce per il triennio di quasi quattordici ulteriori punti, al 33,4 per cento.

Gli altri principali interventi di sostegno dell'economia riguardano l'introduzione di un regime fiscale agevolato per i lavoratori autonomi e gli imprenditori persone fisiche, da cui sono attese minori entrate per circa 0,9 miliardi di euro in ciascun anno del triennio 2015-2017; gli incentivi all'innovazione, con oneri crescenti da 200 milioni di euro nel 2015 a 600 milioni nel 2017; un sostegno al reddito delle famiglie con figli nati o adottati tra il 2015 e il 2017, con oneri che crescono da 200 milioni di euro nel 2015 a un miliardo di euro nel 2017; e le norme relative al TFR, che dovrebbero avere effetti trascurabili sul disavanzo.

Il nuovo regime fiscale agevolato per i lavoratori autonomi e gli imprenditori persone fisiche i cui ricavi siano inferiori a determinate soglie anticipa l'attuazione della delega per la riforma del sistema fiscale, sostituendo i regimi esistenti. L'agevolazione consiste nella possibilità di versare un'imposta sostitutiva pari al 15 per cento del reddito, determinato in modo forfetario in base a coefficienti di redditività diversificati per tipo di attività economica, applicato ai ricavi e considerato al netto dei contributi obbligatori.

A differenza dei regimi agevolativi vigenti, riservati a imprese di nuova costituzione e limitati nel tempo, quello contenuto nel disegno di legge è aperto anche a soggetti già operanti ed è permanente, se i requisiti di accesso continuano a essere rispettati. Con il nuovo regime la tassazione risulta generalmente inferiore ri-

spetto ai sistemi di prelievo vigenti. Si configura un aggravio solo per nuove iniziative.

Sulla base dei dati al momento disponibili, la platea potenzialmente interessata potrebbe raddoppiare rispetto a quella attuale, sfiorando il milione di soggetti, circa un quarto delle persone fisiche titolari di partita IVA.

Le norme proposte hanno il pregio di semplificare gli adempimenti nella determinazione della base imponibile, negli obblighi contabili, nelle comunicazioni del contribuente all'amministrazione finanziaria, riducendo di conseguenza i costi di *compliance*. D'altro canto potrebbero accrescere l'incentivo a occultare parte dei ricavi al fine di rimanere entro le soglie stabilite per accedere al regime, possibilità rafforzata dal fatto che gli strumenti di accertamento induttivo del reddito, quali studi di settore o parametri, non si applicherebbero a questi soggetti.

L'alleggerimento degli oneri di controllo per lo Stato dovrebbe liberare risorse da impiegare nelle verifiche sull'attendibilità dei ricavi dichiarati, che costituiscono la base per accedere alla facilitazione e anche la base di calcolo per la determinazione dell'imposta. Va inoltre sottolineato che l'irrilevanza dei costi effettivamente sostenuti nella determinazione del reddito potrebbe favorire indirettamente fenomeni di evasione tra i fornitori di contribuenti minimi, in quanto questi ultimi non avrebbero più un interesse specifico a richiedere la documentazione delle spese sostenute.

Il rafforzamento degli investimenti delle imprese, soprattutto nell'attività innovativa, è una condizione necessaria per un rilancio duraturo della competitività del sistema produttivo italiano. Il disegno di legge introduce due nuovi strumenti di sostegno all'innovazione: un credito d'imposta per le spese in ricerca e sviluppo eccedenti il valore medio dei tre anni precedenti e il cosiddetto *patent box*, ossia la possibilità di escludere dal reddito d'impresa una parte dei redditi o delle plusvalenze derivanti da marchi, brevetti, opere di ingegno, disegni industriali che

sono il risultato dell'attività di ricerca e sviluppo condotta o all'interno dell'impresa o anche in collaborazione con università e centri di ricerca.

Mentre il credito di imposta incentiva l'impresa a investire in ricerca e sviluppo, il *patent box* consente loro di trarre maggiore profitto dagli eventuali risultati dei progetti innovativi. Il credito d'imposta si presenta come una misura di natura incrementale e temporanea, agevolando solo i maggiori investimenti effettuati tra 2015 e il 2019. Il *patent box* rappresenta, invece, una misura permanente. L'agevolazione concessa nel caso italiano risulta generalmente inferiore a quella ottenibile nei Paesi in cui un regime simile è presente.

La scelta di applicare il credito d'imposta sulla parte di spesa in ricerca e sviluppo eccedente il valore medio dei tre anni precedenti avvantaggerà, in particolare, le aziende innovative appena entrate sul mercato. L'orizzonte pluriennale dello schema potrebbe fornire uno stimolo significativo all'avvio di progetti innovativi. È molto importante minimizzare gli adempimenti per accedere all'incentivo e predisporre un monitoraggio per la valutazione dei suoi effetti.

Viene poi riconosciuto per ogni figlio nato o adottato tra il 2015 e il 2017 un assegno annuo pari a 960 euro, erogato mensilmente per tre anni, a condizione che il reddito familiare sia inferiore a 90.000 euro. Tale limite non opera a partire dal quinto figlio.

Per sostenere i consumi delle famiglie la legge di stabilità attribuisce ai lavoratori dipendenti del settore privato, in via sperimentale, la facoltà di richiedere la liquidazione mensile in busta paga della quota maturanda del trattamento di fine rapporto (TFR) per il periodo da marzo 2015 a giugno 2018. Tale facoltà si aggiunge alle possibilità di richiedere un anticipo del TFR maturato già previsto dalla normativa vigente.

La quota liquidata è assoggettata alla tassazione ordinaria, seppure non al prelievo contributivo, che è in generale superiore a quella cosiddetta separata operante per la liquidazione dell'intero TFR matu-

rato. È anche per via di questo che, nelle valutazioni ufficiali, l'impatto del provvedimento sull'indebitamento netto e sul debito pubblico sarebbero sostanzialmente nulli.

Le aziende con meno di cinquanta dipendenti che non intendono corrispondere tale quota con risorse proprie possono accedere ad appositi finanziamenti, concessi dagli intermediari finanziari, remunerati a un tasso non superiore a quello di rivalutazione del TFR e garantiti da un fondo assicurativo appositamente costituito presso l'INPS e, in ultima istanza, dallo Stato. Il finanziamento, quindi, non comporterebbe costi addizionali per l'impresa, che remunererebbe la banca allo stesso tasso previsto per il credito verso i lavoratori.

È ragionevole supporre che chiederanno la liquidazione del TFR maturando e lo destineranno a finanziare maggiori consumi soprattutto lavoratori soggetti a vincoli di liquidità e quelli a più basso reddito. Questi ultimi hanno maggiori incentivi a esercitare tale scelta anche in considerazione del contenuto livello dell'aliquota marginale dell'IRPEF a cui sono soggetti, che rende meno costosa la liquidazione immediata del TFR.

Secondo le valutazioni ufficiali, circa un quarto del TFR maturato annualmente è trasferito alla previdenza integrativa. Se i lavoratori coinvolti si attendono dai fondi pensione rendimenti maggiori rispetto a quelli del TFR, come avvenuto in effetti negli ultimi dieci anni, è probabile che siano meno propensi a richiederne la liquidazione immediata.

Va sottolineato che lo smobilizzo del TFR maturando inciderebbe negativamente sulla capacità della previdenza complementare o del TFR, se percepito alla fine della carriera, di integrare il sistema pensionistico pubblico, che in prospettiva presenta bassi tassi di sostituzione, soprattutto per i giovani, mediamente più soggetti a vincoli di liquidità.

L'adesione dei lavoratori a basso reddito all'iniziativa aggrava il rischio che questi abbiano in futuro pensioni non adeguate. È dunque cruciale che la tem-

poraneità del provvedimento, motivato dalla fase congiunturale eccezionalmente avversa, venga mantenuta.

È anche opportuno migliorare la trasparenza delle regole pensionistiche per consentire ai lavoratori di effettuare una scelta consapevole sull'opzione loro concessa. Potrebbe servire allo scopo l'invio della cosiddetta busta arancione, ovvero di un estratto conto nozionale che contenga proiezioni della ricchezza pensionistica al variare dello scenario macroeconomico e in funzione della carriera lavorativa di ogni singolo lavoratore.

Quanto al finanziamento delle riforme, vengono stanziati complessivamente 2,5 miliardi di euro nel 2015 e 4,5 miliardi dal 2016 per finanziare la riforma della scuola e quella degli ammortizzatori sociali.

All'inizio di settembre il Governo ha avviato una consultazione pubblica su alcune proposte di riforma del sistema scolastico, incluse nel documento «La buona scuola», e ha annunciato un intervento normativo nei prossimi mesi. L'azione si articolerebbe su due fronti: un piano straordinario di stabilizzazione degli insegnanti precari, da attuarsi in un'unica tornata nell'anno scolastico 2015-2016, e un insieme di riforme strutturali per il medio termine.

Nel disegno di legge di stabilità si istituisce un fondo, con la dotazione di un miliardo di euro per il 2015 e di 3 miliardi di euro a decorrere dal 2016, da impiegare in primo luogo per finanziare le assunzioni. Gli effettivi oneri aggiuntivi per l'amministrazione pubblica saranno tuttavia minori. Bisogna tenere conto delle maggiori imposte e contributi pagati dai neo assunti — pari, secondo le stime ufficiali, a 0,5 miliardi di euro nel 2015 e a 1,4 miliardi di euro a regime — e dei minori esborsi per le indennità di disoccupazione.

Sulla base del documento di settembre verrebbero stabilizzati sostanzialmente tutti gli insegnanti precari iscritti alle graduatorie a esaurimento. Si tratta di 155.000 persone, oltre ai vincitori e agli idonei del concorso bandito nel 2012, altre 7.500 persone. La dotazione del fondo

sarebbe sufficiente a finanziare sia l'innalzamento dell'organico di fatto sia i maggiori costi *pro capite* del personale di ruolo rispetto a quello precario, che viene retribuito solo per i mesi di effettivo impiego e non gode di anzianità di servizio. Viene previsto in futuro il concorso pubblico a cadenza triennale come unico canale di accesso all'insegnamento, in linea col dettato costituzionale.

Investire e investire bene nella scuola è molto importante. Nel confronto internazionale, tuttavia, verrebbe accentuata la caratteristica dell'Italia di avere una spesa per istruzione sbilanciata verso le spese correnti, soprattutto per via di un elevato rapporto tra docenti e studenti. I criteri con cui verrà messa in atto la stabilizzazione dovranno in primo luogo puntare a un innalzamento della qualità del corpo docente, prevedendo una verifica delle effettive capacità delle persone immesse nel sistema.

Nel documento si propone l'introduzione di una serie di differenziazioni che fanno riferimento alla qualità dell'attività degli insegnanti. È importante che nelle valutazioni non si considerino solo gli attestati formali, ma anche gli effettivi risultati e che si tenga conto di valutazioni non solamente interne, ma in qualche misura anche esterne e obiettive.

Vengono poi stanziati 1,5 miliardi di euro in un fondo presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali per far fronte agli oneri connessi con l'attuazione dei provvedimenti di riordino legati al *Jobs Act*. Le aree di intervento previste sono numerose e comprendendo: un ridisegno della struttura e dell'articolazione degli ammortizzatori sociali, inclusa la cassa integrazione guadagni (CIG); una riorganizzazione dei servizi per il lavoro e delle politiche attive; lo stanziamento di fondi per l'attuazione dei provvedimenti normativi volti a favorire la stipula di contratti a tempo indeterminato a tutele crescenti.

Quella degli ammortizzatori sociali è senz'altro materia in cui le ripercussioni immediate per le finanze pubbliche di una riforma che estenda la platea dei lavoratori coinvolti non possono che essere sfa-

vorevoli, perché realisticamente, nel quadro macroeconomico corrente, il saldo tra contributi e prestazioni sarà negativo. Sarà importante, quindi, definire un sistema che a regime possa trovarsi in una condizione di equilibrio strutturale.

Poiché forme e obiettivi dell'intervento non sono ancora definiti in dettaglio, una valutazione compiuta circa la coerenza della dotazione del fondo con le esigenze poste dalla riforma non è ancora possibile a questo stadio.

Le principali fonti di copertura, oltre all'aumento dell'indebitamento netto, sono, come ricordavo, gli interventi di riduzione delle spese, il contrasto all'evasione e, con riferimento agli anni successivi al 2015, l'aumento dell'IVA stabilito dalla cosiddetta clausola di salvaguardia.

Sono programmate riduzioni della spesa per 10,9 miliardi di euro nel 2015, 12,1 miliardi nel 2016 e 13,3 miliardi nel 2017; esse riguardano prevalentemente le amministrazioni locali e i ministeri. In larga misura si demanda alle singole amministrazioni l'individuazione delle aree di spesa sulle quali intervenire. In alcuni casi il disegno di legge interviene con tagli mirati a specifici settori o esborsi, individuati anche sulla base delle analisi condotte nell'ambito della *spending review*.

Le risorse disponibili per le amministrazioni locali vengono ridotte di 6,2 miliardi di euro nel 2015, 7,2 miliardi nel 2016 e 8,2 miliardi nel 2017, principalmente contenendo i trasferimenti dello Stato e le partecipazioni ai tributi erariali.

I tagli sono in parte compensati da un allentamento dei vincoli del patto di stabilità interno per gli enti locali (un miliardo di euro all'anno nel triennio 2015-2017) e, in base alle valutazioni ufficiali, questo intervento dovrebbe tradursi in una maggiore spesa in conto capitale. In altre parole, nelle valutazioni ufficiali si stima che la riduzione delle risorse disponibili per gli enti decentrati si traduca interamente in una riduzione delle spese correnti.

Tuttavia, l'evidenza degli ultimi anni mostra che, a fronte di una riduzione dei

trasferimenti dallo Stato, gli enti decentrati hanno reagito anche aumentando significativamente le entrate e, nell'ambito delle spese, riducendo soprattutto quelle in conto capitale. La spesa per investimenti delle amministrazioni locali si è ridotta di un quarto nel periodo 2010-2013 e un'ulteriore contrazione è prevedibile per l'anno in corso. È importante evitare che questa tendenza prosegua.

Per i ministeri la manovra prevede risparmi di spesa pari a 2 miliardi di euro nel 2015, destinati ad aumentare a 2,4 miliardi nel 2017. Circa il 40 per cento dei tagli riguarda spese in conto capitale. Sono inoltre previsti interventi volti ad aumentare le entrate dei dicasteri per circa 0,4 miliardi di euro nel 2015 e una cifra inferiore nel biennio successivo.

L'azione di contrasto all'evasione è un capitolo importante. In Italia l'evasione fiscale sottrae alla collettività una quantità elevata di risorse, aggrava il prelievo sui contribuenti onesti, distorce le scelte economiche degli operatori, genera condizioni di concorrenza sleale tra le imprese e crea inefficienze nel sistema produttivo.

Il disegno di legge di stabilità compie ulteriori passi rispetto a quelli fatti negli ultimi anni nell'affrontare il problema dell'evasione fiscale. Secondo le valutazioni ufficiali, le misure consentirebbero di reperire risorse per circa 3,5 miliardi di euro annui nella media del triennio. Alcuni interventi sono potenzialmente in grado di incidere sull'evasione; data la natura dei fenomeni considerati, gli effetti di gettito vanno ovviamente stimati con molta cautela.

Tengo a ricordare che stime sistematiche del fenomeno dell'evasione a intervalli temporali definiti non sono disponibili e sono anche obiettivamente non facili da ottenere quasi per definizione.

Una parziale eccezione è costituita dall'IVA, per la quale l'Agenzia delle entrate comunica annualmente la differenza fra il gettito effettivo e quello potenziale stimato. Nella media del triennio che va dal 2009 al 2011 l'indicatore si è attestato al

28,7 per cento del gettito potenziale, quasi sei punti percentuali in meno rispetto al triennio precedente.

Le maggiori entrate deriverebbero principalmente da interventi di contrasto alle frodi che interessano l'IVA (2,6 miliardi di euro). In primo luogo, il regime dell'inversione contabile, chiamato spesso *reverse charge*, viene esteso al settore energetico, agli scambi di quote di emissione di gas serra e ad alcuni servizi relativi ai beni immobili. Sarebbe ulteriormente ampliato, sulla base di un emendamento, in attuazione dell'impegno del Governo a rafforzare la manovra, agli acquisti della grande distribuzione.

Tale meccanismo prevede il trasferimento dell'obbligo di applicare e versare l'IVA dal fornitore all'acquirente dei beni o dei servizi e mira, quindi, a contrastare le frodi nelle quali un fornitore addebita regolarmente l'imposta ma non la versa allo Stato. Lo scorso marzo, presso la 6^a Commissione del Senato, questo istituto aveva messo in luce l'opportunità di un ampliamento dell'ambito settoriale del *reverse charge* nel solco di quanto prefigurato dalla legge delega per la riforma del sistema fiscale. Un meccanismo simile, il cosiddetto *split payment*, viene previsto per gli acquisti di beni e servizi da parte degli enti pubblici.

Per effetto dei suddetti interventi, le imprese che forniscono prevalentemente la grande distribuzione e gli enti pubblici accumulerebbero sistematicamente crediti IVA nei confronti dell'erario, con possibili problemi di liquidità se i rimborsi non saranno tempestivi. È quindi necessario, per il successo della misura, garantire procedure di rimborso semplici e veloci, in linea con gli interventi già previsti dal decreto legislativo sulle semplificazioni fiscali.

Il disegno di legge predispone, per realizzare gli obiettivi di bilancio a partire dal 2016, le cosiddette clausole di salvaguardia, che consistono in un forte inasprimento dell'IVA. Dal 1° gennaio 2016 le aliquote del 10 e del 22 per cento passerebbero rispettivamente al 12 e al 24 per cento; dall'anno successivo salirebbero al

13 e al 25 per cento; infine, a decorrere dal 2018, la più elevata salirebbe al 25,5 per cento. Gli aumenti di aliquote non sarebbero applicati, o sarebbero applicati solo in parte, se fossero adottati provvedimenti alternativi di incremento delle entrate o di razionalizzazione delle spese.

Secondo le valutazioni ufficiali, tali misure produrrebbero un gettito pari a 12,1, 18,5 e 20,5 miliardi di euro rispettivamente nei tre anni che partono dal 2016, tenendo conto delle modifiche al disegno di legge iniziale indicate dal Governo. Il provvedimento, inoltre, riduce gli importi attesi dall'applicazione della clausola di salvaguardia introdotta dalla legge di stabilità per il 2014.

Complessivamente, gli aggravii di imposta connessi con l'applicazione delle suddette clausole di salvaguardia opererebbero a partire dal 2016 e sarebbero pari a oltre 16 miliardi di euro nel primo anno, a 25,5 miliardi di euro nel secondo anno e a 27,5 miliardi di euro nel 2018.

L'utilizzo di clausole di salvaguardia rafforza la credibilità dell'impegno del nostro Paese a proseguire nel processo di consolidamento delle finanze pubbliche, soprattutto quando l'applicazione della clausola è automatica, come avviene per gli inasprimenti dell'IVA indicati nell'attuale disegno di legge di stabilità.

Tuttavia, l'aumento previsto delle aliquote le porterebbe su livelli molto elevati. Per evitarlo, e anche per dare maggiore certezza alla politica di bilancio, è quindi opportuno definire quanto prima provvedimenti riguardanti la razionalizzazione della spesa e dei regimi agevolativi che consentano di non far scattare queste clausole.

Per concludere, il disegno di legge di stabilità attualmente all'esame del Parlamento, pur rivisto lievemente in senso restrittivo rispetto alla proposta originaria, realizza una significativa riduzione del cuneo fiscale sul lavoro, introduce alcuni utili incentivi all'attività innovativa e finanzia riforme potenzialmente importanti relative all'istruzione scolastica e al mercato del lavoro stesso.

Alcuni interventi previsti semplificano principi e meccanismi di imposizione. Chiarezza, semplicità e stabilità delle norme tributarie sono un importante fattore di contesto per le imprese; sarà quindi utile proseguirle ulteriormente nell'attuazione della delega fiscale.

L'intervento sul cuneo fiscale è un passo importante, perché riduce i maggiori oneri che si riscontrano rispetto agli altri Paesi dell'area dell'euro, segnalati più volte anche dalla Banca d'Italia.

Il ridimensionamento dell'IRAP consente un significativo alleggerimento del costo del lavoro ma comprime i margini di autonomia delle regioni, per le quali il tributo rappresenta la principale fonte di finanziamento.

In un assetto efficiente, gli enti decentrati devono poter essere responsabili dei livelli di entrate e di spese e, su questa base, venire giudicati dai cittadini. Inoltre, gli interventi modificano in misura significativa la struttura del tributo, rendendo opportuno avviare una riflessione sul suo ruolo nel sistema fiscale italiano.

Alla copertura finanziaria delle misure, oltre all'aumento dell'indebitamento netto dello 0,4 per cento del PIL, concorrono la riduzione di spesa, interventi di contrasto all'evasione e, dal 2016, inasprimenti di imposte previsti dalle clausole di salvaguardia. Riguardo a questi ultimi, come rilevato, andrebbero rapidamente definiti provvedimenti tali da evitarne l'attivazione.

In larga misura si demanda alle singole amministrazioni l'individuazione delle aree di spesa sulle quali intervenire. Diverse ricerche hanno messo in evidenza grandi differenze di efficienza nell'erogazione dei servizi pubblici tra le diverse amministrazioni e mostrano, quindi, che significativi risparmi di spesa possono essere conseguiti a parità di qualità dei servizi.

A tal fine, è opportuno che il sistema dei trasferimenti agli enti decentrati sia basato su fabbisogni standard, che sia preservato il legame tra imposizione fiscale locale e decisioni di spesa, che sia

disponibile un monitoraggio trasparente della quantità e della qualità dei servizi forniti.

Riguardo al contrasto all'evasione, alcuni interventi inclusi nel disegno di legge di stabilità sono potenzialmente in grado di incidere sul fenomeno. Gli effetti sul gettito, però, non sono facili da stimare.

Occorre evitare, accelerando i rimborsi, un eccessivo accumulo di crediti IVA da parte dei fornitori degli enti pubblici e della grande distribuzione, fenomeno che li penalizzerebbe aggiungendosi, per i primi, a quello dei ritardi nei pagamenti.

L'azione efficace di contrasto all'evasione deve proseguire e non deve comportare in prospettiva un aumento degli oneri amministrativi per i contribuenti, che in Italia sono già molto elevati. Un maggiore sfruttamento delle nuove tecnologie per l'acquisizione di informazioni è quindi essenziale per ridurre i costi, effettuare controlli mirati, stimolare un aumento dell'adempimento spontaneo.

Uno strumento importante da rendere pienamente operativo è lo scambio automatico di dati con le amministrazioni di altri Paesi.

PRESIDENTE. Ringrazio il dottor Signorini e do la parola ai colleghi che intendano porre quesiti o formulare osservazioni.

GIAMPAOLO GALLI. Ringrazio il vicedirettore della Banca d'Italia, Federico Signorini, per la relazione e per il testo consegnato. Come al solito, i documenti della Banca d'Italia hanno il pregio di chiarire molti aspetti e, soprattutto, il quadro di insieme di questo disegno di legge che, come tutte le leggi di stabilità e, prima ancora, delle leggi finanziarie, è molto complesso.

Mi sembra che, complessivamente, la Banca d'Italia ci metta in guardia da alcuni rischi ravvisabili nel quadro macroeconomico e anche in singole misure, ma dando un giudizio positivo laddove si dice che si realizza una significativa riduzione del cuneo sul lavoro, utili incentivi all'attività innovativa, semplificazione nei

meccanismi di imposizione, e così via. La Banca d'Italia ci mette in guardia da alcuni rischi, in particolare, per esempio, da quello relativo all'accumulo dei crediti di imposta dovuto all'ampliamento del criterio dell'inversione contabile.

Ho particolarmente apprezzato la tabella 3, che la Banca d'Italia produce abitualmente e che riassume in maniera comprensibile l'intera manovra. Mi ritrovo su alcuni numeri che sono stati annunciati con forza dal Governo, laddove, nello spiegare la manovra, gli 80 euro sono stati inseriti tra le riduzioni di imposta e non tra gli aumenti di spesa. Il Governo ha, al riguardo, specificato chiaramente che l'analisi è stata effettuata in base alla somma tra il decreto-legge n. 66 del 2014 e il disegno di legge di stabilità, confrontando quindi lo scenario finanziario per il 2014 e quello per il 2015.

Pertanto, i numeri essenziali sostanzialmente tornano perché abbiamo minori spese per 10,948 miliardi di euro, evidenziati al punto *b*), a cui vanno aggiunti circa 3 miliardi di euro che rappresentavano le coperture del decreto-legge n. 66 del 2014; arriviamo, quindi, a 14 miliardi di euro. Per quanto riguarda le minori entrate, ci sono 8 miliardi di euro che, tenendo conto del decreto-legge n. 66 del 2014 e anche del cosiddetto *bonus bebé*, diventano 18 miliardi perché ad essi si aggiungono 10 miliardi di euro. Credo che questi due numeri, ossia minori tasse per 18 miliardi di euro e tagli di spese per 14-15 miliardi di euro, siano noti a tutti.

È vero che ci sono maggiori entrate, ma una parte notevole di esse, come ben chiarito, deriva da norme di contrasto dell'evasione e, una parte davvero ridotta, ancorché significativa dal punto di vista degli effetti che può avere, riguarda invece effettivi aumenti di tassazione su fondi pensione ed enti non commerciali.

Per quanto riguarda le maggiori spese, forse vale la pena ricordare che una parte di queste trova giustificazione nel fatto di essere legata a riforme che voi stessi definite importanti. Mi riferisco, in particolare, al piano per « La buona scuola » e agli ammortizzatori sociali. Il grosso di ciò

che residua consiste in spese a legislazione vigente che, se non proprio per la prima volta, in gran parte per la prima volta, vengono incluse nella legge di stabilità anziché essere decise in corso d'anno. Mi pare che questo completi il quadro e forse renda più chiaro il senso della manovra.

Vi ringrazio ulteriormente per aver prodotto queste tabelle e queste valutazioni.

GIULIO MARCON. Ringrazio anch'io la Banca d'Italia e il dottor Signorini per la relazione di questa sera. Desidero porre un'unica domanda, ma prima vorrei togliermi una curiosità relativamente all'impatto della misura degli 80 euro.

Vedo che lei fa riferimento all'impatto sui redditi medio-bassi; tuttavia, la volta scorsa, il presidente dell'ISTAT disse che, per due terzi, il provvedimento ha beneficiato individui che appartengono a famiglie con redditi medio-alti. Dopo di lei, audiremo il professore Alleva e anche a lui chiederò un chiarimento su questo aspetto, dal momento che Banca d'Italia e ISTAT forniscono una definizione diversa dei beneficiari di tale misura.

La mia domanda riguarda le clausole di salvaguardia. Nella relazione della Banca d'Italia correttamente sono riportate le cifre relative agli anni 2016, 2017 e 2018 e, alla fine del paragrafo, è evidenziato il fatto che sarà necessario quanto prima capire quali saranno i provvedimenti per la razionalizzazione delle spese e dei regimi agevolativi.

Quello che vorrei sapere è se, come Banca d'Italia, dal vostro punto di vista, vi sembra credibile e in qualche modo praticabile l'insieme delle ipotesi fin qui messe in campo dal Governo per evitare l'attivazione delle clausole di salvaguardia o se ritenete che ci sia ancora da fare per bloccare l'automatismo. Non ritiene che, se dovessero scattare le clausole di salvaguardia, si produrrebbe un effetto recessivo sull'economia? In altri termini, atteso che tali clausole si concretizzano sostanzialmente nell'aumento delle due aliquote IVA, ciò non causerebbe un effetto recessivo e l'annullamento del beneficio per le

famiglie che godono degli 80 euro e degli sgravi IRPEF?

Non ci sarebbe un'automatica compensazione tra il reddito disponibile delle famiglie e l'attivazione di tali clausole?

FEDERICO D'INCÀ. Ringrazio il vicedirettore Signorini per la sua presenza e per l'esautiva relazione. Vorrei chiederle di fingere che oggi sia il 3 novembre del 2018 e che le clausole di salvaguardia siano state completamente attivate, di modo che siano stati pagati 16 miliardi di euro nel 2016, 25 miliardi di euro nel 2017 e 27,5 miliardi di euro nel 2018.

Potrebbe delinearvi indicativamente lo scenario economico per il 2019 di una legge di stabilità costruita nel 2018 alla luce di questa situazione economica?

PAOLO GUERRIERI PALEOTTI. Ringrazio anch'io il vicedirettore Signorini per la sua presentazione, che ha messo in luce diversi punti del disegno di legge di stabilità in esame. Volevo porre una domanda con riguardo all'impatto macroeconomico della manovra nel 2015.

Come sappiamo, dalla domanda esterna, mondiale ed europea, non ci aspettiamo molto. Da questo punto di vista, quindi, sarà fondamentale raggiungere quel tasso di crescita dello 0,5 per cento che sarebbe appena sufficiente per lasciarci alle spalle questa situazione recessiva. Mi chiedo come sia possibile immaginare che anche un tasso così modesto possa essere raggiunto e vorrei sapere se avete valutato l'impatto della manovra.

Nella relazione si fa presente, giustamente, che molto dipenderà dalle modalità con cui verranno effettuati i risparmi di spesa. Come lei ha detto nella presentazione, se, ad esempio, regioni e comuni compenseranno a valle i mancati trasferimenti, questo avrà un impatto molto diverso dall'eventualità in cui si riuscisse ad assorbirli attraverso riorganizzazioni.

Tenuto conto di questo margine di incertezza, secondo alcune stime effettuate e addirittura secondo la stessa previsione del Governo, la manovra non avrebbe alcun effetto espansivo. In realtà, si può

definire una manovra non restrittiva, nel senso che non produce effetti riduttivi ma ha un impatto intorno allo zero, praticamente nullo. Mi chiedo allora come si riesca a ottenere quello 0,5 o 0,6 per cento partendo dal punto in cui ci troviamo oggi, visto che, seppure in attenuazione, quella attuale è ancora una fase di recessione.

Vorrei conoscere le vostre valutazioni al riguardo per capire da cosa ci si potrebbe attendere questo miglioramento dell'andamento complessivo.

EDOARDO FANUCCI. Mi associo ai ringraziamenti dei tanti colleghi che sono intervenuti perché mi colpisce positivamente la lucidità, l'oggettività e l'analiticità della relazione, che ho ascoltato, apprezzandone il contenuto. Ho riletto anche alcuni passaggi nel testo che ci è stato consegnato.

Più che una domanda, vorrei condividere con lei e i colleghi commissari una riflessione. Dalla lettura della relazione emergono alcune cose buone e alcuni spunti su cui il Governo deve riflettere. Tra le cose buone, noto e prendo atto di una positiva attenzione rispetto alla riduzione del cuneo fiscale, già annunciata e proposta dalla Banca d'Italia in più occasioni.

Per quanto riguarda i meccanismi della lotta all'evasione fiscale, terremo conto del vostro giudizio non soltanto come intento per garantire le coperture alla legge di stabilità, ma anche come incentivo per un'azione che deve essere mirata al contrasto dell'evasione fiscale attraverso l'incrocio delle banche dati. Nella vostra riflessione e nelle conclusioni è detto opportunamente che non bisogna fermarsi a quanto è stato fatto, ma dobbiamo andare avanti incrociando le banche dati e cercando di arrecare meno danni possibili alle aziende nel corso delle analisi di contrasto. I dati li abbiamo; dobbiamo cercare di farne un corretto uso.

L'altro elemento che mi sta particolarmente a cuore è quello della riduzione della spesa. Nella relazione non ci si limita a una valutazione sulla riduzione della spesa, la cosiddetta *spending review*, ma si

conferma che diverse ricerche hanno messo in evidenza grandi differenze di efficienza nell'erogazione dei servizi pubblici tra diverse amministrazioni e mostrano quindi che significativi risparmi di spesa possono essere conseguiti a parità di qualità dei servizi.

Questa è la strada e non ci sono garanzie che sia percorsa fino in fondo. Ritengo che le clausole di salvaguardia possano essere un grande pungolo per andare avanti in questa direzione, perché deve essere chiaro a tutti che, qualora questa strada non sia percorsa, interverranno quelle clausole con effetti pesanti per tutti.

Concludo con un riferimento all'IRAP. La Banca d'Italia sottolinea chiaramente l'importanza di una sua riduzione, ma evidenzia anche un ripensamento nell'impostazione del tributo. Sono convinto che questo Parlamento debba mettere in agenda il problema non soltanto della riduzione di un tributo che, in quanto tale, determina un gettito importante, ma anche quello dell'impostazione stessa di una tassa che, a mio avviso, è ormai diventata anacronistica.

GIORGIO SANTINI. Vorrei porre solo una breve domanda in riferimento all'ultima considerazione del collega Fanucci in merito alla qualità della spesa.

Nella relazione si parla di fabbisogni standard, ma non di costi standard. Si tratta di due concetti diversi e poiché per la qualità della spesa il criterio dei costi standard, legato ovviamente ai fabbisogni standard e ai livelli essenziali, è fondamentale, vorrei una spiegazione su tale questione.

ROBERTO SIMONETTI. Presidente, la mia domanda è la stessa che ha posto il collega senatore.

Dal mio punto di vista è anche interessante conoscere il pensiero della Banca d'Italia sul taglio della spesa. Degli 8 miliardi di euro previsti, 6 o più sono a carico degli enti territoriali. Vorrei chiedere se questo non inficerà i servizi e i rapporti tra Stato e territorio e se le

politiche restrittive che il Governo mette in atto non verranno, di fatto, pagate indirettamente dai cittadini attraverso un'ulteriore imposizione fiscale locale e l'attivazione delle clausole di salvaguardia.

PRESIDENTE. Ringrazio i colleghi e do la parola al vicedirettore Signorini per la replica.

LUIGI FEDERICO SIGNORINI, *vicedirettore generale della Banca d'Italia*. Grazie, presidente. Con riguardo ad alcune delle considerazioni svolte, non vi è particolare motivo di risposta da parte mia. Comincio dalla domanda puntuale dell'onorevole Marcon sulla questione dei redditi medio-bassi o medio-alti. Come la Commissione sa benissimo, il provvedimento interessa una fascia di reddito che va da circa 8 mila euro fino a 24 mila euro. Nelle nostre valutazioni, i redditi sono definiti come medio-bassi perché li abbiamo rapportati ai due terzi del reddito medio di un lavoratore dipendente nella contabilità nazionale. Non vorrei essere coinvolto in una discussione terminologica con l'ISTAT.

I termini esatti sono noti alla Commissione. La condizione è che non si superino i 24 mila euro e tra questa soglia e i 26 mila euro è prevista l'applicazione di un taglio lineare che fa sì che in quella ristretta fascia di reddito le aliquote marginali siano molto elevate, cosa su cui forse si potrebbe ragionare.

Le clausole di salvaguardia, richiamate in diversi interventi, hanno il pregio di dare certezza. Il loro meccanismo automatico, che è dimostrato poter essere attivato in caso di necessità, come già avvenuto, offre una garanzia per il rispetto di determinati obiettivi di bilancio. È anche vero che il loro effetto è, per definizione, quello di un incremento della tassazione, indiretta in particolare, fino a livelli molto elevati.

È stato chiesto in che situazione ci troveremo nel 2018 se questi interventi venissero effettivamente attivati. Ci troveremo certamente con un'imposizione indiretta molto elevata, con il peso che questo comporta per l'attività economica.

Inoltre, quanto più è elevata l'imposizione fiscale tanto maggiori sono, purtroppo, gli incentivi all'occultamento delle transazioni. È, quindi, preferibile che non si arrivi a far scattare le clausole di salvaguardia.

Il completamento di un insieme di misure di riduzione e di razionalizzazione della spesa è quello che serve e che dovrà essere sviluppato nel corso del tempo; il tempo sicuramente c'è. Le clausole di salvaguardia iniziano a scattare nel 2016, ma è opportuno che si dia un quadro di certezze quanto prima. Le clausole di salvaguardia dovrebbero essere viste come tali, cioè come qualcosa che garantisce il rispetto degli obiettivi in mancanza di meglio. Tuttavia, è preferibile intervenire per evitare che queste clausole siano attivate.

La semplificazione, menzionata da un paio di interventi, è importante. L'intervento sull'IRAP, in particolare, nella sostanza è fortemente semplificatorio, nel senso che elimina pressoché completamente, con poche eccezioni, i redditi da lavoro dipendente dalla base imponibile di tale imposta. In realtà, per evitare che con il nuovo regime un'impresa possa ritrovarsi in una situazione peggiore della precedente, nella forma la misura non sostituisce radicalmente, ma ritaglia e aggiunge le nuove esenzioni alle vecchie.

A regime è sempre opportuno, a mio avviso, disegnare le imposte e i modi di calcolare il pagamento nella maniera più semplice, chiara e trasparente possibile, non solo al fine, importantissimo, di ridurre i costi di *compliance* per il contribuente e gli oneri di controllo per l'amministrazione, ma anche al fine della trasparenza e della chiarezza del sistema impositivo.

Quanto alle spese, sottolineo che alcune voci richiederanno che i costi siano verificati e monitorati nel corso del tempo. Il forte sgravio contributivo per le assunzioni a tempo indeterminato nell'arco dell'anno 2015, per esempio, necessita un monitoraggio della misura in cui le imprese sfrutteranno effettivamente questa agevo-

lazione per verificare l'adeguatezza delle risorse stanziare. Credo che ciò sia particolarmente importante.

Vengo alle coperture. Nel preparare questo intervento ho chiesto ai miei colleghi in che misura fosse possibile verificare l'efficacia delle varie iniziative o misure di contrasto all'evasione fiscale che sono state prese nel corso del tempo. Non è facile perché l'evasione fiscale, per sua natura, non è una quantità stimabile in modo sicuro. Tuttavia, i dati dimostrano che alcuni passi avanti nel corso del tempo sono stati compiuti. Alcuni dei provvedimenti proposti corrispondono a quanto da noi suggerito, ma è difficile calcolarne esattamente l'impatto. Anche per questo motivo, occorrerà un monitoraggio sui reali effetti e sugli effettivi risultati.

Concludo con la domanda più difficile di tutte, che è quella sull'impatto macroeconomico, rivolta dal senatore Guerrieri. Da quanto mi risulta — e chiedo conforto ai miei colleghi — non credo che il Governo abbia ipotizzato esplicitamente un effetto macroeconomico delle misure e, certamente, come sostiene il senatore Guerrieri, la manovra si iscrive nei vincoli di finanza pubblica che sono noti. Dal confronto tra lo scenario tendenziale e lo scenario programmatico del documento di cui discutevamo l'altra volta, pare di capire che il Governo ipotizzi un modesto effetto espansivo nell'ordine di un decimo di punto percentuale.

Il senatore Guerrieri chiede quali siano le nostre stime. È molto difficile farne, perché credo che l'impatto della manovra dipenda non solo dalle forme effettive in cui si realizzeranno le riduzioni di spesa o gli eventuali aumenti d'entrata che sono parte della manovra che discutiamo, a seconda dei quali può cambiare il moltiplicatore della domanda. Una parte ancora maggiore dipende dall'effetto sulla fiducia delle famiglie e delle imprese che consegue all'azione della finanza pubblica.

Quello che posso dire è che — se i miei colleghi vogliono svolgere ulteriori precisazioni, sono lieto che lo facciano —, essendo le stime del Governo, per quanto implicite, relativamente modeste, non c'è

motivo di pensare che gli effetti saranno minori; gli effetti saranno più o meno dello stesso ordine di grandezza. Lo ripeto, rispondere alla domanda del senatore Guerrieri è molto difficile perché siamo in un momento di prolungata stagnazione, come si ricordava, e di incertezza a livello internazionale. Anche dal punto di vista econometrico, non è quindi facile procedere a un *disentanglement* dei vari effetti.

Per quanto riguarda fabbisogni standard e costi standard possiamo avere un'interlocuzione bilaterale.

PRESIDENTE. Ringrazio la delegazione di Banca d'Italia e dichiaro conclusa l'audizione.

Audizione di rappresentanti dell'ISTAT.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'attività conoscitiva preliminare all'esame dei documenti di bilancio per il 2015-2017, l'audizione, ai sensi dell'articolo 119, comma 3, del Regolamento della Camera, di rappresentanti dell'ISTAT.

È presente il professor Giorgio Alleva, presidente dell'ISTAT, che è accompagnato dal dottor Giampaolo Oneto, direttore della direzione centrale della contabilità nazionale, dal dottor Emanuele Baldacci, direttore del dipartimento per l'integrazione, la qualità e lo sviluppo delle reti di produzione e di ricerca, dal dottor Roberto Monducci, direttore del dipartimento per i conti nazionali e le statistiche economiche, dalla dottoressa Cristina Freguja, direttore della direzione centrale delle statistiche socio-economiche, dalla dottoressa Stefania Rossetti, dirigente dell'unità operativa segreteria per le attività tecnico-scientifiche, e dalla dottoressa Patrizia Cacioli, direttore della direzione centrale per la diffusione e la comunicazione dell'informazione statistica.

Do la parola al professor Giorgio Alleva, presidente dell'ISTAT, per lo svolgimento della sua relazione.

GIORGIO ALLEVA, *presidente dell'ISTAT*. Presidente, nell'audizione resa a

questa Commissione il 13 ottobre scorso ho già ampiamente illustrato l'evoluzione recente dell'economia mondiale e italiana e alcuni impatti distributivi dei provvedimenti programmatici previsti nella Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanze.

Pertanto, in questa occasione mi limiterò a un breve aggiornamento del quadro macroeconomico, integrato con elementi delle prospettive per l'economia italiana che l'ISTAT ha diffuso questa mattina, soffermandomi sull'analisi di alcune tra le principali misure previste nel disegno di legge di stabilità all'esame del Parlamento a favore delle famiglie e delle imprese.

Con riguardo al quadro macroeconomico, la congiuntura economica internazionale è attualmente caratterizzata da andamenti eterogenei tra le grandi aree economiche. I dati più recenti confermano il vigore della crescita negli Stati Uniti nel terzo trimestre dell'anno (+ 0,9 per cento) e il persistere delle tendenze molto contrastate nell'Eurozona. Nell'area dell'euro, nel secondo trimestre, il PIL è rimasto invariato, a sintesi di un andamento positivo in Spagna e in molte economie minori, di una crescita nulla in Francia e di un calo congiunturale dello 0,2 per cento in Germania, dove però vi era stato un forte progresso nel trimestre precedente, e in Italia, dopo un trimestre di crescita nulla.

Ricordo che queste stime sono le prime computate secondo il nuovo sistema di contabilità nazionale, il SEC 2010, completato dall'ISTAT proprio con il rilascio delle serie storiche dei conti trimestrali il 15 ottobre scorso.

I nuovi dati, che incorporano le molte innovazioni di metodi e fonti introdotte nei conti economici annuali, hanno modificato, seppur limitatamente, anche le misure relative all'evoluzione congiunturale dei principali aggregati economici.

Secondo le nuove stime, alla diminuzione congiunturale del PIL del secondo trimestre corrisponde un calo dello 0,3 per cento rispetto allo stesso periodo del 2013 e una variazione acquisita per il 2014 anch'essa pari a -0,3 per cento.

Nel secondo trimestre del 2014 si conferma, dunque, la fase di ristagno dell'attività, in atto ormai da un anno, che segue due anni di continua contrazione del PIL.

La flessione congiunturale ha riguardato tutti i principali comparti: nell'industria in senso stretto il calo del valore aggiunto si è lievemente accentuato (da -0,2 a -0,4 per cento nei due trimestri), nel comparto delle costruzioni è proseguita la tendenza fortemente negativa già in atto (-0,8 per cento) e nel settore dei servizi il valore aggiunto è tornato a diminuire, seppur leggermente (-0,1 per cento), dopo un modesto recupero nel trimestre precedente.

Per quel che riguarda le componenti della domanda, nel secondo trimestre si conferma l'andamento lievemente positivo dei consumi delle famiglie, con un incremento congiunturale dello 0,2 per cento, che porta la crescita tendenziale allo 0,5 per cento, che rappresenta il risultato migliore dall'inizio della fase recessiva.

Il lento recupero dei consumi è stato sostenuto da un calo significativo della propensione al risparmio, scesa all'8,3 per cento, oltre un punto percentuale inferiore rispetto all'anno precedente, mentre il reddito disponibile delle famiglie ha segnato un calo congiunturale, dovuto soprattutto all'andamento negativo dei redditi da capitale e da impresa.

Il risultato negativo del PIL nel secondo trimestre è spiegato dalla contrazione congiunturale degli investimenti (-0,9 per cento) e dal decumulo di scorte.

La componente estera della domanda ha invece offerto ancora un lieve contributo positivo (+ 0,1 punti percentuali), risultante da incrementi congiunturali dell'1,1 per cento per le esportazioni e dello 0,8 per cento per le importazioni.

Nei mesi più recenti le informazioni disponibili indicano un'evoluzione congiunturale ancora debole sia in Italia sia nelle altre maggiori economie europee.

Più in dettaglio, gli ultimi dati rilevati dall'ISTAT mostrano alcuni segnali positivi, che tuttavia sono ancora eccessiva-

mente frammentari e instabili per indicare con chiarezza la conclusione della lunga fase recessiva.

Nel mese di agosto si è registrato un lieve recupero dell'attività industriale, che tuttavia rimane ancora su livelli nettamente inferiori all'estate 2013, ma con segnali di crescita diffusi a tutti i principali settori produttivi.

Sul versante delle esportazioni, a settembre si è registrato un rafforzamento della tendenza positiva nelle vendite verso i Paesi extra Unione europea, particolarmente dinamiche verso gli Stati Uniti e le economie asiatiche.

Inoltre, i dati mensili sull'andamento del mercato del lavoro diffusi il 31 ottobre scorso segnano in settembre un recupero significativo dell'occupazione, con un aumento di 80 mila unità rispetto ad agosto e di 130 mila unità (+ 0,5 per cento) rispetto allo stesso mese del 2013. Tale risultato giunge dopo una fase di sostanziale stazionarietà che era seguita all'emorragia occupazionale del 2013.

Grazie all'attenuazione dell'impatto deflazionistico dei prezzi dei prodotti energetici e alla lieve accelerazione della crescita di quelli dei servizi, a ottobre l'inflazione torna a essere leggermente positiva. Si è attestato allo 0,1 per cento l'incremento dell'indice dei prezzi al consumo per l'intera collettività, sia sul mese precedente sia su base annua. L'inflazione di fondo è risalita allo 0,5 per cento.

Nello stesso mese di ottobre, infine, tanto in Italia che nelle altre maggiori economie dell'Unione europea, si è registrato un diffuso miglioramento degli indici di fiducia delle imprese. Per il nostro Paese, nel terzo trimestre 2014 si riduce la quota di imprese del settore dei servizi che percepiscono l'esistenza di ostacoli all'attività produttiva, scendendo al 49 per cento dal 61 per cento del precedente periodo.

Le previsioni macroeconomiche per l'intero 2014 ricalcano comunque le tendenze già osservate nella prima metà dell'anno.

La flessione del prodotto interno lordo è prevista attestarsi intorno allo 0,3 per

cento e sarebbe interamente attribuibile alla significativa contrazione degli investimenti.

Il contributo, pur favorevole, della domanda estera è previsto in netto ridimensionamento rispetto agli anni precedenti (+ 0,1 punti percentuali), a seguito del recupero delle importazioni e della decelerazione delle esportazioni. L'apporto delle scorte risulterebbe lievemente negativo.

Nel biennio 2014-2016, la moderata distensione dello scenario macroeconomico, insieme all'adozione di misure di sostegno dell'attività economica, favorirà l'uscita dell'economia italiana dalla fase recessiva, sia pure su ritmi di crescita ancora contenuti. Questa sarà essenzialmente sospinta dal miglioramento delle componenti interne di domanda.

Nel 2015 la variazione del PIL tornerà debolmente positiva (+ 0,5 per cento), chiudendo la lunga recessione del triennio precedente. Per il 2016 è previsto un consolidamento dell'espansione (+1 per cento), benché ancora su ritmi inferiori a quelli dei principali concorrenti europei e internazionali.

Come indicato nel comunicato stampa diffuso questa mattina, tali previsioni sono soggette a elevati livelli d'incertezza, dovuti in particolare all'evoluzione del quadro economico internazionale.

Passiamo ora al commento del disegno di legge di stabilità e degli effetti macroeconomici della manovra. Il modello macroeconomico dell'ISTAT consente una valutazione quantitativa degli effetti dei provvedimenti di politica economica indicati dal Governo nel disegno di legge di stabilità per il 2015 e nella Relazione di variazione alla Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza, presentata il 28 ottobre in seguito alle osservazioni formulate dalla Commissione europea.

Le misure aggiuntive per il 2015 indicate in tale relazione riguardano in particolare: l'utilizzo di risorse sul Fondo per la riduzione della pressione fiscale per 3,3 miliardi di euro; l'estensione del meccanismo dell'inversione contabile per l'IVA o, in alternativa, un aumento delle accise per

730 milioni di euro; la riduzione delle risorse per il cofinanziamento dei fondi strutturali europei per 500 milioni di euro.

L'obiettivo della manovra complessiva è supportare la domanda aggregata e la competitività delle imprese, raggiungendo nel 2015 un livello di indebitamento netto della pubblica amministrazione pari al 2,6 per cento del PIL, superiore di quattro decimi di punto al livello stimato nel quadro tendenziale presentato nella Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza.

L'obiettivo di indebitamento netto per il 2016, pur in miglioramento rispetto all'anno precedente, è fissato pari al tendenziale, in altre parole all'1,8 per cento del PIL, e, per il 2017, allo 0,8 per cento.

Per il 2015 la manovra decisa dal Governo è espansiva nelle valutazioni d'impatto *ex ante* per circa 7 miliardi di euro (quattro decimi di punto di PIL). La manovra simulata, coerente con quella annunciata dal Governo, è composta di un aumento netto di uscite per circa 5,2 miliardi di euro e di una diminuzione netta di entrate per 1,8 miliardi di euro.

Per l'anno successivo, il 2016, la manovra risulta in sostanziale pareggio *ex ante*, con un aumento netto delle uscite per circa 5 miliardi di euro annui e un aumento delle entrate totali di pari ammontare, come risultato principalmente della riduzione del gettito dei contributi sociali e dell'applicazione della clausola di salvaguardia secondo le indicazioni ufficiali.

Nel 2017 la manovra necessaria per raggiungere l'obiettivo di saldo ha un impatto restrittivo *ex ante* pari a 6,8 miliardi di euro.

Per la loro incerta quantificazione, alla luce delle informazioni attualmente disponibili, nell'esercizio di simulazione condotto dall'ISTAT non sono stati considerati gli effetti di riforme strutturali né i possibili effetti sul costo del debito pubblico dovuti agli interventi di politica economica che costituiscono parte integrante dell'azione programmata dal Governo.

Con tale premessa, in base ai risultati delle analisi condotte, nel 2015 e nel 2016

la crescita economica reale beneficerebbe in modo marginale delle manovre espansive, rimanendo sostanzialmente invariata rispetto al quadro tendenziale.

L'aumento della dinamica dei consumi delle famiglie, stimato pari a circa due e quattro decimi di punto nei primi due anni, si rifletterebbe in parte in maggiori importazioni e verrebbe compensato dalla riduzione di consumi e investimenti pubblici.

La dinamica dell'occupazione è stimata migliorare di tre decimi di punto in entrambi gli anni, corrispondenti a oltre 50 mila occupati aggiuntivi ogni anno.

Nel 2017, in conseguenza dell'orientamento restrittivo della manovra programmata (quattro decimi di punto di PIL), la crescita economica si ridurrebbe di quasi due decimi di punto rispetto al quadro tendenziale.

Gli effetti sul bilancio pubblico potrebbero, tuttavia, essere più favorevoli rispetto alle valutazioni *ex ante*, permettendo il raggiungimento di obiettivi di finanza pubblica più ambiziosi di quelli fissati dal Governo.

In particolare, se si manifestassero effetti positivi su crescita economica e occupazione, derivanti dall'attuazione di riforme strutturali, o se venisse attuata una ricomposizione del bilancio pubblico sulla base di interventi con caratteristiche più favorevoli al miglioramento della competitività e alla crescita economica, lo scenario previsivo potrebbe mutare.

Di conseguenza, le manovre necessarie al raggiungimento degli obiettivi fissati nel 2017 e nel 2018, stimate nella Nota di aggiornamento pari, rispettivamente, a quattro e sei decimi di punti di PIL, potrebbero essere significativamente meno restrittive, con l'avvio di un circolo virtuoso tra risanamento finanziario e crescita economica.

Passiamo ora a esaminare i provvedimenti per imprese, individui e famiglie. Su alcuni dei provvedimenti più significativi previsti nel disegno di legge di stabilità, l'ISTAT può offrire un contributo conoscitivo di analisi.

Al riguardo, di seguito mi soffermerò sulla stabilizzazione del *bonus* di 80 euro previsto all'articolo 4, sulla deduzione del costo del lavoro dall'imponibile IRAP di cui all'articolo 5, sul credito d'imposta per attività di ricerca e sviluppo di cui all'articolo 7, sugli sgravi contributivi per le assunzioni a tempo indeterminato di cui all'articolo 12 e sulle misure per la famiglia di cui all'articolo 13, con alcune valutazioni quantitative, indicazioni sulle platee dei potenziali beneficiari o analisi di contesto.

Con riguardo alla stabilizzazione del *bonus* di 80 euro previsto all'articolo 4, come ho già illustrato nella precedente audizione sulla Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza, dalle analisi condotte con il modello dell'ISTAT di microsimulazione della situazione reddituale delle famiglie, risulta un aumento del reddito dei beneficiari pari a circa il 2,7 per cento.

Come è noto, numerose famiglie nelle fasce più povere non sono comprese nella platea dei beneficiari o sono incapienti. Ciononostante, la misura porterebbe una lieve riduzione della disuguaglianza economica e del numero di famiglie a rischio di povertà (circa 97 mila famiglie in meno rispetto allo scenario di base nel 2015).

Per quanto riguarda la deduzione del costo del lavoro dall'imponibile IRAP di cui all'articolo 5, la disposizione prevede l'esclusione della componente relativa al costo del lavoro dalla determinazione della base imponibile IRAP e la contestuale abrogazione della riduzione del 10 per cento dell'aliquota ordinaria introdotta a maggio per l'anno d'imposta in corso. L'esclusione riguarderà soltanto il costo sostenuto per il lavoro dipendente a tempo indeterminato, al netto delle deduzioni in vigore.

Questo provvedimento si inserisce in un lungo ciclo di interventi volti ad alleggerire parte del cuneo fiscale sul costo del lavoro a tempo indeterminato, avviato con la legge finanziaria per il 2007.

Attraverso l'uso del modello di microsimulazione fiscale dell'ISTAT sulle società di capitali, sono stati valutati gli effetti

complessivi della normativa proposta in termini distributivi e di gettito per lo Stato.

La riduzione del carico fiscale sul costo del lavoro dipendente restringe sensibilmente l'insieme delle società interessate: poco più del 55 per cento delle società di capitali considerate impiega lavoro dipendente.

Il peso dell'IRAP sul costo del lavoro a tempo indeterminato prima della manovra prevista dal disegno di legge di stabilità è mediamente pari all'1,3 per cento.

L'effetto combinato della riduzione della base imponibile e dell'aumento dell'aliquota ordinaria, previsti dal disegno di legge di stabilità, determina un beneficio netto per circa il 27 per cento delle società considerate, che in termini di addetti costituisce il 67,2 per cento del totale.

Nel complesso, la perdita di gettito IRAP riferita alle sole società di capitali ammonta a quasi 2,7 miliardi di euro, pari a circa il 24 per cento del prelievo IRAP attuale.

Considerando il contestuale aggravio IRES, derivante dalla minore deduzione dell'IRAP gravante sul costo del lavoro dall'imposta sul reddito delle società, la perdita di gettito sarà, però, inferiore.

Le imprese del Nord risultano avvantaggiate dal provvedimento proposto e, dunque, molte tra le regioni settentrionali — il Friuli Venezia Giulia, il Veneto, l'Emilia-Romagna, la Liguria e la Lombardia — vedrebbero ridotte le entrate IRAP in misura superiore alla media.

Per le imprese beneficiarie lo sgravio d'imposta complessivo, IRAP e IRES, determinato dalla manovra è in media pari al 12,2 per cento, mentre per le imprese sfavorite l'aggravio di spesa è pari all'1,9 per cento.

La percentuale dei beneficiari è più elevata tra le imprese dell'industria e del commercio, ma l'entità dello sgravio è superiore alla media nei settori delle *public utilities* e negli altri servizi, inclusi i trasporti.

La percentuale dei beneficiari cresce con la dimensione dell'impresa. Tra le società di capitali di minori dimensioni,

con fatturato inferiore a 500 mila euro, meno del 20 per cento ottiene uno sconto di imposta, mentre tra le società di grandi dimensioni, con fatturato superiore a 10 milioni di euro, oltre tre quarti beneficiano della manovra.

Con riguardo al credito d'imposta per attività di ricerca e sviluppo previsto all'articolo 7, il disegno di legge di stabilità prevede, per gli investimenti incrementali in ricerca e sviluppo, l'introduzione di un credito d'imposta del 25 per cento, che sale al 50 per cento per le spese relative all'assunzione di personale qualificato e per le attività svolte con *partner* esterni (la cosiddetta spesa *extra-muros*).

La misura intende favorire investimenti in attività di ricerca e sviluppo da parte delle imprese e, per tale motivo, fornisco alcuni elementi del ritardo che registriamo in questo ambito rispetto al quadro europeo.

Nel nostro Paese la spesa per ricerca e sviluppo nel 2012 rappresentava meno dell'1,3 per cento del PIL, un livello molto inferiore al 2,1 per cento raggiunto dall'Unione europea nel suo complesso. Il divario con l'Unione europea è ancora maggiore considerando la componente di spesa relativa alle imprese, pari allo 0,7 per cento del PIL in Italia contro l'1,3 per cento nell'Unione europea.

Inoltre, nei limiti di comparabilità di questo tipo di stima, gli incentivi pubblici in Italia sono relativamente modesti a confronto con l'insieme delle altre economie avanzate. Infine, le previsioni delle imprese rilevate dall'ISTAT indicano nel 2014 una spesa a prezzi correnti per attività di ricerca e sviluppo inferiore a quella registrata nel 2012.

I risultati dell'indagine sulla spesa per ricerca e sviluppo svolta annualmente dall'ISTAT offrono indicazioni sulla platea dei potenziali beneficiari del provvedimento. La spesa è sostenuta per circa due terzi da imprese con almeno 500 addetti. Per contro, le imprese di minori dimensioni, quelle fino a 49 addetti, pur rappresentando oltre il 66 per cento delle imprese coinvolte, ne spiegano circa il 9 per cento.

Sia in termini di imprese sia in termini di spesa, l'attività di ricerca e sviluppo è svolta per circa tre quarti da imprese del Nord e per poco più dell'8 per cento da imprese del Mezzogiorno. Il maggiore incentivo per la spesa in ricerca e sviluppo *extra-muros* potrebbe coinvolgere un numero più limitato di imprese, ma favorire al tempo stesso quelle di minori dimensioni, che mostrano un'intensità di spesa in ricerca e sviluppo *extra-muros* superiore a quella *intra-muros*.

Infine, negli ultimi anni si osserva anche una tendenza a un incremento del personale ad alta qualifica, con un titolo di studio universitario, anch'esso interessato da un maggiore incentivo, la cui quota tra il 2008 e il 2012 passa dal 39 al 44 per cento del totale degli addetti impegnati nelle attività di ricerca e sviluppo.

Passiamo agli sgravi contributivi per assunzioni a tempo indeterminato di cui all'articolo 12. La disposizione prevede l'esonero dal versamento dei complessivi contributi previdenziali a carico dei datori di lavoro privati, con riferimento alle nuove assunzioni con contratto di lavoro a tempo indeterminato, con esclusione dei contratti di apprendistato e dei contratti di lavoro domestico.

La misura intende promuovere forme di occupazione stabile, perciò in questa sede fornisco indicazioni sull'entità e natura del fenomeno del lavoro atipico (contratti a termine e collaboratori), che potrebbe essere interessato dal provvedimento. Per ulteriori dettagli, rinvio al dossier allegato.

Nel secondo trimestre 2014 il lavoro atipico coinvolge 2 milioni e 758 mila occupati, pari al 12,3 per cento del totale. I dipendenti a termine sono il 10,5 per cento, rispetto alla media europea del 14,1 per cento.

Il lavoro atipico risulta attualmente la più frequente modalità d'ingresso o rientro nell'occupazione: su 100 persone occupate nel secondo trimestre 2014 che l'anno precedente dichiaravano di non lavorare, il 55,6 per cento svolge un lavoro atipico, il 48,2 per cento un lavoro a termine e il 7,4 per cento una collaborazione. Tale

incidenza sale al 65,9 per cento tra i giovani fino a trent'anni. Nello stesso periodo, più della metà dei lavoratori a termine, il 53,9 per cento, ha un contratto con una durata inferiore all'anno.

Per una quota consistente degli atipici, la condizione di temporaneità del rapporto di lavoro si protrae nel tempo: sono 566 mila gli atipici che svolgono lo stesso lavoro da almeno cinque anni e circa la metà di questi con contratti di durata inferiore all'anno rinnovati ripetutamente.

Veniamo ora alle misure per la famiglia previste all'articolo 13. La disposizione prevede, per ogni figlio nato o adottato, a decorrere dal 1° gennaio 2015 fino al 31 dicembre 2017, un assegno d'importo annuo di 960 euro per tre anni, al fine di incentivare la natalità e contribuire alle relative spese di sostegno.

Il provvedimento si inserisce in un contesto di calo della natalità, iniziato in termini assoluti nel 2009 e diventato via via più intenso nel corso della crisi. Nel 2013 sono stati iscritti in anagrafe per nascita circa 514.300 bambini, oltre 60 mila in meno rispetto al 2008.

Nonostante le neomadri risultino sempre più istruite e presenti nel mercato del lavoro, come illustrato nel dossier allegato, nel 2012 oltre il 22 per cento delle madri occupate all'inizio della gravidanza ha lasciato il lavoro a circa due anni dalla nascita del bambino; nel Sud si tratta di un terzo. Inoltre, tra le donne che hanno mantenuto il lavoro, crescono le difficoltà di conciliazione, dal 37 al 42 per cento.

La rete informale continua a essere il supporto fondamentale per le madri, mentre diminuiscono i bambini che vanno al nido pubblico. Quasi un terzo della richiesta di asili nido da parte di madri lavoratrici rimane disattesa, soprattutto perché la retta è considerata troppo cara.

Infine, con riferimento alle adozioni, la platea potenziale dell'intervento può essere stimata in circa 4 mila unità, corrispondenti al numero di adozioni, nazionali o internazionali, nel 2012.

PRESIDENTE. Grazie, presidente Alleva. Do la parola ai colleghi che inten-

dono intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

BRUNO TABACCI. Presidente, la ringrazio per le informazioni che ci ha trasmesso, prevalentemente concentrate sugli aumenti di spesa e sulla riduzione delle tasse. Non c'è un riferimento specifico alle principali modalità di copertura, su cui l'ISTAT forse potrebbe darci qualche elemento in più per ragionare.

Ricordo che, se vogliamo evitare la clausola di salvaguardia con gli aumenti dell'IVA prestabiliti, è necessario che tutte le altre azioni funzionino in misura precisa, sia per quanto riguarda la riduzione delle spese, con una parte che fa riferimento agli enti periferici pari a 6,2 miliardi di euro per il 2015, sia con riguardo al funzionamento della lotta all'evasione fiscale, per cui è previsto il reperimento di risorse per 3,5 miliardi di euro nella media del triennio.

L'esperienza di questi anni ha dimostrato che la riduzione delle risorse disponibili riferite agli enti territoriali e locali, regioni e comuni, non si sono tradotte in una riduzione delle spese correnti, ma piuttosto in due altre direzioni: la riduzione drastica delle spese in conto capitale e l'aumento della tassazione ovvero l'aumento delle entrate.

Questo è un capitolo da investigare in profondità, perché è evidente che, se vogliamo evitare che si determini una partita di giro con uno scarico sui cittadini, questa azione, così come è presentata, non è sufficiente.

A proposito dell'azione di contrasto all'evasione fiscale, penso che l'inversione contabile da sola non basti e che, comunque sia, è necessario avere una fotografia più precisa sul tema della profondità dell'evasione nel nostro Paese.

Poiché l'ISTAT da alcuni anni è forse l'unico istituto che ha cominciato a ragionare su questi argomenti, bisognerebbe andare in profondità sia sulla questione della cosiddetta economia sommersa sia sulle conseguenze in termini di evasione fiscale che si determinano.

È chiaro, infatti, che, se qui viene indicata una stima di 3,5 miliardi di euro ma la Banca d'Italia, i cui rappresentanti sono stati auditi prima di quelli dell'ISTAT, ci dice che le stime sul punto vanno verificate con grande cautela, va da sé che forse converrebbe concentrarsi molto su questi aspetti, se si vuole mettere la Commissione bilancio nella condizione di esprimere un parere un po' più consapevole.

GIANFRANCO LIBRANDI. Presidente, vorrei fare una valutazione. Stiamo ascoltando i rappresentanti della Banca d'Italia e dell'ISTAT, che ringrazio tantissimo per l'analisi del quadro economico generale appena svolta, che apprezzo molto perché contiene elementi di grande riflessione.

Considerato che l'ISTAT ha un modello macroeconomico che consente delle valutazioni, perché questo non diventa un modello attivo che fa delle proposte al Governo? Vedo che tutti enunciano un'analisi dei dati, ma mi sembra che nessuno abbia il coraggio di proporre delle soluzioni.

Alla fine, secondo questi dati, avremo una crescita dello 0,1 e 0,4 per cento e un rischio di clausole di salvaguardia di miliardi di euro. Secondo me, ci vuole il coraggio di guardare le manovre messe in campo dagli altri Stati, tentando di capire, tutti insieme, in che modo tali manovre abbiano funzionato e cercando di aiutarci per trovare una soluzione che possa trascinare il nostro Paese fuori da questa situazione.

Per quanto riguarda le aziende, che mi sento di rappresentare, per il momento abbiamo solo avuto un aumento della retroattività dell'IRAP, cioè una tassa in più. Dunque, perché continuiamo a dire che va tutto bene? Non va bene niente.

Dobbiamo avere il coraggio, tutti insieme, di dare, non dico una sferzata, ma almeno un aiuto al Governo, magari guardando, non solo le situazioni passive degli Stati che ci circondano o delle nazioni più importanti, come è stato fatto, ma anche le modalità con cui nel recente passato alcune nazioni, tra cui l'Inghilterra, hanno

trovato delle soluzioni più incisive per togliere i cittadini da questa situazione drammatica.

Io potrei avere le mie idee, ma preferisco che tutti insieme cerchiamo di ragionare su delle idee attive piuttosto che passive.

GIOVANNI PAGLIA. Presidente, vorrei fare un'osservazione e una domanda.

Quanto all'osservazione, mi sembra di capire, anche dalle considerazioni svolte dal presidente dell'ISTAT, che individuiamo nella contrazione degli investimenti pubblici e privati il più grosso problema rispetto al tema della crescita in Italia. Devo rilevare che, ancora una volta, anche in questo disegno di legge di stabilità non c'è nulla per incentivare né gli uni né gli altri.

Sugli investimenti privati ci si limita all'idea, del tutto ipotetica, che una diminuzione dell'IRAP possa tradursi in investimenti. Ciò, ovviamente, in assenza di un qualche tipo di incentivo in questa direzione, non è scontato, anzi. Invece, sul piano degli investimenti pubblici c'è verosimilmente una forte contrazione perché, essendoci un taglio fortissimo di spesa pubblica, questo non potrà che tradursi in una contrazione, a partire dal fatto che persino i fondi europei vengono di fatto tagliati in merito al cofinanziamento di 500 milioni di euro.

Vengo alla domanda. Nell'ultima rilevazione abbiamo avuto, rispetto al tema dell'occupazione, due dati apparentemente discordanti, ossia un aumento contemporaneo del tasso di disoccupazione e del numero di occupati.

Mi chiedo se, dal punto di vista dell'ISTAT, questo possa essere riferito esclusivamente al fatto che una discreta massa di persone improvvisamente ha ricominciato a cercare lavoro, dopo essersi sottratta alla necessità o al desiderio di farlo per mesi o anni, o se invece non ci sia qualche altra ragione.

Non so in che modo venga fatta la rilevazione. Qualcuno pensa che lo stesso contratto sulla stessa persona sia stato più volte ripetuto nell'arco dello stesso periodo

statistico. Questo non rappresenterebbe un aumento del numero degli occupati, ma un aumento del numero delle firme, che è una cosa decisamente diversa.

Infine, ci viene confermato ancora una volta — non è un dato nuovo, però ci tengo a sottolinearlo — che il tasso di risparmio in questo Paese continua a essere in contrazione. Credo che questo dato, unito a ciò che sappiamo rispetto al reddito di fine lavoro che le persone avranno in Italia e anche ad alcune manovre contenute in questo disegno di legge di stabilità, che certamente non incentivano il sistema pensionistico nel suo complesso, non disegni un futuro particolarmente roseo, soprattutto se, a fronte di un tasso di risparmio che diminuisce in modo sensibile, l'aumento del tasso di consumo è sostanzialmente irrilevante.

PAOLO GUERRIERI PALEOTTI. Ringrazio molto il presidente Alleva per la sua presentazione e per i dati che ci ha fornito.

Vorrei mettere a fuoco un aspetto. Poc'anzi con i rappresentanti della Banca d'Italia abbiamo parlato delle stime. È stato confermato, anche da parte vostra, che l'impatto macroeconomico di questo disegno di legge di stabilità e delle misure previste, almeno per l'anno prossimo, sarà relativamente trascurabile e si può definire, al meglio, non restrittivo.

Naturalmente, ciò significa che, per quanto riguarda le fonti di domanda e, quindi, anche di eventuale impulso alla ripresa, la domanda esterna rimane fondamentale.

Nell'allegato statistico che voi avete unito alla presentazione, vedo che, in realtà, soprattutto nel 2012 e in parte nel 2013, abbiamo avuto una componente esterna che in termini netti ha significativamente, se non unicamente, contribuito a compensare la domanda interna. Questo, in seguito, è venuto meno soprattutto perché le importazioni hanno ripreso a crescere.

Da questo punto di vista, vorrei una vostra valutazione. Si dice frequentemente, soprattutto a livello europeo, che l'Italia è

l'unico tra i Paesi cosiddetti più indebitati che in questi ultimi anni non ha prodotto un significativo aggiustamento sul piano della competitività dei costi. Gli esempi che si riportano sono quelli della Spagna, del Portogallo e finanche della Grecia.

Guardando l'andamento del costo del lavoro per unità prodotta, emerge che in questo periodo abbiamo avuto aggiustamenti di gran lunga minori, se non proprio trascurabili. Questo fa capire perché nelle vostre previsioni il contributo netto della domanda estera rimarrà trascurabile (0,1 per cento), il che significa che tutto graverà, ancora una volta, sulla domanda interna. Dico « ancora una volta » perché la situazione di recessione e di ristagno è derivata soprattutto da un mercato interno che sappiamo come si è comportato.

Mi chiedo innanzitutto se, secondo le vostre valutazioni, il problema della « competitività » del sistema produttivo italiano sia tale per cui sul fronte *export-import* non possiamo aspettarci granché, almeno nel prossimo futuro, come stimolo alla crescita.

In secondo luogo, in base a che cosa il prossimo anno gli investimenti dovrebbero invertire quel segno negativo che abbiamo visto, se sul fronte della domanda ci aspettiamo molto poco? Ciò che rimane non ha una visione prettamente in termini di acceleratore degli investimenti, però la domanda su quanto ci si aspetta di vendere è fondamentale.

Da che cosa deriverà, secondo voi, questa inversione di tendenza negli investimenti fissi che nel 2015 genererà una ripresa, non esaltante, ma comunque significativa?

BACHISIO SILVIO LAI. Presidente, vorrei porre due domande. In primo luogo, vorrei sapere dal presidente dell'ISTAT se è stato elaborato dal suo istituto un impatto, una valutazione della manovra anche sul piano geografico.

Chiedo questo perché mi colpisce molto l'effetto congiunto che si realizza con l'intervento sull'articolo 7 e sull'articolo 5. Entrambi gli interventi, dall'analisi che voi fate, paiono favorire, in particolare, le

imprese che appartengono a regioni settentrionali e le imprese che hanno una dimensione sopra i 500 addetti, che sono maggiormente presenti nel territorio settentrionale.

Questo, al di là del comportare entrate IRAP maggiori alla media nelle regioni del Nord, parrebbe a prima vista intervenire su regioni che, se i dati non mi inducono in errore, hanno già un avvio di ripresa, al contrario delle regioni del Mezzogiorno, dove l'economia registra sicuramente maggiori difficoltà. Se questo è vero, vorrei sapere se avete dei consigli per rendere più selettivi gli interventi.

La seconda domanda è invece relativa alle misure per la famiglia, di cui mi ha colpito un aspetto. Da una parte, c'è una descrizione della misura, che è molto importante ed è in qualche modo giustificata dall'inserimento in un contesto drammatico di calo della natalità. Infatti, in solo cinque anni è stato registrato il 10 per cento in meno di nascituri (nove bambini contro dieci). Tuttavia, nello stesso tempo, si citano una serie di dati che colpiscono molto — anche su questo punto ci potrebbe essere un elemento geografico, ma non lo voglio citare — e che mostrano che il calo della natalità è connesso sostanzialmente all'inesistenza di servizi.

Pertanto, le chiedo se ritiene che la misura introdotta corrisponda, in termini di efficacia, a un contrasto al calo della natalità ovvero a un'alternativa, cioè alla possibilità di accedere tramite questo assegno ai servizi che servirebbero per contrastare questo calo.

GIAMPAOLO GALLI. Presidente, sono stati indicati tantissimi numeri in questa audizione, cosa di cui la ringraziamo, e li studieremo. In qualche caso, si è un po' frastornati e si fa un po' fatica a capire da dove vengano questi numeri, perché fate delle affermazioni piuttosto forti e abbastanza perentorie, mentre la Banca d'Italia è tipicamente più cauta nelle valutazioni.

Cito due esempi che mi sembrano sostanziali. Il primo riguarda le valutazioni macroeconomiche. Stiamo parlando dello

0-0,1 per cento, come si diceva poc'anzi in un intervento, non stiamo parlando di grandi differenze. Tuttavia, mi chiedo per quale motivo voi attribuite alla manovra zero effetti sul PIL e, allo stesso tempo, parlate di 50 mila occupati aggiuntivi ogni anno.

Questo è dovuto al fatto che è prevista la misura straordinaria, che dura un anno, di azzeramento dei contributi? Quale modello macroeconomico o di altro tipo è in grado di valutare quanto le imprese saranno indotte effettivamente ad anticipare le assunzioni? In altre parole, mi chiedo da dove vengano questi 50 mila occupati in più.

Mi colpisce un'altra cosa. Voi citate due numeri secchi che riguardano le imprese beneficiarie dal taglio dell'IRAP e quelle che invece finiscono per essere sfavorite. Affermate che le imprese che ne saranno avvantaggiate avranno in media un beneficio del 12,2 per cento, mentre le imprese che ne saranno sfavorite avranno un aggravio di spesa dell'1,9 per cento.

Come fate a dare questi dati, se non si sa quanti dipendenti stanno da una parte o dall'altra? Ci possono essere due imprese che sono beneficiarie e un milione che sono sfavorite, o viceversa. Forse i dati sono nelle tabelle.

A parte il 2014, ci sarà un problema di qualche rilievo nel 2015 riguardo a imprese che potranno essere sfavorite dall'eliminazione del costo del lavoro dalla base imponibile e dalla contemporanea eliminazione della riduzione del 10 per cento? È un tema di qualche rilievo o è un problema che può riguardare in maniera del tutto marginale alcune imprese?

PRESIDENTE. Do la parola al dottor Alleva per la replica.

GIORGIO ALLEVA, *presidente dell'ISTAT*. Grazie per queste domande. Mi permetto di fornire qualche dettaglio in più. In seguito, cederò la parola al mio collega, il dottor Baldacci, che magari potrà dare qualche dettaglio più tecnico su alcuni elementi.

Innanzitutto vorrei dire all'onorevole Tabacci che noi abbiamo ipotizzato che, a

fronte della riduzione delle spese prevista per le regioni, non ci sia un aumento della tassazione. Qualora si avessero questi impatti, i nostri conti cambierebbero. Stiamo immaginando che si tratti di una riduzione della spesa pubblica.

Vorrei sottolineare anche che la qualità di queste riduzioni è importante. Naturalmente noi abbiamo un modello macroeconomico e, quindi, non abbiamo preso in considerazione gli effetti di medio termine di una riduzione della spesa in una direzione piuttosto che in un'altra.

Ovviamente questo si può fare e può essere letto in modo differente rispetto ai dati che produciamo. Nel nostro modello, quando si parla di riduzione di spesa, abbiamo ipotizzato che non ci siano corrispondenti aumenti di tassazione.

Sono perfettamente d'accordo sull'importanza dell'informazione per il Paese sull'economia sommersa e l'evasione fiscale in generale, che, peraltro, sono informazioni preziose non solo per stimare i fenomeni economici per quello che sono nella realtà, ma anche per favorire azioni di contrasto mirate.

A questo proposito, recentemente, in occasione del ricalcolo del PIL, l'ISTAT ha migliorato fortemente la qualità della propria stima dell'economia sommersa. Parliamo di 190 miliardi di euro, ossia dell'11,5 per cento del prodotto interno lordo.

Certamente sul tema dell'evasione fiscale, grazie all'integrazione di basi dati, potremmo fare molto di più. Credo che questa sia una direzione da prendere senz'altro, in accordo con altri soggetti istituzionali, e naturalmente l'ISTAT è pienamente disponibile a fornire le informazioni per migliorare questi strumenti fondamentali per la lotta all'evasione fiscale.

Per quanto riguarda le modalità di copertura, il dottor Baldacci darà qualche riferimento.

Io, invece, vorrei soffermarmi sulla questione dell'utilizzo del modello macroeconomico in modo attivo, anziché per la valutazione degli effetti *ex ante* o *ex post* di provvedimenti pubblici. Credo che questo sia un uso certamente utile, anzi credo

che dovremmo quanto più possibile orientare le nostre scelte sulla base di evidenze che ci vengono dai dati. Certamente sono dei supporti fondamentali.

Tuttavia, non spetta all'ISTAT, per il suo ruolo istituzionale, fare proposte. Naturalmente siamo fortemente interessati a mettere a disposizione i nostri strumenti e le nostre competenze al Parlamento e, in generale, ad altre istituzioni per fare valutazioni di questo tipo.

D'altra parte, abbiamo delle occasioni, tra cui non rientrano certamente le audizioni ma, ad esempio, il rapporto annuale o le nostre pubblicazioni di ricerca, in cui correntemente facciamo anche esercizi di questo tipo.

A questo proposito, vorrei ricordare che, come ho già detto nella scorsa audizione, l'ISTAT supporta da un punto di vista metodologico l'azione dell'Ufficio parlamentare di bilancio proprio per fare una valutazione ulteriore delle scelte pubbliche.

Per quanto riguarda i dati sui disoccupati e il tasso di disoccupazione che abbiamo diffuso qualche giorno fa, che peraltro sono stati commentati correttamente da gran parte dei mezzi di comunicazione, si tratta di due buone notizie che non sono in contrasto: da una parte, c'è l'aumento degli occupati e, dall'altra, la diminuzione degli inattivi.

Naturalmente la diminuzione degli inattivi comporta un maggior numero di persone che cercano occupazione e, quindi, un aumento del tasso di disoccupazione. L'aumento del tasso di disoccupazione è un buon segnale, perché significa che il Paese si sta mettendo in moto.

Se si può leggere questo fatto come il tentativo di avere un'altra fonte di reddito nelle famiglie, dobbiamo ricordare che il vero elemento che differenzia moltissimo il nostro mercato del lavoro da quello degli altri Paesi è proprio il basso tasso di attività. Pertanto, qualsiasi elemento che spinge più persone a partecipare al mercato del lavoro è un dato estremamente positivo.

Ricordo che noi abbiamo un tasso di occupazione del 55 per cento, quindi è

bene che ci sia un aumento di questo tasso. Pertanto, ci sono due buone notizie: aumentano gli occupati e aumentano le persone che cercano occupazione.

Considerato che svolgiamo un'indagine campionaria sulle famiglie, sulle persone e sulla forza-lavoro, rispondo all'onorevole Paglia che non lavoriamo su dati amministrativi e sui contratti, ma chiediamo alle persone che stanno nel campione la loro posizione professionale. Pertanto, non c'è quel problema di cui lui parlava.

Per quanto riguarda le osservazioni del senatore Guerrieri Paleotti, vorrei sottolineare che nel 2015 i numeri sono bassi, ma il segno positivo è importante e, in qualche modo, dovremmo vedere la nostra economia uscire dalla fase recessiva. Tuttavia, questo è ancora un elemento di debolezza che, secondo le nostre ipotesi, si rafforzerà soltanto nell'anno successivo.

Come abbiamo sottolineato, in generale si tratta di una dinamica guidata dalle componenti della domanda interna (consumi e investimenti), mentre si immagina che, con riferimento alle ipotesi che sono state avanzate, di commercio mondiale, di tasso di cambio euro-dollaro e di prezzo del petrolio, con quella domanda e quella nostra competitività, la parte di domanda estera netta sia più ridotta di quella degli anni passati.

Come ho sottolineato, ciò non è dovuto a una ridotta capacità di esportare, ma soprattutto all'aumento delle importazioni e, pertanto, quel saldo ha misura ridotta e partecipa poco nella dinamica della domanda.

Certamente si può fare molto di più, non soltanto per questioni di variabili esogene. Dagli studi che abbiamo condotto, anche recentemente, sappiamo che ci sono forti margini di maggiore internazionalizzazione nel nostro sistema produttivo e che gran parte delle imprese hanno adottato comportamenti conservativi e difensivi nella fase della crisi. Questo riguarda, in generale, gli investimenti, ma anche i mercati esteri.

Si tratta, quindi, di mobilitare un numero maggiore di imprese e di far sì che le imprese che già oggi sono internazionali

aumentino la loro propensione, naturalmente diversificando anche i mercati. Abbiamo studiato quanto le imprese ci guadagnino, ossia quale sia la profittabilità di imprese che hanno un'azione forte di internazionalizzazione. Ci sono, quindi, dei margini che sono collegati alla capacità di investimento e, in generale, alla fiducia.

Rispondendo alla domanda su cosa può muovere gli investimenti, credo che la fiducia sia un elemento importante perché — lo ripeto — si tratta di imprese ferme, che puntano alla sopravvivenza. Consideriamo l'accesso al credito come un altro elemento in grado di aumentare gli investimenti delle imprese. Si tratta di un altro elemento che oggi è largamente inespresso e che ha un potenziale capace di aumentare gli investimenti.

Abbiamo visto che anche la manovra induce un certo aumento degli investimenti. Si tratta di un aumento ridotto — mi sembra che parliamo dello 0,1 per cento —, però ci sono anche gli effetti indotti dalla manovra. Poiché parliamo di una crescita guidata da incrementi di consumi, anche se non particolarmente forti, naturalmente questi incrementi a loro volta generano degli investimenti.

Ci sono, quindi, diversi elementi che dovrebbero rimettere in moto gli investimenti, che sostanzialmente sono quelli che noi riteniamo responsabili di questa fase ancora recessiva.

Abbiamo fornito informazioni sulla platea dei beneficiari a livello geografico e a livello di dimensione delle imprese perché, come istituto di statistica, abbiamo questa informazione. Per quanto non ci siamo spinti a valutare gli impatti differenti per area geografica o per classe dimensionale delle imprese, abbiamo comunque dato un elemento su quelli che possono essere in misura maggiore i destinatari degli interventi che abbiamo analizzato.

Ci siamo limitati a questo anche perché utilizziamo un modello di previsione aggregato e ancora non abbiamo approntato strumenti per differenziare. Comunque, è una direzione praticabile quella di fare ragionamenti di questo tipo. Credo che

tale informazione sia utile per capire gli effetti potenziali nei diversi territori per classe di ampiezza.

La lettura degli squilibri è un'altra cosa, perché si può anche decidere a ragione di investire di più sulle grandi imprese piuttosto che sulle piccole o di fare altre scelte di questo tipo. Comunque, noi abbiamo fornito dei riferimenti sui destinatari.

Perché aumenta l'occupazione mentre aumenta poco il PIL? In questa manovra che stiamo valutando, ci sono degli effetti che abbiamo considerato, relativi all'IRAP e all'altra misura sul tempo indeterminato, che possono facilitare un aumento dell'occupazione, che peraltro - lo ricordo - è dello 0,3 per cento. Anche questa valutazione è cautelativa.

Tuttavia, abbiamo visto che c'è un aumento dei consumi, per quanto piccolo. Dunque, c'è comunque una dinamica d'impresa che dovrebbe mettere in moto anche nuova occupazione.

Per quanto riguarda gli sgravi e gli aggravii, vorrei ricordare che, avendo fornito quelle informazioni sui valori medi, abbiamo la disponibilità di dati su quante sono le imprese e quanti sono i dipendenti, in modo da poter calcolare quei valori. Questi dati, eventualmente, sono disponibili e credo che alcuni siano citati nei materiali che vi abbiamo consegnato.

Vorrei cedere la parola al dottor Baldacci, che forse vuole aggiungere qualche ulteriore elemento.

PRESIDENTE. Le chiedo, dottor Baldacci, di essere telegrafico, perché siamo già ben oltre l'orario.

EMANUELE BALDACCI, direttore del dipartimento per l'integrazione, la qualità e lo sviluppo delle reti di produzione e di ricerca dell'ISTAT. Presidente, vorrei chiarire solo un punto citato dal senatore Tabacci relativo alle coperture. Non abbiamo fatto una valutazione autonoma della probabilità di realizzo delle coperture, ma ci siamo affidati alle relazioni tecniche.

Tuttavia, abbiamo svolto delle analisi controfattuali del tipo *what if*, cioè « cosa

succederebbe se ». Se, ad esempio, non venisse introiettato il gettito dell'evasione e si ricorresse, quindi, a tagli di spesa per misura equivalente, l'impatto sul PIL sarebbe di due decimi di punto in meno rispetto allo scenario che abbiamo illustrato.

Se, invece, i tagli alle spese correnti si trasformassero in tagli alle spese in conto capitale - questa è un'altra delle ipotesi che il senatore Tabacci citava come possibile misura - l'impatto sarebbe negativo di circa un paio di decimi di punto. Ciò è quanto abbiamo simulato sempre con il nostro modello.

PRESIDENTE. Quindi, in entrambi i casi parliamo di due decimi di punto. Penso che questa audizione sia stata esauritiva.

Ringrazio il presidente Alleva e tutta la delegazione dell'ISTAT.

Dichiaro conclusa l'audizione.

Audizione di rappresentanti della Corte dei conti.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'attività conoscitiva preliminare all'esame dei documenti di bilancio per il 2015-2017, l'audizione, ai sensi dell'articolo 119, comma 3, del Regolamento della Camera, di rappresentanti della Corte dei conti.

È presente il dottor Raffaele Squitieri, presidente della Corte dei conti, che è accompagnato dal dottor Angelo Buscema, presidente di sezione, dai consiglieri Enrico Flaccadoro, Salvatore Tutino, Natale Maria Alfonso D'Amico, Mario Nispi Landi, Cinzia Barisano e Maurizio Pala, nonché dal dottor Paolo Peluffo, consigliere dell'ufficio stampa, e dal dottor Roberto Marletta, funzionario dell'ufficio stampa.

Do la parola al dottor Raffaele Squitieri, presidente della Corte dei conti.

RAFFAELE SQUITIERI, presidente della Corte dei conti. Grazie, presidente. Abbiamo depositato agli atti della Com-

missione una versione completa del testo del nostro lavoro, di cui illustrerò una sintesi abbreviata, ma la relazione contiene anche delle appendici monotematiche di grande interesse alle quali faccio rinvio per ragioni di tempo.

La legge di stabilità 2015 avvia il percorso programmatico delineato dalla Nota di aggiornamento del DEF, sulla quale la Corte è stata ascoltata solo pochi giorni fa.

Nel corso della consultazione preliminare all'esame del Documento programmatico di bilancio, il Governo ha accolto l'invito della Commissione ad assicurare nel 2015, in ottemperanza alle regole comunitarie, un rafforzamento della correzione del saldo strutturale.

Le misure indicate nell'aggiornamento della Nota, che modificano l'impianto originario della manovra, comportano un miglioramento dei saldi nel 2015 rispetto all'anno precedente superiore allo 0,3 per cento.

La manovra proposta dal Governo nel testo iniziale presentato al Parlamento, prevedeva interventi per circa 36,2 miliardi nel primo anno, 45,1 miliardi nel 2016 e 45,6 miliardi nel 2017. A seguito delle modifiche disposte dal Governo in esito alle consultazioni con la Commissione, la dimensione complessiva della manovra verrebbe a ridursi a 32,4 miliardi nel 2015.

Il finanziamento in disavanzo si ridurrebbe peraltro nel 2015 a 5,9 miliardi, dallo 0,7 allo 0,4 per cento del PIL, mentre si rafforzerebbe, nell'ipotesi del permanere degli effetti dell'inversione contabile, il cosiddetto *reverse charge*, il miglioramento dei saldi negli anni successivi.

Le entrate registrano una riduzione netta di poco più di un miliardo nel 2015 e un incremento, rispettivamente di 6,7 e 13,5 miliardi, nel biennio successivo: un andamento che risente dell'inserimento, a partire dal 2016, di una nuova clausola di salvaguardia per il conseguimento degli obiettivi programmatici, equivalente a 12,8 miliardi che crescono a 19,2 miliardi nel 2017.

Le spese presentano un incremento netto di circa 4,9 miliardi nel 2015 e di 5,9

miliardi in ciascuno degli anni successivi. Aumenta, in particolare, la componente di spesa in conto capitale, con una variazione incrementale nel triennio considerato da 2 miliardi nel 2015 a 4,3 miliardi nel 2017.

Su tale rappresentazione della manovra incide naturalmente la contabilizzazione, come maggiore spesa, nelle prestazioni sociali in denaro secondo i criteri di contabilità nazionale, del *bonus* di 80 euro per i lavoratori dipendenti, pari a 9,5 miliardi annui.

Una sua considerazione tra le minori entrate modificherebbe invece considerevolmente il quadro complessivo della manovra: le entrate nette si ridurrebbero di 10,5 e di 2,7 miliardi nel primo biennio, per crescere di 3,9 miliardi nel solo anno terminale.

La copertura dalla manovra è assicurata principalmente dalla riduzione delle spese delle amministrazioni territoriali e centrali, a cui si aggiungono gli utilizzi di fondi accantonati per la riduzione del prelievo fiscale. Per questi ultimi si tratta di 3 miliardi per il 2015, che salgono rispettivamente a 4,6 e a 4,1 miliardi nel biennio successivo.

I ministeri concorrono direttamente per 2,3 miliardi nel 2015 e nel 2016 e per 2,4 miliardi nel 2017. Solo marginale è poi il contributo assicurato dalla riduzione dei trasferimenti alle imprese e dalla revisione della disciplina dei crediti d'imposta.

Gli importi più consistenti sono attesi dai risparmi di spesa corrente delle amministrazioni territoriali: 8,5 miliardi nel 2015, che crescono ad oltre 10,5 miliardi nel 2017. Di questi, 4 miliardi sono richiesti alle regioni mentre la restante somma è attesa dagli enti locali, che tuttavia ottengono una rilevante riduzione degli obiettivi del patto di stabilità interno, nell'ordine di circa 3,4 miliardi, che è previsto si traduca in una crescita della spesa in conto capitale di pari ammontare.

Maggiori entrate, infine, sono attese dall'innalzamento dell'aliquota di tassazione per i fondi pensione dall'11 al 20 per cento, nonché dall'incremento della tassazione della rivalutazione del trattamento di fine rapporto dall'11 al 17 per cento e

dall'introduzione nell'ordinamento nazionale del sistema dell'inversione contabile per operazioni relative al settore energetico e del gas e per le prestazioni di servizi di pulizia e per gli acquisti delle pubbliche amministrazioni.

Sono attesi, inoltre, circa 1,6 miliardi nel 2005 e 5,2 miliardi nel triennio da una maggiore cooperazione tra l'amministrazione finanziaria e i contribuenti e dalla revisione del sistema di tassazione del gioco.

Sul versante delle entrate la manovra dovrebbe produrre nel triennio effetti rilevanti, anche se di dimensione e di segno differenziati: una riduzione di prelievo netto di poco più di un miliardo nel 2015, per effetto di sgravi, pari a 11,4 miliardi, solo in parte compensati da inasprimenti impositivi, pari a 10,4 miliardi, e per contro un aumento di prelievo netto dell'ordine di 6,8 miliardi nell'anno seguente, destinato a raddoppiare nel 2017 sino a 13,5 miliardi.

Oltre che per le dimensioni complessive, la manovra si segnala anche per una composizione contraddistinta da molteplici misure dagli effetti variamente caratterizzati — di aggravio e di sgravio, diretti e indiretti — e distribuiti su un'ampia platea di contribuenti. Al loro interno, è possibile intravedere alcune linee guida, taluni obiettivi che ne sono espressione e la tipologia degli strumenti impiegati: tutti aspetti che aiutano ad esprimere una valutazione sulla struttura e sugli effetti della manovra e a segnalare taluni rischi ed incertezze che potrebbero manifestarsi in sede attuativa.

Il disegno di legge di stabilità 2015 appare orientato in due direzioni: rilanciare l'offerta, favorendo la ripresa della produzione; sostenere la domanda, creando spazi all'aumento del reddito disponibile e alla crescita dell'occupazione. Nel perseguirle il Governo si concentra su tre obiettivi. Quello della riduzione del cuneo fiscale risulta prioritario: le risorse impegnate ammontano nel triennio della previsione a complessivi 51 miliardi, di cui 23 di riduzione del prelievo e 28 sotto forma di aumento di spesa.

Ad essere aggredite sono tutte le componenti del cuneo: quella contributiva, interessata da una cancellazione triennale degli oneri previdenziali a carico dei datori di lavoro, per le assunzioni a tempo indeterminato effettuate nell'arco del 2015, quella relativa all'IRAP che, a seguito dell'integrale deducibilità del costo del lavoro dalla base imponibile, per i lavoratori a tempo indeterminato cessa di far parte del cuneo fiscale, quella tributaria, infine, che almeno per 11 milioni di lavoratori dipendenti, quelli con un reddito inferiore ai 26.000 euro, interessati dal *bonus* di 80 euro, registra un'attenuazione dell'onere IRPEF.

Gli effetti del congiunto operare di tali misure sono in astratto di difficile identificazione. L'entità dello sgravio sarà, infatti, diversificata per ogni singola impresa in relazione alla sua particolare combinazione di fattori produttivi, capitale e lavoro, alla quota di lavoratori a tempo indeterminato sul complesso dei dipendenti e infine al peso e al livello retributivo dei nuovi assunti.

Risulta invece possibile formulare una valutazione degli effetti delle tre misure, separatamente considerate. In particolare, si può stimare che: l'intervento sull'IRAP ridurrebbe strutturalmente il costo del lavoro in misura compresa tra l'1,5 per cento per le imprese manifatturiere e il 2 per cento per quelle di servizi; la decontribuzione relativa ai nuovi assunti a tempo indeterminato intaccerebbe il costo del lavoro in misura più pesante, poco più del 20 per cento a un livello retributivo prossimo ai 26.000 euro, anche se per un arco temporale limitato a un triennio; il riconoscimento del *bonus*, infine, avrebbe effetti significativi in termini di reddito disponibile e di riduzione del cuneo fiscale solo per i livelli retributivi più bassi, considerando che per una retribuzione lorda di 18.000 euro l'onere IRPEF sarebbe contenuto di oltre 5 punti.

Un secondo obiettivo può essere individuato nel sostegno assicurato a specifici segmenti dell'attività produttiva. Ad essi sono destinati sgravi fiscali e contributivi netti di poco inferiori, per il triennio

2015-2017, a 4 miliardi di euro. Ne sono interessati soprattutto gli operatori di ridotte dimensioni del lavoro autonomo e della piccola impresa individuale, per effetto dell'introduzione di un nuovo regime fiscale agevolato.

Interventi non meno significativi sono indirizzati sia a favore di alcuni settori produttivi maturi, quali quello delle costruzioni, della riqualificazione energetica e dei mobili, che traggono beneficio dalla proroga del regime di detraibilità delle spese, sia a favore di settori innovativi caratterizzati dall'utilizzo di brevetti, marchi e opere di ingegno, per effetto dell'introduzione di un regime di esclusione parziale dei redditi derivanti dall'utilizzo di beni immateriali.

Un terzo obiettivo infine è quello rivolto al sostegno alle famiglie, che impegna circa 2,5 miliardi di risorse nel triennio. Ad esso risultano direttamente riconducibili due misure: il riconoscimento per un triennio di un *bonus* annuo di 960 euro per ogni figlio nato o adottato fra il gennaio 2015 e il dicembre 2017, e la facoltà, accordata sperimentalmente ai lavoratori dipendenti del settore privato, di optare per la corresponsione in busta paga della quota maturanda di TFR.

Ma, a ben vedere, tale obiettivo è rinvenibile, in concomitanza con quello della riduzione del cuneo fiscale, anche nella ricordata stabilizzazione del *bonus* da 80 euro.

Nell'avanzare le prime valutazioni, conviene soffermarsi su due aspetti della manovra. Il primo riguarda gli effetti attesi dalla prevista decontribuzione dei nuovi dipendenti assunti a tempo indeterminato. La sua operatività, limitata alle assunzioni effettuate nel corso del 2015, presenta diversi aspetti problematici, di seguito elencati: possono beneficiarne anche imprese che abbiano ridotto gli organici negli ultimi anni o mesi; la dimensione dell'intervento previsto, che consente di ridurre di oltre un terzo il costo del lavoro, potrebbe esercitare limitati effetti aggiuntivi di crescita dell'occupazione; il costo della misura — relativamente contenuto, anche perché sconta una diluizione nel

tempo dei benefici — potrebbe aumentare a seguito di una loro concentrazione; in presenza di un incentivo così corposo non pare si possano escludere, in assenza di adeguate cautele normative, comportamenti distorsivi volti a ottenere il beneficio della decontribuzione.

Il secondo aspetto riguarda invece l'impatto del *bonus* di 80 euro introdotto dal decreto-legge n. 66 del 2014 ed ora stabilizzato a decorrere dal 2015. Gli effetti della misura si confermano importanti: l'esborso per la finanza pubblica è valutato in 9,5 miliardi l'anno, indipendentemente che la si configuri come una riduzione di prelievo o come un aumento delle spese di trasferimento alle famiglie.

Come è noto, il *bonus* si applica a 11 milioni di lavoratori dipendenti, quelli con reddito imponibile compreso fra 8.147 e 26.000 euro, che fruiscono di un beneficio compreso fra 11 e 2 punti di aumento del reddito disponibile. Restano pertanto esclusi dal provvedimento poco meno di 10 milioni di lavoratori dipendenti, collocati sotto o sopra le soglie prescelte, oltre naturalmente all'intera platea dei pensionati e dei lavoratori autonomi.

L'osservazione che i soggetti che beneficiano del *bonus* si identificano con le code reddituali più basse del lavoro dipendente ridimensiona gli effetti del provvedimento in termini di riduzione del cuneo fiscale. In questi casi il *bonus* assume i caratteri più vicini a quelli del trasferimento sociale che non a quelli della riduzione dell'IRPEF.

Di conseguenza, nel momento in cui la legge di stabilità rende permanente il *bonus* sarebbe opportuna una riflessione sulla natura dell'istituto, per deciderne o l'assorbimento nell'ossatura dell'IRPEF ovvero l'esplicito inquadramento tra le misure a sostegno dello stato sociale.

Quanto ai rischi e alle incertezze che il disegno di legge di stabilità 2015 evidenzia sul versante delle entrate, appare opportuno sottolineare, in primo luogo, l'acuirsi delle incertezze sul gettito futuro per effetto del crescente ricorso a clausole di salvaguardia, che si connotano sempre più come soluzioni che rispecchiano difficoltà

e ritardi nell'effettiva realizzazione della revisione della spesa pubblica. Da un lato, dunque, risultano dilatate le responsabilità addossate al sistema del prelievo, dall'altro si riducono gli spazi della politica fiscale, tendenza questa che risulta accentuata dal parallelo fenomeno che vede un crescendo nella prenotazione di gettito futuro a copertura di già varati provvedimenti di politica economica. Basti in proposito richiamare la situazione determinatasi sul fronte delle accise, con aumenti di prelievo per complessivi 2,2 miliardi già prenotati fino al 2021 per coprire esigenze di bilancio manifestatesi sin da 8 anni prima. In secondo luogo, appare opportuno sottolineare le incertezze e i rischi insiti nel ritorno a un utilizzo improprio dei proventi, per loro natura incerti, della lotta all'evasione per coprire spese o sgravi fiscali certi. In terzo luogo, appare opportuno sottolineare, il rischio che regioni ed enti locali siano indotti a compensare l'ulteriore riduzione dei trasferimenti recata dal disegno di legge di stabilità con un aumento dell'imposizione decentrata.

Si consideri in proposito che nel corso dell'ultimo decennio le addizionali IRPEF sono aumentate in misura significativa sia quanto a gettito complessivo, quasi raddoppiato fino ai 15 miliardi del 2013, sia quanto ad aliquote, la cui incidenza effettiva sul reddito medio dichiarato è passata dall'1,4 per cento all'1,7 per cento, con punte del 2,6 per cento nelle regioni sottoposte al piano di rientro. E la crescita potrebbe subire un'accelerazione nel 2015, allorché sarà possibile completare il percorso di aumento dell'addizionale regionale, ai sensi del decreto legislativo n. 68 del 2011, aumentando l'aliquota di un punto.

Le previsioni a legislazione vigente contenute nella Nota di aggiornamento del DEF confermano che nell'arco temporale di riferimento la spesa per il pubblico impiego resta sotto controllo per effetto delle misure assunte con il decreto-legge n. 78 del 2010, alcune delle quali vengono prorogate dal disegno di legge di stabilità.

Si tratta in primo luogo di un ulteriore rinvio della contrattazione collettiva fino a

tutto il 2015, misura destinata a comportare complessivamente un blocco della dinamica retributiva per due periodi triennali, 2010-2012 e 2013-2015. Effetti finanziari sono ascritti alla proroga di un anno della corresponsione dell'indennità di vacanza contrattuale, prevista a partire dal 2018. L'impatto migliorativo sull'indebitamento netto è stimato in 320 milioni per il predetto anno e in 170 milioni per quello successivo.

Il comma 3 dell'articolo 21 proroga di un anno, fino al 31 gennaio 2015, il blocco dei meccanismi di adeguamento retributivo per il personale non contrattualizzato. La relazione tecnica prevede un impatto migliorativo, a decorrere dal 2015, pari a 40 milioni di euro, con effetti riflessi in termini di minori entrate pari a 20,7 milioni.

Come preannunciato, il disegno di legge di stabilità non contiene l'ulteriore proroga della disposizione contenuta dall'articolo 9 del decreto-legge n. 78 del 2010, pertanto a partire dal 2015 dovranno essere corrisposti agli interessati, sia pure senza arretrati, i benefici connessi con promozioni, avanzamenti di carriera e passaggi di livello, utili fino al 2014 esclusivamente ai fini giuridici.

Si tratta di oneri già previsti dalla legislazione vigente, particolarmente importanti con riferimento al personale delle Forze armate e dei Corpi di polizia.

Non risultano prorogate neppure le norme in materia di vincoli assunzionali, con la conseguenza che le percentuali dei nuovi ingressi restano quelle rimodulate nei relativi esercizi fino al 2017 dalla legge di stabilità per il 2014. Vengono peraltro differite al 1° dicembre 2015 le assunzioni già previste per i Corpi di polizia e per il Corpo nazionale dei vigili del fuoco a partire dal mese di gennaio del predetto anno, con un risparmio complessivo di 27,2 milioni al lordo delle minori entrate fiscali.

Gli obiettivi di razionalizzazione, efficientamento e contenimento della spesa statale sono ormai da molti anni al centro degli indirizzi di politica di bilancio, pur essendo divenuti più pressanti in una fase

di crescenti difficoltà finanziarie come quelle prodotte dalla crisi economica internazionale e interna dell'ultimo quinquennio.

Se tuttavia l'esigenza di ridurre l'incidenza della spesa pubblica, e quindi anche della spesa dello Stato in senso stretto, sul PIL costituisce un traguardo largamente condiviso, molto più complessa e controversa appare l'individuazione dei settori di spesa realisticamente aggredibili, così come la misurazione dei margini di risparmio conseguibili e la scelta dei tagli da effettuare.

La dimensione raggiunta dalla spesa dello Stato in termini di contabilità nazionale, oggi nell'ordine dei 370 miliardi al netto degli interessi del debito e dunque pari a più della metà della spesa pubblica primaria totale, induce a ritenere agevole un'azione di contenimento con effetti quantitativamente significativi e di rapida realizzazione.

Nella realtà, le difficoltà di imprimere un'inversione di marcia di impatto rilevante alle tendenze della spesa dello Stato, soprattutto nell'orizzonte del brevissimo periodo, emergono non appena si abbandonano la scala dei dati aggregati per confrontarsi con i molteplici vincoli connessi alle funzioni e ai programmi demandati ai singoli ministeri.

Non va inoltre sottovalutato che a partire dal 2010 anche la spesa statale ha segnato una netta inversione di tendenza rispetto agli anni 2000: è bene ricordare che nel periodo 2000-2009 la spesa statale primaria era cresciuta a un tasso medio annuo del 6 per cento, nel quadriennio 2010-2013 si è invece realizzata una diminuzione a un ritmo annuo dell'1,5 per cento, un risultato, quello della riduzione dei livelli nominali assoluti della spesa, di notevole rilievo, soprattutto in una fase ciclica che ha richiesto il potenziamento degli interventi di ammortizzazione delle condizioni di più grave disagio economico e sociale.

Alla luce di tali evidenze fattuali, le strategie più recenti di riduzione della spesa statale, e in particolare l'approccio adottato in sede di *spending review*, hanno

assunto, nel confronto con opinioni e proposte emerse nel dibattito di politica economica, obiettivi più gradualisti e più realistici.

Con il disegno di legge di stabilità ora all'esame del Parlamento, il contributo richiesto ai ministeri in termini di riduzione della spesa è limitato. Nel quadro complessivo il contributo assegnato ai ministeri è infatti di 2,3 miliardi nel 2015, di circa 2,4 miliardi nel 2016 e nel 2017.

Va rilevato che tale importo deriva per il 2015 da riduzioni di spesa corrente dell'ordine di un miliardo, da una minore spesa in conto capitale per poco meno di 900 milioni e da maggiori entrate nette per quasi 400 milioni. In termini di spesa, pertanto, l'obiettivo di riduzione è dell'ordine di 1,9 miliardi nel 2015.

Va osservato che, sempre in materia di spesa statale, la manovra prevede anche tagli ai trasferimenti alle imprese e ai crediti di imposta. Si tratta di riduzioni per circa 81 milioni nel 2015, che crescono sino a circa 120 nel biennio successivo. Tra questi, i tagli alla quota interessi dello Stato sul *plafond* gestito dalla Cassa di depositi e prestiti relativo al Fondo rotativo investimenti alle imprese e le somme destinate di recente dal decreto-legge n. 66 del 2014 alle zone franche urbane, che peraltro non sono mai partite.

Si tratta di un'area di interventi che è stata oggetto di ripetute analisi nelle diverse fasi recenti di revisione della spesa. Nel 2011 uno studio commissionato dal Governo aveva portato a individuare come eliminabili trasferimenti alle imprese nel bilancio dello Stato per 5,8 miliardi, a cui si aggiungevano 4,9 miliardi pagati da altre amministrazioni pubbliche, una quantificazione in seguito ricondotta dal Governo stesso su livelli più limitati, nell'ordine di 1,4 miliardi. Più di recente, anche il Commissario alla *spending review* aveva inserito tale voce tra quelle che potevano dare un contributo significativo.

L'attenzione si era concentrata su un'area aggredibile di 3,7 miliardi nel 2014, che crescevano a 3,9 nel 2015 e a 4,1 nel 2016. La riduzione graduale, a partire

dal 2014 nell'ordine di un miliardo, faceva prefigurare risparmi per 1,6 miliardi nel 2015 e 2,2 miliardi nel 2016.

Quest'anno il disegno di legge di stabilità offre informazioni dettagliate sulla distribuzione del contributo al riequilibrio di bilancio richiesto ai ministeri. Ciò consente di disporre di un quadro dei risparmi attesi dagli interventi operati da ciascun dicastero e, di conseguenza, di esprimere le prime valutazioni sugli aspetti che potrebbero richiedere aggiustamenti e correzioni dirette a evitare effetti indesiderati o il mancato conseguimento dei risultati programmati.

Più della metà del contributo complessivo richiesto riguarda solo due ministeri, quello della difesa, con oltre 750 milioni, e quello del lavoro e delle politiche sociali, con più di 450 milioni. Importi non trascurabili sono anche quelli dei risparmi attesi dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, con oltre 300 milioni, dal Ministero dell'economia e delle finanze, con più di 200 milioni, e dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, con poco meno di 200 milioni.

Come già osservato, il contributo al reperimento delle fonti di copertura dell'intera manovra, quantificato per i ministeri in 2,3 miliardi per il 2015, è il risultato di una combinazione di tagli di spesa e di maggiori entrate — e, per importi molto ridotti, anche di minori entrate — nonché di un *mix* molto diversificato, nel confronto tra i ministeri, di riduzioni di spesa corrente e di minori spese di investimento o, in generale, in conto capitale.

Proprio con riguardo ai due ministeri della difesa e del lavoro e delle politiche sociali, che assommano ad oltre la metà del contributo alla manovra, questo intreccio tra modalità diverse di perseguimento degli obiettivi assegnati si presta ad alcune puntualizzazioni, per le quali rinvio al dettaglio del testo e all'approfondimento contenuto in un apposito allegato.

Tra gli interventi volti a contenere la dinamica della spesa, una particolare attenzione va dedicata a quelli riguardanti gli enti locali e le regioni che, come si è

detto, dovrebbero consentire una riduzione di spesa corrente di oltre 8,5 miliardi, solo in parte compensata da una crescita di quella in conto capitale di 3,4 miliardi negli enti locali.

Per i comuni la correzione è il risultato di un complesso insieme di fattori destinati a distribuirsi tra le amministrazioni in maniera molto differenziata. Rinviato al prossimo anno il passaggio agli equilibri di bilancio, l'applicazione dei nuovi principi contabili ai comuni e, in special modo, la previsione del Fondo crediti di dubbia esigibilità, che sterilizza l'utilizzo di risorse non riscuotibili, sono destinati a produrre un rafforzamento nel vincolo riconducibile al Patto, compensato dalla revisione al ribasso delle percentuali previste e dalla modifica della base per il calcolo del saldo obiettivo.

L'effettiva azione di contenimento della spesa dipenderà non solo dalle misure specifiche introdotte con la legge di stabilità, ma anche e soprattutto dal rilievo che avrà l'entrata a regime delle norme che regolano l'armonizzazione dei sistemi e degli schemi contabili e l'impatto che queste avranno sull'operare del Patto di stabilità interno.

Se sarà confermata la stima dell'accantonamento destinato a sterilizzare le entrate per circa 2,4 miliardi — tali sono le stime assunte nella relazione tecnica al provvedimento, che tuttavia ad avviso della Corte e dello stesso Governo sottostimano il rilievo del fenomeno — nel complesso il contributo netto richiesto agli enti locali sarà di poco superiore al miliardo.

La revisione delle regole del Patto accompagna gli enti locali in quest'ultimo anno prima dell'introduzione del sistema degli equilibri di bilancio e si caratterizza per la semplificazione dei meccanismi di quantificazione e per l'alleggerimento complessivo dei saldi, attraverso la forte riduzione dei coefficienti di correzione da applicare alla spesa corrente di comuni e province.

Per i comuni, che vedono in sostanza dimezzata l'aliquota, l'effetto di tale misura viene quantificato nella relazione tecnica in oltre 3 miliardi annui fino al 2018.

Si tratta di un beneficio importante che determina l'abbattimento dell'obiettivo 2015, rispetto al calcolo effettuato sulla base delle norme previgenti, di oltre il 70 per cento. Il vantaggio si distribuisce tuttavia in modo differenziato sul territorio, soprattutto in considerazione delle dimensioni dei comuni.

L'effetto positivo per i comuni legato alla riduzione dell'aliquota, e per i soggetti più virtuosi allo scorrimento della base di calcolo, viene ridimensionato dall'applicazione a tutti i comuni delle nuove norme di contabilità che obbligano le amministrazioni a stanziare in bilancio una quota pari, per il 2015, almeno al 50 per cento dell'accantonamento al Fondo crediti di dubbia esigibilità, accantonamento quantificato in base al tasso di mancata riscossione di entrate proprie registrato negli ultimi 5 anni.

È previsto che tale stanziamento rilevi ai fini del Patto di stabilità, riducendo di fatto il livello di entrate utili per il saldo di competenza mista. A ciò si aggiunga l'ulteriore obiettivo del risparmio di spesa corrente posto a carico dei comuni dall'articolo 36 del disegno di legge di stabilità e quantificato in 1,2 miliardi, il cui effetto migliorativo dei saldi di finanza pubblica è garantito dalla riduzione di pari importo del Fondo di solidarietà comunale, un taglio di risorse che si cumula nel 2015 ai 280 milioni già previsti dal decreto-legge n. 66 del 2014 e dalla legge n. 228 del 2012.

Queste due misure impongono alle amministrazioni una manovra correttiva di rilievo che tuttavia, in aggregato, non si discosta dai limiti dell'obiettivo di Patto previgente. Considerando poi che la spesa in conto capitale ottiene una flessibilizzazione di un miliardo e che non si esclude — come già avvenuto in passato — che il maggior spazio concesso si traduca in un alleggerimento dell'obiettivo complessivo piuttosto che in investimenti aggiuntivi, il rispetto dei saldi programmati potrebbe risultare meno carico di tensioni rispetto agli ultimi anni.

Il peso delle condizioni individuali degli enti appare tuttavia determinare diffe-

renze anche significative nella distribuzione del carico complessivo. Va tenuto presente che la soglia minima di stanziamento pari al 50 per cento del Fondo è prevista solo per il bilancio di previsione, mentre a rendiconto dovrà essere data copertura all'intero accantonamento con la conseguenza che, se la regola dovesse essere applicata in tale senso anche ai fini della verifica dei saldi rilevanti del Patto, ben più stringente sarebbe la quantificazione finale di entrate su cui gli enti potranno contare per il raggiungimento degli obiettivi.

Infine, lo spazio finanziario aggiuntivo in conto capitale va visto anche in rapporto alle nuove compensazioni territoriali, che andranno a sostituire gli attuali meccanismi dei patti di solidarietà regionali. Nel passaggio al nuovo sistema degli equilibri di bilancio delle regioni con conseguente superamento del patto di stabilità regionale, è comunque previsto che strumenti di compensazione orizzontale e verticale continuino a garantire, a livello regionale, quella flessibilità degli obiettivi che nelle ultime versioni del Patto si era tradotta in un alleggerimento di oltre un miliardo annuo, destinato ai pagamenti di spesa in conto capitale.

Tra i differenti meccanismi che potevano essere attivati, al patto verticale incentivato vanno ascritti i risultati migliori in termini di efficacia, soprattutto perché ha consentito l'accesso ai benefici previsti dalle norme anche a enti appartenenti ai territori più svantaggiati, dove le amministrazioni regionali erano più in difficoltà nella concessione di spazi finanziari.

Andrà pertanto osservato e valutato l'effetto che l'introduzione degli equilibri di bilancio per le regioni potrà avere sul sistema delle compensazioni a favore degli enti del proprio territorio e pertanto sugli obiettivi di Patto di questi ultimi anni.

Il concorso delle regioni agli obiettivi di finanza pubblica è affidato a tre diversi interventi. In primo luogo, si ricorda una modifica delle disposizioni introdotte con il decreto-legge n. 66 del 2014, volta a incrementare per gli anni 2015-2018 la riduzione delle risorse a disposizione delle

regioni a statuto ordinario per circa 3,5 miliardi e delle regioni a statuto speciale per circa 548 milioni. Definito il riparto per le regioni a statuto speciale, è prevista una determinazione in sede di auto coordinamento e, in mancanza, una applicazione dei tagli da parte dello Stato, ivi comprese anche le risorse destinate al finanziamento della sanità.

In secondo luogo, si ricorda il passaggio al pareggio di bilancio delle regioni a statuto ordinario dal 2015, con conseguente ridefinizione di alcune voci e di importi da ricomprendere nei saldi. In terzo luogo, infine, si ricorda l'abolizione del Patto di stabilità sempre per le regioni a statuto ordinario, con la conseguente riscrittura del sistema sanzionatorio con riferimento ai saldi, la definizione delle somme relative a particolari spese da escludere dagli equilibri perché già escluse dai limiti del Patto, la revisione delle modalità di funzionamento dei Patti orizzontale e verticale.

Il contributo richiesto alle regioni appare molto impegnativo, anche tenuto conto che si aggiunge a quello già previsto con il decreto-legge n. 66 del 2014. Esso comporterebbe in un solo anno una riduzione del 15 per cento della spesa aggregabile, quella al netto dei trasferimenti ad altre amministrazioni pubbliche e alla sanità.

Va osservato che tale intervento si colloca a valle dei tagli di risorse introdotti negli ultimi anni, che hanno portato a una flessione delle spese dirette regionali, al netto dei trasferimenti ad altre pubbliche amministrazioni, di circa il 10 per cento nell'ultimo triennio.

Recependo quanto previsto dal nuovo Patto della salute siglato nello scorso mese di luglio, dato un livello di finanziamento del Servizio sanitario nazionale per il 2014 pari a 109,9 miliardi, il disegno di legge di stabilità fissa gli importi per il biennio 2015-2016 in misura pari rispettivamente a 112,1 e 115,4 miliardi.

Essi sono determinati sulla base delle cosiddetta regola di variazione a legislazione vigente, che prevede per tale comparto una crescita del finanziamento in

linea con la dinamica attesa per il PIL nominale, come indicato dalle stime ufficiali: 2,5 e 3,1 per cento nei due anni secondo il Documento di economia e finanza 2014 presentato ad aprile scorso, ultimo documento programmatico disponibile, superiore quindi agli ampliamenti già previsti dalla Nota di aggiornamento presentata a metà di ottobre, pari all'uno per cento nel 2015 e al 2 per cento nel 2016.

Inoltre, secondo quanto previsto dal comma 3 dell'articolo 39, che conferma la previsione del Patto, eventuali risparmi nella gestione della sanità rimangono all'interno del comparto. Ciò potrà contribuire al miglioramento della qualità delle prestazioni e a facilitare il percorso di efficienza basato sui costi standard, avviato in anni caratterizzati da una continua rimodulazione delle risorse.

La norma fa salvo il meccanismo previsto dal comma 80 della legge n. 191 del 2009, che consente alle regioni in piano di rientro, che presentano un disavanzo sanitario inferiore al gettito derivante dalla massimizzazione delle maggiorazioni dell'aliquota IRAP e dell'addizionale regionale dell'IRPEF, di ridurre le predette maggiorazioni, garantendo comunque una copertura adeguata del disavanzo, o di destinare il gettito eccedente a finalità extrasanitarie.

Come la Corte ha avuto modo di osservare, tale ultimo meccanismo, introdotto dal decreto-legge n. 120 del 2013, fa venir meno il legame diretto tra formazione dei disavanzi sanitari e attivazione della leva fiscale a copertura che pure, secondo il legislatore, era diretto a innescare una sanzione politica nei confronti degli amministratori regionali inadempienti o inefficienti.

Tra le numerose misure previste dal Patto e riprese dal disegno di legge di stabilità appare opportuno ricordare le disposizioni sulla *governance* sanitaria e in particolare quelle sulle nomine dei commissari *ad acta* per la predisposizione e l'attuazione dei piani di rientro, per i quali si sancisce l'incompatibilità con l'affida-

mento o la prosecuzione di qualsiasi incarico istituzionale presso le regioni soggette a commissariamento.

Appare senz'altro condivisibile sottrarre alla disponibilità del governo regionale un'area rilevante come la sanità in presenza di quelle gravi inadempienze che portano al commissariamento, e positiva è la scelta di affidarne la gestione a figure di qualificate e comprovate professionalità ed esperienza, anche in base ai risultati in precedenza conseguiti.

Resta tuttavia da chiarire la portata della norma, la cui applicazione riguarda le nomine effettuate a qualunque titolo successivamente all'entrata in vigore della presente legge: non è chiaro, infatti, se nelle regioni attualmente commissariate i presidenti che usciranno dalla prossima tornata elettorale continueranno a essere responsabili del settore in qualità di commissari, così come i loro predecessori, o se in base a tale disposizione non potranno svolgere tale compito.

La razionalizzazione delle società partecipate, cui è dedicato l'articolo 43 del disegno di legge di stabilità, è argomento di primaria attenzione nel processo di revisione della spesa pubblica, essendo evidenti le esigenze di un profondo riordino di un settore ad alto rischio per gli equilibri della finanza pubblica e con ampi margini di efficientamento.

Del resto, l'importanza del tema è confermata da una specifica delega che, sulla stessa materia, è contenuta nel provvedimento sulla riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche (Atto Senato n. 1577).

Il disegno di legge di stabilità si limita però soltanto a dettare disposizioni che disciplinano il percorso di adesione agli ambiti territoriali ottimali (ATO) e l'affidamento e gestione dei servizi pubblici locali a rilevanza economica a rete, integrando e modificando quanto già previsto dall'articolo 3-bis del decreto-legge n. 138 del 2011, al fine espresso di superare l'attuale frammentazione del settore, di promuovere la gestione aggregata e industriale e di favorire economie di scala e di scopo.

A fronte della riscontrata inerzia e resistenza degli enti tenuti a organizzare la gestione dei servizi pubblici in questione per ambiti territoriali, allo scopo di assicurare l'effettività della disposizione viene prevista l'attivazione di poteri sostitutivi. Nell'affidamento del servizio pubblico a rete particolare rilievo deve assumere la programmazione di adeguati investimenti, oltre che la capacità e sostenibilità degli stessi.

Gli enti di governo, che per i servizi pubblici di competenza comunale o provinciale saranno principalmente le province nel nuovo assetto istituzionale, all'atto dell'affidamento del servizio sono tenuti a pubblicare sul proprio sito *web* una relazione, già prevista dall'articolo 34, comma 20, del decreto-legge n. 179 del 2012, orientata anche a far conoscere gli investimenti programmati e la capacità di interventi infrastrutturali, che dovrà contenere tra l'altro il piano economico-finanziario, da asseverarsi da parte di istituti di credito o società di revisione.

Nel caso di affidamento *in house*, la relazione dovrà anche specificamente informare circa la solidità finanziaria della società, dando conto dell'assetto economico-patrimoniale, del capitale proprio investito e dell'ammontare dell'indebitamento da aggiornare ogni triennio.

Onde evitare che da investimenti di capitale proprio possano derivare rischi di perdite che si rifletterebbero sui bilanci degli enti proprietari, gli stessi sono tenuti ad accantonare in bilancio *pro quota* una somma pari all'impegno finanziario corrispondente al capitale investito.

Al riguardo sembrerebbe opportuno che, oltre alle previsioni di tale nuovo accantonamento, venisse anche espressamente affermato il principio che la gestione societaria dei servizi pubblici locali, da svolgersi sotto il controllo degli enti di governo dell'ambito, fosse improntata all'efficienza, economicità ed efficacia, requisiti che *ex se* potrebbero garantire contro il rischio di perdite future.

La modifica introdotta dall'articolo 3 del decreto-legge n. 138 del 2011 prevede la possibilità di revisione del piano eco-

nomico-finanziario dell'operatore economico affidatario, nel caso in cui operazioni societarie, quali fusioni e acquisizioni, possano rendere necessario l'accertamento della permanenza dei criteri qualitativi e delle condizioni di equilibrio precedenti.

In tale evenienza, è prevista anche la possibilità di aggiornare il termine di scadenza originario, richiamando l'articolo 143, comma 8, del decreto-legge n. 160 del 2006. Opportunamente, la verifica delle condizioni previste dal comma citato è rimessa all'autorità di regolazione competente, peraltro al momento non prevista per il settore dei rifiuti, in quanto un prolungamento non giustificato del termine della concessione potrebbe configurare violazioni dei principi di concorrenza.

È prevista infine l'esclusione dal Patto di stabilità delle spese di investimento effettuate utilizzando risorse provenienti dalla dismissione totale o parziale di partecipazioni in società.

In conclusione, la manovra proposta con il disegno di legge di stabilità conferma l'impianto annunciato con la Nota di aggiornamento. Nonostante il minor peggioramento dei saldi prefigurato nel nuovo quadro programmatico in risposta ai rilievi della Commissione europea, le misure disposte confermano le indicazioni programmatiche: esse mirano a cambiare le aspettative degli operatori economici e a sostenerne la fiducia con interventi strutturali di modifica del mercato del lavoro e del sistema fiscale.

Così, a misure sul lato della domanda, quali *bonus* fiscale e intervento per i nuovi nati, si accompagnano interventi sul lato dell'offerta, come taglio dell'IRAP, decontribuzione, nuovi contratti di lavoro: un'azione di stimolo che, ridotto a poco meno di 6 miliardi il ricorso al peggioramento dei saldi, in gran parte continua a basarsi su interventi di carattere redistributivo. Si tratta di un'opzione non priva di rischi, ma giustificata dalle difficili condizioni economiche del Paese.

Occorrerebbe, pertanto, una riflessione accurata sui provvedimenti assunti nei tempi e nelle modalità proposte. La mo-

bilitazione di risorse consistenti, specie se posta in rapporto con i vincoli di finanza pubblica, richiede un attento monitoraggio degli interventi per assicurarne, in fase di attuazione, l'efficacia e, soprattutto, l'effettivo carattere aggiuntivo. A questo fine alcuni aggiustamenti potrebbero essere opportuni, come ad esempio in tema di sgravi contributivi per i nuovi assunti.

Si tratta anche di leggere gli interventi individuati in relazione all'effettiva capacità di affrontare una crisi del sistema produttivo, che è sì riconducibile a un eccesso di pressione fiscale, ma è anche connessa alla stagnazione della produttività totale dei fattori; crisi che richiede un adeguato intervento sulle condizioni di contesto in cui vanno a operare le imprese e, tra queste, un'amministrazione percepita non più quale elemento di freno ma come supporto alla crescita.

In particolare, nel caso di misure di contenimento della spesa degli apparati pubblici è urgente che esse siano accompagnate da un processo di riforma della pubblica amministrazione, che ne delinei funzioni e limiti.

Le coperture individuate, specie quelle dal lato della spesa delle amministrazioni territoriali, mantengono margini di incertezza per il timore sia che da esse derivino peggioramenti nella qualità dei servizi, sia che esse inducano ad aumenti delle imposte.

Occorre infine sottolineare il crescente impegno che grava sul futuro per ulteriori tagli di spesa, al momento sostituiti da clausole di salvaguardia, per un valore di 16 miliardi nel 2016 e oltre 23 miliardi nel 2017, che si aggiungono ai 3 miliardi di ulteriori tagli di spesa a partire dal 2016.

In conclusione, gli spazi di azione per la politica economica con riguardo alle difficoltà del Paese sono molto angusti. Il forte ruolo che rivestono in questa fase le aspettative di operatori economici e famiglie impegna tutti a rendere certa e spedita la direzione verso cui muovere e a cui concorrere. Grazie.

PRESIDENTE. Grazie a lei, presidente Squitieri. Do la parola ai colleghi che

intendano intervenire per porre quesiti e formulare osservazioni.

PAOLO TANCREDI. Grazie, presidente. Porrò una domanda brevissima che riguarda la spesa, che giustamente nella relazione viene messa in particolare evidenza, così come si evidenziano i risultati positivi in termini assoluti sulla spesa primaria conseguiti negli ultimi cinque esercizi, in forte discontinuità con il primo decennio del secolo.

Ci sono alcune considerazioni assolutamente condivisibili che testimoniano quali siano le difficoltà della spesa, ma vorrei chiedere anche un parere sulla selettività di questi interventi, cioè su questa famigerata *spending review* ed analisi selettiva della spesa, anche perché a ciò è legato il successo di questa manovra e delle manovre successive, nonché il famoso impatto sull'economia che avranno queste misure che stiamo implementando, perché naturalmente dalla qualità della spesa che andiamo a tagliare dipenderanno gli effetti che si avranno sull'economia.

Vorrei chiederle quindi se secondo lei dal 2010 ad oggi ci sia stato un miglioramento di questa selettività dai famigerati tagli lineari alla *spending review*, cosa difficile da percepire anche per il decisore parlamentare, o se invece ci sia ancora da fare e quali siano gli spazi di manovra, anche se qualcosa al riguardo nella sua relazione già viene evidenziato, rispetto a una maggiore selettività e qualità dei tagli.

GIANNI MELILLA. Ringrazio il presidente Squitieri per il contributo che ci ha voluto dare e gli rivolgo una domanda puntuale. Questa mattina i giornali hanno pubblicato con grande evidenza i rilievi della Corte dei conti alle regioni: poiché ho visto nel paragrafo in cui parlate delle regioni un trattamento molto benevolo, vorrei sapere quale sia il riflesso dello stato del debito delle regioni sulla manovra complessiva dello Stato.

MAURO GUERRA. Ringrazio anch'io il presidente Squitieri e mi soffermo rapi-

damente su un punto specifico. Nella sua relazione si è sottolineato il vigente regime del Patto di stabilità gestito a livello regionale in senso orizzontale e verticale, con la destinazione di risorse che hanno consentito di attenuare il carico sui comuni del peso del Patto medesimo.

Vorrei chiederle quindi se ora, con il passaggio per le regioni dal regime del Patto di stabilità al regime del pareggio di bilancio, in mancanza di una destinazione specifica di risorse come era stato il miliardo per il 2014, si possano intravedere comunque margini e spazi di compensazione orizzontale e verticale con il nuovo sistema che possano alleviare le condizioni di sperequazione esistenti nel modo in cui i comuni affrontano il perseguimento degli obiettivi di Patto.

ROCCO PALESE. Pongo una domanda semplice al presidente Squitieri, che ringrazio per l'esauritiva e puntuale relazione e per il costante lavoro che la Corte dei conti compie sull'intero territorio regionale e nazionale.

Penso che ci sia la necessità di controlli: abbiamo letto tutti le notizie che in questi giorni sono di nuovo emerse con riferimento alla spesa delle regioni, ma i comuni non sono da meno e credo che analogo considerazione possa valere anche, a livello centrale, per i ministeri.

Per come sono attualmente attrezzate sia in termini di dotazione tecnologica e strumentale, sia in termini di organico, le sezioni di controllo potrebbero essere in grado di svolgere controlli preventivi sugli atti della spesa di regioni e comuni?

MAGDA ANGELA ZANONI. Molto velocemente, noi salutiamo con favore per la prima volta il passaggio dai tagli lineari a situazioni di modifiche diversificate tra i comuni, però sappiamo che alcune fasce di comuni si troveranno in forte difficoltà, perché l'avanzo sarà molto ridotto dalla contemporanea revisione straordinaria dei residui, che probabilmente ridurrà di molto le disponibilità. Qualche comune non potrà quindi utilizzare il vantaggio dell'alleggerimento del Patto, perché non

avrà più le risorse per poter realizzare gli investimenti.

Se poniamo la prima applicazione dei fabbisogni standard, ancorché per una quota minima, che però comunque andrà ad incidere, in un calderone generale in cui comunque siamo ai primi di novembre e gli enti locali non hanno ancora indicazioni certe sulle modalità per costruire i loro bilanci, mi chiedo se i mesi di gennaio, febbraio e marzo non saranno molto difficili e non richiederanno un intervento straordinario per evitare che alcuni comuni vadano in *default*.

PRESIDENTE. Non essendovi altre richieste di intervento, do la parola al presidente Squitieri per la replica.

RAFFAELE SQUITIERI, *presidente della Corte dei conti*. Rispondo ai vari interventi, fermo restando che i miei colleghi potranno eventualmente aggiungere qualcosa di più specifico.

Ho preso nota di alcuni concetti. L'onorevole Tancredi mi chiedeva un parere sulla selettività degli interventi, sulla *spending review* e se ci sia stato un miglioramento rispetto al sistema dei tagli lineari. Noi come Corte dei conti abbiamo da sempre criticato il sistema dei tagli lineari, che procede con la sciabola e crea una serie di disfunzioni e, tutto sommato, di iniquità.

Dobbiamo dire che la logica della *spending review* rappresenta esattamente il contrario, ossia l'impegno a razionalizzare i tagli, quindi c'è un'assoluta contraddizione fra tagli lineari e *spending review*.

Circa l'individuazione delle voci di spesa da sottoporre ad interventi in riduzione, la valutazione è politica, quindi non spetta alla Corte dei conti e ci asteniamo da qualsiasi valutazione, però, se si ha la bontà di leggere le nostre relazioni ripetute in tutti i settori di intervento, dagli enti pubblici agli enti locali, alle regioni, ai ministeri, si possono facilmente ricavare indicazioni precise e documentate di quelle che potrebbero essere le linee.

L'onorevole Melilla ha posto invece in evidenza una contraddizione fra ciò che

hanno pubblicato i giornali questa mattina a proposito degli interventi della Corte dei conti sulle regioni e quella che sembra essere, a suo giudizio, una maggiore disponibilità della Corte nello schierarsi dalla parte delle regioni in materia di tagli. Si tratta tuttavia di piani completamente diversi: una cosa è tagliare o non tagliare in relazione alla drammatica situazione che il Paese vive sul piano economico, patrimoniale e finanziario, altra cosa è razionalizzare e spendere le poche risorse disponibili.

Sono due aspetti assolutamente divergenti. Noi ci rendiamo conto che le regioni in passato sono state già interessate da tagli cospicui e che quindi già affrontano specifici problemi di gestione, tuttavia se riuscissero a razionalizzare le spese e a renderle più efficienti eliminando gli sprechi, ciò potrebbe contribuire al miglioramento del sistema generale.

Mi consenta inoltre, onorevole Melilla, di dirle che la Corte dei conti sotto questo profilo è in prima linea e con soddisfazione possiamo prendere atto che una volta tanto gli interventi ripetuti della Corte dei conti sono serviti, perché non sempre i nostri richiami vengono recepiti. In alcuni settori della spesa regionale l'intervento della Corte dei conti è stato determinante non solo per ridurre gli sprechi chiedendo poi il rimborso delle somme male impiegate, ma anche per ridurre la dotazione di spesa sulla quale si andava a incidere. Gli atti sono a disposizione.

Ringrazio l'onorevole Palese per la questione che mi ha sottoposto. Come magistratura noi siamo certamente in difficoltà, registriamo una carenza organica spaventosa e ci mancano più di 150 magistrati. Non voglio in questa sede rivolgere lamentele al Parlamento, ma nella situazione di oggi la Corte con difficoltà riesce ad ottemperare ai propri compiti istituzionali e noi siamo costretti a mandare personale in provincia per completare i collegi di tre persone.

In questa situazione pensare ad un controllo preventivo di legittimità sugli atti della regione — mi consenta la franchezza

- è fantascienza. Non avremmo alcuna difficoltà a farlo e l'abbiamo fatto per decine di anni nei confronti degli atti dei ministeri, ma occorrerebbe trovare risorse e non è neanche pensabile.

Un ulteriore discorso sarebbe poi quello sull'efficacia di un controllo di questo genere rispetto ad alcune tipologie di spesa.

ROCCO PALESE. Chiedo scusa, presidente Squitieri, ma sulla spesa sanitaria sarebbe altamente efficace.

RAFFAELE SQUITIERI, *presidente della Corte dei conti*. Se il Parlamento ci dà una mano sul piano delle risorse, delle strutture e soprattutto del numero dei magistrati, noi saremmo in grado di adempiere a tutto questo.

Noi siamo il braccio tecnico specializzato e professionale del Parlamento, quindi, se il Parlamento ci fornisce gli strumenti, noi abbiamo già dimostrato di saperli usare.

Abbiamo altresì stigmatizzato varie volte l'incertezza assoluta che attualmente caratterizza il settore della finanza locale, richiamata dalla senatrice Zanoni, per cui siamo arrivati a fare bilanci preventivi ad anno finito, ma questo è responsabilità di tutti e di nessuno, perché non c'è stata una volontà del Governo nel non consentire ai comuni di porre in essere previsioni credibili.

La Sezione di controllo sulle autonomie ha adottato una delibera per stigmatizzare questa situazione e dare anche indicazioni concrete. Nelle appendici molto interessanti, che depositiamo in allegato alla nostra relazione, sono contenuti dati interessanti anche su questa specifica situazione, ai quali faccio rinvio.

Per quanto riguarda la domanda posta dall'onorevole Guerra sulle differenze rispetto al vecchio Patto di stabilità, lascerei la parola al consigliere Flaccadoro.

ENRICO FLACCADORO, *consigliere della Corte dei conti*. Anche noi, pur non in maniera molto forte, abbiamo messo in rilievo che ovviamente il passaggio delle

regioni agli equilibri di bilancio rende più problematico il ruolo che svolgevano in termini di compensazione verticale, quindi nel 2015 i margini di compensazione verticale con le regioni saranno molto più difficili, anche perché la cessione di spazi di pagamento alle amministrazioni locali creerebbe, con il passaggio agli equilibri di bilancio, l'impossibilità per la regione di recuperare, visto che il recupero avviene in base alla normativa solo fra enti locali.

La mancanza in questo anno può essere in qualche misura supplita dal fatto che la manovra, almeno dal punto di vista generale, offre degli spazi di spesa maggiori, in termini di spesa in conto capitale, agli enti che sono nelle condizioni finanziarie di farlo.

Anche inserendomi nell'ultima domanda, certamente il 2015 sarà un anno molto impegnativo per le amministrazioni locali. Come Corte dei conti stiamo mettendo in rilievo da anni il fatto che, specialmente dal punto di vista delle entrate, i bilanci degli enti locali in più occasioni presentano delle problematiche di attendibilità e di realizzabilità di ciò che viene mantenuto in bilancio.

Nel 2015 ci sarà dunque un passaggio con la messa in chiaro di difficoltà di tradurre in entrate effettive appostazioni di bilancio spesso di esercizi molto vecchi, e abbiamo già messo in evidenza anche nel rapporto di coordinamento una forte quota territorialmente non omogenea di entrate, specialmente del Titolo III, che provengono da esercizi molto vecchi, quindi di difficile recupero.

Questo processo di pulizia dei bilanci, e soprattutto il riaccertamento dei residui che nel 2015 è previsto venga fatto nei bilanci degli enti locali, costituisce un passaggio obbligato. Naturalmente non si può nascondere che questo processo creerà ad alcuni enti notevoli difficoltà di tenuta del bilancio, però è un passaggio necessario e probabilmente l'accompagnamento in un anno ancora transitorio, in cui si passa agli equilibri di bilancio, potrà consentire di arrivare a una condizione di maggiore solidità nel futuro.

PRESIDENTE. Ringrazio il presidente Squitieri per la relazione svolta e per la documentazione depositata, di cui autorizzo la pubblicazione in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna (*vedi allegato 1*), e dichiaro conclusa l'audizione.

Audizione di rappresentanti del CNEL.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'attività conoscitiva preliminare all'esame dei documenti di bilancio per il 2015-2017, l'audizione, ai sensi dell'articolo 119, comma 3, del Regolamento della Camera, di rappresentanti del CNEL.

È presente il professor Antonio Marzano, presidente del CNEL, che è accompagnato dal dottor Salvatore Bosco, vicepresidente, dal dottor Costanzo Jannotti Pecci, consigliere, e dal dottor Valerio Gironi, portavoce del presidente.

Do la parola al professor Antonio Marzano, presidente del CNEL.

ANTONIO MARZANO, *presidente del CNEL*. Abbiamo depositato il testo integrale in un certo numero di copie e, considerata anche l'ora, vorrei tentare di esporre qui in modo riassuntivo, per sommi capi, anche se ogni richiesta di chiarimento ovviamente troverà riscontro.

Signori parlamentari, l'indice generale della variazione sui dodici mesi dei prezzi al consumo in Italia è andato rapidamente scendendo. Questa previsione è confermata anche da altri tipi di confronto e le aspettative ormai si orientano alla stabilità o alla discesa dei prezzi. Come dimostra anche la più recente teoria economica, le aspettative sono l'aspetto più preoccupante della situazione.

Se, infatti, si attendono prezzi stabili o in discesa, la domanda di beni viene rinviata e conseguentemente produzione e investimenti non decollano.

Questa situazione è conseguenza di un lungo periodo di stagnazione. Mentre nel 1937, a otto anni dall'inizio della grande crisi del 1929, il PIL *pro capite* dell'Italia in termini reali aveva recuperato i livelli

pre-caduta, le più aggiornate proiezioni del DEF prevedono che nel 2015 il PIL reale *pro capite* sarà sotto i valori pre-crisi per oltre il 10 per cento. Per quanto riguarda specificamente gli investimenti, il Governatore della Banca d'Italia ha ricordato recentemente che tra il 2007 e il 2013 la caduta degli investimenti privati e pubblici è stata rispettivamente del 25 e del 30 per cento, contro una media complessiva europea del 20 per cento.

Quelle attuali sono dunque circostanze eccezionali che, come sostiene con forza il Governo italiano, secondo spirito e lettera dei trattati, dovrebbero indurre a sfruttare al meglio i margini di flessibilità nel percorso di aggiustamento fiscale.

Le attuali regole dell'Unione europea, il *Six pack*, consentono infatti margini di flessibilità nei bilanci pubblici nazionali in presenza di «eventi economici avversi e inattesi che provocano conseguenze sfavorevoli sulle finanze pubbliche» nonché di «circostanze eccezionali» che la Commissione europea deve valutare, escludendo qualunque automatismo interpretativo in entrambe le fasi, preventiva e correttiva, del Patto di stabilità e crescita.

La Commissione ha invece sempre rifiutato, da ultimo nell'autunno 2013, l'adozione della «regola d'oro», cioè quella dell'esclusione dal calcolo del deficit annuale degli investimenti pubblici, anche se cofinanziati dall'Unione europea, ribadendo in modo ossessivo la tesi che una simile interpretazione aprirebbe la strada a un comportamento opportunistico dei Governi chiamati a deliberare sulle politiche di aggiustamento fiscale.

Si sta allargando la platea degli economisti americani ed europei che criticano le ricette di austerità autoimposte nell'area dell'euro e avanzano la proposta di una politica fiscale — e non solo monetaria — aggressiva, con tagli consistenti di imposte e paralleli, anche se inferiori, tagli di spesa pubblica, che potrebbero comportare il superamento della soglia del 3 per cento nel deficit ma solo temporaneamente, contando sul rientro nei parametri a seguito dei forti effetti espansivi di tali manovre sul PIL, sulla falsariga di quanto suggerì-

sce la buona teoria macroeconomica e di quanto è avvenuto negli Stati Uniti e nel Regno Unito durante l'attuale crisi.

La situazione appare oggi significativamente mutata e aggravata. Se sino a qualche mese fa si poteva ipotizzare che la crisi riguardasse solo i Paesi deboli dell'area dell'euro, appesantiti da un'instabilità della loro finanza pubblica, oggi dalle ultime rilevazioni emerge che il fenomeno è assai più preoccupante, perché, anche se l'area dell'euro non sarà ancora tecnicamente in recessione per la terza volta dal 2008-2009, ci sono segni chiari di un simile fenomeno in diversi Paesi.

Anche la locomotiva Germania si è fermata sia per la domanda interna, persistentemente debole, che per il rallentamento del suo *export* di beni e servizi, particolarmente verso l'Europa, che ne assorbe quasi il 60 per cento.

Le forze sociali non ipotizzano la rinuncia ad una seria politica di revisione delle politiche di bilancio, intesa non come strumento di occasionale recupero di risorse per ridurre il deficit e/o il prelievo fiscale, ma come strumento permanente di riqualificazione della macchina pubblica, a partire da politiche di riequilibrio del carico fiscale che alleggeriscano il prelievo sul lavoro e sulle imprese, da finanziamenti più adeguati alla ricerca, all'innovazione, alla formazione, alla modernizzazione delle infrastrutture e dei servizi ai cittadini e alle imprese.

Tale politica deve peraltro essere accompagnata da interventi monetari e di bilancio, che modifichino rapidamente le aspettative, a partire da quella del tasso di inflazione, il cui valore obiettivo è fissato non casualmente nelle regole della Banca centrale europea in funzione di una prospettiva di crescita al 2 per cento.

Il CNEL riafferma con forza che i nodi dell'economia italiana si possono risolvere in realtà solo in una prospettiva di rilancio dell'Unione europea attraverso politiche più integrate.

In questa prospettiva si muovono le scelte innovative contenute nel DEF che il Governo avrebbe dovuto difendere, se-

condo il CNEL, con maggiore determinazione nel recente negoziato con la Commissione europea.

Il carattere espansivo della manovra risulta infatti ridimensionato in misura significativa nella versione modificata a seguito del confronto in sede europea e la sua concreta dimensione potrebbe ulteriormente ridursi in relazione alle verifiche previste per novembre.

Un contributo ad una maggiore capacità espansiva potrebbe invece venire dalla piena operatività e dalla ripartizione del programma di investimenti per 300 miliardi di euro annunciato dal presidente Juncker. Anche in relazione al ruolo che gli investimenti pubblici hanno nell'innescare delle politiche di sviluppo, è dunque indispensabile che il Governo segua con particolare attenzione lo sviluppo della trattativa.

La legge di stabilità e i provvedimenti urgenti in discussione, che con tale legge fanno sistema, contengono misure che hanno il dichiarato obiettivo di muoversi in tale direzione, ma non sempre paiono le più idonee a realizzare questo proposito.

Sono certamente rivolte a obiettivi di sviluppo la reiterazione e stabilizzazione dell'agevolazione di 80 euro per i lavoratori dipendenti con minore reddito, che possono determinare una crescita della domanda interna; gli interventi per la riduzione del costo del lavoro, che riducono i costi di produzione, e quelli che incentivano la stabilizzazione dei nuovi assunti; le misure per superare le vischiosità delle procedure di spesa determinate dal contenzioso amministrativo e/o giudiziario, anche attraverso il superamento della duplicità della giurisdizione ordinaria e amministrativa, e quelle, correlate, del Patto di stabilità interno, per adeguare la capacità di spesa di regioni ed enti locali in materia di opere pubbliche, nonché quelle volte ad adeguare la funzionalità della pubblica amministrazione e, in particolare, della scuola.

Si tratta di misure che in parte vengono finanziate attraverso l'utilizzazione dei margini di flessibilità consentiti alle manovre finanziarie degli Stati, sia pure den-

tro il limite di un disavanzo che non superi il 3 per cento del PIL nominale, in presenza di eventi economici avversi e inattesi, che provocano conseguenze sfavorevoli sulle finanze pubbliche, e di circostanze eccezionali.

Non meno condivisibili sono le norme che contengono modifiche, sia pure marginali, di redistribuzione del carico fiscale, come la tassa sui giochi, e di recupero dell'evasione, che potrebbe fornire risultati più significativi. Una parte del finanziamento deriva peraltro da misure di controllo e riduzione della spesa delle amministrazioni centrali e di quelle regionali e locali, che andrebbero meglio sostenute, in primo luogo con l'attuazione rigorosa delle riforme istituzionali approvate — come, ad esempio, la gestione associata delle funzioni degli enti locali, la riduzione delle società da essi controllate e la riformulazione del bilancio per missioni e programmi — nonché di quelle in corso di approvazione.

Sarebbe auspicabile che, in un clima di leale cooperazione tra i diversi livelli di governo, nel corso dell'ulteriore *iter* del provvedimento si applicassero rigorosamente le procedure di cui all'articolo 5 della legge n. 42 del 2009, che individuano nella Conferenza per il coordinamento della finanza pubblica la sede per la « definizione degli obiettivi di finanza pubblica per comparto, anche in relazione ai livelli di pressione fiscale e di indebitamento ».

Una simile procedura, estesa anche alle procedure per accertare eventuali scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica e all'attivazione degli eventuali interventi necessari per il rispetto di quegli obiettivi, consentirebbe in particolare di evitare il rischio che la garanzia degli equilibri di bilancio dei livelli regionali e locali di Governo sia realizzata mediante una modulazione in aumento delle addizionali IRPEF, con conseguenze contraddittorie rispetto al dichiarato obiettivo di incrementare il reddito disponibile delle famiglie.

Nella direzione dello sviluppo possono fornire un contributo politiche sia funzio-

nali all'espansione della domanda, come quelle che hanno favorito una maggiore disponibilità ai titolari di redditi da lavoro dipendente al di sotto dei 26.000 euro, sia quelle rivolte a eliminare la componente lavoro dal calcolo della base imponibile IRAP, problema che dovrebbe riguardare anche il lavoro cosiddetto temporaneo, che nel caso di molte imprese è quasi l'unico tipo di lavoro esistente, sia quelle volte ad anticipare decisioni di investimento che sarebbero altrimenti rinviate nel tempo, come l'erogazione di incentivi automatici a fronte degli incrementi di spesa per ricerca e sviluppo. Queste misure potrebbero avere un effetto espansivo nel breve periodo.

Per quanto riguarda invece la previsione di una deduzione integrale, agli effetti IRAP, del costo complessivo sostenuto per lavoro dipendente a tempo indeterminato, il CNEL rileva come questa norma vada letta insieme a quella che ripristina, a decorrere dal periodo d'imposta successivo a quello in corso al 31 dicembre 2013, le misure delle aliquote IRAP vigenti antecedentemente all'entrata in vigore del decreto-legge n. 66 del 24 aprile 2014, come convertito, con modificazioni, dalla legge n. 89 del 23 giugno 2014.

Questa norma determina un'effettiva riduzione del peso della componente lavoro sui costi di produzione, ma il ripristino dell'aliquota base del 3,9 per cento riduce la dimensione dell'effettivo beneficio sui complessivi costi aziendali. Al di là degli aspetti quantitativi, preoccupa soprattutto il fatto che, confermando la scorretta prassi di violazione dello Statuto del contribuente, la retroattività della norma investirà anche le nuove agevolazioni e, introducendo un elemento di incertezza nella programmazione fiscale delle imprese, ne indebolirà le caratteristiche strutturali.

C'è infine da considerare il fatto che l'esclusione della componente lavoro dalla base di calcolo dell'IRAP dovrà essere necessariamente estesa, come dicevo e come confermo, al lavoro stagionale in

quei settori nei quali questo rappresenta la forma ordinaria del rapporto di lavoro.

Occorre peraltro avere consapevolezza che questi interventi non intaccano la cronica dispersione dei fondi fra progetti e tra imprese di scala troppo piccola per migliorare la competitività tecnologica dell'Italia rispetto ai concorrenti più agguerriti. Parte degli incentivi dovrebbe quindi essere destinata, anche mediante l'utilizzazione del Fondo per lo sviluppo sostenibile, a imprese che partecipano a progetti e programmi di ricerca industriale congiunta con altre imprese e centri di ricerca, inclusi i progetti cofinanziati nel quadro della strategia di Europa 2020.

Tali interventi dovrebbero collocarsi all'interno di un organico « patto per la produttività », che spinga il nostro apparato industriale e dei servizi a impegnarsi in innovazioni organizzative di processo e di prodotto, in cambiamenti organizzativi e gestionali, in miglioramento del capitale umano.

In particolare, avendo presente la situazione del Mezzogiorno, occorre una strategia mirata a utilizzare una quota significativa di risorse per garantire l'operatività delle procedure previste dal combinato disposto degli articoli 23, concernente il Fondo per la crescita sostenibile, e 27, concernente il riordino della disciplina in materia di riconversione e riqualificazione produttiva di aree di crisi industriale complessa, del decreto-legge n. 83 del 22 giugno 2012.

Anche in tale campo gioverebbe un migliore coordinamento tra le politiche centrali e quelle regionali e locali. In relazione al Mezzogiorno preoccupa la previsione, contenuta nella variazione alla Nota di aggiornamento del DEF 2014, secondo la quale una parte delle risorse necessarie per rispettare i nuovi impegni europei — 500 milioni di euro — sarà reperita attraverso il taglio dei fondi destinati al cofinanziamento dei programmi realizzati con i fondi strutturali europei.

Il decreto-legge n. 133, c.d. sblocca Italia, dell'agosto di quest'anno individuava una serie di interventi di promozione per la internazionalizzazione delle

imprese. Il finanziamento di tali interventi per il triennio 2015-2017 veniva demandato alla legge di stabilità, che tuttavia non ha previsto tali stanziamenti, ma anzi ha ridotto la disponibilità per l'ICE di 4 milioni.

Questa decisione appare contraddittoria e dannosa, specie in un contesto come quello attuale dove si dovrebbero incrementare le azioni per assicurare una maggiore presenza del *made in Italy* nei mercati in crescita.

In relazione all'inadeguata offerta di politiche verso la famiglia, infine, particolarmente per l'infanzia, gli anziani e i disabili, si pone con molta urgenza l'esigenza di recuperare risorse per un'offerta più adeguata di moderni servizi sociali.

Il CNEL, infine, avendo ben presente il quadro normativo nel quale si colloca questa istituzione anche in termini costituzionali, ritiene che la formulazione dell'articolo 25, che rischia di pregiudicare l'equilibrio della rappresentatività delle componenti stabilite dalla legge e il numero legale delle riunioni, sia incompatibile con il vigente regime costituzionale. Dal punto di vista costituzionale, il CNEL è la sua assemblea.

La previsione in una disciplina finanziaria che, eliminando in particolare tutte le spese connesse all'esercizio delle funzioni istituzionali, impedisce di fatto il funzionamento dell'assemblea, equivale di fatto alla soppressione del CNEL con legge ordinaria.

Anche nel nuovo assetto costituzionale, conseguente all'approvazione definitiva della legge di riforma in corso di esame alla Camera, lo Stato italiano sarà tenuto alle forme di dialogo sociale previste dai trattati dell'Unione europea, cui l'Italia partecipa. Quest'obbligo è ribadito anche nel recente scambio di informazioni reso opportunamente pubblico dal Governo, nel quale la Commissione richiama l'articolo 7 del Regolamento CE n. 473/2013, recante disposizioni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio.

Nello stesso Regolamento si ribadisce, all'articolo 1, comma 2, che la sua appli-

cazione deve conformarsi pienamente all'articolo 152 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea e che le raccomandazioni adottate a norma del Regolamento medesimo, devono rispettare la prassi e i sistemi nazionali vigenti in materia di determinazione delle retribuzioni, conformemente all'articolo 28 della Carta dei diritti fondamentali.

L'esigenza di un coinvolgimento delle formazioni sociali, anche senza la previsione di specifici organismi, è prevista anche nel disegno di legge di riforma costituzionale, che segue la strada delle procedure previste per la riforma di organi di rilevanza costituzionale e che, introducendo specifiche modificazioni nell'articolo 71 della Costituzione, disciplina la partecipazione delle stesse formazioni sociali alla determinazione delle politiche pubbliche, con modalità distinte rispetto a quelle previste per il coinvolgimento della generalità dei cittadini.

Con l'articolo 25 si prevedono misure con le quali si anticipano gli effetti che conseguirebbero per il CNEL all'atto della definitiva entrata in vigore del nuovo testo costituzionale. Questa anticipazione è di dubbia legittimità e, impedendo l'attività dell'assemblea, decisamente incostituzionale.

In altre parole, le procedure di riforma di un organo di rilevanza costituzionale sono previste dalla Costituzione e il Parlamento le ha già avviate ma, prima che esse seguano il loro corso come previsto dalla Costituzione, si interviene con questo articolo della legge di stabilità che pone di fatto il CNEL nell'impossibilità di operare.

Si fa riserva della facoltà, che compete anche ai singoli consiglieri, di impugnare per incostituzionalità quella parte dell'articolo 25 che surrettiziamente sopprime anticipatamente il CNEL, eludendo le procedure previste dalla Costituzione.

Il CNEL ritiene che sia possibile in modo limpido andare in simile direzione, prevedendo già in legge di stabilità, attraverso però una riformulazione dell'articolo 25, la transizione verso le nuove forme del dialogo sociale per contribuire alla determinazione delle politiche pubbliche.

Andrebbero indicati contenuti e modalità organizzative, anche attraverso la selezione delle funzioni oggi previste nella legge n. 936 del 1986, e in altre specifiche disposizioni. Andrebbe previsto lo svolgimento dell'attività attraverso forme di stringente sinergia con il complesso delle pubbliche amministrazioni e una limitata struttura professionalmente qualificata di supporto al lavoro dell'assemblea.

Si deve anche tener conto del fatto che, rendendo da subito non operativo il CNEL, si perde la sede istituzionale sulla quale sono stati incardinati i rapporti europei e internazionali — con soggetti quali l'Unione europea, l'OCSE e l'ONU — di competenza del CNEL, come definito nella sua legge. Con strumenti normativi secondari si dovrebbe successivamente provvedere all'allocatione delle ulteriori competenze oggi attribuite al CNEL e alla destinazione del personale e dei beni strumentali residui. Si eviterebbe in tal modo il paradosso di una previsione in bilancio di 10 milioni di euro, destinati implicitamente per almeno un esercizio a sole funzioni di autoamministrazione, senza che il CNEL possa produrre, solo per l'ordinaria amministrazione.

In tale quadro il presidente e tutte le rappresentanze presenti al CNEL ribadiscono la propria disponibilità ad esercitare la propria funzione senza alcuna indennità di carica. Il CNEL si riserva di produrre, in tempi compatibili con il lavoro di analisi nelle Commissioni della legge di stabilità e dei provvedimenti ad essa collegati, una valutazione delle proposte settoriali attraverso specifici documenti, anche valutando la loro rispondenza alle raccomandazioni formulate a luglio del 2014 dalla Commissione europea e dal Consiglio dei ministri.

Grazie, presidente. Quella che ho esposto è la versione sommaria del documento che ho lasciato agli atti.

PRESIDENTE. Ringrazio il presidente del CNEL, Antonio Marzano, per la relazione svolta e per la documentazione depositata, di cui autorizzo la pubblicazione in allegato al resoconto stenografico della

seduta odierna (*vedi allegato 2*) e dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta, sospesa alle 20.40, riprende alle 21.

Audizione di rappresentanti di Confindustria.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'attività conoscitiva preliminare all'esame dei documenti di bilancio per il 2015-2017, l'audizione, ai sensi dell'articolo 119, comma 3, del Regolamento della Camera, di rappresentanti di Confindustria.

È presente il dottor Giorgio Squinzi, presidente di Confindustria, che è accompagnato dall'avvocato Marcella Panucci, direttore generale, dal dottor Francesco Fiori, assistente del presidente, dal dottor Fabio Minoli, direttore relazioni esterne, dall'avvocato Francesca Mariotti, direttore politiche fiscali, dal dottor Luca Paolazzi, direttore centro studi, nonché dalla dottoressa Emanuela Cherubini e dal dottor Zeno Tentella, relazioni esterne.

Do la parola al dottor Giorgio Squinzi, presidente di Confindustria.

GIORGIO SQUINZI, *presidente di Confindustria*. Illustri presidenti, onorevoli senatori e deputati, vi ringrazio per l'invito a questa audizione che mi permette di svolgere alcune considerazioni sul disegno di legge di stabilità, che rappresenta il passaggio chiave per attuare le scelte di politica economica del Governo per il 2015 e per il successivo biennio.

Questa legge di stabilità segna un'importante discontinuità rispetto al passato: viene messa in secondo piano la riduzione del deficit per dare priorità al sostegno all'economia, rallentando il percorso di rientro e rinviando il raggiungimento dell'obiettivo del pareggio di bilancio dal 2016 al 2017.

Per il 2015 il Governo ha concordato con la Commissione europea un deficit di 0,4 punti percentuali di PIL, più ampio di quello che si sarebbe avuto in base alle

norme esistenti. Si tratta di circa 5,9 miliardi di euro che vengono impiegati con questa legge di stabilità, che contiene alcune importanti misure di miglioramento della competitività e per favorire l'occupazione.

Sotto il profilo dei saldi la manovra non può dirsi propriamente espansiva. Per rispettare le regole europee e ottenere l'approvazione della Commissione europea sull'intera manovra, il disavanzo nel 2015 scende al 2,6 per cento del PIL dal 3 per cento del 2014, assicurando una correzione strutturale dello 0,3 per cento del PIL.

Nel giudizio di Confindustria si tratta comunque di una manovra che segna una svolta, perché si impegna a limitare dosi ulteriori di restrizione della domanda in un'economia che non è ancora uscita dalla lunga recessione e che ha sperimentato nella scorsa estate, assieme al resto dell'Eurozona, un deterioramento della fiducia e delle aspettative di famiglie e di imprese. In altre parole, si alza il piede dal freno, ma nell'impossibilità di pigiare sull'acceleratore la capacità della legge di stabilità di aiutare l'Italia a uscire dalla spirale recessiva dipende in modo cruciale da come cambia la composizione di entrate e uscite e da se e quanto si riuscirà ad aumentare la fiducia degli italiani e indurre a una maggiore spesa consumatori e imprenditori.

Vanno nella giusta direzione le misure su IRPEF, IRAP e contributi sociali sui nuovi assunti. Non aiutano, invece, la retroattività con cui viene riaumentata l'aliquota IRAP, abbassata dal 3,9 al 3,5 per cento solo sei mesi fa, e il rinvio della concreta efficacia di diverse misure a decreti attuativi.

Inoltre, e più in generale, per ridare fiducia e rilanciare l'economia è assolutamente necessario un drastico miglioramento delle condizioni del fare impresa, perciò Confindustria ritiene cruciale l'attuazione della legge di delega fiscale, l'approvazione e l'implementazione del *Jobs Act* e la finalizzazione delle riforme istituzionali, della pubblica amministrazione e della giustizia.

In ogni caso, la legge di stabilità rappresenta un buon avvio del percorso che deve portarci a ritrovare la strada della crescita. Il Governo ha preso atto della difficile crisi economica in cui si trova il Paese: il ritmo di arretramento si è invero attenuato, ma una svolta faticosa a concretizzarsi.

Si coglie, tuttavia, qualche elemento meno negativo nell'andamento degli indicatori qualitativi e quantitativi ed emergono segni di stabilizzazione, in particolare nella produzione industriale.

Si sta componendo un mosaico di fattori propizi alla ripartenza nel 2015: la caduta del prezzo del petrolio e la diminuzione di valore dell'euro determinano un aumento del PIL di quasi un punto percentuale.

La morsa del *credit crunch* tenderà ad allentarsi, ma occorre fare in modo che tutto ciò si trasformi in un chiaro cambiamento di rotta, tanto più che negli ultimi mesi le difficoltà si sono estese a tutta l'Eurozona, dalla periferia al nocciolo duro, fino a ieri considerato forte, compresa la Germania.

Ciò ostacola l'uscita dell'Italia dalla crisi perché indebolisce l'importante traino alle esportazioni. Occorre sperimentare percorsi nuovi, come quello scelto dal Governo, attorno ai quali non si è però ancora coagulato l'indispensabile consenso tra i Paesi che formano l'Unione economica e monetaria.

Confindustria sostiene da tempo che serve un cambio nella politica economica e lo ha ribadito in modo chiaro nel manifesto per l'Europa della crescita, presentato all'inizio dello scorso aprile, un decalogo al cui primo posto c'è la richiesta di andare oltre il dogma dell'austerità.

A fine agosto il presidente della Banca centrale europea, Mario Draghi, per la prima volta ha detto a chiare lettere che da sole la politica monetaria e le riforme non sono sufficienti a farci uscire dalla crisi e che ci vuole una politica di sostegno della domanda aggregata, utilizzando la leva dei bilanci pubblici.

Quel che manca oggi, infatti, è la domanda interna. L'Eurozona in questa fase

storica decisiva per la sua sopravvivenza sta esportando deflazione e depressione nel resto del mondo, non sta facendo quello che serve per contribuire ad uscire dalla crisi.

Abbiamo bisogno di reagire con prontezza e in modo coordinato e di darci una nuova visione, che vada al di là dell'austerità, che sempre più si sta rivelando fine a se stessa; abbiamo bisogno di *leadership* ed è molto positivo che oggi l'Italia stia dimostrando visione e *leadership* europee, pur nel rispetto delle regole, delle istituzioni e degli impegni, in misura maggiore di quanto non accada nei nostri maggiori *partner* europei.

In questo quadro difficile la legge di stabilità è indubbiamente importante per il Paese. Lo è per l'attenzione data finalmente alla competitività, con la riduzione del costo del lavoro attraverso il taglio dell'IRAP e la triennale cancellazione dei contributi sociali sulle nuove assunzioni - nell'insieme si tratta di circa il 40 per cento degli sgravi fiscali complessivi; lo è come segnale forte di incoraggiamento a tornare a guardare con più ottimismo al futuro.

L'intervento su IRAP e oneri sociali va nella direzione indicata da molti anni da Confindustria, per alleviare il carico fiscale che grava sul costo del lavoro in misura molto maggiore che altrove, penalizzando le attività che creano più occupazione.

Sono dunque misure utili al Paese ma va tuttavia sottolineato che questo intervento produrrà pienamente i suoi effetti solo dal 2016 e che la retroattività dell'aumento dell'aliquota rischia di minare l'affidamento sulla stabilità del sistema, preconditione necessaria per attirare investimenti. Confido che il Parlamento vorrà porre attenzione a questi profili.

Contrasta inoltre con l'esigenza di miglioramento del nostro mercato del lavoro la riduzione delle risorse per la decontribuzione del salario di produttività e i fondi interprofessionali. Opportunamente, invece, la legge di stabilità stanziava 1,5 miliardi di euro dal 2015 per gli ammortizzatori sociali, così da far fronte agli oneri derivanti dall'attuazione del *Jobs Act*.

In generale, la legge di stabilità è di qualità e per molti versi coraggiosa. Nell'attuale contesto il miglioramento della competitività di costo è una condizione necessaria, ma non sufficiente. Se mancano le prospettive di domanda a livello italiano ed europeo, se la congiuntura è più fragile e incerta di quel che si prevedeva pochi mesi fa, la risposta e la reazione del sistema produttivo alle importanti sollecitazioni diventano necessariamente meno pronte ed ampie. Le prospettive della domanda perciò rimangono cruciali per attivare maggiori investimenti.

La strategia di Confindustria per il rilancio rapido del Paese si basa su tre pilastri: il taglio del costo del lavoro, per aumentare la competitività; l'iniezione di liquidità con i pagamenti dei debiti della Pubblica Amministrazione, per contrastare il *credit crunch*; l'aumento degli investimenti pubblici, per sostenere la domanda interna con effetti positivi sulla competitività.

La legge di stabilità appena varata interviene sul costo del lavoro. Sui pagamenti della Pubblica Amministrazione si è molto lavorato e c'è qualcosa anche in questo disegno di legge, sebbene non mi pare si sia ancora giunti alla soluzione definitiva.

Manca invece un'azione decisa sugli investimenti. Ad eccezione del credito d'imposta per ricerca e sviluppo, che però va più incisivamente configurato e finanziato, dell'importante conferma per il 2015 dei *bonus* per efficienza energetica e ristrutturazioni edilizie e del *patent box*, sono limitati i fondi per favorire gli investimenti pubblici e privati e assenti quelli per sostenere il rinnovo degli apparati produttivi, attraverso il rafforzamento della cosiddetta nuova Sabatini e del credito d'imposta per gli acquisti di nuovi macchinari, e per incrementare il numero delle imprese esportatrici, attraverso un miglior finanziamento dell'ICE.

Desidero soffermarmi proprio su due di questi punti: l'assenza di fondi su un piano, quello del *made in Italy*, varato dal Governo solo pochi mesi fa, e il mancato rifinanziamento della « nuova Sabatini », strumento che ha visto una marcata ade-

sione delle imprese, sono incomprensibili e rappresentano un chiaro esempio di quello che andrebbe evitato, se si vuole davvero aumentare la fiducia delle imprese.

Ricordo inoltre che, come abbiamo già segnalato in occasione della precedente legge di stabilità, non incoraggia gli investimenti privati il ritardo di un intervento organico di razionalizzazione e riduzione della tassazione degli immobili d'impresa. Tale intervento non è più procrastinabile e la situazione ha assunto connotati paradossali: le imprese, oltre a IMU, TASI e TARI sugli immobili, pagano anche una patrimoniale sui macchinari.

Occorre agire con determinazione, perché queste imposte non colpiscono rendite ma fattori produttivi, il cui reddito è già tassato, e sono dovute anche quando l'impresa è in perdita. La necessità di aumentare gli investimenti pubblici al fine di sostenere la domanda interna non è solo dell'Italia, ma dell'intera Eurozona. Per questo abbiamo accolto con estremo interesse la proposta del neo presidente della Commissione europea, Juncker, di varare un piano di investimenti da 300 miliardi di euro.

Nell'attesa di questo piano, però, è fondamentale utilizzare per intero le risorse a nostra disposizione. Sarebbe importante, quindi, ripristinare l'esclusione della spesa per il cofinanziamento dei fondi strutturali dal Patto di stabilità delle regioni, eliminata per venire incontro alle osservazioni della Commissione europea.

Preoccupa infine l'incremento con efficacia retroattiva della tassazione dei fondi pensione, che sottrae risorse potenzialmente impiegabili nell'economia reale.

Sul fronte delle coperture occorre prestare attenzione alle clausole di salvaguardia, che sono legate alla necessità di rendere credibile il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica nel 2016 e 2017. È vero che potranno essere cambiate in base alle condizioni economiche e politiche, italiane ed europee, che ci saranno tra un anno, ma rischiano di mantenere alta l'incertezza sulle prospettive future, frenando così consumi e investimenti.

Importanti da un punto di vista quantitativo le riduzioni di spesa, anche se non

si può ancora parlare di un'ampia e vera *spending review*. In particolare, è totalmente insoddisfacente l'intervento sulle società partecipate dagli enti locali, che potrebbe invece non solo dare risorse necessarie da impiegare in maniera più produttiva ma anche favorire un migliore funzionamento dei mercati su cui tali società spesso impropriamente operano.

Per evitare che la diminuzione delle risorse disponibili per gli enti territoriali si traduca in una maggiore imposizione, anziché in maggiore efficienza nell'erogazione dei servizi, è cruciale un costante e attento monitoraggio.

Per concludere, confermo che la legge di stabilità, nel rispetto degli impegni assunti con l'Europa, potrà risollevarne le sorti dell'economia italiana e rimettere il Paese su un più alto sentiero di sviluppo. Ciascuno deve fare la sua parte. Nessun livello di Governo può tirarsi indietro nel concretizzare lo sforzo richiesto dalla manovra sui conti pubblici, né può o deve scaricare l'onere sui cittadini e sulle imprese, aumentando le imposte locali che sono già molto alte. Non ci possono essere contrapposizioni, perché l'obiettivo è comune: rilanciare il Paese.

Le imprese sono pronte a fare quel che devono e possono in un contesto caratterizzato ancora da una grande incertezza. I Governi europei possono e devono contribuire a dissipare in buona parte questa incertezza, rilanciando la domanda con maggiori investimenti e attuando le riforme essenziali a rafforzare l'Europa.

Per Confindustria la priorità era e resta la crescita, perché è l'unica via per creare lavoro, per dare una risposta concreta e non populistica alle sofferenze delle persone, per offrire ai giovani un futuro migliore in Italia, senza quindi spingerli a cercare fortuna altrove. Perciò bisogna mettere al centro l'economia reale, che ha nel manifatturiero il cuore pulsante, e occorre mettere al centro le imprese, senza le quali non solo non c'è ripresa, ma non c'è proprio sviluppo.

Sono le imprese che aprono strade nuove e gettano ponti tra l'oggi e il domani. Occorre lavorare sodo e portare a

termine molto importanti riforme: dalla pubblica amministrazione alla giustizia, dal lavoro alla scuola, dalle istituzioni al fisco e al Titolo V della Costituzione.

Sono convinto che con questi sforzi l'Italia alla fine ce la farà.

PRESIDENTE. Ringrazio il presidente Squinzi per la relazione molto chiara e, vista l'ora, anche molto riassuntiva di una serie di temi. Do la parola ai colleghi che intendano intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

GIAMPAOLO GALLI. Ringrazio il presidente, perché ha dato sinteticamente un quadro molto chiaro dei pregi di questo disegno di legge, dei suoi punti di discontinuità e di quelli che segnano una svolta rispetto al passato, ma anche di alcune criticità che ciascuno di noi si è appuntato e che sono state in parte anche sollevate da altri nel corso delle audizioni. Intendo riferirmi a questioni quali, tra le altre, quelle concernenti i fondi interprofessionali, i salari di produttività, la retroattività IRAP, la tassazione sugli immobili di impresa o sui fondi pensione.

Si tratta di temi che sono all'attenzione, e direi che l'elemento di novità rispetto alle audizioni di oggi riguarda la questione del finanziamento del *made in Italy*. A tale proposito, c'è la «nuova Sabatini», c'è il credito d'imposta per i nuovi investimenti, c'è tutto il piano del *made in Italy* che stava nel decreto-legge n. 132 del 2014, c.d. sblocca Italia, e che è stato solo parzialmente finanziato, c'è il tema dell'ICE.

Questo è un mondo molto grande, che va dall'ICE alla «nuova Sabatini» e a tanto altro, ma dovendo lavorare entro i limiti delle disponibilità, non so se abbiate già individuato le priorità, nel senso di destinare le risorse in favore del credito d'imposta per la ricerca piuttosto che della «nuova Sabatini», del credito d'imposta sui nuovi macchinari ovvero dell'ICE.

STEFANO FASSINA. Ringrazio il presidente Squinzi per la concisa ma efficace relazione che ha proposto. Giustamente lei

ha sottolineato l'importanza della domanda ai fini della ripresa, in particolare della domanda interna, perché in precedenza sia la Banca d'Italia che l'Istat hanno sottolineato il contributo netto modesto che può arrivare dalle esportazioni.

A questo proposito vorrei capire se non avvertiate qualche preoccupazione sugli effetti dei consistenti tagli di spesa corrente ai fini della domanda, perché difficilmente quei tagli non si riverbereranno in minori servizi fondamentali o maggiore tassazione a livello territoriale, con un conseguente impatto negativo sulla domanda.

In secondo luogo, condivido le preoccupazioni espresse dal presidente Squinzi a proposito delle risorse inadeguate per la « nuova Sabatini » e per i crediti d'imposta in favore degli investimenti innovativi.

Le chiedo, quindi, quale sia la posizione di Confindustria rispetto a un'utilizzazione, a risorse invariate, di quanto oggi viene impiegato per ridurre l'IRAP allo scopo di destinarlo, almeno in parte, alla « nuova Sabatini » o ai crediti d'imposta per gli investimenti, cioè se ritenga utile — ai fini dell'impatto non solo sulla congiuntura, ma anche in termini strutturali — un utilizzo delle suddette risorse in chiave di sostegno agli investimenti innovativi delle imprese.

GIORGIO SANTINI. Anch'io volevo ringraziare il presidente Squinzi per la relazione e per le valutazioni che, a mio avviso, colgono lo spirito del disegno di legge di stabilità, nel senso di cercare di dare un impulso già dal 2015 sia al versante della domanda interna, sia al versante dei fattori riguardanti la produzione e l'occupazione con gli interventi sull'IRAP e sulla decontribuzione per i nuovi assunti.

Vorrei chiederle semplicemente un'opinione circa i segnali che avete raccolto in merito al riscontro che può avere questa volontà esplicita della manovra di accelerare e di dare un impulso, se possa cioè realizzare un salto in avanti, perché il Ministro dell'economia e delle finanze, Pier Carlo Padoan, ha segnalato più volte

il fatto che non possiamo permetterci il quarto anno di recessione consecutivo.

Mi pare questo il grande obiettivo del disegno di legge di stabilità per il 2015 ed è importante conoscere su tale aspetto anche la vostra opinione.

Vorrei porvi una seconda domanda o una considerazione da fare insieme a voi. Lei ha accennato al tema dei fondi europei, alla proposta italiana su cui da tempo stiamo insistendo in diverse sedi volta ad escludere dal patto di stabilità interno la quota del cofinanziamento nazionale, che non è andata in porto. A mio avviso, questo è un tema su cui insistere ancora perché sappiamo che esso costituisce un limite, come un limite è anche — e su questo credo che le rappresentanze del mondo dell'impresa e del lavoro dovrebbero insistere con maggior convinzione — il fatto che l'utilizzo di questi fondi è scarsamente vocato alla possibilità di sostenere lo sviluppo, ma si disperde in altre finalità e spesso non viene neanche concretamente impiegato.

Questa è un'altra cosa che nei prossimi cinque anni non possiamo più permetterci perché, considerati i vincoli assai ristretti delle risorse — giacché tutto quello che possiamo impegnare deriva da ciò che riusciamo a tagliare, operazione quest'ultima molto difficile — sarebbe fondamentale non solo continuare con grande convinzione la battaglia per nettizzare il cofinanziamento, ma anche orientare meglio questa spesa, queste decine di miliardi che abbiamo in preventivo per i prossimi sei anni, ossia per il prossimo ciclo di programmazione, e che a mio avviso sono ancora una volta programmati in maniera molto generica e rischiano di essere poco incisivi se non si interviene con decisione.

In ciò c'entra molto il nostro Governo, ma c'entra molto anche la pressione che a mio avviso deve provenire dalle forze del lavoro e dell'impresa.

FEDERICO D'INCÀ. Ringraziando il presidente Squinzi per la presenza di questa sera, esprimo tuttavia una certa delusione nei confronti della sua audizione, in quanto la trovo molto appiattita

sul ruolo del Governo — o forse è il contrario e il Governo è appiattito sul volere di Confindustria — in quanto mi aspettavo una maggiore sua attenzione nei confronti delle clausole di salvaguardia.

Oggi il vicedirettore della Banca d'Italia ha fatto un rapido conto in base al quale, in caso di loro eventuale attivazione, nel 2016 avremmo circa 16 miliardi di imposizione IVA in più, nel 2017 25,5 miliardi e nel 2018 altri 27,5 miliardi.

Credo che nei confronti della domanda interna e dei consumi del nostro Paese, ciò sarebbe la mazzata finale, quindi vorrei capire se Confindustria accetti questa possibilità semplicemente apostrofandola come « attenzione », come lei ha detto prima, o se vada piuttosto data un'evidenziazione diversa e un maggiore risalto anche come critica nei confronti del Governo.

PRESIDENTE. Prima di darle la parola, presidente Squinzi, vorrei porle due brevi domande connesse alle audizioni di oggi su temi che si collegano al ruolo delle imprese.

Oggi la Corte dei conti ci fa notare — ed è una valutazione che il Parlamento dovrà fare nella fase di discussione generale sui disegni di legge di bilancio e di stabilità, che si aprirà al termine delle audizioni — che per le assunzioni a tempo indeterminato, e cito testualmente il passaggio della Corte dei conti « non pare si possano escludere, in assenza di adeguate cautele normative, comportamenti distorsivi volti a ottenere il beneficio della decontribuzione », di fatto sottolineando al Parlamento come possano esserci imprese che riducono gli organici nell'ultima parte dell'anno per poi utilizzare la decontribuzione.

Vorrei chiederle quindi se lei veda in maniera positiva e propositiva un vincolo temporale, nel senso di rendere possibile le nuove assunzioni a condizione che le persone interessate non siano state licenziate nei tre o quattro mesi precedenti, per evitare che i pericoli distorsivi paventati dalla Corte dei conti siano effettivamente posti in essere, anche se certamente da una sparuta minoranza di imprese.

La Banca d'Italia, inoltre, con riferimento al TFR, ha segnalato quale elemento cruciale il fatto che la temporaneità del provvedimento, motivato dalla fase congiunturale eccezionalmente avversa, venga mantenuta.

Grazie, presidente. A lei la parola per la replica.

GIORGIO SQUINZI, presidente di Confindustria. La prima domanda era quella posta dall'onorevole Giampaolo Galli in ordine a quali siano, a giudizio di Confindustria, le priorità su cui intervenire. Al di là delle misure che sono già contenute nel disegno di legge di stabilità, noi riteniamo che la priorità dovrebbe essere, anzitutto, l'abolizione dell'IMU sui capannoni e sui macchinari imbullonati a terra, perché questa è una forma di tassazione degli strumenti di produzione veramente assurda, nonché unica al mondo.

Su questa situazione non ho mancato anche questa mattina, durante l'incontro con il Presidente del Consiglio a Brescia, di sottolineargli personalmente le nostre preoccupazioni.

La seconda priorità riguarda il discorso del credito di imposta per la ricerca e l'innovazione, che è stato previsto soltanto in termini di ricerca incrementale, mentre credo che, specialmente in un periodo come quello attuale, la ricerca incrementale rappresenti un pio desiderio ma certamente non una situazione molto diffusa.

Penso quindi che il credito d'imposta per la ricerca e l'innovazione dovrebbe essere diffuso e stabilizzato e a tale riguardo vorrei ricordare una cosa che ho già detto tante altre volte: ho sempre in mente l'esempio del Canada, che negli anni Settanta era un Paese esportatore di materie prime — legname, energia elettrica, gas e petrolio — e che con un programma assai impegnativo di sostegno alla ricerca e all'innovazione, che è arrivato a riconoscere, fino a due volte e mezzo, un credito d'imposta agli investimenti in ricerca, si è trasformato in uno dei grandi attori della tecnologia a livello mondiale.

Io ci credo tantissimo, da imprenditore e da uomo di ricerca, perché ho iniziato il mio percorso imprenditoriale partendo proprio da lì.

Un altro discorso che vedo come priorità è quello di finanziare adeguatamente la cosiddetta « nuova Sabatini », anche perché vorrei ricordare che la prima *tranche* di finanziamento introdotta nel mese di febbraio aveva portato a risultati straordinari, con oltre 6.000 domande per circa 1,5 miliardi di investimenti, ed una spesa modesta per lo Stato, che non arrivava a 100 milioni di euro.

C'è poi sicuramente il discorso del *made in Italy*, inteso in particolare come progetto per l'internazionalizzazione delle imprese e come adeguato finanziamento all'ICE, l'istituto deputato a svolgere questo compito che continua a subire una serie di docce scozzesi, considerato che mediamente ogni sei mesi gli danno dei fondi e poi glieli tolgono, mentre l'ICE è un ente fondamentale per favorire la diffusione mondiale dei nostri prodotti e del nostro *made in Italy*.

Se dovessi identificare le priorità che non ci sono nel testo che è stato presentato in Parlamento, individuerei queste che vi ho testé indicato. Su molte altre cose, come ho detto, noi siamo assolutamente d'accordo e quindi da questo punto di vista non abbiamo grosse difficoltà.

Con riferimento alle osservazioni svolte dall'onorevole Fassina, è chiaro che la domanda interna è quella che manca in questo momento e vorrei anche ricordare che le esportazioni complessivamente hanno tenuto, seppur con fasi alterne e qualche rallentamento, attestandosi in termini percentuali al livello addirittura della Germania. Ciò che in questo momento sta mancando alle nostre imprese sono i consumi interni, e questa credo che dovrebbe essere la nostra preoccupazione.

I tagli di spesa onestamente non mi preoccupano. Ritengo che per far ripartire la domanda interna bisognerebbe cominciare a investire di nuovo sulle infrastrutture, poiché credo che la dotazione infrastrutturale, anche se il Ministro Lupi,

grattando il fondo del barile, è riuscito a recuperare qualcosa, non sia sufficiente.

Il nostro Paese è rimasto arretrato in termini di dotazioni infrastrutturali e ha la necessità fondamentale di potenziare la rete infrastrutturale ricorrendo a tutti i sistemi possibili e immaginabili, compreso il finanziamento pubblico e privato. Credo quindi che su questo aspetto ci si debba molto concentrare.

Sulla « nuova Sabatini » noi siamo a favore, come ho già detto, e riteniamo che sia uno strumento importante. Riteniamo, altresì, che si debbano identificare tagli di spesa sulle società partecipate, come anche il commissario alla *spending review* Cottarelli aveva indicato chiaramente, e dalle nostre rilevazioni risulta la presenza di 12-13.000 società partecipate, molte delle quali non chiudono i bilanci in positivo.

Il commissario Cottarelli aveva sicuramente identificato questa situazione come una possibile fonte per recuperare almeno un miliardo di euro in termini di *spending review*, quindi credo che un po' di attenzione su questo punto sia assolutamente necessaria.

Confindustria ritiene, inoltre, che le misure relative alla deducibilità del costo del lavoro dall'imponibile IRAP e alla decontribuzione per le nuove assunzioni a tempo indeterminato vadano nella direzione giusta. È vero, questo è il quarto anno in cui siamo in recessione, anche se questa è un po' meno violenta degli anni scorsi perché non dimentichiamoci che nel 2012 eravamo a meno 2,4 e nel 2013 siamo stati a meno 1,9; non sappiamo ancora bene come chiederemo quest'anno, però le nostre proiezioni individuano un valore negativo compreso tra lo 0,3 e lo 0,5 per cento.

Abbiamo dunque assolutamente bisogno di svoltare. Sul discorso dei fondi europei sono invece assolutamente d'accordo che andrebbero tolti dai limiti vincolanti per i cofinanziamenti. In particolare, credo che sui fondi europei si verifichi anche una dispersione eccessiva, paurosa, perché tali fondi vengono investiti su migliaia di progetti mentre bisognerebbe piuttosto identificare progetti veramente strategici, concentrandosi in modo particolare soprat-

tutto su progetti infrastrutturali che promuovano veramente la competitività del Paese ed investendo su questi. Questa è sicuramente una situazione sulla quale dobbiamo concentrarci e focalizzare gli sforzi per evitare le dispersioni.

Rispondendo all'onorevole D'Incà, posso dire che noi siamo spiriti liberi e che Confindustria non è un partito politico, quindi non è a favore o contro un Governo piuttosto che un altro in termini pregiudiziali: noi riteniamo pertanto di esprimere la nostra opinione in base a quello che sentiamo e sull'azione di questo Governo noi condividiamo le impostazioni che sono state date.

Anche noi siamo poi in attesa di vedere l'effettiva e concreta realizzazione di queste visioni, quindi siamo a favore in linea di principio però attendiamo anche la realizzazione. Questo per dire che non siamo schierati a favore di questo Governo pregiudizialmente.

FEDERICO D'INCÀ. Invece sulle clausole di salvaguardia?

GIORGIO SQUINZI, *presidente di Confindustria*. Sicuramente sul fronte delle coperture bisogna prestare attenzione alle clausole di salvaguardia, che sono legate alle necessità di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica nel 2016 e 2017, però anche su questo credo che ci sia una possibilità di oscillazione in base alle condizioni italiane ed europee.

Personalmente come imprenditore sono molto preoccupato, perché vedo in questo momento un rallentamento deciso di alcuni Paesi europei. La Francia in questo momento è messa forse peggio di noi e la stessa Germania in termini di produzione industriale e di investimenti sta decisamente rallentando, anche perché il principale mercato potenziale di esportazione per la Germania siamo noi dell'Unione europea, quindi, se tutti noi siamo in difficoltà, anche loro automaticamente vanno in difficoltà.

Dobbiamo essere molto attenti e adattare la politica in base a quello che succederà nei prossimi due o tre anni, questo è fuori discussione.

Come imprenditore non mi sognerei mai di licenziare dei dipendenti per poter assumere altri dal 1° gennaio dell'anno successivo, perché nel mio gruppo i dipendenti sono un patrimonio fondamentale, un *asset* fondamentale che garantisce la competitività del gruppo e specialmente oggi, con l'evoluzione tecnologica che c'è stata, il discorso della formazione del personale è diventato estremamente complesso, quindi avendo del personale formato io non mi sognerei mai di licenziarlo per poi riassumere dei giovani inesperti dal 1° gennaio dell'anno successivo solo per avere una decontribuzione.

Credo che quello che la Corte dei conti ha menzionato sia un pericolo teorico e onestamente non mi aspetto una reale incidenza di una situazione di questo tipo.

Sul discorso relativo al TFR abbiamo detto chiaramente fin dal primo momento che il TFR, se è neutro per le imprese ed è lasciato al libero arbitrio dei lavoratori, con un'assoluta equivalenza tra dipendenti delle aziende pubbliche e delle aziende private, a noi sta bene. È chiaro comunque che siamo preoccupati sul TFR, perché questo va ad impattare sulla previdenza integrativa in un modo che non riusciamo ancora a valutare in maniera precisa, e questa è una nostra grande preoccupazione.

Come imprenditore vengo dal settore chimico, che è stato il primo a creare la previdenza integrativa complementare con il FONCHIM e il FASCHIM, quindi non nascondo di avere un po' di preoccupazione.

PRESIDENTE. Ringrazio il presidente Squinzi e la delegazione di Confindustria. Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 21.45.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. VALENTINO FRANCONI

*Licenziato per la stampa
il 12 marzo 2015.*

ALLEGATO 1



CORTE DEI CONTI
SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

AUDIZIONE SUL DISEGNO DI LEGGE DI STABILITÀ
PER L'ANNO 2015

COMMISSIONI BILANCIO RIUNITE
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI
E DEL SENATO DELLA REPUBBLICA

3 novembre 2014

INDICE

Introduzione

La legge di stabilità per il 2015: la composizione della manovra

La manovra sulle entrate

La spesa per il pubblico impiego

Gli interventi sulla spesa delle Amministrazioni centrali

Le Amministrazioni locali

Il nuovo Patto della salute

Le misure per le società partecipate

Considerazioni conclusive

Tavole e appendici

Tavole

Appendice 1 - Alcuni esercizi di simulazione su sgravi Irap e misure sul TFR

Appendice 2 – Il contenimento della spesa statale nel d.d.l. di stabilità per il 2015

Appendice 3 – I trasferimenti alle imprese e i crediti di imposta: andamenti e composizione della spesa

Appendice 4 - Il contributo dei Comuni alla manovra per il 2015

Appendice 5 - Le misure di spending review dei co+muni

Introduzione

1.

La legge di stabilità 2015 avvia il percorso programmatico delineato nella Nota di aggiornamento del DEF, sulla quale la Corte è stata ascoltata solo pochi giorni fa.

Il consistente ribasso delle stime di crescita e la preoccupazione per il protrarsi della recessione in cui versa l'economia italiana hanno spinto il Governo ad annunciare, nell'aggiornamento del documento programmatico, una radicale revisione della strategia di *fiscal policy*. Tenendo conto anche dei rischi deflattivi e delle relative implicazioni per la sostenibilità del debito, nella definizione della politica economica si è puntato nel breve termine, su misure di sostegno della domanda aggregata, avviando, peraltro, politiche strutturali in grado di innalzare permanentemente il potenziale produttivo nell'orizzonte di più lungo termine. Coerentemente con tale impostazione, il Governo ha annunciato l'intenzione di adottare una manovra di segno espansivo per il 2015 e la scelta di non operare correzioni sulle dinamiche tendenziali dei saldi per tutto il 2016. Solo nel 2017 la manovra di finanza pubblica tornerebbe a incidere nel senso di una riduzione dell'indebitamento, assicurando, in tal modo, il raggiungimento del pareggio strutturale di bilancio:

In termini strutturali, con il ricorso a una manovra espansiva e la implementazione delle riforme scontate nel nuovo quadro programmatico, si è determinato nel quadro della Nota un limitato miglioramento del saldo strutturale nel 2015 rispetto al 2014 (solo lo 0,1 per cento), con uno sconfinamento di circa un punto di prodotto dagli obiettivi fissati in precedenza (-0,9 per cento nella Nota, -0,1 per cento nel Def).

Nel corso della consultazione preliminare all'esame del Documento programmatico di bilancio, il Governo ha accolto l'invito della Commissione ad assicurare nel 2015, in ottemperanza alle regole comunitarie, un rafforzamento della correzione del saldo strutturale. Le misure indicate nell'aggiornamento della Nota, che modificano l'impianto originale della manovra, comportano un miglioramento dei saldi nel 2015, rispetto all'anno precedente, superiore allo 0,3 per cento.

La legge di stabilità per il 2015: la composizione della manovra

2.

La manovra proposta dal Governo, nel testo iniziale presentato al Parlamento, prevedeva interventi per circa 36,2 miliardi nel primo anno, 45,1 miliardi nel 2016 e 45,6 miliardi nel 2017.

A copertura delle misure espansive, la stessa manovra individuava nuove risorse per circa 25,8 miliardi nel 2015, 45,2 miliardi nel 2016 e 52,5 miliardi nel 2017.

Nel 2015 gli interventi disposti determinavano un incremento dell'indebitamento netto di 10,4 miliardi, mentre negli anni successivi la manovra comportava un miglioramento del saldo delle amministrazioni pubbliche di circa 200 milioni nel 2016 e di 6,9 miliardi nel 2017.

A seguito delle modifiche disposte dal Governo in esito alle consultazioni con la Commissione, la dimensione complessiva della manovra verrebbe a ridursi a 32,4 miliardi nel 2015.

Ciò è dovuto, in particolare, alla riduzione del fondo per l'alleggerimento del carico fiscale per 3,3 miliardi e degli interventi per il cofinanziamento dei fondi comunitari per 500 milioni. A questi due interventi va ad aggiungersi una ulteriore estensione del regime del *reverse charge*, che è stimato produrre un incremento del gettito di 730 milioni.

Il finanziamento in disavanzo si ridurrebbe, peraltro, nel 2015 a 5,9 miliardi (dallo 0,7 allo 0,4 per cento del Pil) mentre si rafforzerebbe, nell'ipotesi del permanere degli effetti dell'"inversione contabile" (*reverse charge*), il miglioramento dei saldi negli anni successivi.

Le entrate registrano una riduzione netta di poco più di 1 miliardo nel 2015 e un incremento, rispettivamente, di 6,7 e 13,5 miliardi nel biennio successivo. Un andamento che risente dell'inserimento a partire dal 2016 di una nuova clausola di salvaguardia per il conseguimento degli obiettivi programmatici (12,8 miliardi che crescono a 19,2 miliardi nel 2017). Le spese presentano un incremento netto di circa 4,9 miliardi nel 2015 e di 5,9 miliardi in ciascuno degli anni successivi. Aumenta, in particolare, la componente di spesa in conto capitale con una variazione incrementale nel triennio considerato (da 2 miliardi nel 2015 a 4,3 miliardi nel 2017).

Su tale rappresentazione della manovra incide naturalmente la contabilizzazione come maggiore spesa (nelle prestazioni sociali in denaro secondo i criteri di contabilità nazionale), del *bonus* di 80 euro per i lavoratori dipendenti (9,5 miliardi annui). Una sua considerazione tra le minori entrate modificherebbe invece considerevolmente il quadro complessivo della manovra: le entrate nette si ridurrebbero di 10,5 miliardi e di 2,7 miliardi nel primo biennio, per crescere di 3,9 miliardi nel solo anno terminale.

Volta a sostenere la competitività delle imprese e l'occupazione è la riduzione del cuneo fiscale sul lavoro, con la deducibilità integrale della componente lavoro (per i dipendenti a tempo indeterminato) dalla base imponibile dell'Irap e con gli sgravi sui contributi a carico del datore di lavoro, per un periodo massimo di tre anni, per i nuovi assunti a tempo indeterminato nel 2015. A questi due interventi che rappresentano oltre il 40 per cento delle minori entrate attese, si deve

aggiungere la ridefinizione e il potenziamento del credito d'imposta per gli investimenti in attività di ricerca e sviluppo.

A sostegno del reddito, per i lavoratori dipendenti, è prevista la stabilizzazione del *bonus* Irpef di 80 euro mensili per i redditi fino a 26.000 euro, la corresponsione di un contributo per ogni figlio nato nel 2015 e, limitatamente ai lavoratori dipendenti del settore privato, la possibilità di richiedere una quota del trattamento di fine rapporto (TFR).

Per accompagnare l'attuazione della legge di delega in materia di ammortizzatori sociali è poi costituito un Fondo per il finanziamento degli interventi in materia di servizi per il lavoro e delle politiche attive e per la copertura degli oneri derivanti dall'attuazione dei provvedimenti normativi volti a favorire la stipula di contratti a tempo indeterminato a tutele crescenti (c.d. "*Jobs Act*").

Di particolare rilievo gli interventi per il settore dell'istruzione nel cui ambito è prevista l'istituzione di un Fondo per la realizzazione del "Piano La Buona Scuola", con una dotazione netta di 3,6 miliardi.

La manovra dispone, inoltre, il finanziamento delle cosiddette "politiche invariate", ossia di quegli interventi che negli anni precedenti erano rifinanziati di anno in anno con le leggi di stabilità. Si tratta, ad esempio, del rifinanziamento delle missioni di pace, delle risorse destinate al riparto del cinque per mille, dei fondi per la "social card", per le non autosufficienze, per le politiche sociali e per i lavoratori socialmente utili.

Tra gli interventi in conto capitale, si segnalano quelli per la ricostruzione dei danni provocati dal sisma nella regione Abruzzo e per la manutenzione straordinaria della rete ferroviaria.

La copertura della manovra è assicurata principalmente dalla riduzione delle spese delle amministrazioni territoriali e centrali a cui si aggiungono gli utilizzi di fondi accantonati per la riduzione del prelievo fiscale (per questi ultimi si tratta di 3 miliardi per il 2015 che salgono rispettivamente a 4,6 e 4,1 miliardi nel biennio successivo).

I Ministeri concorrono direttamente per 2,3 miliardi nel 2015 e nel 2016 e per 2,4 miliardi nel 2017. Solo marginale è, poi, il contributo assicurato dalla riduzione dei trasferimenti alle imprese e dalla revisione della disciplina dei crediti d'imposta.

Gli importi più consistenti sono attesi dai risparmi di spesa corrente delle amministrazioni territoriali: 8,5 miliardi nel 2015 che crescono ad oltre 10,5 nel 2017.

Di questi, 4 miliardi sono richiesti alle regioni, mentre la restante somma è attesa dagli enti locali, che tuttavia ottengono una rilevante riduzione degli obiettivi del patto di stabilità interno (circa 3,4 miliardi) che è previsto si traduca in una crescita della spesa in conto capitale di pari ammontare.

Infine, maggiori entrate sono attese dall'innalzamento dell'aliquota di tassazione per i Fondi pensione (dall'11 al 20 per cento) nonché dall'incremento della tassazione della rivalutazione del trattamento di fine rapporto dall'11 al 17 per cento e dall'introduzione nell'ordinamento nazionale del sistema dell'inversione contabile per le operazioni relative al settore energetico e del gas e per le prestazioni di servizi di pulizia e per gli acquisti delle Pubbliche Amministrazioni. Inoltre, sono attesi circa 1,6 miliardi nel 2015

(5,2 miliardi nel triennio) da una maggiore cooperazione tra l'amministrazione finanziaria e i contribuenti e dalla revisione del sistema di tassazione del gioco.

La manovra sulle entrate

3.

Sul versante delle entrate, la manovra dovrebbe produrre nel triennio effetti rilevanti, anche se di dimensioni e di segno differenziati: una riduzione di prelievo netto di poco più di 1 miliardo nel 2015 - per effetto di sgravi (11,4 miliardi) solo in parte compensati da inasprimenti impostivi (10,4 miliardi) - e, per contro, un aumento di prelievo netto dell'ordine di 6,8 miliardi nell'anno seguente, destinato a raddoppiarsi nel 2017 (13,5 miliardi).

Ma oltre che per le dimensioni complessive, la manovra si segnala anche per una composizione contraddistinta da molteplici misure dagli effetti variamente caratterizzati - di aggravio e di sgravio, diretti e indotti - e distribuiti su un'ampia platea di contribuenti.

Al loro interno, è possibile intravedere alcune linee guida, taluni obiettivi che ne sono espressione e la tipologia degli strumenti impiegati: tutti aspetti che aiutano ad esprimere una valutazione sulla struttura e sugli effetti della manovra ed a segnalare taluni rischi ed incertezze che potrebbero manifestarsi in sede attuativa.

4.

La legge di stabilità 2015 appare orientata in due direzioni: rilanciare l'offerta, favorendo la ripresa della produzione; sostenere la domanda, creando spazi all'aumento del reddito disponibile e alla crescita dell'occupazione.

Nel perseguirle, il Governo si concentra su tre obiettivi.

Quello della riduzione del cuneo fiscale risulta prioritario: le risorse impegnate ammontano nel triennio della previsione a complessivi 51 miliardi (23 di riduzione del prelievo e 28 sotto forma di aumento di spesa). Ad essere "aggredite" sono tutte le componenti del cuneo: quella contributiva, interessata da una "cancellazione" triennale degli oneri previdenziali a carico dei datori di lavoro, per le assunzioni a tempo indeterminato effettuate nell'arco del 2015; quella relativa all'Irap che, a seguito dell'integrale deducibilità del costo del lavoro dalla base imponibile, per i lavoratori a

tempo indeterminato cessa di far parte del cuneo fiscale; quella tributaria, infine, che almeno per 11 milioni di lavoratori dipendenti (quelli con reddito al di sotto di 26 mila euro, interessati dal *bonus* di 80 euro), registra un'attenuazione dell'onere Irpef.

Gli effetti del congiunto operare di tali misure sono, in astratto, di difficile identificazione. L'entità dello sgravio sarà infatti diversificata per ogni singola impresa, in relazione alla sua particolare combinazione di fattori produttivi (capitale e lavoro), alla quota di lavoratori a tempo indeterminato sul complesso dei dipendenti e, infine, al peso e al livello retributivo dei nuovi assunti. Risulta invece possibile formulare una valutazione degli effetti delle tre misure, separatamente considerate. In particolare, si può stimare che: a) l'intervento sull'Irap ridurrebbe strutturalmente il costo del lavoro in misura compresa fra l'1,5 per cento (per le imprese manifatturiere) e il 2 per cento (per quelle di servizi); b) la decontribuzione relativa ai nuovi assunti a tempo indeterminato, intaccherebbe il costo del lavoro in misura più pesante (poco più del 20 per cento a un livello retributivo prossimo ai 26 mila euro) anche se per un arco temporale limitato a un triennio; c) il riconoscimento del *bonus*, infine, avrebbe effetti significativi in termini di reddito disponibile e di riduzione del cuneo fiscale solo per i livelli retributivi più bassi (per una retribuzione lorda di 18 mila euro, l'onere dell'Irpef sarebbe contenuto di oltre 5 punti).

Un secondo obiettivo può essere individuato nel sostegno assicurato a specifici segmenti dell'attività produttiva. Ad essi sono destinati sgravi fiscali e contributivi netti di poco inferiori, per il triennio 2015-17, a 4 miliardi di euro. Ne sono interessati soprattutto gli operatori di ridotte dimensioni del lavoro autonomo e della piccola impresa individuale, per effetto dell'introduzione di un nuovo regime fiscale agevolato. Ma interventi non meno significativi sono indirizzati sia a favore di alcuni settori produttivi maturi (quello delle costruzioni, della riqualificazione energetica e dei mobili, che traggono beneficio dalla proroga del regime di detraibilità delle spese), sia a favore di settori innovativi caratterizzati dall'utilizzo di brevetti, marchi e opere d'ingegno (per effetto dell'introduzione di un regime di esclusione parziale dei redditi derivanti dall'utilizzo di beni immateriali).

Un terzo obiettivo, infine, è quello rivolto al sostegno alle famiglie e impegna circa 2,5 miliardi di risorse nel triennio. Ad esso risultano direttamente riconducibili due misure:

il riconoscimento per un triennio di un *bonus* annuo di 960 euro, per ogni figlio nato o adottato fra il gennaio 2015 e il dicembre 2017 e la facoltà, accordata sperimentalmente a lavoratori dipendenti del settore privato, di optare per la corresponsione in busta paga della quota maturanda di TFR. Ma, a ben vedere, tale obiettivo è rinvenibile – in concomitanza con quello della riduzione del cuneo fiscale – anche nella ricordata stabilizzazione del *bonus* da 80 euro.

5.

Nell'avanzare prime valutazioni, conviene soffermarsi su due aspetti della manovra.

Il primo riguarda gli effetti attesi dalla prevista decontribuzione dei nuovi dipendenti assunti a tempo indeterminato. La sua operatività, limitata alle assunzioni effettuate nel corso del 2015, presenta diversi aspetti problematici: possono beneficiarne anche imprese che abbiano ridotto gli organici negli ultimi anni o mesi; la dimensione dell'intervento previsto (che consente di ridurre di oltre un terzo il costo del lavoro) potrebbe esercitare limitati effetti aggiuntivi di crescita dell'occupazione; il costo della misura – relativamente contenuto, anche perché sconta una diluizione nel tempo dei benefici – potrebbe aumentare a seguito di una loro concentrazione; in presenza di un incentivo così corposo, non pare si possano escludere, in assenza di adeguate cautele normative, comportamenti distorsivi volti a ottenere il beneficio della decontribuzione. Il secondo aspetto riguarda, invece, l'impatto del *bonus* di 80 euro introdotto dal dl 66/2014 e ora stabilizzato a decorrere dal 2015. Gli effetti della misura si confermano importanti: l'esborso per la finanza pubblica è valutato in 9,5 miliardi l'anno, indipendentemente che la si configuri come una riduzione di prelievo o come un aumento delle spese di trasferimento alle famiglie. Come è noto il *bonus* si applica a 11 milioni di lavoratori dipendenti (quelli con reddito imponibile compreso fra 8.147 e 26.000 euro) che fruiscono di un beneficio compreso fra 11 e 2 punti di aumento del reddito disponibile.

Restano, pertanto, esclusi dal provvedimento poco meno di 10 milioni di lavoratori dipendenti – collocati sotto o sopra le soglie prescelte – oltre, naturalmente, all'intera platea dei pensionati e dei lavoratori autonomi.

L'osservazione che i soggetti che beneficiano del *bonus* si identificano con le "code" reddituali più basse del lavoro dipendente ridimensiona gli effetti del provvedimento in

termini di riduzione del cuneo fiscale. In questi casi il *bonus* assume i caratteri più vicini a quelli del trasferimento sociale che non a quelli della riduzione dell'Irpef.

Di conseguenza, nel momento in cui la legge di stabilità rende permanente il *bonus*, sarebbe opportuna una riflessione sulla natura dell'istituto, per deciderne o l'assorbimento nella struttura dell'Irpef ovvero l'esplicito inquadramento fra le misure a sostegno dello stato sociale.

6.

Quanto ai rischi e alle incertezze che la legge di stabilità 2015 evidenzia sul versante delle entrate, appare opportuno sottolineare:

- l'acuirsi delle incertezze sul gettito futuro, per effetto del crescente ricorso a clausole di salvaguardia che si connotano sempre più come soluzioni che rispecchiano difficoltà e ritardi nell'effettiva realizzazione della revisione della spesa pubblica. Da un lato, dunque, risultano dilatate le responsabilità addossate al sistema del prelievo, dall'altro si riducono gli spazi della politica fiscale. Una tendenza, questa, che risulta accentuata dal parallelo fenomeno che vede un "crescendo" nella prenotazione di gettito futuro a copertura di già varati provvedimenti di politica economica: basti in proposito richiamare la situazione determinatasi sul fronte delle accise, con aumenti di prelievo per complessivi 2,2 miliardi già prenotati fino al 2021 per coprire esigenze di bilancio manifestatesi fin da otto anni prima;
- le incertezze e i rischi insiti nel ritorno ad un utilizzo improprio dei proventi (per loro natura incerti) della lotta all'evasione, per coprire spese o sgravi fiscali certi;
- il rischio che regioni ed enti locali siano indotti a compensare l'ulteriore riduzione dei trasferimenti recata dalla legge di stabilità con un aumento dell'imposizione decentrata. Si consideri in proposito che nel corso dell'ultimo decennio le addizionali Irpef sono aumentate in misura significativa, sia quanto a gettito complessivo (quasi raddoppiato, fino ai 15 miliardi del 2013), sia quanto ad aliquote (l'incidenza effettiva sul reddito medio dichiarato è passata dall'1,4 per cento all'1,7 per cento, con punte del 2,6 per cento nelle regioni

sottoposte a piano di rientro). E la crescita potrebbe subire un'accelerazione nel 2015, allorchè sarà possibile completare il percorso di aumento dell'addizionale regionale (d.lgs. 68/2011) aumentando l'aliquota di un punto.

La spesa per il pubblico impiego

7.

Le previsioni a legislazione vigente contenute nella Nota di aggiornamento al DEF confermano che, nell'arco temporale di riferimento, la spesa per il pubblico impiego resta sotto controllo per effetto delle misure assunte con il decreto-legge n. 78 del 2010, alcune delle quali vengono prorogate dal disegno di legge di stabilità.

Si tratta, in primo luogo, di un ulteriore rinvio della contrattazione collettiva (fino a tutto il 2015), misura destinata a comportare complessivamente un blocco della dinamica retributiva per ben due periodi triennali (2010-2012 e 2013-2015).

Effetti finanziari sono ascritti alla proroga di un anno della corresponsione dell'indennità di vacanza contrattuale, prevista a partire dal 2018. L'impatto migliorativo sull'indebitamento netto è stimato in 320 milioni per il predetto anno e in 170 milioni per quello successivo.

Il comma 3 dell'articolo 21 proroga di un anno (fino al 31 gennaio 2015) il blocco dei meccanismi di adeguamento retributivo per il personale non contrattualizzato. La relazione tecnica prevede un impatto migliorativo, a decorrere dal 2015, pari a 40 milioni di euro, con effetti riflessi, in termini di minori entrate, pari a 20,7 milioni.

Come preannunciato, il d.d.l. di stabilità non contiene l'ulteriore proroga della disposizione contenuta nell'art. 9 del DL n. 78 del 2010.

Pertanto, a partire dal 2015, dovranno essere corrisposti agli interessati (sia pure senza arretrati) i benefici connessi con promozioni, avanzamenti di carriera e passaggi di livello, utili fino al 2014 esclusivamente a fini giuridici. Si tratta di oneri già previsti a legislazione vigente, particolarmente importanti con riferimento al personale delle Forze armate e dei Corpi di polizia.

Non risultano prorogate neppure le norme in materia di vincoli assunzionali, con la conseguenza che le percentuali di nuovi ingressi restano quelle rimodulate nei diversi esercizi, fino al 2017, dalla legge di stabilità per il 2014. Vengono, peraltro, differite al 1° dicembre 2015 le assunzioni già previste per i Corpi di polizia e per il Corpo

nazionale dei Vigili del fuoco, a partire dal mese di gennaio del predetto anno, con un risparmio complessivo di 27,2 milioni (al lordo delle minori entrate fiscali).

Gli ulteriori interventi previsti, complessivamente di modesto rilievo finanziario, riguardano la manutenzione del sistema e la eliminazione di situazioni di privilegio connesse con trattamenti di particolare favore per specifiche categorie di interessati, quali la promozione al grado superiore prevista per il personale delle Forze armate il giorno prima del collocamento a riposo, (beneficio destinato a ripercuotersi esclusivamente sul sistema pensionistico), la riduzione dell'indennità di ausiliaria e dei premi spettanti ai piloti militari.

Fra tali interventi rientra anche l'abrogazione dei commi 2 e 3 dell'art. 3 della legge n. 42 del 2000, riguardanti i compensi connessi con le rafferme biennali, norma peraltro che già risulta abrogata dal d.lgs. n. 248 del 2012.

Il d.d.l. di stabilità abroga di fatto, attraverso un pressoché totale definanziamento (119 milioni di tagli su 122 di competenza del 2015) del fondo relativo, la normativa in materia di revisione e riordino dei ruoli e della carriera delle Forze armate, risalente al 2003 e sinora non attuata.

Va segnalata, infine, la disposizione contenuta nel comma 20 dell'art. 21 che, in analogia a quanto previsto per le prerogative sindacali del personale contrattualizzato (art. 7 del DL n. 90 del 2014), dispone il taglio del 50 per cento alle spese di funzionamento degli organismi rappresentativi del personale delle Forze armate e del Corpo della Guardia di finanza.

Gli interventi sulla spesa delle Amministrazioni centrali

8.

Gli obiettivi di razionalizzazione, efficientamento e contenimento della spesa statale sono, ormai da molti anni, al centro degli indirizzi di politica di bilancio, pur essendo divenuti più pressanti in una fase di crescenti difficoltà finanziarie come quelle prodotte dalla crisi economica internazionale ed interna dell'ultimo quinquennio. Se, tuttavia, l'esigenza di ridurre l'incidenza della spesa pubblica (e, quindi, anche della spesa dello Stato in senso stretto) sul Pil costituisce un traguardo largamente condiviso, molto più complessa e controversa appare l'individuazione dei settori di spesa realisticamente aggredibili, così come la misurazione dei margini di risparmio conseguibili e la scelta dei "tagli" da effettuare.

La dimensione raggiunta dalla spesa dello Stato in termini di contabilità nazionale, oggi dell'ordine dei 370 miliardi al netto degli interessi sul debito (e, dunque, pari a più della metà della spesa pubblica primaria totale) induce a ritenere agevole una azione di contenimento con effetti quantitativamente significativi e di rapida realizzazione. Nella realtà, le difficoltà di imprimere una inversione di marcia di impatto rilevante alle tendenze della spesa dello Stato, soprattutto nell'orizzonte del brevissimo periodo, emergono non appena si abbandoni la scala dei dati aggregati, per confrontarsi con i molteplici vincoli connessi alle funzioni e ai programmi demandati ai singoli ministeri.

Inoltre, non va sottovalutato che, a partire dal 2010, anche la spesa statale ha segnato una netta inversione di tendenza rispetto agli anni duemila: nel periodo 2000-2009, è bene ricordarlo, la spesa statale primaria era cresciuta ad un tasso medio annuo del 6 per cento; nel quadriennio 2010- 2013 si è, invece, realizzata una diminuzione ad un ritmo annuo dell'1,5 per cento. Un risultato, quello della riduzione dei livelli nominali assoluti della spesa, di notevole rilievo, soprattutto in una fase ciclica che ha richiesto il potenziamento degli interventi di “ammortizzazione” delle condizioni di più grave disagio economico e sociale.

Alla luce di tali evidenze fattuali, le strategie più recenti di revisione della spesa statale - e, in particolare, l'approccio adottato in sede di “*spending review*” - hanno assunto, nel confronto con opinioni e proposte emerse nel dibattito di politica economica - obiettivi più gradualisti e più realistici.

Con il disegno di legge di stabilità, ora all'esame del Parlamento, il contributo richiesto ai ministeri in termini di riduzione della spesa è limitato. Nel quadro complessivo, il contributo assegnato ai ministeri è, infatti, di 2,3 miliardi nel 2015 e di circa 2,4 miliardi nel 2016 e nel 2017. Va rilevato che tale importo deriva, per il 2015, da riduzioni di spesa corrente dell'ordine di 1 miliardo, da una minore spesa in conto capitale per poco meno di 900 milioni e da maggiori entrate nette per quasi 400 milioni. In termini di spesa, pertanto, l'obiettivo di riduzione è dell'ordine di 1,9 miliardi per il 2015.

Va osservato che, sempre in materia di spesa statale, la manovra prevede anche tagli ai trasferimenti alle imprese e ai crediti di imposta. Si tratta di riduzioni per circa 81 milioni nel 2015 che crescono a circa 120 nel biennio successivo. Tra questi i tagli alla quota interessi dello Stato sul *plafond* gestito dalla Cassa depositi e prestiti relativo al Fondo rotativo investimenti alle imprese e le somme destinate di recente dal DL 66/2014 alle “zone franche urbane”.

Si tratta di una area di interventi che è stata oggetto di ripetute analisi nelle diverse fasi recenti di revisione della spesa. Nel 2011, uno studio commissionato dal Governo aveva portato ad individuare come eliminabili trasferimenti alle imprese nel bilancio dello Stato per 5,8 miliardi (a cui si aggiungevano 4,9 miliardi pagati dalle altre amministrazioni pubbliche). Una quantificazione in seguito ricondotta dal Governo stesso su livelli più limitati (1,4 miliardi). Più di recente anche il Commissario alla *spending review* aveva inserito tale voce tra quelle che potevano dare un contributo

significativo. L'attenzione si era concentrata su un'area "aggredibile" di 3,7 miliardi nel 2014 che crescevano a 3,9 nel 2015 e 4,1 nel 2016. La riduzione graduale, a partire dal 2014 (1 miliardo) faceva prefigurare risparmi per 1,6 miliardi nel 2015 e 2,2 miliardi nel 2016.

9.

Quest'anno il disegno di legge di stabilità offre informazioni dettagliate sulla distribuzione del contributo al riequilibrio di bilancio richiesto ai ministeri. Ciò consente di disporre di un quadro dei risparmi attesi dagli interventi operati da ciascun dicastero e, di conseguenza, di esprimere prime valutazioni sugli aspetti che potrebbero richiedere aggiustamenti e correzioni dirette ad evitare effetti indesiderati o il mancato conseguimento dei risultati programmati.

Più della metà del contributo complessivo richiesto riguarda solo due ministeri : la Difesa (con oltre 750 milioni) e il Lavoro (con più di 450 milioni). Importi non trascurabili sono anche quelli dei risparmi attesi dal Ministero dell'istruzione (oltre 300 milioni), dal Ministero dell'economia (più di 200 milioni) e dal Ministero delle infrastrutture (poco meno di 200 milioni).

Come già osservato, il contributo al reperimento delle fonti di copertura dell'intera manovra, quantificato per i ministeri in 2,3 miliardi per il 2015, è il risultato di una combinazione di tagli di spesa e di maggiori entrate (per importi molto ridotti anche di minori entrate) ed inoltre di un *mix*, molto diversificato nel confronto tra ministeri, di riduzioni di spesa corrente e di minori spese di investimento o, in generale, in conto capitale.

Proprio con riguardo ai due ministeri, Difesa e Lavoro, che assommano ad oltre la metà del contributo alla manovra, questo intreccio tra modalità diverse di perseguimento degli obiettivi assegnati si presta ad alcune puntualizzazioni, sinteticamente evidenziate qui di seguito e approfondite in un apposito allegato .

Con riguardo alla Difesa, quasi l'intero risparmio atteso per il 2015 è assegnato alla riduzione di spese in conto capitale (719 milioni su un totale di 767 milioni), offrendo l'impressione di un effettivo rallentamento di alcuni programmi di spesa, soprattutto nel settore degli approvvigionamenti militari. In verità, va in proposito osservato che la stessa manovra disposta con il disegno di legge di stabilità prevede dismissioni di immobili del demanio militare per un importo di 220 milioni nel 2015 (più altri 100 milioni sia nel 2016 che nel 2017), i cui proventi devono essere contabilizzati – secondo i criteri del SEC – a riduzione degli investimenti fissi lordi.

Ciò significa, in altri termini, che il contenimento della spesa militare, per questa categoria economica, potrebbe risultare, almeno in parte, solo apparente.

In proposito va rilevata l'impropria utilizzazione di proventi per loro natura straordinari e una tantum per compensare la dinamica della spesa ordinaria del ministero. Inoltre, solo l'incertezza sui tempi di effettiva acquisizione di tali proventi ha indotto a prevedere una sorta di clausola di salvaguardia relativa alle spese rimodulabili della Difesa.

Anche nel caso del ministero del Lavoro, il peso delle maggiori entrate sull'insieme dei risparmi attesi è molto consistente (200 milioni su 455 milioni). In proposito, va segnalata, in particolare, la disposizione che riduce di 200 milioni di euro, a decorrere dal 2015, la dotazione finanziaria del Fondo per il finanziamento degli sgravi contributivi per incentivare la contrattazione di secondo livello. Tale sgravio è inteso a premiare le imprese che si trovino in situazione di regolarità contributiva ed è volto ad incentivare gli istituti connessi con il recupero di produttività del lavoro.

Al riguardo si può osservare che il meccanismo di decontribuzione previsto a partire dal 2008, ha registrato, nel tempo, un "tiraggio" sempre maggiore, con un numero di domande presentate da parte delle aziende di gran lunga superiore all'ammontare degli stanziamenti, con circa 40 mila imprese beneficiarie nel 2013, selezionate – in relazione all'entità delle risorse disponibili - sulla base del criterio della priorità temporale delle domande presentate.

In tema di tagli agli stanziamenti dello stesso Ministero del lavoro meritano di essere segnalate altre due disposizioni del disegno di legge di stabilità:

a) la soppressione dello stanziamento previsto per l'assunzione di 250 unità appartenenti al profilo di ispettore del lavoro. Al riguardo va sottolineato come una recente relazione della Corte ha evidenziato con riferimento alla predetta attività ispettiva disfunzioni legate a duplicazioni di interventi da parte dei diversi enti interessati (Ministero, Inps, speciale nucleo dei Carabinieri, Agenzia delle entrate e Guardia di finanza), all'assenza di una unitaria attività di programmazione alla mancata condivisione delle piattaforme informatiche e delle banche dati.

Il potenziamento dell'attività ispettiva, presuppone, comunque, anche nella prospettiva prevista nel cosiddetto *job act* della istituzione di un'Agenzia unitaria, la presenza di un congruo numero di professionisti adeguatamente formati considerato che il ruolo degli ispettori non si sostanzia esclusivamente nell'aspetto repressivo ma anche nelle attività di conciliazione monocratica e nella consulenza specifica sulle modalità attuative della complessa normativa in materia di rapporti di lavoro.

b) la riduzione di 150 milioni di euro del Fondo relativo al finanziamento degli istituti di Patronato.

Tale previsione, osserva la Corte, va valutata alla luce delle modalità di finanziamento del predetto fondo, attraverso il versamento di una quota del gettito complessivo dei contributi previdenziali, e alla recente previsione che i Patronati debbano ampliare significativamente la copertura territoriale del servizio, senza poter chiedere contributi diretti ai soggetti che si avvalgono della loro attività.

Nel settore della scuola, i risparmi di spesa previsti nel disegno di legge di stabilità sono da riconnettere prioritariamente ad interventi di razionalizzazione organizzativa.

Si tratta del divieto, a partire dal prossimo anno scolastico, di disporre comandi, distacchi e fuori ruolo (2500 posizioni nel 2014), dell'obbligo, anche per i collaboratori dei dirigenti, di assicurare il pieno svolgimento della attività didattica, dell'abolizione dell'esonero dall'insegnamento degli docenti di educazione fisica (ora sostituiti da supplenti) impegnati, a tempo pieno, nei progetti per l'avviamento alla pratica sportiva, del divieto, infine, di avvalersi di supplenze brevi, demandando alla capacità organizzativa di ciascun istituto il compito di fronteggiare con risorse interne la temporanea assenza dei titolari di funzioni didattiche ed amministrative.

Gli incrementi di efficienza connessi con gli interventi di semplificazione già avviati dovrebbero, poi, consentire una riduzione nell'organico di diritto del personale ausiliario, tale da garantire, a parità di risultati, un risparmio di spesa di oltre 50 milioni.

Con riferimento all'ulteriore riduzione (30 milioni) del Fondo per l'arricchimento e l'ampliamento dell'offerta formativa, vanno ribadite le preoccupazioni già espresse dalla Corte in sede di certificazione di un recente accordo sindacale, che prevedeva a copertura dei benefici concessi una significativa riduzione delle risorse presenti nel predetto fondo.

Osservava in quella sede la Corte la particolare importanza, sul piano non solo didattico ma anche sociale, delle finalità che il Fondo dovrebbe garantire, quali l'insegnamento di una seconda lingua fin dalle scuole medie, la realizzazione di interventi perequativi per le scuole in situazioni di particolare disagio, l'innalzamento del tasso di scolarità, nonché il cofinanziamento di iniziative che si avvalgono dell'utilizzo di fondi strutturali dell'Unione europea.

Le Amministrazioni locali

10.

Gli enti locali

Tra gli interventi volti a contenere la dinamica della spesa una particolare attenzione va dedicata a quelli riguardanti gli enti locali e le regioni che, come si è detto, dovrebbero consentire una riduzione di spesa corrente di oltre 8,5 miliardi, solo in parte compensata da una crescita di quella in conto capitale di 3,4 miliardi negli enti locali.

Per i comuni, la correzione è il risultato di un complesso insieme di fattori destinati a distribuirsi tra le amministrazioni in maniera molto differenziata. Rinviato al prossimo anno il passaggio agli equilibri di bilancio, l'applicazione dei nuovi principi contabili ai comuni e, in special modo, la previsione del fondo crediti di dubbia esigibilità (che sterilizza l'utilizzo di risorse non riscuotibili), sono destinati a produrre un "rafforzamento" nel vincolo riconducibile al Patto, compensato dalla revisione al ribasso delle percentuali previste e dalla modifica della base per il calcolo del saldo obiettivo. L'effettiva azione di contenimento della spesa dipenderà non solo dalle misure specifiche introdotte con la legge di stabilità ma anche (e si può dire, soprattutto) dal rilievo che avrà l'entrata a regime delle norme che regolano l'armonizzazione dei sistemi e degli schemi contabili e l'impatto che queste avranno sull'operare del Patto di stabilità interno.

E' un intervento da tempo auspicato. Come la Corte ha sottolineato anche di recente (Audizione presso la commissione bicamerale per l'attuazione del federalismo fiscale – maggio 2014), tra le norme che caratterizzano il processo di revisione dell'ordinamento contabile degli enti locali quella destinata ad assumere maggior rilievo è proprio l'applicazione del fondo che potrebbe accompagnare le amministrazioni in disavanzo "nascosto" verso condizioni di equilibrio effettivo. L'attività di monitoraggio del Patto di stabilità interno aveva più volte indotto a sottolineare il disallineamento dei risultati di cassa rispetto a quelli di competenza, che portava a interrogarsi sull'effettiva consistenza delle poste positive non tradotte in riscossioni. Una condizione che richiama alla necessità di avviare al più presto una attività di ri-accertamento dei residui finalizzata all'eliminazione delle poste inesigibili e, appunto, l'adozione di regole più "prudenti" per il futuro.

Se sarà confermata la stima dell'accantonamento destinato a "sterilizzare" le entrate per circa 2,4 miliardi (tali sono le stime assunte nella relazione tecnica al provvedimento che tuttavia ad avviso della Corte – e dello stesso Governo - sottostimano il rilievo del

fenomeno), nel complesso il contributo netto richiesto agli enti locali sarà di poco superiore al miliardo.

11.

La revisione delle regole del Patto accompagna gli enti locali in questo ultimo anno prima dell'introduzione del sistema degli equilibri di bilancio e si caratterizza per la semplificazione dei meccanismi di quantificazione e per l'alleggerimento complessivo dei saldi attraverso una forte riduzione dei coefficienti di correzione da applicare alla spesa corrente di comuni e province. Per i comuni, che vedono in sostanza dimezzata l'aliquota, l'effetto di tale misura viene quantificato nella relazione tecnica in oltre 3 miliardi annui fino al 2018. Si tratta di un beneficio importante che determina un abbattimento dell'obiettivo 2015, rispetto al calcolo effettuato sulla base delle norme previgenti, di oltre il 70 per cento. Il vantaggio si distribuisce tuttavia in modo differenziato sul territorio e soprattutto in considerazione delle dimensioni dei comuni:

La differente ripartizione del beneficio a fronte di un taglio lineare dell'aliquota, dipende dalla seconda variabile rilevante ai fini del calcolo, vale a dire la spesa corrente media su cui applicare il coefficiente di correzione, che viene fatta scorrere in avanti di un anno. Se in aggregato lo scorrimento della base di calcolo non sembra determinare effetti significativi, sui saldi individuali le differenze non sono trascurabili. I comuni più "virtuosi" (circa il 42,5 per cento del totale) ottengono dalla revisione delle regole un abbattimento del Patto 2015 quasi dell'80 per cento.

L'effetto positivo per i comuni legato alla riduzione delle aliquote (e per i soggetti più "virtuosi" allo scorrimento della base di calcolo) viene ridimensionato dall'applicazione a tutti i comuni delle nuove norme di contabilità che obbligano le amministrazioni a stanziare in bilancio una quota pari, per il 2015, almeno al 50 per cento dell'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità, accantonamento quantificato in base al tasso di mancata riscossione di entrate proprie registrato negli ultimi 5 anni. E' previsto che tale stanziamento rilevi ai fini del patto di stabilità riducendo, di fatto, il livello di entrate utili per il saldo di competenza mista.

A ciò si aggiunga l'ulteriore obiettivo di risparmio di spesa corrente posto a carico dei comuni dall'art. 36 del d.d.l. di stabilità e quantificato in 1,2 miliardi, il cui effetto migliorativo dei saldi di finanza pubblica è garantito dalla riduzione di pari importo del fondo di solidarietà comunale. Un taglio di risorse che si cumula nel 2015 ai 280 milioni già previsti (DL 66/2014 e legge 228/2012).

Queste due misure impongono alle amministrazioni una manovra correttiva di rilievo che tuttavia, in aggregato, non si discosta dai limiti dell'obiettivo di Patto previgente. Considerando poi che la spesa in conto capitale ottiene una flessibilizzazione di 1 miliardo e che non si esclude – come avvenuto già in passato – che il maggiore spazio concesso si traduca in un alleggerimento dell'obiettivo complessivo piuttosto che in investimenti aggiuntivi, il rispetto dei saldi programmatici potrebbe risultare meno carico di tensioni rispetto agli ultimi anni.

Tuttavia il peso delle condizioni individuali degli enti appare determinare differenze anche significative nella distribuzione del carico complessivo.

In particolare l'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità fa perno sulla capacità dell'ente di incassare le proprie entrate, fronte sul quale si osservano forti criticità. Il tasso medio di mancata riscossione delle entrate extratributarie del quinquennio 2009/2013 si approssima al 39 per cento, con punte ben al di sopra della media nelle Regioni del sud (69 per cento in Calabria, 60 per cento in Campania, 63 per cento in Sicilia e 55 per cento in Molise).

Dall'osservazione di un campione di comuni per i quali è stato possibile stimare la quota di accantonamento ed il taglio del fondo di solidarietà, emergerebbe, infatti, che circa il 20 per cento degli enti si troverebbe ad affrontare una manovra complessiva superiore agli obiettivi previgenti, con una concentrazione di soggetti svantaggiati connessa agli accantonamenti più elevati.

Va tenuto presente che la soglia minima di stanziamento pari al 50 per cento del fondo è prevista solo per il bilancio di previsione, mentre a rendiconto dovrà essere data copertura all'intero accantonamento, con la conseguenza che, se la regola dovesse essere applicata in tale senso anche ai fini della verifica dei saldi rilevanti del patto, ben più stringente sarebbe la quantificazione finale di entrate su cui gli enti potranno contare per il raggiungimento degli obiettivi.

Il miglioramento dei conti comunali attraverso la riduzione del fondo di solidarietà per 1,2 miliardi si colloca nell'alveo delle misure di *spending review* (DL 95/2012 e DL 66/2014 che hanno già imposto una riduzione di spesa per consumi intermedi di 2,9 miliardi nel biennio 2013-2014). Se nel riparto si confermasse il riferimento ai parametri concordati per la distribuzione dell'ultimo taglio disposto con il DL 66/2014, il contributo sarebbe crescente in proporzione al livello di spesa per consumi intermedi, ai ritardi nei pagamenti ed al mancato ricorso alle centrali uniche di committenza per l'acquisto di beni e servizi, con la previsione di alcune clausole di salvaguardia. Compensare le minori entrate correnti per gli enti svantaggiati dalla manovra potrebbe voler dire realizzare un taglio rispetto alla spesa media del triennio 2010/2012 di circa il 10 per cento, con punte oltre il 12 per cento in alcuni ambiti territoriali, a fronte di una riduzione di poco superiore al 4 per cento per i restanti comuni.

Infine, lo spazio finanziario aggiuntivo per pagamenti di spesa in conto capitale va visto anche in rapporto alle nuove compensazioni territoriali, che andranno a sostituire gli attuali meccanismi dei Patti di solidarietà regionali.

Nel passaggio al nuovo sistema degli equilibri di bilancio delle regioni con conseguente superamento del patto di stabilità regionale, è comunque previsto che strumenti di compensazione orizzontale e verticale continuino a garantire, a livello regionale, quella flessibilità degli obiettivi che nelle ultime versioni del Patto si era tradotta in un alleggerimento di oltre 1 miliardo annuo, destinato ai pagamenti di spesa in conto capitale. Tra i differenti meccanismi che potevano essere attivati, al Patto verticale incentivato vanno ascritti i risultati migliori in termini di efficacia, soprattutto perché ha consentito l'accesso ai benefici previsti dalle norme anche ad enti appartenenti ai territori più svantaggiati, dove le amministrazioni regionali erano più in difficoltà nella concessione di spazi finanziari.

Andrà pertanto osservato e valutato l'effetto che l'introduzione degli equilibri di bilancio per le regioni potrà avere sul sistema delle compensazioni a favore degli enti del proprio territorio e pertanto sugli obiettivi di Patto di questi ultimi.

12.

Le regioni

Il concorso delle regioni agli obiettivi di finanza pubblica è affidato a tre diversi interventi:

- una modifica delle disposizioni introdotte con il DL 66/2014 volta ad incrementare per gli anni 2015-2018 la riduzione di risorse a disposizione delle regioni a statuto ordinario per circa 3,5 miliardi e delle regioni a statuto speciale per 548 milioni. Definito il riparto per le regioni a statuto speciale, per le ordinarie è prevista una determinazione in sede di auto-coordinamento e, in mancanza, una applicazione dei tagli da parte dello Stato, ivi comprese anche le risorse destinate al finanziamento della sanità;
- il passaggio al pareggio di bilancio delle regioni a statuto ordinario dal 2015, con conseguente ridefinizione di alcune voci e importi da ricomprendere nei saldi;
- l'abolizione del Patto di stabilità sempre per le RSO, con la conseguente riscrittura del sistema sanzionatorio con riferimento ai saldi, la ridefinizione delle somme relative a particolari spesa da escludere dagli equilibri perché già escluse dai limiti del Patto, la revisione delle modalità di funzionamento dei Patti orizzontale e verticale.

Il contributo richiesto alle regioni appare molto impegnativo anche tenuto conto che si aggiunge a quello già previsto con il DL 66. Esso comporterebbe in un solo anno una riduzione del 15 per cento della spesa “aggreabile” (quella al netto dei trasferimenti alle altre amministrazioni pubbliche e alla sanità). Va osservato che tale intervento si colloca a valle dei tagli di risorse introdotti negli ultimi anni, che hanno portato ad una flessione delle spese dirette regionali (al netto dei trasferimenti ad altre PA) di circa il 10 per cento nell’ultimo triennio.

L’anticipazione nel passaggio al pareggio di bilancio comporta, secondo la relazione tecnica, effetti finanziari di rilievo. Il miglioramento in termini di indebitamento netto legato alle modalità di calcolo dei saldi (con l’esclusione dagli equilibri di cassa del fondo di cassa e degli incassi per l’accensione di prestiti autorizzati ma non contratti, o da quelli di competenza della quota libera del risultato di amministrazione, o del fondo pluriennale, nonché la considerazione del fondo crediti di dubbia esigibilità), il cui impatto è stimato in 2 miliardi, è compensato dalla possibilità per le amministrazioni di ricomprendere, ai fini dell’equilibrio, un importo di pari ammontare redistribuito tra regioni. Al riguardo resta da valutare, tuttavia, una volta completata la revisione dei residui attivi e passivi, e tenuto conto del passaggio alla competenza rinforzata, la sostenibilità dei bilanci regionali alla luce dei nuovi vincoli di equilibrio e/o la necessità di disporre modifiche alla legge 243/2012.

Il nuovo Patto della salute

13.

Recependo quanto previsto dal nuovo Patto della salute siglato nello scorso mese di luglio, dato un livello di finanziamento del SSN per il 2014 pari a 109,9 miliardi, il d.d.l. di stabilità fissa gli importi per il biennio 2015 e 2016 in misura pari, rispettivamente, a 112,1 miliardi e a 115,4 miliardi. Essi sono determinati sulla base della c.d. regola di variazione a legislazione vigente che prevede, per tale comparto, una crescita del finanziamento in linea con la dinamica attesa per il Pil nominale come indicato nelle stime ufficiali: 2,5 e 3,1 per cento nei due anni secondo il DEF presentato nell’aprile scorso (ultimo documento programmatico disponibile al momento della sigla del Patto), superiore quindi agli incrementi previsti nella Nota di aggiornamento presentata a metà ottobre (1 per cento nel 2015 e 2,1 per cento nel 2016).

Inoltre, secondo quanto previsto da comma 3 dell’articolo 39 che conferma la previsione del Patto, eventuali risparmi nella gestione della sanità rimangono all’interno del comparto: ciò potrà contribuire al miglioramento della qualità delle prestazioni e a facilitare il percorso di efficienza basato sui costi standard, avviato in anni caratterizzati da una continua rimodulazione delle risorse. La norma fa salvo il meccanismo previsto

dal comma 80 della legge 191 del 2009, che consente alle regioni in Piano di rientro - che presentano un disavanzo sanitario inferiore al gettito derivante dalla massimizzazione delle maggiorazioni dell'aliquota Irap e dell'addizionale regionale all'Irpef - di ridurre le predette maggiorazioni, garantendo comunque una copertura adeguata del disavanzo, o di destinare il gettito eccedente a finalità extrasanitarie. Come la Corte ha avuto modo di osservare, tale ultimo meccanismo (introdotto dal DL 120/2013) fa venir meno il legame diretto tra formazione di disavanzi sanitari e attivazione della leva fiscale a copertura che pure, secondo il legislatore, era diretto ad innestare una sanzione politica nei confronti dell'amministratore regionale inadempiente/inefficiente.

E' da rilevare, infine, che pur in assenza di una manovra che riguardi direttamente il comparto sanitario, per il quale sono confermate le risorse a legislazione vigente, un contenimento delle stesse potrebbe derivare quale "effetto indiretto" dei risparmi di spesa richiesti alle regioni nell'ambito della legge in esame: come si è detto, in mancanza di un'Intesa entro il 31 gennaio 2015, lo Stato potrà procedere autonomamente ad una riduzione delle risorse regionali, ivi comprese quelle destinate al finanziamento corrente del Servizio sanitario nazionale. Tagli alla sanità non sembrerebbero, invece, essere proponibili da parte delle regioni (ove non in grado di indicare altre riduzioni di spesa), stante il divieto di distogliere per fini extra-sanitari le risorse stanziata a garanzia dei livelli essenziali di assistenza.

In questa logica si inserisce, anzi, la disposizione dell'articolo 42, che incrementa dal 90 al 95 per cento la quota di risorse del settore sanitario che in corso d'anno le regioni sono tenute a trasferire agli enti del servizio sanitario regionale, salvo il completo trasferimento entro la fine del primo trimestre dell'esercizio successivo. La norma è diretta a migliorare la tempistica del pagamento dei debiti verso i fornitori e, insieme alla maggiore trasparenza contabile conseguente all'attuazione del d.lgs 118 del 2011, dovrebbe contribuire a evitare il ripetersi dei ritardi verificatisi in passato.

Tra le numerose misure previste dal Patto e riprese dal d.d.l. di stabilità, appare opportuno ricordare le disposizioni sulla *governance* sanitaria ed in particolare quelle sulle nomine dei Commissari ad acta per la predisposizione e attuazione dei Piani di rientro, per i quali si sancisce l'incompatibilità con l'affidamento o la prosecuzione di qualsiasi incarico istituzionale presso la regione soggetta a commissariamento. Appare senz'altro condivisibile sottrarre alla disponibilità del Governo regionale un'area rilevante come la sanità in presenza di quelle gravi inadempienze che portano al commissariamento e positiva è la scelta di affidarne la gestione a figure di qualificate e comprovate professionalità ed esperienza, anche in base a risultati in precedenza conseguiti. Resta, tuttavia, da chiarire la portata della norma, la cui applicazione riguarda "le nomine effettuate, a qualunque titolo, successivamente all'entrata in vigore della presente legge": non è chiaro, infatti, se nelle regioni attualmente commissariate i

presidenti che usciranno dalla prossima tornata elettorale continueranno ad essere responsabili del settore in qualità di commissari, così come i loro predecessori, o se in base a tale disposizione non potranno svolgere tale compito.

Sempre in riferimento alle regioni in Piano di rientro, specifiche disposizioni (articolo 40) riguardano la regione Molise: a distanza di sette anni dalla sottoscrizione del Piano di rientro, la regione presenta ancora un elevato disavanzo, parzialmente privo di copertura (29,3 milioni nel 2013 secondo quanto emerge dalla verifica annuale dei competenti Tavoli), tale dunque da far scattare le maggiorazioni delle aliquote fiscali oltre i massimi previsti dalla legislazione vigente; il disavanzo pregresso è anch'esso elevato e pari a 182 milioni: come rilevato giustamente nella relazione tecnica, "se paragonato alle dimensioni della Lombardia, sarebbe pari a circa 11 miliardi." La gravità della situazione economico-finanziaria e sanitaria rende quindi necessario un Piano straordinario di risanamento da recepire con un Accordo specifico Stato-Regione, che definisca il nuovo percorso di rientro della regione e le condizioni per l'erogazione dei 40 milioni, quale intervento di accompagnamento statale al risanamento.

Tra le altre disposizioni attuative del Patto occorre, poi, richiamare quelle riguardanti il personale (comma 30), che prevedono l'estensione al comparto sanitario della proroga del tetto alla spesa fissato da ultimo dall'articolo 17 del DL 98/2011. Se da un lato il tetto è prorogato fino al 2020, dall'altro si introducono degli elementi di flessibilità nella verifica degli adempimenti regionali, prevedendo che ove gli obiettivi di spesa non siano conseguiti, la regione si considera comunque adempiente se ha raggiunto l'equilibrio economico e se abbia attuato, tra il 2015 ed il 2019, un percorso graduale di riduzione della spesa per il personale fino al completo conseguimento dell'obiettivo nell'anno finale (2020). Quanto al blocco del turn over disposto quale sanzione per le regioni che in sede di verifica annuale non garantiscono l'equilibrio di bilancio, la durata dello stesso, attualmente prevista fino al 31 dicembre dell'anno successivo a quello in corso, viene ridotto di 1 anno, portandolo alla fine dell'anno successivo a quello di verifica (comma 29).

Le misure per le società partecipate

14.

La "Razionalizzazione delle società partecipate", cui è dedicato l'art. 43 del d.d.l. di stabilità, è argomento di primaria attenzione nel processo di revisione della spesa pubblica, essendo evidenti le esigenze di un profondo riordino in un settore ad alto rischio per gli equilibri della finanza pubblica e con ampi margini di efficientamento.

Del resto, l'importanza del tema è confermata da una specifica delega che, sulla stessa materia, è contenuta nel provvedimento sulla riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche (AS 1577).

Il disegno di legge di stabilità si limita, però, soltanto a dettare disposizioni che disciplinano il percorso di adesione agli ambiti territoriali ottimali (ATO) e l'affidamento e gestione dei servizi pubblici locali a rilevanza economica a rete, integrando e modificando quanto già previsto dall'art.3-*bis* del DL 138/2011, al fine espresso di superare l'attuale frammentazione del settore, di promuovere la gestione aggregata e industriale e di favorire economie di scala e di scopo.

A fronte della riscontrata inerzia/resistenza degli enti tenuti ad organizzare la gestione dei servizi pubblici in questione per ambiti territoriali, allo scopo di assicurare l'effettività delle disposizioni viene prevista l'attivazione di poteri sostitutivi.

E', infatti, affidato al Presidente della regione, previa diffida ad adempiere agli enti locali che entro il 1° marzo 2015 non abbiano aderito agli enti di governo degli ATO, il potere di sostituirsi ad essi, stabilendone l'adesione. Un affidamento che appare in linea con i principi derivanti dall'art.120 Cost., stabiliti in via giurisprudenziale in materia di attribuzione di potere sostitutivo (Corte Costituzionale sent. 43/2004).

Per garantire maggiormente l'efficacia della norma, potrebbe essere valutata l'opportunità di introdurre un limite temporale per l'esercizio del potere sostitutivo.

Nell'affidamento del servizio pubblico a rete particolare rilievo deve assumere la programmazione di adeguati investimenti, oltre che la capacità e sostenibilità degli stessi. Gli enti di governo, che per i servizi pubblici di competenza comunale o provinciale saranno principalmente le province nel nuovo assetto istituzionale (art. 1, comma 90 legge 56/2014), all'atto di affidamento del servizio sono tenuti a pubblicare sul proprio sito *web* una relazione (già prevista dall'art. 34, comma 20, DL 179/2012) orientata anche a far conoscere gli investimenti programmati e la capacità di interventi infrastrutturali, e che dovrà contenere, tra l'altro, il piano economico finanziario, da asseverarsi da parte di istituto di credito o società di revisione.

Nel caso di affidamento *in house*, la relazione dovrà anche specificamente informare circa la solidità finanziaria della società, dando conto dell'assetto economico-patrimoniale, del capitale proprio investito e dell'ammontare dell'indebitamento da aggiornare ogni triennio. Onde evitare che da investimenti di capitale proprio possano derivare rischi di perdite che si riverbererebbero sul bilancio degli enti proprietari, gli stessi sono tenuti ad accantonare in bilancio *pro quota* una somma pari all'impegno finanziario corrispondente al capitale investito.

Condivisibile appare la previsione di detto accantonamento di carattere prudenziale che, peraltro, potrebbe aggiungersi a quello previsto dal comma 551 della legge 147/2013 destinato alla copertura delle perdite pregresse degli organismi partecipati.

Al riguardo, sembrerebbe opportuno che, oltre alla previsione di tale nuovo accantonamento, venisse anche espressamente affermato il principio che la gestione societaria dei servizi pubblici locali, da svolgersi sotto il controllo dell'ente di governo

dell'ambito, fosse improntata all'efficienza, economicità ed efficacia, requisiti che, *ex se*, dovrebbero garantire contro il rischio di perdite future.

La modifica introdotta all'art. 3 del DL 138/2011 prevede la possibilità di revisione del Piano economico finanziario dell'operatore economico affidatario nel caso in cui operazioni societarie (es. fusioni o acquisizioni) possano rendere necessario l'accertamento della permanenza dei criteri qualitativi e delle condizioni di equilibrio precedenti. In tale evenienza è prevista anche la possibilità di aggiornare il termine di scadenza originario, richiamando l'art. 143, comma 8 del d.lgs. 163/2006. Opportunamente, la verifica delle condizioni previste dal comma citato è rimessa all'Autorità di regolazione competente, (peraltro al momento non prevista per il settore dei rifiuti) in quanto un prolungamento non giustificato del termine della concessione potrebbe configurare violazioni dei principi di concorrenza.

Poiché il soggetto gestore dovrà assicurare solidità economica ed efficienza gestionale, il nuovo comma 4 dell'art. 3-bis del DL 134 stabilisce che le principali risorse che sostengono i piani economico-finanziari di investimento approvati dagli enti di governo, dovranno provenire dal soggetto gestore stesso, in quanto i finanziamenti concessi a valere su risorse statali relativi a servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica potranno soltanto essere aggiuntivi o di garanzia di realizzazione del piano. Applicando concetti di premialità cui il Legislatore ha già fatto più volte ricorso, le risorse statali saranno destinate prioritariamente ai gestori selezionati con gara o di cui comunque l'Autorità di regolazione (o l'ente di governo) attesti l'efficienza gestionale e la qualità del servizio reso. Tali risorse potranno essere destinate anche a soggetti gestori che abbiano deliberato operazioni di aggregazione societaria.

È prevista, infine, l'esclusione dal Patto di stabilità delle spese di investimento effettuate utilizzando le risorse provenienti dalla dismissione totale o parziale di partecipazioni in società.

La certezza nella determinazione di tali importi è opportunamente assicurata attraverso l'espresso richiamo al codice SIOPE degli incassi derivanti dall'alienazione di partecipazioni in imprese di pubblici servizi (E4121) e di partecipazioni in altre imprese (E4122). La norma non determina effetti sull'indebitamento netto, trattandosi di spesa per acquisto di partecipazioni nelle imprese effettuata a valere sulle entrate da dismissioni immobiliari: né tali spese né le entrate da dismissioni concorrono ai fini dell'indebitamento netto.

Considerazioni conclusive

15.

In conclusione, la manovra proposta con la legge di stabilità conferma l'impianto annunciato con la Nota di aggiornamento.

Nonostante il minor peggioramento dei saldi prefigurato nel nuovo quadro programmatico in risposta ai rilievi della Commissione europea, le misure disposte confermano le indicazioni programmatiche: esse mirano a cambiare le aspettative degli operatori economici e a sostenerne la fiducia, con interventi strutturali di modifica del mercato del lavoro e del sistema fiscale. Così, a misure sul lato della domanda interna (*bonus* fiscale, intervento per i nuovi nati) si accompagnano interventi sul lato dell'offerta (taglio dell'Irap, decontribuzione, nuovi contratti di lavoro). Una azione di stimolo che, ridotto a poco meno di 6 miliardi il ricorso al peggioramento dei saldi, per la gran parte continua a basarsi su interventi di carattere redistributivo.

Una opzione non priva di rischi ma giustificata dalle difficili condizioni economiche del Paese. Occorrerebbe, pertanto, una riflessione accurata sui provvedimenti assunti nei tempi e nelle modalità proposte.

La mobilitazione di risorse consistenti, specie se poste in rapporto con i vincoli di finanza pubblica, richiede un attento monitoraggio degli interventi per assicurarne, in fase di attuazione, l'efficacia e, soprattutto, l'effettivo carattere aggiuntivo. A questo fine, alcuni aggiustamenti potrebbero essere opportuni, come ad esempio in tema di sgravi contributivi per i nuovi assunti.

Si tratta anche di leggere gli interventi individuati in relazione all'effettiva capacità di affrontare una crisi del sistema produttivo, che è sì riconducibile ad un eccesso di pressione fiscale ma è anche connessa alla stagnazione della produttività totale dei fattori. Crisi che richiede un adeguato intervento sulle condizioni di contesto in cui vanno ad operare le imprese e, tra queste, una amministrazione non più percepita quale elemento di freno ma di supporto alla crescita.

In particolare nel caso delle misure di contenimento della spesa degli apparati pubblici, è urgente che esse siano accompagnate da un processo di riforma della PA che ne delinea funzioni e limiti.

Le coperture individuate, specie quelle dal lato della spesa delle amministrazioni territoriali, mantengono margini di incertezza per il timore sia che da esse derivino peggioramenti nella qualità dei servizi, sia che esse inducano ad aumenti delle imposte.

Occorre infine sottolineare il crescente impegno che grava sul futuro per ulteriori tagli di spesa, al momento sostituiti da clausole di salvaguardia: 16 miliardi nel 2016, oltre

23 miliardi nel 2017, che si aggiungono ai 3 miliardi di ulteriori tagli alla spesa a partire dal 2016.

In conclusione, gli spazi di azione per la politica economica con riguardo alle difficoltà del Paese sono molto angusti. Il forte ruolo che rivestono in questa fase le aspettative di operatori economici e famiglie impegna tutti a rendere certa e spedita la direzione verso cui muovere e a cui concorrere.

Tavole e Appendici

Tavola 2

LA MANOVRA SULLE ENTRATE: IMPATTO SULL'INDEBITAMENTO NETTO DELLA P.A.

(importi in milioni di euro)

	2015	2016	2017
	10.377,2	26.722,3	33.400,4
MAGGIORI ENTRATE			
Fondo per la realizzazione del piano La buona scuola-effetti riflessi	484,9	1.454,8	1.454,8
Deduzione costo del lavoro da imponibile Irap e ripristino aliquote ante dl 66/2014: minore deducibilità ai fini Ires-Irpef		1.040,0	1.710,0
Tfr in busta paga: tassazione ad aliquota marginale ed altri effetti	2.409,0	2.990,0	3.009,0
Ecobonus e ristrutturazioni: maggior gettito Ires, Irpef, Irap, Iva	82,7	361,6	
Regime fiscale agevolato per autonomi: imposta regime forfetario e rettifica Iva	226,4	642,5	412,2
Sgravi contributivi per assunzioni a tempo indeterminato	0,0	1.194,0	1.122,0
Assunzione con contratto t.i. di lavoratori disoccupati o sospesi dal lavoro da 2 anni- soppressione beneficio della contribuzione ridotta	155,0	493,0	859,0
Missioni di pace (effetti riflessi)	150,0	150,0	
Finanziamento Terra dei Fuochi - effetti riflessi	5,1	5,1	5,1
Sezione III Misure di settore- Ministeri (all. 3a)	315,5		18,4
Innalzamento tassazione fondi pensione dall'11% al 20% - Innalzamento tassazione rivalutazione TFR dall'11% al 17%	450,0	480,0	480,0
Rivalutazioni terreni e partecipazioni	200,0	100,0	100,0
Reverse charge	1.630,0	1.630,0	1.630,0
Split payment generalizzato (con clausola salvaguardia)	988,0	988,0	988,0
Adempimento volontario	720,0	928,0	928,0
Tassazione giochi	900,0	900,0	900,0
Modifica quota imponibile dividendi ENC dal 5% al 77,74%	447,2	255,5	255,5
Incremento ritenuta d'acconto spese di ristrutturazione dal 4% al 8%	920,0		
Tassazione rendimenti polizze vita causa morte	137,5	150,0	150,0
Clausola di salvaguardia-incremento aliquote IVA del 10% e del 22% di due punti percentuali e incremento accise di 10 centesimi		12.814,0	19.221,0
Interventi in materia di auto e moto storiche	78,5	78,5	78,5
Altri effetti indotti	77,4	67,3	78,9
MINORI ENTRATE	-11.392,9	-19.966,5	-19.904,0
Deduzione costo del lavoro da imponibile Irap e ripristino aliquote ante dl 66/2014	-2.701,0	-5.600,0	-5.600,0
Tfr in busta paga: minori entrate contributive	-2.488,0	-3.551,0	-3.591,0
Tfr in busta paga: minori entrate tributarie	-96,0	-306,0	-425,0
Patent box: minori entrate tributarie (Ires-Irpef-Irap-add. regionale e comunale)		-148,0	-133,5
Ecobonus e ristrutturazioni: minor gettito irpef, Ires, Irap	-63,8	-679,8	-579,9
Regime fiscale agevolato per autonomi: minori entrate tributarie (Irpef-add. Reg. e com. -Irap - Iva - imposte sostitutive regimi abrogati)	-241,6	-1.034,9	-691,9
Regime fiscale agevolato per autonomi: minori contributi previdenziali	-819,3	-575,3	-610,9
Sgravi contributivi per assunzioni a tempo indeterminato	-1.886,0	-4.885,0	-5.030,0
Assunzione con contratto t.i. di lavoratori disoccupati o sospesi dal lavoro da 2 anni- soppressione beneficio della contribuzione ridotta	0,0	-113,0	-169,0
Erogazioni liberali alle ONLUS		-34,3	-19,6
Superamento clausola di salvaguardia revisione agevolazioni	-3.000,0	-3.000,0	-3.000,0
Proroga blocco contrattazione/automatismi - riduzione/rinvio spese personale - effetti riflessi	-95,7	-29,7	-34,5
Riduzioni Ministeri elenco 2 (all. 3b)	-1,2	-1,2	-1,2
Effetto del venir meno di entrate per interessi attivi provenienti dal sistema finanziario sostituite da interessi versati dallo Stato		-7,7	-16,7
Saldo (maggiori entrate - minori entrate)	-1.015,7	6.755,8	13.496,4

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati e informazioni Relazione Tecnica al disegno di legge

Tavola 3

IL CONTRIBUTO DEI MINISTRI

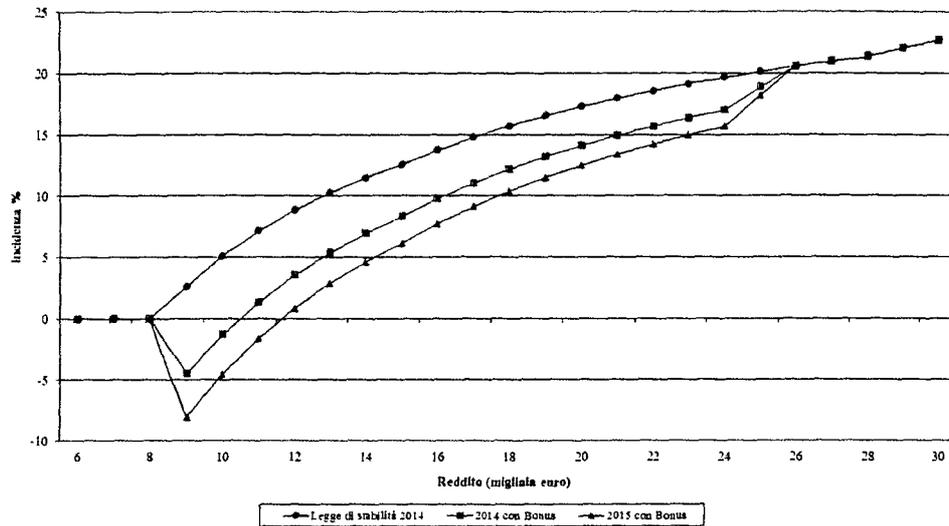
	valori assoluti in milioni			composizione		
	2015	2016	2017	2015	2016	2017
minori spese correnti nette	1.077,2	1.363,5	1.425,3	46,1	58,8	57,9
minori spese c/capitale nette	869,7	889,3	941,3	37,2	38,4	38,2
maggiori entrate nette	391,4	65,8	95,8	16,7	2,8	3,9
Totale contributo	2.338,3	2.318,7	2.462,4	100,0	100,0	100,0

	valori assoluti in milioni			composizione		
	2015	2016	2017	2015	2016	2017
Ambiente	6,9	6,8	7,4	0,3	0,3	0,3
Difesa	767,4	772,0	768,8	32,8	33,3	31,2
Giustizia	102,7	102,7	102,7	4,4	4,4	4,2
Interno	97,6	98,4	100,1	4,2	4,2	4,1
Lavoro	455,2	395,3	418,3	19,5	17,0	17,0
Affari esteri	46,3	46,9	46,9	2,0	2,0	1,9
Mef	211,0	256,5	367,5	9,0	11,1	14,9
Mibac	21,5	21,5	21,5	0,9	0,9	0,9
Mipaff	78,3	69,6	78,1	3,3	3,0	3,2
Mise	11,7	9,0	10,1	0,5	0,4	0,4
Mit	195,8	195,7	196,7	8,4	8,4	8,0
Miur	332,5	333,4	333,4	14,2	14,4	13,5
Salute	11,4	11,0	11,0	0,5	0,5	0,4
Totale complessivo	2.338,3	2.318,7	2.462,4	100,0	100,0	100,0

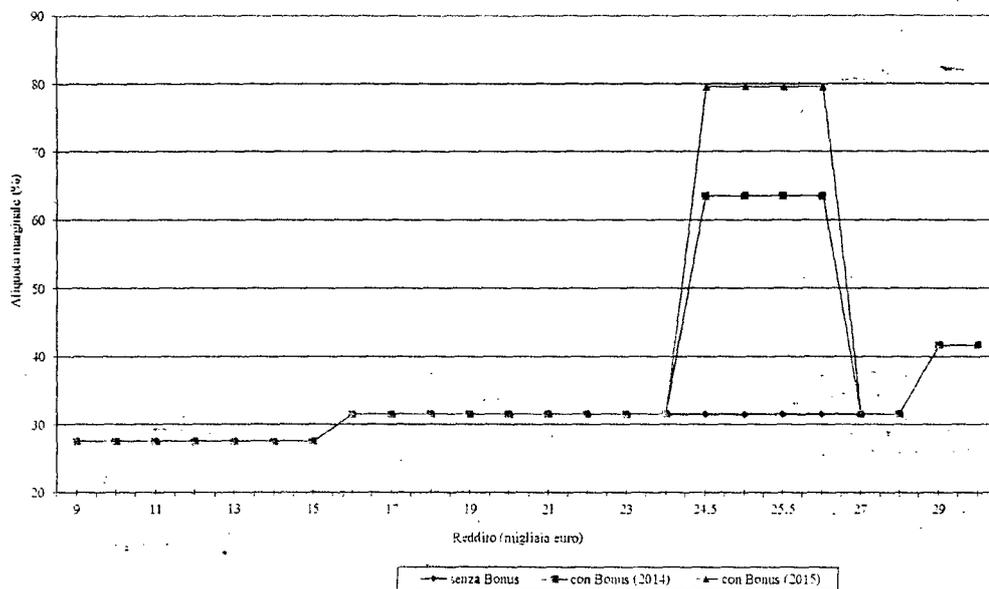
segue tavola 3

	valori assoluti in milioni			composizione		
	2015	2016	2017	2015	2016	2017
Ambiente	6,9	6,8	7,4	100,0	100,0	100,0
minori spese correnti	4,0	4,0	4,5	57,6	58,7	61,1
minori spese in c/capitale	2,9	2,8	2,9	42,4	41,3	38,9
Difesa	767,4	772,0	768,8	100,0	100,0	100,0
minori spese correnti	86,1	113,6	113,8	11,2	14,7	14,8
minori spese in c/capitale	718,8	709,2	705,9	93,7	91,9	91,8
minori entrate correnti	37,5	50,8	50,9	4,9	6,6	6,6
Giustizia	102,7	102,7	102,7	100,0	100,0	100,0
minori spese correnti	84,3	84,3	84,3	82,1	82,1	82,1
minori spese in c/capitale	18,4	18,4	18,4	17,9	17,9	17,9
Interno	97,6	98,4	100,1	100,0	100,0	100,0
minori spese correnti	88,1	87,7	87,6	90,3	89,1	87,5
minori spese in c/capitale	9,9	11,1	12,9	10,2	11,3	12,9
minori entrate correnti	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Lavoro	455,2	395,3	418,3	100,0	100,0	100,0
maggiori entrate correnti	200,0	200,0	200,0	43,9	50,6	47,8
minori spese correnti	271,6	270,2	270,2	59,7	68,4	64,6
minori entrate correnti	16,4	74,9	51,9	3,6	19,0	12,4
Affari esteri	46,3	46,9	46,9	100,0	100,0	100,0
maggiori entrate correnti	16,2	32,3	32,3	34,9	68,9	68,9
minori spese correnti	31,9	17,1	17,1	69,0	36,4	36,4
minori entrate correnti	1,8	2,5	2,5	3,9	5,3	5,3
Mef	211,0	256,5	367,5	100,0	100,0	100,0
maggiori entrate correnti	86,8	87,5	88,5	41,1	34,1	24,1
minori spese correnti	104,0	123,8	183,9	49,3	48,3	50,0
minori spese in c/capitale	25,0	50,0	100,0	11,9	19,5	27,2
minori entrate correnti	4,8	4,8	4,8	2,3	1,9	1,3
Mibac	21,5	21,5	21,5	100,0	100,0	100,0
minori spese correnti	11,5	11,5	11,5	53,5	53,5	53,5
minori spese in c/capitale	10,0	10,0	10,0	46,5	46,5	46,5
Mipaff	78,3	69,6	78,1	100,0	100,0	100,0
maggiori entrate correnti	68,4	68,4	68,4	87,4	98,3	87,6
minori spese correnti	4,8	4,8	4,8	6,1	6,8	6,1
minori spese in c/capitale	5,1	10,5	12,9	6,5	15,1	16,6
minori entrate correnti	0,0	14,1	8,0	0,0	20,3	10,3
Mise	11,7	9,0	10,1	100,0	100,0	100,0
minori spese correnti	1,9	3,8	4,8	16,6	41,6	47,8
minori spese in c/capitale	9,8	5,3	5,3	83,4	58,4	52,2
Mit	195,8	195,7	196,7	100,0	100,0	100,0
minori spese correnti	174,0	171,7	171,7	88,8	87,8	87,3
minori spese in c/capitale	21,9	24,0	25,0	11,2	12,2	12,7
Miur	332,5	333,4	333,4	100,0	100,0	100,0
maggiori spese correnti	0,0	5,0	5,0	0,0	1,5	1,5
maggiori entrate correnti	140,0	0,0	0,0	42,1	0,0	0,0
minori spese correnti	203,7	465,2	465,2	61,3	139,5	139,5
minori spese in c/capitale	47,9	48,0	48,0	14,4	14,4	14,4
minori entrate correnti	59,1	174,8	174,8	17,8	52,4	52,4
Salute	11,4	11,0	11,0	100,0	100,0	100,0
minori spese correnti	11,4	11,0	11,0	100,0	100,0	100,0
Totale complessivo	2.338,3	2.318,7	2.462,4			

L'INCIDENZA DELL'IRPEF E GLI EFFETTI DEL BONUS



IL PRELIEVO MARGINALE IRPEF NEL 2015



Appendice 1 - Alcuni esercizi di simulazione su sgravi Irap, contributivi e misure sul TFR

Il rilievo delle misure previste nel disegno di legge di stabilità relative agli sgravi Irap e alla decontribuzione per i nuovi assunti hanno spinto la Corte a prevedere un apposito approfondimento sugli effetti che da queste potrebbero derivare in termini di impulso alla crescita. Le analisi svolte di cui si presentano in questa appendice i primi risultati sono state condotte avvalendosi del supporto tecnico dei tre istituti indipendenti di ricerca (Cer, Prometeia e Ref), attivati nella forma del “Consenso di previsioni”

Gli effetti dello sgravio Irap

Le correzioni apportate all'Irap inserite nel disegno di legge di stabilità 2015 (da ora in poi DLS15) implicano una modificazione dell'imposizione fiscale gravante sui redditi da lavoro e, pur non essendo contabilmente parte del costo del lavoro, influenzeranno le decisioni di impiego di lavoro.

Il costo del lavoro, infatti, è contabilmente definito dalla somma della retribuzione del lavoratore, della tassazione personale a carico del lavoratore (Irpef), dei contributi previdenziali e assistenziali a carico del datore di lavoro relativi ai lavoratori dipendenti a tempo indeterminato. Tuttavia, poiché il costo del lavoro (assieme ai profitti e agli oneri finanziari) è base imponibile dell'Irap, tale imposta può essere, sia da un punto di vista pratico che per la teoria economica, assimilata a una imposta sul lavoro e entrare a essere parte del cuneo fiscale¹. L'articolo 5 del DLS15 stabilisce la integrale deducibilità del costo del lavoro per i lavoratori a tempo indeterminato dalla base imponibile Irap (a partire dal 2015), ma al contempo ripristina (a partire dall'anno d'imposta 2014) le aliquote dell'imposta al livello di quelle antecedenti le disposizioni del DL 66 del 2014.

Nel corso degli anni la base imponibile dell'Irap è stata progressivamente ridotta con riferimento ad alcune componenti del costo del lavoro. Sino al 2013 la normativa escludeva gli oneri sociali e prevedeva la deduzione forfetaria annua di 4600 euro per ogni dipendente a tempo indeterminato, deduzione che diventava di 10600 euro per ciascun lavoratore dipendente donna o di età inferiore ai 35 anni assunto a tempo indeterminato. Tali importi sono stati incrementati per il 2014 a 7500 e 13500 euro rispettivamente². La norma si applicherà dunque alla quota eccedente tali deduzioni. Si tenga presente che a fronte di una base imponibile stimabile in circa 370 mld (costo del lavoro al netto degli oneri sociali), solo 160 mld risultano già sgravati sulla base della normativa vigente.

Schematicamente, la riduzione dell'Irap esercita i suoi effetti sul Pil attraverso due canali. Il primo è quello di aumentare i profitti netti; il secondo è quello di modificare il costo del lavoro. L'effetto finale sarà dunque dato da come si modificherà il prezzo relativo lavoro-capitale e, dunque, la domanda di beni di investimento e la domanda di lavoro, e da come la riduzione dei costi marginali del lavoro verranno traslati dalle imprese in minori prezzi. In generale, ciò che si può dire è che la misura agisce sull'attività economica non direttamente ma in modo mediato dalle propensioni agli investimenti, dalla elasticità della domanda di lavoro al suo prezzo relativo (rispetto al costo del capitale), dalla flessibilità del *mark-up* sui costi. Si noti inoltre che l'intensità dello sgravio per ogni singola impresa dipende dalla sua particolare combinazione di fattori produttivi, capitale e lavoro e, fra questo, tra lavoratori a tempo indeterminato e non.

Al fine di valutare gli effetti della misura è necessario porsi in un contesto metodologico che consenta di cogliere, e misurare, come si modificano tali convenienze relative, non potendo affidarsi esclusivamente alla definizione contabile di costo del lavoro. In questa nota tali effetti vengono dunque valutati nell'ambito teorico di un processo di massimizzazione dei profitti per una impresa che opera in un mercato con concorrenza monopolistica, calcolando i costi

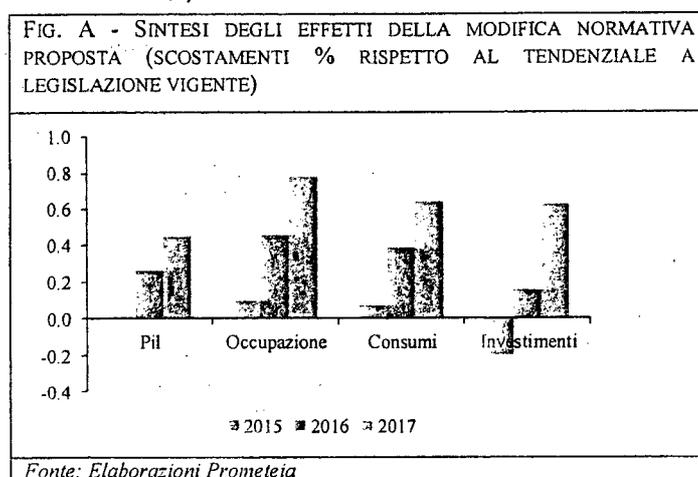
¹ D'altro canto anche l'OECD nelle sue statistiche di confronto internazionale sul costo del lavoro, lo considera al netto e al lordo dell'Irap.

² Tali importi risultano maggiorati per le regioni svantaggiate e sono diversi, anche nella struttura delle detrazioni, per diverse tipologie di imprese.

marginali dei fattori produttivi, ovvero i costi oltre i quali diventa inefficiente per l'impresa aumentare l'impiego di lavoro o capitale. L'impresa assume il prezzo dell'output come dato e le imposte e i contributi gravano sul soggetto percorso. In questo contesto il prezzo del fattore lavoro, pre e post DLS15, è calcolato in riferimento a una impresa-società di capitale di medie dimensioni situata nel nord Italia, che opera nel manifatturiero e nei servizi³.

Considerando la retribuzione media dei settori manifatturiero e dei servizi, le aliquote Ires e Irap e dei contributi attualmente in vigore, una quota di lavoratori assunti a tempo indeterminato pari a quella media del relativo settore, la riduzione del costo del lavoro marginale introdotta con il decreto è nell'ordine del 2 per cento per i servizi, dell'1,5 per cento nell'industria manifatturiera. Lo sgravio è maggiore per il dipendente uomo sopra i 35 anni assunto a tempo indeterminato, per il quale non era prevista nella precedente legislazione alcuno sgravio fiscale, minore, per la stessa ragione, nel caso di un lavoratore giovane e/o donna assunto a tempo indeterminato.

A livello macroeconomico è poi possibile valutare come questa modificazione legislativa, variando il prezzo relativo tra lavoro e capitale, influenzi la domanda dei due fattori e la formazione dei prezzi e, per questo tramite, si trasmetta all'intera economia. La valutazione macroeconomica permette anche di valutare l'effetto combinato, di segno opposto, delle due misure proposte, ossia della riduzione della base imponibile e dell'aumento delle aliquote. Per brevità i risultati degli esercizi di simulazione effettuati (Fig. A) non vengono presentati separatamente; basti comunque notare che domina largamente l'effetto di riduzione della base imponibile, rimanendo quello dell'aumento delle aliquote molto modesto e comunque inferiore allo 0.04 per cento.



Nel caso specifico, il costo marginale del lavoro si riduce e dà un impulso positivo alla domanda di lavoro, aumentando l'occupazione. Di conseguenza, la spesa per consumi delle famiglie, che risulta la componente di domanda che più reagisce alla manovra, aumenta, grazie all'aumento del reddito disponibile reale determinato dalla maggiore occupazione ma anche dalla caduta dei

³La formula teorica del costo marginale del lavoro post-decreto diventa:

$$\frac{w\{(1+c_s)(1-t_r)-t_r(c_s-c_r)(1-\alpha_1)-t_r(1+c_s)\alpha_1-t_r t_r(1-\alpha_1)\}}{p(1-t_i-t_r)}$$

dove:

w = retribuzione pro-capite al lordo delle imposte pagate dal lavoratore; p = prezzo dell'output ; c_s = contributi assistenziali, previdenziali e i premi Inail a carico del datore di lavoro; t_i = aliquota Ires ; t_r = aliquota Irap ; α₁ = quota lavoratori a tempo indeterminato sul totale dei lavoratori dipendenti.

prezzi: la riduzione dell'Irap riduce il costo del lavoro esercitando un effetto disinflazionistico. Anche gli investimenti aumentano, grazie alla maggiore domanda interna e all'influenza della crescita dei profitti netti.

La scansione dell'entrata in vigore delle misure fa però sì che il primo anno i due effetti si annullino: l'effetto complessivo sul livello del Pil sarebbe dunque nullo nel 2015 e diverrebbe invece positivo solo a partire dal 2016, per arrivare allo 0.45 per cento nel 2017. Tuttavia, una piena consapevolezza degli operatori sull'intensità dello sgravio (e la sua permanenza nel tempo) potrebbe, in assenza di vincoli di liquidità, anticiparne gli effetti espansivi già nel corso del 2015.

Lo sgravio contributivo per le assunzioni a tempo indeterminato

La disposizione riguardante gli sgravi contributivi per le assunzioni a tempo indeterminato che verranno effettuate dal 1° gennaio 2015 al 31 dicembre dello stesso anno (art. 12 della legge di stabilità) dovrebbe riguardare all'incirca 1 milione di persone, secondo le stime effettuate dal governo. Questa quantificazione si basa in parte sui dati amministrativi dell'Inps (secondo i quali nel 2013 ci sarebbero state circa 636 mila nuove assunzioni di lavoratori a tempo indeterminato aventi le caratteristiche necessarie per accedere all'incentivo) e in parte sull'assunzione che, data l'esistenza e l'entità dello sgravio, si verifichi una sostituzione delle assunzioni a tempo determinato con la tipologia di contratto a tempo indeterminato incentivato.

La platea dei potenziali aventi diritto allo sgravio sulle nuove assunzioni può essere calcolata anche in un altro modo; ovvero facendo riferimento ai dati dell'indagine Istat sulle forze lavoro, e in particolare osservando i passaggi da uno status all'altro nell'arco di un anno. Ciò è possibile utilizzando lo strumento delle matrici di transizione⁴, che permettono di confrontare la situazione della popolazione in età lavorativa in un dato anno con quella dell'anno successivo (o precedente); in questo modo si può cercare di cogliere i movimenti da una posizione all'altra e compiere un'analisi dei flussi fra diverse condizioni.

La tabella allegata mostra, per la precisione, i passaggi di status avutisi tra il 2012 e il 2013, e in particolare gli ingressi avvenuti nelle varie tipologie di occupazione nel 2013, restringendo l'analisi per quanto possibile ai settori che potranno usufruire dell'incentivo introdotto dal governo (sostanzialmente il settore privato, con l'esclusione dell'agricoltura).

L'INGRESSO NELL'OCCUPAZIONE				
Condizione nel 2012	Condizione nel 2013			Totale
	Occupati			
	Dip. permanenti	Dip. Temporanei	Autonomi	
Non occupati	192.703	199.639	110.399	502.741
Dip. Permanenti	5.743.052	115.706	95.581	5.954.339
Dip. Temporanei	204.965	386.631	12.194	603.790
Autonomi	77.882	31.469	2.215.729	2.325.080
Totale	6.218.602	733.445	2.433.903	9.385.950

Le elaborazioni sono basate sulla popolazione in età lavorativa (15-64 anni)

Per quanto riguarda gli ingressi nell'occupazione nel 2013, l'analisi si è focalizzata sul settore dell'industria e del commercio (con l'esclusione quindi dell'agricoltura e del settore pubblico).

Fonte: Elaborazioni REF Ricerche su microdati Istat

Nel 2013 ci sono stati circa 400 mila ingressi nell'occupazione e tempo indeterminato, che hanno riguardato persone che l'anno prima erano senza occupazione, oppure avevano un lavoro

⁴ Le matrici di transizione sono costruite su un panel longitudinale, che non rappresenta tutta la popolazione, ma solo quella residente in uno stesso comune sia all'inizio sia alla fine del periodo considerato. È per questo che essa viene definita "popolazione longitudinale".

a tempo determinato. Si tratterebbe quindi di assunzioni che potrebbero beneficiare dello sgravio in questione. Questo numero in realtà potrebbe essere da un lato leggermente più elevato perché le restrizioni sui settori effettuate nell'analisi ci hanno portato a "perdere" una parte del settore privato, ma dall'altro esso andrebbe in parte smussato perché tra le persone che arrivano dalla non occupazione, ce ne sono senz'altro alcune che non rispettano i vincoli imposti dal governo per ricevere l'incentivo (ovvero coloro che nei sei mesi precedenti risultano essere state occupate a tempo indeterminato presso qualsiasi datore di lavoro).

Andrebbe poi aggiunta anche una parte (probabilmente esigua) di coloro che passano da un lavoro a tempo indeterminato ad un altro, avendo sperimentato un periodo di disoccupazione superiore ai sei mesi; e probabilmente anche una parte degli autonomi (soprattutto i cosiddetti "parasubordinati", in regime di monocommittenza), che i datori di lavoro – grazie all'esistenza dell'incentivo – potrebbero finalmente decidere di stabilizzare (ad esempio la tabella mostra che tra il 2012 e il 2013 si sono avute circa 78 mila trasformazioni di lavoro autonomo in lavoro dipendente permanente).

Tenendo conto dei diversi aggiustamenti, è comunque plausibile che la platea dei potenziali beneficiari dello sgravio non si discosti molto dalle 600 mila persone stimate facendo riferimento ai dati amministrativi dell'Inps.

A queste si aggiungono quelle assunzioni che in condizioni normali sarebbero state a tempo determinato, ma che in seguito al forte sgravio introdotto con l'articolo 12 della legge di stabilità, potrebbero trasformarsi in contratti di lavoro a tempo indeterminato. Secondo quanto mostra la tabella allegata, si tratterebbe di circa 580 mila lavoratori che nel 2013 sono entrati nell'occupazione dipendente temporanea, provenendo dalla non occupazione o da uno *status* equivalente. Anche in questo caso il numero potrebbe essere più elevato, se si considera che lo stesso "effetto-incentivo" potrebbe riguardare parte dei lavoratori autonomi parasubordinati.

Questo tipo di analisi, condotta facendo ricorso ai dati Istat, ci porta quindi ad una stima complessiva sui potenziali beneficiari dello sgravio simile a quella proposta dal Mef, o comunque non molto superiore. Si tratta all'incirca di un milione di contratti incentivati in un anno (pari a poco più di 80 mila al mese).

Due considerazioni finali sono però necessarie. Lo sgravio in questione ha la durata di un anno, in quanto è applicabile alle nuove assunzioni a tempo indeterminato effettuate dal 1° gennaio al 31 dicembre 2015; l'effetto-incentivo potrebbe però coinvolgere anche le assunzioni programmate per fine 2014 e quelle di inizio 2016. I datori di lavoro – per godere dello sgravio – potrebbero cioè essere indotti a posticipare parte delle assunzioni di novembre-dicembre 2014 e invece anticipare parte di quelle dei primi mesi del 2016 (ipoteticamente quelle di gennaio-giugno). Secondo le quantificazioni effettuate la platea complessiva dei potenziali aventi diritto potrebbe quindi riguardare all'incirca altre 600 mila assunzioni. Se una quota di queste dovesse effettivamente venire "traslata" sul 2015 si otterrebbe un numero di assunzioni superiore a quello implicito nelle stime proposte nella legge di stabilità, senza che ad esse corrisponda alcun mutamento di fatto nei comportamenti. Il costo di questa misura si rivelerebbe quindi molto elevato, soprattutto a partire dal 2016, visto che le assunzioni effettuate a fine 2015 avrebbero un effetto molto limitato sui conti del prossimo anno, scaricandosi prevalentemente sugli anni successivi.

Inoltre, in presenza di un incentivo così corposo non sono da escludere completamente comportamenti opportunistici da parte delle imprese, che potrebbero essere indotte a licenziare alcuni loro dipendenti per poi riassumerli dopo un certo numero di mesi (sei nel caso in questione) eventualmente presso un'altra persona giuridica, in modo da poter beneficiare della decontribuzione. Anche queste casistiche sono da considerare, in quanto potrebbero comportare un ulteriore allargamento della platea.

Alla luce degli effetti di sostituzione di cui sopra, è possibile che il numero dei potenziali beneficiari previsti dal governo possa anche risultare leggermente sottostimato, e di conseguenza lo siano anche i costi ipotizzati nella manovra.

Appendice 2 – Il contenimento della spesa statale nel d.d.l. di stabilità per il 2015

Premessa

1. Il disegno di legge di stabilità prevede complessivamente un contributo dei ministeri, in termini di riduzione dell'indebitamento netto, per circa 2,3 miliardi per il 2015, 2,4 miliardi per il 2016 e 2,5 per il 2017, derivante sia dalle misure previste dall'articolo 24, che dagli interventi di cui agli articoli dal 25 al 32. Va rilevato che tale importo deriva, per il 2015, da diminuzione di spesa corrente dell'ordine di circa 1 miliardo, da una minore spesa in conto capitale per poco meno di 900 milioni e da maggiori entrate nette per oltre 400 milioni. In termini di spesa, pertanto, l'obiettivo di riduzione è dell'ordine di circa 1,9 miliardi per il 2015 (tavola 1). L'analisi proposta in questa Appendice si concentra sui tagli di spesa con riguardo sia alla distribuzione tra spese correnti e spese in conto capitale sia all'imputazione delle riduzioni alle principali categorie economiche di spesa (beni e servizi, personale, altre spese correnti e contributi e investimenti fissi lordi).

In via preliminare, si osserva che tre ministeri (Difesa, Istruzione e Lavoro) assicurano oltre il 70 per cento dei tagli programmati (tavola 2).

La riduzione connessa alle spese di parte corrente riguarda principalmente le categorie relative ai **beni e servizi** (circa il 60 per cento) ed alla **spesa di personale** (circa il 25 per cento per il 2015).

Gli acquisti di beni e servizi

2. Per quanto riguarda la riduzione della spesa per **beni e servizi**, particolarmente significativo è il contributo del **Ministero del lavoro e delle politiche sociali** che concorre alla riduzione per beni e servizi per complessivi 252 milioni, ed in particolare la disposizione di cui all'articolo 26, comma 10 che prevede una riduzione di 150 milioni di euro sul fondo relativo al finanziamento degli istituti di patronato.

Al riguardo si rappresenta che il predetto fondo è alimentato da una quota del gettito complessivo dei contributi previdenziali. Non si può non osservare che tale previsione va inoltre valutata alla luce del significativo ampliamento della copertura territoriale del servizio, senza poter chiedere contributi diretti ai soggetti che si avvalgono della loro attività.

3. L'articolo 28, comma 2, prevede quale contributo del **Ministero dell'istruzione, università e ricerca** alla predetta categoria di spesa una diminuzione pari a 30 milioni, a decorrere dal 2015, del "Fondo per l'arricchimento e l'ampliamento dell'offerta formativa e per gli interventi perequativi", previsto dalla legge 18 dicembre 1997, n. 440.⁵

La dotazione del Fondo, inizialmente determinata dalla citata legge (l'art. 4 aveva stanziato 100 mld di lire per il 1997, 400 mld per il 1998 e 345 mld a decorrere dal 1999), dal 2000 (art. 68, legge 144/1999) è stata poi affidata alla tab. C della legge finanziaria, ora legge di stabilità.

Nel tempo, varie disposizioni legislative hanno integrato le disponibilità finanziarie e le finalità del Fondo. In particolare, sul totale dell'importo annualmente riservato al Fondo, quasi 41 milioni sono stati destinati a interventi specifici di forte rilevanza sociale (alternanza scuola-lavoro ed integrazione degli alunni con *handicap*).

Il DL 104/2013 "Misure urgenti in materia di istruzione, università e ricerca" convertito in legge, n. 128 dell'8 novembre 2013, l'art. 5, comma 4 (Sviluppo di laboratori scientifico-

⁵ Gli obiettivi del Fondo (art. 1) erano i seguenti: realizzazione dell'autonomia scolastica; introduzione della seconda lingua comunitaria nella scuola media; innalzamento del livello di scolarità e del tasso di successo scolastico; formazione del personale della scuola; formazione post-secondaria non universitaria; formazione continua e ricorrente; adeguamento dei programmi di studio dei diversi ordini e gradi di istruzione; interventi per la valutazione dell'efficienza e dell'efficacia del sistema scolastico; interventi perequativi finalizzati ad incrementare l'offerta formativa, anche attraverso l'integrazione degli organici provinciali; interventi integrati; copertura della quota nazionale di iniziative cofinanziate con i fondi strutturali dell'Unione europea.

tecnologici che utilizzano materiali innovativi) modifica l'art. 1 della legge 440/1997 disponendo che, a decorrere dall'anno scolastico 2013/2014, una parte – non precisata – del Fondo per l'arricchimento e l'ampliamento dell'offerta formativa e per gli interventi perequativi venga destinata al finanziamento di progetti per la costituzione o l'aggiornamento di laboratori scientifico-tecnologici, situati presso istituzioni scolastiche statali, che utilizzano materiali innovativi. Dal 2013, sotto il profilo contabile, il predetto fondo iscritto nel capitolo 1270 del Ministero confluisce all'interno dei 4 capitoli destinati al FIS (articolati in 3 piani gestionali), sui quali, peraltro, sono stati posti anche gli aumenti contrattuali previsti dai CCNL per il personale ATA (emolumento *una tantum* avente carattere stipendiale – art. 1 *bis* DL 3/2014) e del personale del comparto scuola (finalità art. 8 comma 14 del DL 78/2010 e art. 4 comma 83 della legge 183/2011).

La riduzione prevista dal d.d.l. di stabilità per il 2015 viene ad incidere su capitoli di spesa destinati a molteplici interventi, connessi al funzionamento del sistema scolastico; il taglio va valutato anche in relazione agli obiettivi previsti dal piano di riforma annunciato in tema di scuola denominato "La buona scuola".

4. Sempre nell'ambito degli acquisti di beni e servizi, ulteriore misura di riduzione (articolo 30, comma 5) riguarda il **Ministero delle infrastrutture e dei trasporti**. Il taglio riguarda la riduzione al 21 per cento della quota delle risorse da canone che i concessionari autostradali che devono corrispondere ad ANAS ai sensi dell'art. 1, comma 1020 della legge finanziaria per il 2007, per un importo pari a 24,8 milioni.

Non risultano chiari gli effetti positivi sull'indebitamento netto derivanti dall'operazione in questione che, in sintesi, si risolve in una riduzione di entrate per Anas S.p.A. ed in un corrispondente incremento per lo Stato, entrambe unità comprese nel perimetro delle Pubbliche Amministrazioni, quindi con un saldo neutro.

La riduzione, prevista dal comma 2 dell'art. 25 del DL 69/2013, trova giustificazione nel trasferimento delle funzioni di vigilanza e controllo sui concessionari da ANAS al Ministero, in forza dell'art. 11 del DL 216/2011. I richiesti risparmi di spesa sul contratto di servizio troveranno compensazione nell'opera di razionalizzazione delle spese di personale e di funzionamento che ANAS S.p.A. è tenuta ad effettuare, in conseguenza del passaggio delle funzioni di vigilanza e controllo e delle correlate risorse umane e strumentali al Ministero. Le minori entrate trovano, pertanto, corrispondenza nella sottrazione all'Anas di quelle attività cui le risorse in questione erano espressamente destinate.

La spesa di personale

5. Per le spese di **Personale** è prevista complessivamente una riduzione di circa 144 milioni al netto degli oneri riflessi.

Il più alto contributo è assicurato dal **Ministero dell'istruzione, università e ricerca** (circa 75 milioni), che realizzerebbe tale obiettivo attraverso risparmi in termini di supplenze, derivanti in via prioritaria dal divieto di conferimento delle cosiddette "supplenze brevi" per il primo giorno di assenza (circa 23,2 milioni), dall'abolizione dell'esonero all'insegnamento dei professori-collaboratori dei dirigenti scolastici (circa 17,6 milioni), dalla ridefinizione dell'organico del personale ATA – Amministrativo Tecnico Ausiliario (8,7 milioni), dal rientro a scuola di tutto il personale comandato (7 milioni), dalla riduzione degli esoneri e semi esoneri dei coordinatori di progetto di avviamento alla pratica sportiva.

Per quanto riguarda l'organico del personale ATA, la norma proposta, provvista di clausola di salvaguardia, prevede la modifica dei criteri alla base della determinazione dell'organico di diritto del medesimo personale. In relazione agli obiettivi di risparmio si prevede una riduzione di posti di poco inferiore al 50 per cento di quelli vacanti e disponibili a decorrere dall'a.s. 2015/16 (923 posti di assistente amministrativo, di 819 posti di collaboratore scolastico e di 275 posti di assistente tecnico).

Di recente è stato emanato un decreto ministeriale (in corso di registrazione alla Corte dei conti) per l'assegnazione di 4.599 unità di personale ATA, ai fini della stipula dei contratti a tempo indeterminato con decorrenza giuridica al 1° settembre 2014 (MIUR, Prot. n. 7957 del 7 agosto 2014- Dipartimento per il sistema educativo di istruzione e formazione).

Confrontando i dati del ministero con le previsioni del Governo inserite nel d.d.l. di stabilità 2015, risulterebbe che la previsione dei posti vacanti è diversa da quella successiva alla stipula dei contratti a tempo indeterminato del personale ATA. (Tavola 3).

Un confronto tra i dati di riduzione della vacanza prevista dal comma 10 del d.d.l. 2015 e le retribuzioni medie del conto annuale 2012 per il personale ATA, comprensive degli scatti medi di anzianità o "gradoni" del 2011 (delibera n. 2/2013/SSRRCO/CCN) e 2012 (delibera n. 9/2014/SSRRCO/CCN), evidenzia una differente previsione: 46,7 milioni di euro da conto annuale e 50,7 milioni di euro a regime per anno in termini di saldo netto da finanziare (al lordo degli oneri riflessi) (tavola 4).

6. Il **Ministero della difesa** contribuisce alla riduzione di spesa del personale complessivamente per circa 40 milioni, di cui 35 milioni (articolo 31, comma 14) a seguito della revisione della spesa per oneri derivanti dalla riduzione dell'organico complessivo delle Forze armate previsto dagli articoli 582, 583 e 585 del codice dell'ordinamento militare (Forze armate, volontari in ferma prefissata e rafferma e volontari delle Capitanerie di porto). Nel prospetto seguente sono riportate le somme previste dal Codice in relazione alla riduzione del personale e il relativo onere, relativi agli artt. 582 e 583 e le modifiche apportate in sede di disegno di legge di stabilità, che per il 2015 prevede una riduzione netta di 62,3 milioni e per gli anni successivi nella misura del 12 per cento.

Anno	Oneri riferiti alle consistenze delle FFAA			DDL legge di stabilità	
	Articolo 582	Articolo 583	Totale	Importi ridotti	Totale aggiornato
2015	482.597.003,52	265.871.323,32	748.468.326,84	62.300.000,00	686.168.326,84
2016	488.742.840,62	259.069.932,78	747.812.773,40	89.737.532,81	658.075.240,59
2017	495.327.666,08	254.063.870,19	749.391.536,27	89.926.984,35	659.464.551,92
2018	503.229.456,64	243.183.877,39	746.413.334,03	89.569.600,08	656.843.733,95
2019	509.814.282,10	227.313.529,85	737.127.811,95	88.455.337,43	648.672.474,52
2020	511.131.247,19	194.689.505,99	705.820.753,18	84.698.490,38	621.122.262,80

La norma non specifica quali siano gli ambiti applicativi sui quale si intende intervenire (FFAA in generale o volontari) e se si incida sul meccanismo degli automatismi legati all'avanzamento delle carriere. Inoltre, il processo di riduzione dello Strumento militare è stato previsto già dal d.P.R. n. 191 del 2012 e successive integrazioni, che hanno disposto un graduale ridimensionamento con effetti sul bilancio a partire dal 2016 (obiettivo di riduzione dell'organico complessivo da raggiungere entro il primo gennaio 2016 pari a 170.000 unità). In tal senso, si veda la relazione della Corte dei conti sul Rendiconto generale dello Stato sull'esercizio finanziario 2013.

7. Per quanto riguarda il **Ministero degli affari esteri**, l'articolo 27, comma 2, interviene sul trattamento economico del personale in servizio all'estero. Al riguardo la Corte ha più volte osservato che lo scarso livello di attuazione di alcuni degli interventi necessari a una più idonea organizzazione dell'Amministrazione è da imputarsi sostanzialmente a una mancato adeguamento del regolamento sull'ordinamento dell'Amministrazione degli affari esteri, che dovrebbe comportare una completa revisione del d.P.R. n. 18 del 1967. Il regolamento andrebbe ormai ridisegnato in modo da consentire l'adeguamento della rete diplomatica ai mutati scenari

internazionali attraverso una razionalizzazione delle risorse umane e finanziarie. Complessivamente nel d.d.l. di stabilità 2015 si apportano alcune modifiche al predetto d.P.R., già più volte “rivisitato”, in termini di riduzione della spesa, che vanno ad incidere soltanto nella parte relativa al trattamento economico del personale in servizio all'estero senza la trasformazione della intelaiatura che ha avuto origine in contesti storici profondamente diversi dall'attuale, specie con riferimento al cammino dell'integrazione nell'ambito dell'UE – ai mutati scenari internazionali.

Il punto a) del comma 2 riduce del 20 per cento la tabella A delle indennità di base. Tale diminuzione, calcolata sugli impegni lordi 2013 del capitolo relativo alle indennità di servizio all'estero dovrebbe comportare una riduzione pari a circa 60 milioni sulla componente netta, con una conseguente riduzione dello stanziamento in bilancio per un importo pari a 169 milioni, che sembrerebbe non garantire appieno la copertura delle spese programmate sul relativo capitolo di spesa/piano gestionale. Va inoltre considerato che questo intervento si estende anche ad altre tipologie di oneri che sono calcolate sull'indennità di servizio (esempio rimborso spese di alloggio)

Altra disposizione di rilievo riguarda la riforma dell'art. 178 del d.P.R. 18 del 1967, in relazione alle spese per abitazione all'estero. Il rimborso viene calcolato, per ogni sede di servizio, come una maggiorazione fino all'80 per cento dell'indennità personale di ciascun dipendente (pari alla somma tra nuova ISE e componente di rischio e disagio maggiorate a loro volta in base ai carichi familiari). In precedenza all'aumento del costo della locazione corrispondeva un aumento proporzionale del rimborso; con la modifica normativa proposta il costo della locazione risulta ininfluenza (si veda il prospetto).

Calcolo ante modifica				Calcolo nuova ipotesi	
Costo Locazione	1.000	1.800	3.000	Indennità Ambasciatore	max 80%
21% dell'indennità	396,62	396,62	396,62	1.888,68 (1)	1.510,94
4/5 della differenza tra costo della locazione e 21% indennità	682,704	1.122,70	2.682,70	(1) Indennità lorda attuale	

commisurato ai quattro quinti della differenza fra il canone di locazione e un ammontare pari al 21 per cento dell'indennità personale

8. Fra le riduzioni alle spese di personale del **Ministero del lavoro e delle politiche sociali**, previsti dall'art. 26 del d.d.l. di stabilità 2015, il comma 1 sopprime per intero lo stanziamento previsto per l'assunzione di ulteriori 250 unità, appartenenti al profilo di ispettore del lavoro.

La Corte ha evidenziato, in una recente relazione, che l'attività ispettiva presenta disfunzioni legate a duplicazioni di interventi da parte dei diversi enti interessati, all'assenza di una unitaria attività di programmazione e alla mancata condivisione delle piattaforme informatiche e delle banche dati.

Il potenziamento dell'attività ispettiva, presuppone, comunque, anche nella prospettiva prevista nel cosiddetto *job act* dell'istituzione di un'Agenzia unitaria, la presenza di un congruo numero di professionisti adeguatamente formati considerato che il ruolo degli ispettori non si sostanzia esclusivamente nell'aspetto repressivo, ma anche nelle attività di conciliazione monocratica e nella consulenza specifica sulle modalità attuative della complessa normativa in materia di rapporti di lavoro.

I trasferimenti e i contributi di parte corrente

9. Tra i tagli alle categorie economiche trasferimenti e contributi di parte corrente, si segnala quanto previsto per il **Ministero delle infrastrutture e dei trasporti** dall'art. 30, comma 1, che prevede l'abolizione del comma 38 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2013, n. 147.

La disposizione genera qualche perplessità non risultando del tutto chiaro quale contributo si intenda sopprimere, tenuto conto che la relazione tecnica richiama, invece, il contenuto del terzo periodo del comma 38 e non del secondo. Tale periodo del comma 38 prevede un contributo ventennale di 5 milioni a decorrere dall'esercizio 2014, cui la relazione tecnica collega la dichiarazione di inammissibilità da parte della Commissione europea ai sensi della disciplina europea n. 2011/C364/06 degli aiuti di Stato alla costruzione navale, per cui il contributo ventennale di 5 milioni non sembra più poter essere erogato.

Più precisamente, in base al documento n. 2011/C364/06 "*Shipbuilding framework*", che riprende quanto già in precedenza stabilito nella disciplina fissata dalla Commissione (C317 del 30 dicembre 2003), si potevano autorizzare, da parte della Commissione, gli aiuti concessi ai cantieri navali per l'innovazione tecnologica, per la costruzione di strutture galleggianti e mobili in alto mare e per i crediti all'esportazione per il solo biennio 2012-2013. Il regime approvato prevedeva infatti di supportare con un contributo del 20 per cento dei costi sostenuti tutte le attività di innovazione di prodotto e di processo che avessero evidenziato un chiaro progresso rispetto allo stato dell'arte esistente nel settore cantieristico europeo. La Commissione ha poi deciso di continuare ad applicare tale regime fino al 30 giugno 2014. Pertanto, successivamente a tale termine, nelle more dell'adozione da parte della Commissione della nuova disciplina europea relativa agli aiuti di Stato, eventuali contributi concessi dovrebbero integrare un aiuto di Stato non autorizzato. Ciò potrebbe aver spinto il legislatore a sopprimere il terzo periodo del comma 38 dell'art. 1 della legge di stabilità dell'anno scorso.

Anche gli effetti contabili e finanziari della disposizione appaiono poco chiari. Il capitolo di bilancio su cui operare detta riduzione individuato nella relazione illustrativa è il cap. 1800 di parte corrente dello stato di previsione Mit "Contributi alle imprese armatoriali per la riduzione degli oneri finanziari" il quale trova la propria autorizzazione di spesa nella legge n. 88/2001 richiamata dal periodo secondo del comma 38. Il capitolo di riferimento del periodo terzo è, invece, il 7604 "contributi alle imprese di costruzione navale per progetti innovativi di prodotti e processi nel campo navale avviati nel 2012 e 2013 ai sensi della disciplina europea degli aiuti di Stato alla costruzione navale 2011/C364/06".

Peraltro, ulteriore elemento di confusione deriva dal fatto che nella tabella E del d.d.l. in esame è richiamato il comma 38 della legge di stabilità per il 2014 che imputa sul capitolo 7604 i contributi ventennali previsti dalla disposizione che sembra, invece, volersi sopprimere. Invece, tale contributo non appariva nella tabella E della legge di stabilità 2014.

10. Alcune ulteriori riduzioni di contributi di parte corrente riguardano il **Ministero degli affari esteri**. L'articolo 27, comma 1, prevede la riduzione del capitolo concernente i contributi volontari e obbligatori alle organizzazioni internazionali per un importo di 25,2 milioni per il 2015 e di 8,5 milioni per i successivi. In particolare, per il 2015 vengono ridotti in modo consistente il contributo alle Nazioni Unite (ONU) per un importo di 20 milioni e all'OSCE per un importo di 3 milioni. In proposito, deve segnalarsi che la riduzione dei contributi obbligatori alle organizzazioni internazionali appare di non facile attuazione, almeno nel brevissimo periodo. Infatti, le rinegoziazioni vanno concordate con tutti gli altri Paesi partecipanti poiché l'ammontare del contributo concesso, a seconda dei casi, è determinato sulla base di una ripartizione fissata al momento dell'adesione all'Organismo ed è riportato nella legge di ratifica ed esecuzione dell'accordo che la sancisce, ovvero è definito sulla base di una ripartizione delle quote di contribuzione, vincolante per tutti gli Stati membri, deliberata dagli organi di governo dello stesso organismo in sede di approvazione del bilancio. Il nostro Paese rimane vincolato

alla concessione di tali contributi fintanto che permangono in vigore gli accordi internazionali e le leggi nazionali che li traducono nel nostro ordinamento. I contributi sono concessi su base annuale e l'ammontare complessivo, data la particolare natura dei contributi in questione, subisce generalmente soltanto minime variazioni da un anno all'altro.

11. Una minor spesa per contributi è prevista per il **Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali** ai sensi dell'articolo 32, commi 1-3. Tale articolo prevede l'accorpamento dell'INEA (Istituto nazionale di economia agraria) nel CRA (Consiglio per la ricerca e la sperimentazione in agricoltura), che assume la denominazione di Agenzia unica per ricerca. Nel 2013 il CRA aveva già incorporato l'INRAN (Istituto nazionale di ricerca per gli alimenti e la nutrizione). Considerando che da tale accorpamento dovrebbero generarsi dei risparmi di spesa, la norma riduce il contributo dello Stato di 3 milioni. Detti risparmi deriverebbero dall'abolizione della *governance* INEA e dalla minore spesa di personale (da verificare a consuntivo). Per l'attuazione della norma è stata prevista la nomina di un commissario straordinario che a sua volta può avvalersi di due sub-commissari (spesa complessiva per compensi del commissario e dei due sub-commissari: 0,26 milioni).

La spesa in conto capitale

12. La riduzione della **spesa in conto capitale** deriverebbe principalmente da dismissione di immobili per un impatto pari a 220 milioni.

L'articolo 31, commi 15-18, prevede la dismissione di immobili in uso al Ministero della difesa. Le entrate previste sono quantificate in 220 milioni nel 2015 e 100 milioni per ciascuno degli anni 2016 e 2017. Ai fini dell'indebitamento netto tale entrata è registrata come una minore spesa in conto capitale. I futuri proventi sono contabilizzati, infatti, — secondo i criteri del SEC — a riduzione degli investimenti fissi lordi.

La norma prevede un accantonamento i cui effetti vengono anticipati dal meccanismo di indisponibilità di somme di pari importo in termini di competenza e cassa fino all'effettivo versamento all'entrata degli importi realizzati.

13. Sempre in tema di riduzione della spesa in conto capitale l'articolo 30, comma 2, riguarda la riduzione per il **Ministero delle infrastrutture e dei trasporti**. Per l'anno 2015 è prevista la riduzione di 8,9 milioni di euro e di 10 milioni a decorrere dall'anno 2016 di cui alla autorizzazione prevista dall'articolo 13 comma 12 della legge n. 67/88.

Già in precedenza detta autorizzazione di spesa era stata ridotta per provvedere alla copertura dell'art. 14 del DL n. 83/2012 che, riconoscendo autonomia finanziaria alle autorità portuali, ha istituito nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, un fondo per il finanziamento degli interventi di adeguamento dei porti alimentato su base annua, in misura pari all'1 per cento dell'imposta sul valore aggiunto dovuta sull'importazione delle merci introdotte nel territorio nazionale per il tramite di ciascun porto.

Tavola 2

(milioni di euro)

Ministeri	Articoli 25-32												Articolo 24 Allegato 3B - Elenco 2												Effetti totali												Totale generale					
	Parte Corrente			Conto Capitale			Parte corrente			Conto capitale			Esigete			Parte corrente			Conto capitale			2015		2016		2017																
	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017															
AMBIENTE	1,00	1,00	1,00	0,00	0,00	0,00	3,00	3,00	3,50	2,80	2,90	2,90	4,00	4,00	4,50	4,00	4,00	2,90	2,80	2,80	6,90	6,80	7,40	6,90	6,80	7,40																
DIFESA	42,87	57,04	57,14	220,00	100,00	100,00	5,70	5,70	5,80	498,80	609,20	605,90	48,57	62,74	62,94	48,57	62,74	718,80	709,20	705,90	767,37	771,94	768,84	767,37	771,94	768,84																
GIUSTIZIA	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	84,30	84,30	84,30	18,40	18,40	18,40	84,30	84,30	84,30	84,30	84,30	18,40	18,40	18,40	102,70	102,70	102,70	102,70	102,70	102,70																
INTERNO	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	88,10	87,70	87,60	9,90	11,10	12,90	88,10	87,70	87,60	88,10	87,70	9,90	11,10	12,90	98,00	98,00	100,30	98,00	98,00	100,30																
LAVORO	263,61	265,25	265,25	0,00	0,00	0,00	4,60	4,60	4,60	0,00	0,00	0,00	268,21	265,25	265,25	268,21	265,25	0,00	0,00	0,00	268,21	265,25	265,25	268,21	265,25	265,25																
ESTERI	46,30	46,42	46,42	0,00	0,00	0,00	0,50	0,50	0,50	0,00	0,00	0,00	46,30	46,42	46,42	46,30	46,42	0,00	0,00	0,00	46,30	46,42	46,42	46,30	46,42	46,42																
ECONOMIA E FINANZE	44,39	44,39	44,39	10,00	0,00	0,00	55,60	75,40	135,50	15,00	50,00	100,00	99,99	119,79	179,89	99,99	119,79	25,00	50,00	100,00	124,99	169,79	279,89	124,99	169,79	279,89																
BENI CULTURALI	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	11,50	11,50	11,50	10,00	10,00	10,00	11,50	11,50	11,50	11,50	11,50	10,00	10,00	10,00	21,50	21,50	21,50	21,50	21,50	21,50																
POLITICHE AGRICOLE	3,00	3,00	3,00	0,00	4,00	6,40	1,80	1,80	1,80	5,10	6,50	6,50	4,80	4,80	4,80	4,80	4,80	5,10	10,50	12,90	9,90	15,30	17,70	9,90	15,30	17,70																
SVILUPPO ECONOMICO	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1,90	3,80	4,80	9,80	5,30	5,30	1,90	3,80	4,80	1,90	3,80	9,80	5,30	5,30	11,70	9,10	10,10	11,70	9,10	10,10																
INFRASTRUTTURE	29,80	29,80	29,80	12,90	15,00	16,00	7,00	7,00	7,00	4,30	4,30	4,30	36,80	36,80	36,80	36,80	36,80	17,20	19,30	20,30	54,00	56,10	57,10	54,00	56,10	57,10																
TRASPORTI	145,03	295,88	295,88	47,46	47,50	47,50	137,20	134,90	134,90	4,70	4,70	4,70	282,23	430,78	430,78	282,23	430,78	52,16	52,20	52,20	334,39	482,98	482,98	334,39	482,98	482,98																
ISTRUZIONE	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	11,40	11,00	11,00	0,00	0,00	0,00	11,40	11,00	11,00	11,40	11,00	0,00	0,00	0,00	11,40	11,00	11,00	11,40	11,00	11,00																
SALUTE	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00															
Totale complessivo	575,99	742,79	742,88	290,36	166,50	169,90	412,10	426,60	488,20	578,90	722,30	770,90	1.231,08	1.169,39	1.231,08	1.169,39	1.231,08	869,26	888,80	940,80	1.857,35	2.058,19	2.171,88	1.857,35	2.058,19	2.171,88																

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati d.d.L. stabiliti

Tavola 3

PERSONALE ATA - ORGANICO DI DIRITTO A.S. 2014/15
DATI AL 4 AGOSTO 2014

	Anno scolastico 2014/2015					Vacanza dopo copertura con Aliquota per nomine	Previsione DDL 2015 anno scolastico 2015/2016 Vacanza
	Organico di diritto	Titolari (dopo mobilità)	Vacanza	Esubero	Aliquota per nomine		
ASS. AMM.VI	47.578	46.084	1.494	0	772	722	923
ASS. TECNICI	16.069	15.583	580	94	316	264	275
CUOCHI	439	338	102	1	58		
COLL. SCOLASTICI	120.109	113.999	6.110	0	3.096	3.014	819
ADD. AZ. AGRARIE	400	294	107	1	71		
GUARDAROBIERI	338	260	85	7	48		
INFERMIERI	117	98	25	6	22		
Tot. ATA	193.100	184.481	9.095	485	4.556		
Statalizzazione di due istituti di Enna e Bologna						43	
Totale nomine personale ATA						4.599	

Fonte: dati MIUR - Direzione generale per il personale scolastico.

Tavola 4

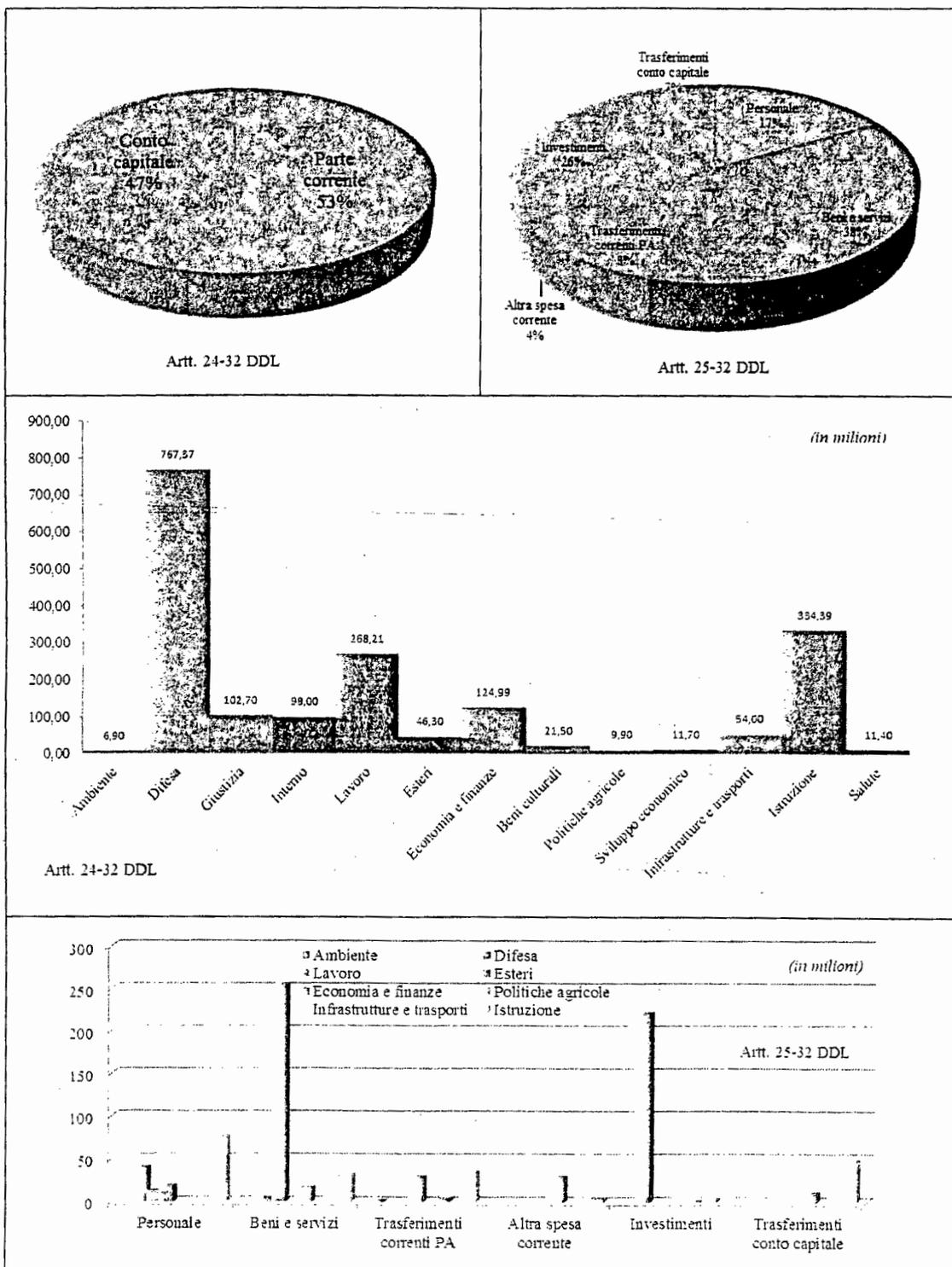
EFFETTO SALDO COMMA 10 CON RETRIBUZIONI CONTO ANNUALE 2012*

(in euro)

Comparto Scuola	Retribuzione Media complessiva*	Riduzione Vacanza DDL 2015	Totale
ASSISTENTE AMMINISTRATIVO	25.022	923	23.094.915,75
ASSISTENTE TECNICO	25.022	275	6.880.933,73
COLLABORATORE SCOLASTICO	20.433	819	16.734.488,02
Totale economie			46.710.337,50

* Il dato della retribuzione media complessiva (conto annuale 2012), comprende gli scatti medi di anzianità 2011 e 2012.

Grafici



Appendice 3 – I trasferimenti alle imprese e i crediti di imposta: andamenti e composizione della spesa

Nel disegno di legge di stabilità per il 2015-17 sono previste misure per la razionalizzazione delle spese statali per trasferimenti alle imprese (articolo 19), a cui vanno ad aggiungersi alcuni interventi specifici riguardanti RAI, ferrovie e imprese armatoriali.

I tagli degli stanziamenti di competenza del bilancio dello Stato per trasferimenti sono riconducibili, per il 2015, soprattutto alla quota interessi dello Stato sul *plafond* gestito dalla Cassa depositi e prestiti, relativo al fondo rotativo per gli investimenti delle imprese (50 milioni di parte corrente), e, per il 2016, al provvedimento concernente le zone franche urbane previste di recente dal decreto-legge 66/2014 (50 milioni la minor spesa in conto capitale). Nel 2017, venute meno le riduzioni sopra descritte, permangono diminuzioni di spese di parte capitale, con particolare riferimento al settore navale e a quello dello spettacolo.

In termini di indebitamento netto gli effetti sono tuttavia limitati: 81 milioni nel 2015, che crescono ad oltre 120 (in media) nel biennio successivo.

Alle riduzioni riguardanti il canone trasferito alla RAI (articolo 25, co. 5), il contratto di programma con le FS e i contributi per le ferrovie in concessione (articoli 25, co. 6 e 30, co. 2) e le imprese armatoriali (articolo 30, co. 1) sono invece ricondotte minori spese per circa 130 milioni in ciascun anno del triennio.

Si tratta di tagli che sono, comunque, più che compensati dalle misure a favore di imprese presenti nel disegno di legge stesso: oltre ai maggiori crediti d'imposta per attività di ricerca e sviluppo (in parte compensati dalla eliminazione della misura relativa all'agevolazione per assunzioni di personale altamente qualificato) vengono rifinanziati il fondo per gli autotrasportatori (250 milioni), le scuole non statali (200 milioni), l'editoria (13 milioni) e due misure a favore delle imprese agricole (10 milioni).

Il combinato disposto di tali interventi fa sì, almeno guardando all'articolato della legge di stabilità, che la spesa prevista per trasferimenti aumenti di circa 480 milioni nel 2015. Cifra che cresce ad oltre 600 nel 2016 e 700 nel 2017.

Le analisi svolte nelle diverse fasi recenti di revisione della spesa hanno spesso indicato i trasferimenti alle imprese come un'area su cui era possibile ottenere significativi margini di risparmio. Nel 2011, uno studio condotto sul tema aveva portato ad individuare come eliminabili trasferimenti dal bilancio dello Stato per 5,8 miliardi (a cui si aggiungevano 4,9 miliardi pagati dalle altre amministrazioni pubbliche). Una quantificazione in seguito ricondotta dal Governo su livelli più limitati (1,4 miliardi). Più di recente, anche il Commissario alla *spending review* aveva inserito tale voce tra quelle che potevano dare un contributo significativo. L'attenzione si era concentrata su un'area "aggredibile" di 3,7 miliardi nel 2014, che crescevano a 3,9 nel 2015 e a 4,1 nel 2016. La riduzione graduale, a partire dal 2014 (un miliardo) faceva prefigurare risparmi per 1,6 miliardi nel 2015 e 2,2 miliardi nel 2016.

La difficoltà di intervenire in tale area di spesa emerge con evidenza guardando ai risultati di contabilità nazionale degli ultimi anni. Tra il 2011 e il 2013 i trasferimenti alle imprese (correnti e in conto capitale) delle amministrazioni pubbliche sono aumentati nel complesso di circa il 4,6 per cento e quelli correnti del 18 per cento. I trasferimenti in conto capitale si sono ridotti del 17 per cento. Nelle amministrazioni centrali l'aumento è stato nel complesso pressochè uguale, ma con una ancora più netta caratterizzazione: a fronte di una flessione di circa il 23 per cento dei trasferimenti in conto capitale, quelli correnti sono aumentati di oltre il 25 per cento.

I dati degli stanziamenti di bilancio consentono (pur nella diversità tra dati finanziari e in contabilità economica che non sempre porta a dare una stessa rappresentazione degli andamenti) di arricchire il quadro di ulteriori elementi. La forte crescita dei trasferimenti correnti si accompagna ad una netta ricomposizione degli interventi: si riducono i contributi alle società di servizio pubblico (soprattutto alle Ferrovie), mentre crescono in misura significativa i trasferimenti ad altre imprese e in special modo a quelle di autotrasporto. Tra gli interventi in conto capitale, crescono i trasferimenti stanziati per le società di servizi (specie le ferrovie) mentre, confermato il ruolo delle misure per il settore aeronautico, passano da 800 milioni a

XVII LEGISLATURA - COMM. RIUNITE V CAMERA E 5^A SENATO - SEDUTA DEL 3 NOVEMBRE 2014

circa 1.500 milioni i fondi per agevolazioni alle imprese e da 700 milioni a poco meno di 1.600 quelli destinati ai crediti di imposta. Nel caso delle ferrovie, all'aumento degli stanziamenti non corrisponde un conseguente aumento degli impegni e dei pagamenti.

In attesa di conoscere i risultati complessivi della gestione 2014 ed il dettaglio del bilancio per il prossimo triennio, si deve rilevare come gli stanziamenti iniziali di parte corrente si confermano in crescita anche nel 2015, passando dai 5,8 miliardi del 2014 ai 6,5 del 2015. In flessione invece gli stanziamenti per interventi in conto capitale, che scontano una riduzione significativa rispetto al 2014: da 10,2 miliardi a circa 8 miliardi nel 2015. La contrazione è in larga misura ascrivibile al profilo dello stanziamento delle somme riguardanti la società Ferrovie dello Stato S.p.A. (-1.692 milioni), ai crediti d'imposta (-338 milioni) e alla Simest (-250 milioni).

Nel complesso, le previsioni iniziali del prossimo esercizio presentano importi inferiori di 1,7 miliardi rispetto al 2014.

LE MISURE RELATIVE AI TRASFERIMENTI ALLE IMPRESE

art	misure	(in milioni)		
		indebitamento netto PA		
		2015	2016	2017
19,c1	riduzione trasferimenti ad imprese - parte corrente	-5,0	-32,0	-33,0
19,c1	riduzione trasferimenti ad imprese - parte capitale	-3,0	-35,0	-30,0
19,c2	Enav - contratto di servizio (corrente)	-16,4	-16,4	-16,4
19,c3	Bonus rottamazione (k)	-40,1		
19,c11	riduzione crediti d'imposta (corrente)	-10,6	-37,2	-37,2
19,c11	riduzione crediti d'imposta (k)	-5,8	-1,5	-1,5
tot art. 19		-80,9	-122,1	-118,1
7,c1	credito d'imposta per attività di ricerca e sviluppo (k)	255,5	428,7	519,7
7,c1	credito d'imposta per attività di ricerca e sviluppo (k) - soppressione agevolazioni per assunzioni di personale altamente qualificato	-36,6	-36,6	-36,6
17,c1	Fondo autotrasportatori (corrente)	250,0	250,0	250,0
17,c9	scuole non statali (corrente)	200,0	200,0	200,0
17,c16	Editoria (corrente)	13,0		
17,c22	Intervento a sostegno delle imprese agricole condotte dai giovani (k)	5,0	10,0	10,0
17,c23	Integrazione di filiera del sistema agricolo e agroalimentare e rafforzamento dei distretti agroalimentari (k)	5,0	10,0	10,0
tot altri		691,9	862,1	953,1
25,c5	Riduzione canoni RAI 5% (corrente)	-86,8	-87,5	-88,5
25,c6	FS Contratto di programma parte servizi-traffico merci su ferro (corrente)	-28,4	-28,4	-28,4
30,c1	Contributi alle imprese armatoriali (corrente)	-5,0	-5,0	-5,0
30,c2	Contributi capitale e interesse derivanti da mutui garantiti dallo Stato per le ferrovie in concessione (k)	-8,9	-10,0	-10,0
tot Riduzione spesa Ministeri		-129,1	-130,9	-131,9
tot imprese		481,9	609,1	703,1

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati e informazioni Relazione Tecnica al disegno di legge di stabilità 2015

XVII LEGISLATURA - COMM. RIUNITE V CAMERA E 5^A SENATO - SEDUTA DEL 3 NOVEMBRE 2014

GLI STANZIAMENTI E I PAGAMENTI DEL BILANCIO DELLO STATO PER TRASFERIMENTI ALLE IMPRESE. ANNI 2011 E 2013

(in milioni)

	Stanziam. definitivi						Pagamenti					
	2011			2013			2011			2013		
	C	K	T	C	K	T	C	K	T	C	K	T
TRASFERIMENTI ALLE IMPRESE	4.874	8.277	13.151	6.640	11.217	17.857	4.796	9.865	14.662	5.895	9.751	15.646
Società di servizi pubblici	3.240	2.964	6.204	2.739	4.011	6.750	3.621	3.922	7.543	2.626	2.982	5.608
<i>Trasporti</i>	2.571	2.819	5.391	2.202	3.898	6.100	3.108	3.768	6.876	2.311	2.834	5.146
<i>di cui: FFS Spa</i>	2.234	2.473	4.707	1.974	3.714	5.689	2.897	3.512	6.409	2.041	2.675	4.716
<i>di cui: altro</i>	338	346	684	227	184	411	211	256	467	270	160	430
<i>Comunicazioni</i>	669	145	813	537	113	650	482	155	637	267	148	415
<i>di cui: TELECOM</i>	41	0	41	82	0	82	30	0	30	48	0	48
Altre imprese	1.634	5.313	6.947	3.901	7.205	11.107	1.176	5.943	7.119	3.269	6.769	10.037
<i>Agricoltura</i>	19	308	327	22	281	303	41	330	371	24	279	303
<i>Ambiente</i>	0	195	195	0	175	175	0	190	190	0	143	143
<i>CDP</i>	158	0	158	150	0	150	133	1.900	2.033	1.484	1.858	3.342
<i>di cui: Fondo rotativo</i>												
<i>sostegno alle imprese</i>	150	0	150	150	0	150	0	94	94	1.353	40	1.394
<i>Trasporti</i>	263	1.926	2.189	2.061	1.860	3.921	0	1.495	1.495	0	1.585	1.585
<i>di cui: Autotrasporto</i>	113	40	153	1.912	79	1.991	0	149	149	0	150	150
<i>di cui: Settore aeronautico</i>	0	1.559	1.559	0	1.524	1.524	133	162	295	130	83	213
<i>di cui: Settore navale</i>	15	169	184	15	149	164	8	0	8	37	0	37
<i>di cui: Altro</i>	135	157	292	134	109	243	8	0	8	37	0	37
<i>Comunicazioni</i>	296	14	310	113	10	123	97	14	111	209	10	219
<i>Cultura</i>	59	165	224	56	173	228	56	171	227	54	167	221
<i>Industria altri</i>	47	2	49	37	2	39	47	152	199	40	1	42
<i>Infrastrutture</i>	0	297	297	0	362	362	0	298	298	0	279	279
<i>Istruzione</i>	334	0	334	345	0	345	335	0	335	299	0	299
<i>Occupazione</i>	34	3	37	189	32	222	53	73	126	316	7	322
<i>Altri</i>	425	2.404	2.829	929	4.310	5.239	406	2.815	3.221	805	4.024	4.829
<i>di cui: fondi per</i>												
<i>agevolazioni alle imprese</i>	0	833	833	0	1.493	1.493	0	1.340	1.340	0	1.325	1.325
<i>di cui: crediti d'imposta</i>	42	717	759	56	1.577	1.633	18	577	595	53	1.540	1.593

Fonte: elaborazioni su dati Bilancio dello Stato

I TRASFERIMENTI ALLE IMPRESE NEL BILANCIO DELLO STATO

(milioni di euro)

		2011	2012	2013	2014	2015
		correnti	<i>stanziamento iniziale</i>	4.195	4.047	5.794
	<i>stanziamenti definitivi</i>	4.874	6.447	6.640		
	<i>impegni</i>	4.576	5.664	5.791		-
	<i>pagamenti</i>	4.796	5.781	5.895		-
conto capitale	<i>stanziamento iniziale</i>	8.250	8.266	10.574	10.204	7.849
	<i>stanziamenti definitivi</i>	8.277	9.211	11.217		
	<i>impegni</i>	7.926	8.251	10.479		-
	<i>pagamenti</i>	9.865	8.586	9.751		-
totale	<i>stanziamento iniziale</i>	12.445	12.313	16.368	16.020	14.380
	<i>stanziamenti definitivi</i>	13.151	15.658	17.857		
	<i>impegni</i>	12.502	13.915	16.270		
	<i>pagamenti</i>	14.662	14.367	15.646		

Fonte: elaborazioni su dati Bilancio dello Stato

Appendice 4 - Il contributo dei Comuni alla manovra per il 2015

Le modifiche al calcolo degli obiettivi del Patto per il periodo 2015-2018 riguardano la riduzione dell'aliquota di correzione (da 14,07 a 7,7 per il 2015, e da 14,62 a 8,26 dal 2016) e lo scorrimento della base di riferimento al triennio 2010/2012. L'effetto complessivo di questi aggiustamenti è decisamente positivo per gli enti che potranno avvantaggiarsi di un abbattimento dell'obiettivo 2015, rispetto al calcolo effettuato sulla base delle norme previgenti, di oltre il 70 per cento. Un beneficio che tuttavia si distribuisce in modo differenziato sul territorio e soprattutto in considerazione delle dimensioni dei comuni.

Una stima dei nuovi saldi su una platea di 4312 comuni evidenzia per gli enti della Campania il pressochè totale annullamento dell'obiettivo di avanzo (- 97 per cento), seguiti da quelli della Puglia e della Calabria, laddove, invece, i comuni della regione Molise cumulano la riduzione più modesta (-60 per cento).

NUOVI OBIETTIVI DI PATTO PER I COMUNI

(migliaia)									
regione	n. enti	spesa corrente media 2009/2011	obiettivo 2015 al netto riduzione trasferimenti DL 78/2010 (normativa vigente)	obiettivo 2016 al netto riduzione trasferimenti DL 78/2010 (normativa vigente)	spesa corrente media 2010/2012	obiettivo 2015 DDL stabilità	obiettivo 2016/2018 DDL stabilità	var% obiettivo 2015	var% spesa corrente media
PIEMONTE	537	3.346.988	351.087	369.495	3.372.201	106.693	125.240	-69,6	0,8
LOMBARDIA	978	7.073.805	779.750	818.656	7.304.288	276.888	317.062	-64,5	3,3
LIGURIA	111	1.534.629	152.295	160.735	1.565.728	41.744	50.355	-72,6	2,0
VENETO	469	3.217.282	329.183	346.878	3.227.242	93.158	110.908	-71,7	0,3
EMILIA ROMAGNA	220	2.800.576	285.909	301.312	2.773.050	77.664	92.916	-72,8	-1,0
TOSCANA	231	3.093.293	307.579	324.592	3.123.502	82.241	99.420	-73,3	1,0
UMBRIA	69	664.102	65.603	69.256	669.614	17.150	20.833	-73,9	0,8
MARCHE	134	985.588	107.151	112.571	997.972	35.566	41.055	-66,8	1,3
LAZIO	195	1.626.270	171.989	180.934	1.653.499	54.395	63.489	-68,4	1,7
ABRUZZO	142	625.884	68.693	72.135	644.603	24.071	27.616	-65,0	3,0
MOLISE	39	157.548	19.127	19.993	159.907	7.713	8.592	-59,7	1,5
CAMPANIA	320	3.784.851	295.568	316.385	3.687.454	9.494	29.775	-96,8	-2,6
PUGLIA	182	2.201.512	183.272	195.380	2.223.005	22.898	35.124	-87,5	1,0
BASILICATA	80	370.127	36.367	38.403	375.764	9.560	11.627	-73,7	1,5
CALABRIA	196	810.458	80.380	84.838	799.559	19.890	24.288	-75,3	-1,3
SICILIA	196	2.860.836	260.577	276.312	2.838.910	48.329	63.943	-81,5	-0,8
SARDEGNA	213	1.511.095	184.972	193.283	1.404.305	65.522	73.245	-64,6	-7,1
Totale complessivo	4312	36.664.845	3.679.501	3.881.157	36.820.601	992.977	1.195.490	-73,0	0,4
fascia demografica									
fino a 2000	1031	1.316.927	198.461	205.704	1.338.448	103.194	110.556	-48,0	1,6
2000-50000	1529	3.821.198	571.938	592.955	3.735.707	284.107	304.653	-50,3	-2,2
5000-10000	851	4.015.349	379.599	401.683	4.044.754	86.336	108.582	-77,3	0,7
10000-20000	520	4.826.698	456.490	483.037	4.861.039	103.893	130.629	-77,2	0,7
20000-60000	299	7.364.617	692.384	732.889	7.368.852	150.674	191.203	-78,2	0,1
60000-250000	71	6.624.593	614.361	650.796	6.648.322	128.620	165.186	-79,1	0,4
oltre 250000	11	8.695.462	766.268	814.093	8.823.479	136.152	184.681	-82,2	1,5
Totale complessivo	4312	36.664.845	3.679.501	3.881.157	36.820.601	992.977	1.195.490	-73,0	0,4

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati monitoraggio RGS del Patto di stabilità e rendiconti Comuni

Ancora più significativa la differenziazione legata alle dimensioni dei comuni: il vantaggio appare progressivo in base alla popolazione con un obiettivo di saldo che si riduce del 48 per cento per i comuni sotto i 2000 abitanti, ed un vantaggio di oltre l'82 per cento per le grandi città.

A parità di taglio dell'aliquota di correzione, le differenze sono evidentemente imputabili all'andamento della spesa corrente. Il riferimento alla media del triennio 2010/2012, e non più 2009/2011, che non sembra determinare in aggregato spostamenti significativi (la platea osservata evidenzia una crescita contenuta nei limiti dello 0,4 per cento), può amplificare l'effetto riduttivo del Patto per quei comuni che nell'ultimo anno di riferimento hanno registrato un contenimento degli impegni correnti rispetto all'anno 2009; viceversa una perdita di beneficio per gli altri. I comuni più "virtuosi" (circa il 42,5 per cento del totale) ottengono dalla revisione delle regole un abbattimento del Patto 2015 quasi dell'80 per cento, contro il 67 per cento dei comuni che, invece, nel triennio hanno aumentato la spesa corrente. All'insieme dei comuni che presentano una flessione degli impegni correnti (pari complessivamente ad un -3,3 per cento) appartengono molti enti delle regioni del sud ed il meccanismo può determinare in alcuni casi il ritorno ad un saldo obiettivo di segno negativo almeno nel 2015 (così per circa il 6,5 per cento dei comuni la maggior parte dei quali collocati al sud). Guardando alla dimensione, tra tutti i comuni "virtuosi" la riduzione più significativa (-9,3 per cento) è espressa dai soggetti tra 2000 e 5000 abitanti (non si esclude un effetto positivo legato alla spinta verso le unioni di comuni); tra gli enti che invece presentano un aumento della base di calcolo, la variazione più elevata viene registrata dalle grandi città (+6,6 per cento), anche se nei comuni medio-grandi quelli che hanno ridotto la spesa corrente costituiscono comunque la maggioranza. All'abbattimento complessivo dell'obiettivo derivante dalla riduzione dell'aliquota di correzione fa da contraltare un'importante manovra che gli enti dovranno varare al fine di compensare la riduzione sul fronte delle entrate disponibili ai fini del Patto, dovuta alla sterilizzazione di una quota dell'accantonamento al FCDE e al taglio aggiuntivo al FSC. Tali misure correttive riportano lo sforzo complessivo a carico dei comuni a livelli prossimi all'obiettivo di Patto calcolato per il 2015 a legislazione vigente. Il peso delle condizioni individuali degli enti sembra determinare differenze anche significative nella distribuzione dell'onere. Infatti, il tasso medio di mancata riscossione delle entrate extratributarie del quinquennio 2009/2013 si approssima al 39 per cento, con punte ben al di sopra della media nelle regioni del sud (69 per cento in Calabria, 60 per cento in Campania, 63 per cento in Sicilia e 55 per cento in Molise). Nell'ambito dei comuni osservati lo stanziamento rilevante del FCDE (calcolato esclusivamente sulle entrate extratributarie) potrebbe valere poco più di 1,6 miliardi e la quota media pro capite evidenzia importi più elevati in Calabria (60 euro), in Campania, Molise e Sicilia (circa 40 euro), mentre i comuni con il contributo più basso appartengono alla Puglia (11 euro). Dimensionalmente sarebbero le grandi città (oltre i 60.000 abitanti) a pagare il prezzo più alto (sia in termini assoluti che pro capite) del passaggio alle nuove regole contabili (la quota del fondo rilevante ai fini del Patto potrebbe valere circa 83 euro pro capite per i comuni con più di 250mila abitanti contro i 28 euro dei comuni fino a 2000 ab.).

Le minori entrate disponibili ai fini del Patto potrebbero determinare per quasi il 20 per cento degli enti osservati, un peggioramento della manovra complessiva e la percentuale dei soggetti svantaggiati verrebbe a concentrarsi nelle ipotesi di accantonamenti al FCDE più elevati: nessuna perdita di beneficio per i comuni che accantoneranno fino a 10mila euro; 2 per cento di enti svantaggiati nell'ipotesi di accantonamento fino a 50mila euro (fascia in cui si concentrerebbero oltre 1500 comuni); penalizzato il 72 per cento di comuni con accantonamenti oltre i 10 milioni (13 grandi città).

Più esposti alla perdita dei benefici connessi alla revisione dell'obiettivo di Patto sembrano essere i comuni di alcune regioni del sud (Calabria e Campania), mentre sotto il profilo

dimensionale sono le città oltre i 60.000 abitanti a vedere sfumare la possibilità di una manovra più espansiva rispetto all'anno precedente.

Compensare le minori entrate correnti per gli enti svantaggiati dalla manovra potrebbe voler dire realizzare un taglio rispetto alla spesa media del triennio 2010/2012 di circa il 10 per cento, con punte oltre il 12 per cento in alcuni ambiti territoriali, a fronte di una riduzione di poco superiore al 4 per cento i restanti comuni.

STIMA DELLA MANOVRA COMPLESSIVA A CARICO DEI COMUNI*

	obiettivo 2015 DDL stabilità	quota FCDE rilevante a fini Patto**	quota di riduzione del FSC ***	manovra complessiva	quota FCDE rilevante a fini Patto	quota di riduzione del FSC
regione	(valori assoluti in migliaia)			(valori medi pro capite)		
PIEMONTE	106.693	138.935	81.030	326.658	13,6	19,6
LOMBARDIA	276.888	358.066	194.571	829.526	18,4	21,7
LIGURIA	41.744	34.156	35.381	111.281	23,7	29,4
VENETO	93.158	90.663	85.870	269.692	13,7	16,0
EMILIA ROMAGNA	77.664	73.412	76.777	227.853	20,2	22,6
TOSCANA	82.241	165.081	80.759	328.081	38,0	24,2
UMBRIA	17.150	32.351	16.012	65.513	28,7	21,5
MARCHE	35.566	30.287	28.160	94.012	23,8	24,3
LAZIO	54.395	87.459	46.142	187.996	35,4	21,2
ABRUZZO	24.071	26.410	15.831	66.312	34,9	19,0
MOLISE	7.713	7.930	4.285	19.927	40,5	22,8
CAMPANIA	9.494	311.319	72.843	393.656	39,2	15,2
PUGLIA	22.898	42.575	52.770	118.243	11,2	14,3
BASILICATA	9.560	13.462	8.816	31.838	18,8	18,8
CALABRIA	19.890	83.139	19.112	122.141	60,1	17,6
SICILIA	48.329	138.750	54.850	241.929	39,7	18,5
SARDEGNA	65.522	34.006	38.791	138.318	20,6	31,7
Totale complessivo	992.977	1.668.000	912.000	3.572.977	24,6	20,5
fascia demografica						
fino a 2000	103.194	41.613	35.227	180.034	28,2	23,7
2000-50000	284.107	108.915	102.972	495.993	21,9	20,6
5000-10000	86.336	134.775	108.124	329.235	22,5	17,9
10000-20000	103.893	154.215	128.871	386.979	21,6	18,0
20000-60000	150.674	300.348	190.276	641.298	30,3	19,3
60000-250000	128.620	312.617	167.090	608.328	46,7	23,3
oltre 250000	136.152	615.518	179.440	931.109	83,1	30,6
Totale complessivo	992.977	1.668.000	912.000	3.572.977	24,6	20,5

* stima calcolata su una platea di 4312 enti

** stima calcolata riproponendo la quantificazione del FCDE indicata nella RT al DDL in base alla popolazione osservata e alla distribuzione della mancata riscossione di entrate extratributarie del quinquennio 2009-2013 rilevata dai rendiconti

*** stima calcolata riproponendo la riduzione di 1200 milioni del FSC alla popolazione osservata ed utilizzando il coefficiente di riparto concordato nella Conferenza Unificata del 5 agosto 2014

XVII LEGISLATURA - COMM. RIUNITE V CAMERA E 5^A SENATO - SEDUTA DEL 3 NOVEMBRE 2014

MANOVRA COMPLESSIVA A CARICO DEI COMUNI IN BASE AL LIVELLO DI ACCANTONAMENTO AL FCDE

(in migliaia)

fasce di accantonamento al FCDE (in euro)	n. enti	obiettivo 2015 in base a normativa vigente	obiettivo 2015 DDL stabilità	quota FCDE rilevante a fini Patto	quota riduzione FSC	manovra complessiva
<= 10.000	353	66.899	32.700	2.127	12.494	47.321
>10000 <=50000	1.524	440.932	185.219	42.894	88.947	317.060
>50000 <=100000	859	329.555	119.802	61.102	78.023	258.927
>100000 <=500000	1.192	867.058	243.108	263.539	227.264	733.912
>500000 <= 1000000	187	327.242	76.731	129.725	89.362	295.818
>1000000 <= 10000000	179	796.785	178.436	465.112	213.930	857.478
> 10000000	18	851.030	156.980	703.501	201.980	1.062.461
Totale complessivo	4.312	3.679.501	992.977	1.668.000	912.000	3.572.977

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS del monitoraggio del PSI e dati rendiconti dei comuni

IMPATTO DELLE MINORI ENTRATE RILEVANTI AI FINI DEL PATTO SULLA SPESA CORRENTE

	% media di correzione rispetto a spesa corrente 2010/2012		
	tutti comuni	comuni avvantaggiati dalle nuove regole	comuni penalizzati dalle nuove regole
PIEMONTE	4,6	4,2	8,4
LOMBARDIA	5,6	5,0	8,8
LIGURIA	4,9	4,5	8,1
VENETO	4,5	4,2	9,0
EMILIA ROMAGNA	5,1	4,8	8,5
TOSCANA	6,4	4,9	10,2
UMBRIA	6,0	5,4	9,1
MARCHE	5,6	4,8	8,7
LAZIO	6,9	4,9	10,3
ABRUZZO	6,3	4,7	10,3
MOLISE	7,6	6,1	8,9
CAMPANIA	7,9	4,8	12,3
PUGLIA	4,0	3,7	8,1
BASILICATA	4,5	4,1	8,0
CALABRIA	10,7	5,8	12,7
SICILIA	5,9	4,2	10,2
SARDEGNA	5,2	4,8	10,0
Totale complessivo	5,8	4,6	10,4
abitanti			
fino a 2000	5,7	4,5	10,1
2000-50000	5,5	4,6	10,1
5000-10000	5,9	4,7	10,6
10000-20000	5,8	4,7	10,0
20000-60000	6,6	4,8	11,8
60000-250000	7,4	5,2	10,8
oltre 250000	8,0	5,4	11,2
Totale complessivo	5,8	4,6	10,4

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto

Appendice 5 - Le misure di *spending review* dei comuni

I due decreti che hanno disposto ai comuni misure di revisione della spesa conseguenti al taglio operato sul fondo di solidarietà comunale, presentano criteri di definizione e riparto del contributo differenti, che si riflettono poi in una differenziata distribuzione dell'importo complessivo.

Il taglio di risorse per il 2013 (2.250 milioni) è stato effettuato su base proporzionale rispetto alla media delle spese per consumi intermedi rilevati dal sistema SIOPE per il triennio 2010-2012. Le voci prese in considerazione riguardavano l'acquisto di beni e servizi e l'utilizzo di beni di terzi. Tale riparto ha determinato un contributo ovviamente crescente in base alla popolazione. Circa il 30 per cento del contributo è stato richiesto alle 12 grandi città che anche in termini pro capite distanziano in modo significativo la media nazionale ed anche i comuni della fascia immediatamente inferiore (tra 60.000 e 250.000 abitanti). Con riferimento ai territori la quota maggiore di riduzione è attribuita alla Lombardia seguita dal Lazio (le regioni in cui sono presenti i due comuni con popolazione maggiore) che complessivamente assorbono oltre il 35 per cento del taglio complessivo. Mentre il dato pro capite evidenzia il primato del Lazio (61 euro) e della Liguria (51 euro).

Il taglio aggiuntivo per il 2014 (250 milioni) viene ripartito con lo stesso criterio del 2013, ma tenendo conto della clausola di salvaguardia di cui all'art. 16, c. 6 del DL 95/2012 in base alla quale il contributo pro capite fissato per ciascun comune non può superare la misura massima del 250 per cento della media del rapporto tra le riduzioni calcolate sulla base dei dati Siope 2010-2012 e la popolazione di tutti i comuni appartenenti alla stessa classe demografica.

Il taglio medio pro capite a livello nazionale sale quindi da 40 a 44 euro e si mantengono le stesse proporzioni reciproche interclasse, in particolare il contributo delle città più grandi è doppio rispetto a quello dei comuni di dimensioni più piccole.

Con il DL 66/2014 viene richiesto ai comuni un contributo aggiuntivo che per il 2014 vale 375,6 milioni. Il decreto legge, peraltro, al comma 9 dell'art. 47 modifica i criteri per la ripartizione del contributo: il taglio di 360 milioni è effettuato sulla base delle spese per acquisto di beni e servizi rilevate dal SIOPE nel triennio 2011-2013 (con esclusione dei contratti di servizio per trasporto e smaltimento rifiuti e per altri corsi di formazione); altri 14 milioni vengono ridotti in base alle spese per incarichi di consulenza, studio e ricerca e per i contratti co.co.co; e per 1,6 milioni in base alle spese per autovetture. E' inoltre prevista una correzione peggiorativa nella distribuzione del taglio su acquisti di beni e servizi (+5%) per gli enti che presentano ritardi superiori a 90 giorni rispetto ai tempi medi di pagamento e per quelli che effettuano ricorso agli strumenti di acquisto Consip o alle centrali di committenza regionali in misura inferiore al valore mediano del comparto (di contro beneficiano di una riduzione del taglio del 5% i comuni virtuosi sotto questi aspetti). I criteri così delineati dal legislatore sono stati poi modificati nella Conferenza Stato-città del 5 agosto 2014 al fine di attenuare alcune criticità rilevate. In particolare lo scorrimento della base di riferimento fino al 2013 avrebbe comportato un maggior aggravio sugli enti che più di altri avevano provveduto ad estinguere i propri debiti di natura commerciale usufruendo degli strumenti messi a disposizione dal DL 35/2013. In secondo luogo l'esclusione di alcune voci di spesa precedentemente considerate (contratti di servizio) che avrebbero troppo penalizzato enti di grandi dimensioni. I correttivi concordati quindi riguardano l'introduzione di una clausola di salvaguardia pari al 20 per cento del taglio disposto dal DL 95 ricalcolato al netto delle voci escluse dal DL 66; l'applicazione del criterio riferito agli acquisti centralizzati solo per i comuni al di sopra dei 10.000 ab. e la riduzione del taglio per i comuni colpiti dagli eventi sismici del 2009 e del 2012.

DISTRIBUZIONE DEL CONTRIBUTO DI SPENDING REVIEW
A CARICO DEI COMUNI IN ATTUAZIONE DEL DL 66/2014

(in euro)

dimensione/area	enti virtuosi per tempi medi di pagamento		enti non virtuosi per tempi medi di pagamento	
	contributo spending review	premieria	contributo spending review	penalizzazione
fino 2000	11.331.846	- 96.988	1.989.438	90.977
nord	5.869.534	- 50.245	408.115	18.658
centro	1.526.542	- 13.063	416.161	19.033
sud e isole	3.935.770	- 33.680	1.165.162	53.286
tra 2000 e 5000	32.712.359	- 279.917	4.602.930	210.500
nord	18.214.902	- 155.870	898.888	41.105
centro	4.590.433	- 39.272	979.847	44.811
sud e isole	9.907.024	- 84.775	2.724.195	124.584
tra 5000 e 10000	33.183.434	- 283.963	5.543.519	253.519
nord	19.840.327	- 169.785	747.880	34.205
centro	5.645.891	- 48.318	1.287.299	58.870
sud e isole	7.697.216	- 65.860	3.508.340	160.444
tra 10000 e 20000	38.833.169	- 331.608	7.567.299	338.910
nord	22.201.949	- 189.826	1.022.019	46.107
centro	7.455.358	- 64.079	1.743.963	78.197
sud e isole	9.175.862	- 77.703	4.801.317	214.606
tra 20000 e 60000	54.522.267	- 466.876	15.732.886	712.535
nord	25.501.286	- 218.107	1.734.915	78.809
centro	12.575.855	- 108.597	4.675.728	212.579
sud e isole	16.445.126	- 140.172	9.322.243	421.147
tra 60000 e 250000	45.227.841	- 395.832	12.081.798	548.422
nord	22.627.043	- 197.835	468.388	22.267
centro	11.024.149	- 96.329	2.248.658	103.538
sud e isole	11.576.649	- 101.668	9.364.752	422.617
oltre 250000	81.204.241	- 688.605	6.426.254	305.498
nord	35.051.906	- 308.791		
centro	37.878.850	- 312.277		
sud e isole	8.273.485	- 67.537	6.426.254	305.498
Totale complessivo	297.015.157	- 2.543.789	53.944.124	2.460.361

L'effetto distributivo connesso all'adozione dei criteri suddetti risulta crescente, in valore assoluto, rispetto alla dimensione degli enti, mentre mostra un chiaro andamento a U in termini pro capite, rispecchiando l'andamento della spesa corrente complessiva. Tuttavia la modifica dei parametri di riparto del taglio di cui al DL 66/2014 ha determinato un incremento di riduzione più significativo nei piccoli comuni (+17,8%) contro il 12,4 delle grandi città. L'aggravio del taglio per i comuni con forti ritardi nei tempi medi di pagamento è di oltre 2 milioni, equivalente alla riduzione concessa ai comuni virtuosi per i quali tuttavia il beneficio vale solo lo 0,8 per cento del contributo.

NUMEROSITÀ DEGLI ENTI PER CRITERI DI VIRTUOSITÀ

dimensione/area	n. enti	enti virtuosi per rispetto tempi medi di pagamento	enti virtuosi per acquisto di beni tramite Consip o altre centrali di committenza
fino 2000	1317	1118	
nord	638	603	
centro	174	136	
sud e isole	505	379	
tra 2000 e 5000	1851	1619	
nord	953	910	
centro	253	210	
sud e isole	645	499	
tra 5000 e 10000	1021	866	
nord	534	515	
centro	150	122	
sud e isole	337	229	
tra 10000 e 20000	627	518	288
nord	299	287	54
centro	104	85	159
sud e isole	224	146	75
tra 20000 e 60000	377	285	187
nord	134	127	70
centro	76	55	43
sud e isole	167	103	74
tra 60000 e 250000	82	63	58
nord	27	26	22
centro	20	16	16
sud e isole	35	21	20
oltre 250000	12	11	7
nord	6	6	5
centro	2	2	1
sud e isole	4	3	1
Totale complessivo	5287	4480	540

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Conferenza Unificata 5/8/2014

PAGINA BIANCA

ALLEGATO 2



CNEL

CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

**“Nota di Aggiornamento del Documento di Economia e Finanza
2014 e Disegno di Legge di Stabilità 2015”**

Osservazioni e Proposte

Assemblea, 3 novembre 2014

Iter del documento

Il presente documento è stato predisposto dal CNEL in ottemperanza all'art. 10 della legge 30 dicembre 1986, n. 936, recante “ sul Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro” e ss.mm.ii.

Le attività istruttorie sono state svolte dalla Commissione istruttoria per la politica economica, le politiche europee e la competitività del sistema produttivo - I, nelle riunioni tenutesi il 1, 8, 16 e 30 ottobre 2014, cui hanno partecipato i Coordinatori ed i Consiglieri delle altre Commissioni istruttorie.

Le osservazioni e proposte, qui presentate secondo un puntuale elenco, sono state approvate dalla Commissione I nella seduta del 30 ottobre 2014 e, in via definitiva, dall'Assemblea del 3 novembre 2014.

1. L'indice generale della variazione sui dodici mesi dei prezzi al consumo in Italia è andato rapidamente scendendo: in un anno – da giugno a giugno - la variazione è passata da +1,4 a +0,2. Al netto dei prodotti energetici la variazione è meno negativa, ma ugualmente significativa. Tra agosto 2013 e agosto 2014 i prezzi sono diminuiti dello 0,1 % e le aspettative si orientano alla stabilità o alla discesa. Le aspettative sono l'aspetto più preoccupante della situazione: se infatti si attendono prezzi stabili o in discesa la domanda viene rinviata e, conseguentemente, produzione e investimenti non decollano.

2. La situazione è conseguenza di un lungo periodo di stagnazione. Mentre nel 1937, a otto anni dall'inizio della Grande Crisi del 1929, il PIL pro capite dell'Italia in termini reali aveva recuperato i livelli pre-caduta, le più aggiornate proiezioni del DEF prevedono che nel 2015 il PIL reale procapite sarà sotto i valori pre-crisi per oltre il 10%. Per quanto riguarda specificamente gli investimenti il Governatore della Banca d'Italia ha ricordato, recentemente, che tra il 2007 e il 2013 la caduta degli investimenti privati e pubblici è stata rispettivamente del 25% e del 30% contro una media complessiva europea del 20%.

3. Si tratta, per l'Italia, di una crisi severa nelle manifestazioni, durata negli effetti, e nuova nella sua origine strutturale nel senso che non siamo in presenza di una normale oscillazione ciclica, ma di una manifestazione di cambiamenti strutturali che incidono sui sistemi produttivi esistenti e impongono modifiche, ristrutturazioni, recuperi di produttività e di competitività, non riassorbibili attraverso automatici aggiustamenti del mercato, ma attraverso un insieme di investimenti, pubblici e privati, che non sono realizzabili in presenza degli stringenti vincoli di bilancio che derivano da una interpretazione burocratica delle regole europee.

4. Quelle attuali sono “circostanze eccezionali” che, come sostiene con forza il Governo italiano, secondo spirito e lettera dei Trattati, dovrebbero indurre a sfruttare al meglio i margini di flessibilità nel percorso di aggiustamento fiscale. Le attuali regole della UE (Six Pack) consentono, infatti, margini di flessibilità nei bilanci pubblici nazionali in presenza di “eventi economici avversi e inattesi che provocano conseguenze sfavorevoli sulle finanze pubbliche” e di “circostanze eccezionali” che la Commissione Europea deve valutare, escludendo qualunque automatismo interpretativo in entrambe le fasi (preventiva, correttiva) del PSC (Patto di Stabilità e Crescita). Nella versione originale del PSC veniva definita “severa” una fase ciclica in cui il PIL avesse registrato una caduta di almeno il 2%. Dal 2005 il punto di riferimento è stato meno rigidamente definito come “una perdita accumulata del prodotto durante un periodo prolungato di crescita molto bassa del PIL rispetto al divario fra potenziale ed effettivo (*output gap*) (art. 2.2, Regolamento (CE) 1467/97 e successive modificazioni). L'art. 2.3 dello stesso Regolamento impone alla Commissione di valutare “tutti gli sviluppi rilevanti del medio periodo”, con riferimento ad elementi come la produttività totale dei fattori,

la ricchezza netta e i debiti del settore privato, la qualità della spesa pubblica primaria (corrente e in conto capitale), l'invecchiamento della popolazione, l'impatto previsto delle riforme istituzionali. Sono parametri e valutazioni che consentirebbero una maggiore capacità di intervento della finanza pubblica italiana.

5. La Commissione ha, invece, sempre rifiutato, da ultimo nell'autunno 2013, l'adozione della "regola d'oro", cioè l'esclusione dal calcolo del deficit annuale degli investimenti pubblici (anche se co-finanziati dalla UE), ribadendo in modo ossessivo la tesi che una simile interpretazione aprirebbe la strada ad un comportamento opportunistico dei governi chiamati a deliberare sulle politiche di aggiustamento fiscale.

6. Si sta allargando la platea degli economisti americani ed europei che criticano le ricette di austerità auto-imposte all'area Euro e avanzano la proposta di una politica fiscale (non solo monetaria) aggressiva, con ingenti tagli di imposte e paralleli (anche se inferiori) tagli di spesa pubblica che potrebbero comportare il superamento della soglia del 3% nel deficit, ma solo temporaneamente, contando sul rientro nei parametri a seguito dei forti effetti espansivi di tale manovre sul PIL, sulla falsariga di quanto suggerisce la buona teoria macroeconomica e di quanto è avvenuto negli USA e nel Regno Unito durante l'attuale fase di crisi.

7. Una simile ipotesi, peraltro, è stata, sinora, politicamente difficile da percorrere, avanzata da un'Italia isolata (non accompagnata da un radicale ripensamento da parte di una maggioranza di paesi membri), in particolare in relazione alla rilevante dimensione del debito pubblico nazionale, al rischio di una nuova esplosione dello *spread*, alla ulteriore lievitazione del costo del debito (che, come proposto in precedenti documenti del CNEL, andrebbe, comunque, aggredito con specifiche misure di gestione del patrimonio), che già oggi incide sui bilanci delle PP. AA. italiane in percentuale quasi doppia rispetto a quella dei principali competitor. In merito occorre tener presente che nel marzo del 2014, nell'ambito della procedura sulla prevenzione e correzione degli squilibri macroeconomici recante i risultati degli esami approfonditi, la Commissione UE afferma che l'Italia presenta per la prima volta squilibri macro economici eccessivi che la espongono al rischio di sanzioni.

8. Ma la situazione appare oggi significativamente mutata e aggravata. Infatti, se sino a qualche mese fa si poteva ipotizzare che la crisi riguardasse solo i paesi deboli dell'area euro, appesantiti dalla instabilità della loro finanza pubblica, oggi, dalle ultime rilevazioni, emerge che il fenomeno è assai più preoccupante perché anche se l'Euroarea non sarà ancora tecnicamente in recessione, per la terza volta dal 2008-09, ci sono segni chiari di un simile fenomeno in diversi paesi. Anche la "locomotiva" Germania si è fermata, sia per la domanda interna persistentemente debole che per il rallentamento del suo export di beni e servizi (particolarmente verso l'Europa che ne assorbe quasi il 60%). Le aspettative delle

imprese e delle famiglie tedesche sono in caduta e i più recenti dati sulla produzione industriale e sugli ordinativi fanno registrare un secco peggioramento. La situazione dell'Unione europea, e in particolare quella della area euro, è, dunque, assai preoccupante e 6 paesi (tra i quali la Francia) annunciano di non essere in condizione di rispettare il vincolo del 3%.

9. La memoria va agli anni '30. Anche allora si manifestò un poco noto fenomeno di deflazione, e le banche centrali e i governi reagirono in modo sbagliato, stringendo la politica monetaria e quella di bilancio. Le conseguenze politiche e sociali furono enormi, e alla fine sfociarono nella guerra. Senza l'epilogo devastante della guerra, in anni più recenti, anche il Giappone ha vissuto una simile esperienza, che ne ha interrotto il grande sviluppo. Come argomenta lo stesso *Financial Times* (2 ottobre 2014), chiedendo una politica ancor più aggressiva da parte della BCE, “la minaccia di una secca deflazione nell'Eurozona non è un segno di crescente competitività, bensì una calamità”.

10. Le forze sociali non ipotizzano la rinuncia ad una seria politica di revisione delle politiche di bilancio, intesa non come strumento di occasionale recupero di risorse per ridurre il deficit e/o il prelievo fiscale ma come strumento permanente di riqualificazione della macchina pubblica (a partire da politiche di riequilibrio del carico fiscale che alleggeriscano il prelievo sul lavoro e sulle imprese, da finanziamenti più adeguati alla ricerca, all'innovazione, alla formazione, alla modernizzazione delle infrastrutture e dei servizi ai cittadini e alle imprese). Tale politica deve, peraltro, essere accompagnata da interventi anticiclici, monetarie di bilancio, che modifichino rapidamente le aspettative, a partire da quella del tasso di inflazione il cui valore-obiettivo è fissato, non casualmente, nelle regole della BCE, in funzione di una prospettiva di crescita, al 2%.

11. Il CNEL riafferma con forza che “i nodi” dell'economia italiana si possono risolvere solo in una prospettiva di rilancio dell'Unione Europea attraverso politiche più integrate. In tale prospettiva, si muovono le scelte innovative contenute nel DEF che, il Governo avrebbe dovuto difendere con maggiore determinazione nel recente negoziato con la Commissione. Il carattere espansivo della manovra risulta, infatti, ridimensionato in misura significativa nella versione modificata a seguito del confronto in sede europea, e la sua concreta dimensione potrebbe ulteriormente ridursi in relazione alle verifiche previste per novembre. Un contributo ad una maggiore capacità espansiva potrebbe, invece, venire dalla piena operatività e dalla ripartizione del programma di investimenti per 300 miliardi di euro, annunciato dal Presidente Juncker. Anche in relazione al ruolo che gli investimenti pubblici hanno nell'innescare delle politiche di sviluppo è, dunque, indispensabile che il Governo segua con particolare attenzione lo sviluppo della trattativa.

12. La legge di stabilità e i provvedimenti urgenti in discussione, che con tale legge fanno sistema, contengono misure che hanno il dichiarato obiettivo di

muoversi in tale direzione ma non paiono sempre le più idonee a realizzare tale proposito. Sono certamente rivolte a obiettivi di sviluppo la reiterazione della agevolazione di 80 € per il 2015 per i lavoratori dipendenti con minor reddito, che può determinare una crescita della domanda interna; gli interventi per la riduzione del costo del lavoro, che riducono i costi di produzione, e quelle che incentivano la stabilizzazione dei nuovi assunti, le misure per superare le vischiosità delle procedure di spesa determinate dal contenzioso amministrativo e/o giudiziario (anche attraverso il superamento della duplicità della giurisdizione ordinaria e amministrativa) e quelle, correlate, del patto di stabilità interno, per adeguare le capacità di spesa di Regioni ed Enti Locali in materia di opere pubbliche, quelle volte ad adeguare la funzionalità della Pubblica Amministrazione, e, in particolare, della scuola.

13. Si tratta di misure che, in parte, vengono finanziate attraverso l'utilizzazione dei margini di flessibilità consentiti alle manovre finanziarie degli Stati (sia pur dentro il limite di un disavanzo che non superi il 3% del PIL nominale) “in presenza di <eventi economici avversi e inattesi che provocano conseguenze sfavorevoli sulle finanze pubbliche> e di <circostanze eccezionali>”. Non meno condivisibili sono le norme che contengono modifiche, sia pur marginali, di redistribuzione del carico fiscale (tassa sui giochi) e di recupero di evasione che potrebbe fornire risultati ben più significativi. Una parte del finanziamento deriva, peraltro, da misure di controllo e riduzione, della spesa delle Amministrazioni Centrali e di quelle Regionali e locali che andrebbero meglio sostenute in primo luogo con l'attuazione rigorosa delle riforme istituzionali approvate (come, ad esempio, la gestione associata delle funzioni degli Enti Locali e la riduzione delle società da essi controllate e la riformulazione del bilancio per missioni e programmi) e di quelle in corso di approvazione. Ma poiché decisiva diviene la praticabilità e sostenibilità nel tempo di tali misure di riduzione della spesa e della pressione fiscale, in particolare in relazione al delicato rapporto tra il rispetto degli equilibri generali dei bilanci delle Pubbliche Amministrazioni (di cui all'articolo 81 della Costituzione) e l'autonomia di bilancio di Regioni ed Enti Locali garantita in termini finanziari ma anche tributari (a norma dell'articolo 119 della Costituzione), sarebbe auspicabile che, in un clima di leale cooperazione tra i diversi livelli di governo, nel corso dell'ulteriore iter del provvedimento si applicassero rigorosamente le procedure di cui all'articolo 5 della legge 42/2009 che individuano nella Conferenza per il coordinamento della finanza pubblica la sede per la “definizione degli obiettivi di finanza pubblica per comparto, anche in relazione ai livelli di pressione fiscale e di indebitamento”. Una simile procedura estesa anche alle “procedure per accertare eventuali scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica” e alla “attivazione degli eventuali interventi necessari per il rispetto di tali obiettivi” consentirebbe, in particolare, di evitare il rischio che la garanzia degli equilibri di bilancio dei livelli regionali e locali di governo sia realizzata mediante una modulazione in aumento delle addizionali IRPEF, con conseguenze contraddittorie rispetto al dichiarato obiettivo di incrementare il

reddito disponibile delle famiglie. Del tutto in controtendenza rispetto all'esigenza di accrescere la produttività della pubblica Amministrazione appare "la proroga anche per l'anno 2015 del blocco della contrattazione" del pubblico impiego che, già operante per un periodo triennale dal 2010, è stata successivamente prorogata per periodi annuali accentuando le difficoltà nella programmazione di una riorganizzazione più efficiente degli uffici e dei servizi. Una nuova stagione contrattuale dovrebbe essere anche lo strumento per riformare quegli automatismi incrementali, sempre più insostenibili, che hanno caratterizzato i rinnovi contrattuali in questo campo.

14. Una nuova stagione contrattuale dovrebbe essere anche lo strumento per riformare il sistema della contrattazione anche nei settori della Pubblica Amministrazione.

15. Nella direzione dello sviluppo possono fornire un contributo politiche sia funzionali all'espansione della domanda come quelle che hanno favorito una maggiore disponibilità ai titolari di redditi da lavoro dipendente al di sotto dei 26.000 €, sia quelle volte a eliminare la componente lavoro dal calcolo della base imponibile IRAP sia quelle volte ad anticipare decisioni di investimento, che sarebbero altrimenti rinviate nel tempo, come l'erogazione di incentivi automatici a fronte degli incrementi di spesa per R&S. Simili misure potrebbero avere un effetto espansivo nel breve periodo. Il CNEL ritiene che, per quanto riguarda il primo intervento meglio avrebbe giovato, anche al fine di garantirne maggiormente la strutturalità, una adeguata rimodulazione a tal fine della detrazione fiscali oggi spettante, idonea a garantire gli 80 €. Nella stessa direzione potrebbe andare la progressiva estensione di tale beneficio ai pensionati, a partire da quelli a più basso reddito e al di sopra di determinati livelli di età. Per quanto riguarda, invece, la previsione di una "deduzione integrale, agli effetti IRAP, del costo complessivo sostenuto per lavoro dipendente a tempo indeterminato" il CNEL rileva che tale norma vada letta insieme a quella che "ripristina, a decorrere dal periodo di imposta successivo a quello in corso al 31 dicembre 2013, le misure delle aliquote IRAP vigenti antecedentemente all'entrata in vigore del decreto legge 24 aprile 2014, n. 66" (come convertito dalla legge 23 giugno 2014, n.89). Tale norma determina una effettiva riduzione del peso della componente lavoro sui costi di produzione ma il ripristino della aliquota base del 3,9 riduce la dimensione dell'effettivo beneficio sui complessivi costi aziendali. Al di là degli aspetti quantitativi preoccupa soprattutto il fatto che, confermando la scorretta prassi di violazione dello "Statuto del contribuente", la retroattività della norma che investirà anche le nuove agevolazioni e, introducendo un elemento di incertezza nella programmazione fiscale delle imprese, ne indebolirà le caratteristiche strutturali. C'è infine da considerare il fatto che la esclusione della componente lavoro dalla base di calcolo dell'IRAP dovrà essere necessariamente estesa al lavoro stagionale in quei settori nei quali esso rappresenta la forma ordinaria del rapporto di lavoro.

16. Occorre, peraltro, avere consapevolezza che tali interventi non intaccano la cronica dispersione dei fondi tra progetti e tra imprese di scala troppo piccola per migliorare la competitività tecnologica dell'Italia rispetto ai concorrenti più agguerriti. Parte degli incentivi dovrebbero, quindi, essere destinati, anche mediante l'utilizzazione del fondo per lo sviluppo sostenibile, a imprese che partecipano a progetti-programmi di ricerca industriale congiunta con altre imprese e centri di ricerca, inclusi i progetti co-finanziati nel quadro della strategia di Europa 2020. Tali interventi dovrebbero collocarsi all'interno di un organico "patto per la produttività" che spinga il nostro apparato industriale e dei servizi a impegnarsi in innovazioni organizzative di processo e di prodotto, in cambiamenti organizzativi e gestionali, in miglioramento del capitale umano. Occorre, dunque, una politica industriale non dirigista e capace di far leva su potenzialità già espresse dal sistema produttivo del Paese. In tale prospettiva una parte delle risorse destinate dalla manovra alle imprese potrebbero essere specificamente finalizzate a favorire la capitalizzazione delle imprese (in particolare attraverso l'apporto di capitale proprio dell'imprenditore), a incentivarne una crescita dimensionale appropriata - per settore merceologico e mercato di sbocco dei beni e dei servizi - anche attraverso il sostegno delle reti di impresa, nonché ad assicurare un'adeguata transizione generazionale. In particolare occorre, avendo presente la situazione del Mezzogiorno, una strategia mirata ad utilizzare una quota significativa di risorse per garantire l'operatività delle procedure previste dal combinato disposto degli articoli 23 (Fondo per la crescita sostenibile) e 27 (Riordino della disciplina in materia di riconversione e riqualificazione produttiva di aree di crisi industriale complessa) del decreto legge 22 giugno 2012, n. 83 (come convertito dalla legge 7 agosto 2012, n. 134). Anche in tale campo gioverebbe un migliore coordinamento tra le politiche centrali e quelle regionali e locali. In relazione al Mezzogiorno preoccupa la previsione, contenuta nella "variazione alla nota di aggiornamento del DEF 2014", secondo la quale una parte delle risorse necessarie per rispettare i nuovi impegni europei (500 milioni di €) sarà reperita attraverso il taglio dei fondi destinati al cofinanziamento dei programmi realizzati con i fondi strutturali europei.

Il decreto "Sblocca Italia" dell'agosto di quest'anno individuava una serie di interventi di promozione per l'internazionalizzazione delle imprese. Il finanziamento di tali interventi per il triennio 2015-2017 veniva demandato alla legge di stabilità che, tuttavia, non ha previsto tali stanziamenti ma, anzi, ridotto la disponibilità per l'ICE di 4 miliardi. Tale decisione appare contraddittoria e dannosa, specie in un contesto come quello attuale dove si dovrebbero incrementare le azioni per assicurare una maggiore presenza del "*made in Italy*" nei mercati in crescita.

17. In materia di politiche del lavoro le misure di incentivazione del lavoro a tempo indeterminato, contenute nella legge di stabilità, e quelle derivanti dalla delega sulla riforma del lavoro, in corso di esame parlamentare, andranno raccordate, in termini normativi e temporali, al fine di evitare distorsioni e di

garantirne la strutturalità, e l'immediata operatività, ad iniziare dalla congruità delle risorse previste dalla legge e destinate al finanziamento del "Jobs Act" mentre sono assenti le risorse per finanziare l'attuale sistema degli ammortizzatori sociali.

18. In relazione alla inadeguata offerta di politiche verso la famiglia, particolarmente per l'infanzia, gli anziani e i disabili, si pone, con molta urgenza, l'esigenza di recuperare risorse per una offerta più adeguata di moderni servizi sociali. Sempre in relazione alle prestazioni sociali contrarietà desta la scelta di "aumentare il livello di imposizione previsto per il risultato maturato di gestione delle forme pensionistiche complementari" che pare in controtendenza rispetto all'esigenza di aumentare, rispetto al prevedibile andamento del trattamento delle forme ordinarie di pensione, l'incentivazione a costruire robuste forme di pensione integrativa.

Risulta, inoltre, incomprensibile l'ulteriore aumento dell'imposizione sui risultati di gestione delle casse di previdenza private (quali quelle professionali) che incide direttamente sulle future pensioni di primo pilastro di milioni di lavoratori autonomi.

19. Le attuali misure di agevolazione fiscale vanno inserite, anche a partire dalla rapida attuazione delle misure contenute nella delega fiscale già approvata dal Parlamento, in un'organica riforma del sistema del prelievo che va impostata con respiro pluriennale, con la piena responsabilizzazione di tutti i livelli istituzionali e resa funzionale alla crescita e all'equità.

20. Il CNEL, infine, avendo ben presente il quadro normativo nel quale si colloca l'istituzione, anche in termini costituzionali, ritiene che la formulazione dell'articolo 25 (che rischia di pregiudicare l'equilibrio delle rappresentatività delle componenti, stabilita dalla legge e il numero legale nelle riunioni), sia incompatibile con il vigente regime costituzionale. Dal punto di vista costituzionale il CNEL è la sua Assemblea. La previsione di una disciplina finanziaria che, eliminando in particolare tutte le spese connesse all'esercizio delle funzioni istituzionali, impedisce di fatto, il funzionamento dell'Assemblea e equivale alla soppressione del CNEL con legge ordinaria. Anche nel nuovo assetto costituzionale conseguente alla approvazione definitiva della legge di riforma in corso di esame alla Camera lo Stato italiano sarà tenuto alle forme di "dialogo sociale" previste dai trattati dell'Unione Europea, cui l'Italia partecipa. Tale obbligo è ribadito anche nel recente scambio di informazioni, reso opportunamente pubblico dal Governo, nel quale la Commissione, richiama il regolamento (CE) n. 473/2013 (art. 7 - disposizioni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio). Nello stesso Regolamento si ribadisce (art. 1, comma 2) che la sua "applicazione deve conformarsi pienamente all'articolo 152 TFUE e le raccomandazioni adottate a norma del presente regolamento devono rispettare la prassi e i sistemi nazionali vigenti in materia di determinazione delle retribuzioni. Conformemente all'articolo 28 della Carta dei diritti Fondamentali".

L'esigenza di un coinvolgimento delle "formazioni sociali", anche senza la previsione di specifici organismi, è prevista anche nel disegno di legge di riforma costituzionale (approvato dal Senato in prima lettura) che, introducendo specifiche modificazioni nell'articolo 71 della Costituzione, disciplina la "partecipazione" delle stesse "formazioni sociali" alla "determinazione delle politiche pubbliche", con modalità distinte rispetto a quelle previste per il coinvolgimento della generalità dei cittadini.

Con l'art. 25 si prevedono misure con le quali si anticipano gli effetti che conseguirebbero per il CNEL all'atto della definitiva entrata in vigore del nuovo Testo Costituzionale; tale anticipazione è di dubbia legittimità e, impedendo l'attività dell'Assemblea, decisamente incostituzionale.

Si riserva la facoltà — che peraltro compete anche ai singoli Consiglieri — di impugnare per incostituzionalità quella parte dell'art. 25 che surrettiziamente sopprime anticipatamente il CNEL eludendo le procedure previste dalla Costituzione.

Il CNEL ritiene che sia possibile, in modo limpido, andare in simile direzione prevedendo già in legge di stabilità, attraverso una riformulazione dell'articolo 25, la transizione verso le nuove forme del dialogo sociale, per contribuire alla "determinazione delle politiche pubbliche". Andrebbero indicati contenuti e modalità organizzative, anche attraverso la selezione delle funzioni oggi previste nella legge 936/1986 e in altre specifiche disposizioni; andrebbe previsto lo svolgimento dell'attività attraverso forme di stringente sinergia con il complesso delle pubbliche amministrazioni, e una limitata struttura, professionalmente qualificata, di supporto al lavoro dell'Assemblea.

Si deve anche tener conto del fatto che rendendo da subito non operativo il CNEL, si perde la sede istituzionale sulla quale sono stati incardinati i rapporti europei ed internazionali (UE, OCSE, ONU) di competenza del CNEL come definito nella sua legge (art. 10 e 12 della legge 30 dicembre 1986, n. 936).

Con strumenti normativi secondari si dovrebbe, successivamente, provvedere all'allocazione delle ulteriori competenze oggi attribuite al CNEL (DPR) e alla destinazione del personale e dei beni strumentali residui (DPCM).

Si eviterebbe in tal modo il paradosso di una previsione in bilancio di 10 milioni, destinati, implicitamente, per almeno un esercizio, a sole funzioni di auto amministrazione. In tale quadro il Presidente e tutte le rappresentanze presenti al CNEL ribadiscono la propria disponibilità ad esercitare la propria funzione senza alcuna di indennità di carica.

21. Il CNEL si riserva di produrre, in tempi compatibili con il lavoro di analisi, nelle commissioni, della legge di stabilità e dei provvedimenti ad essa collegati, una valutazione delle proposte settoriali attraverso specifici documenti (anche valutando la loro rispondenza alle raccomandazioni formulate a luglio del 2014 dalla Commissione europea e dal Consiglio dei Ministri).

