alleanza delle Cooperative italiane

AUDIZIONE DELL'ALLEANZA DELLE COOPERATIVE ITALIANE NELL'AMBITO DELL'ESAME DEL DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA PER IL 2017

DINANZI ALLE COMMISSIONI CONGIUNTE BILANCIO SENATO DELLA REPUBBLICA E CAMERA DEI DEPUTATI

Roma, 18 aprile 2017

alleanza delle Cooperative italiane

1. LA SITUAZIONE GENERALE

Il DEF 2017 presenta una crescita del PIL positiva e moderata (1,1%) per il 2017, crescita che si consolida rispetto alla fase recessiva passata. Occorre tuttavia proseguire e intensificare questa fase di crescita, a maggior ragione perché può essere inficiata dall'impatto di alcune scelte macroeconomiche esogene che, dal 2018, possono ridurre le prospettive di crescita economica del nostro Paese (e non solo): la politica monetaria espansiva in riduzione e le conseguenze dirette sul tasso di cambio, sulla liquidità bancaria e sul rialzo dei tassi d'interesse, nonché gli shock negativi sul versante del commercio internazionale.

Le componenti della domanda aggregata, consumi ed investimenti, hanno riscontrato segnali di miglioramento, ma non sono ancora a livelli tali da sostenere con forza la crescita: la pressione fiscale, di cui si sono apprezzate le misure di riduzione intraprese, e la ripresa dell'inflazione, non ancora al livello target in Italia, non devono compromettere il trend in corso.

Politiche di sostegno agli investimenti, previsti in crescita ma lontani ancora dai livelli pre crisi, sono sempre più necessarie, così come le politiche volte a favorire i consumi (ad esempio sostenendo i redditi da lavoro) e le misure di contrasto alla povertà, come il Reddito di inclusione (REI).

I miglioramenti nel mercato del lavoro, nei flussi occupazionali, sono positivi e le cooperative hanno dato al riguardo il loro contribuito. Resta tuttavia vivo il tema della produttività che, oltre a ridurre le prospettive di crescita economica dell'Italia, mantiene in prospettiva il costo del lavoro (CLUP) ancora in un trend di crescita.

Di fondo, resta il tema delle finanze pubbliche italiane che, tra vincoli europei da rispettare, spesso eccessivamente stringenti, e atavici problemi, come l'elevato debito pubblico (132,7% del PIL nel 2017, al lordo dei sostegni comunitari), non esenta probabilmente il nostro Paese, anche quest'anno, da una manovra fiscale importante a fine anno: l'indebitamento netto programmatico dovrebbe scendere di un punto di PIL e le clausole di salvaguardia, al momento scongiurate, comunque peserebbero 15 miliardi di euro, a fronte di una flessibilità accordata dello 0,32% di PIL per la gestione dei rifugiati e del terremoto. Oltre a ciò, vi è sempre da tener bene in considerazione il peso del debito pubblico, 67 miliardi di euro di spesa per interessi, laddove aumentano considerevolmente le emissioni a tasso variabile, anch'esse da non ritenere immuni da eventuali rialzi di tassi di interesse.

Si accoglie positivamente l'introduzione nella programmazione degli indicatori di Benessere equo e sostenibile, portando così il nostro Paese a confrontarsi con indicatori che riguardano le disuguaglianze, la partecipazione al mercato al lavoro e la sostenibilità ambientale, temi su cui le cooperative e le imprese sociali incidono sia per il modello di impresa che rappresentano, sia per le esperienze e le iniziative che consolidano.

alleanza delle Cooperative italiane

2. LA SITUAZIONE DEL MOVIMENTO COOPERATIVO

Tra il 2001 e 2016 il numero delle cooperative attive in Italia è passato da 70.029 a 80.636 (+15,1%). Le cooperative sono diffuse in tutte le aree del Paese, anche nel Mezzogiorno, e operano in tutti i settori economici sia tradizionali sia innovativi. Crescono le cooperative giovanili e femminili e considerevole è l'incidenza delle cooperative di stranieri.

Il movimento cooperativo in Italia conta complessivamente oltre 13 milioni di soci e quasi 1 milione e 300mila occupati, di cui il 52,8% è donna. Realizza un giro d'affari aggregato pari a quasi 161 miliardi di Euro (tra cooperative attive e società di capitali controllate).

L'Alleanza delle Cooperative italiane rappresenta, in termini economici oltre il 93% del movimento cooperativo italiano e in termini occupazionali quasi l'85%.

Le cooperative hanno costituito un bacino prezioso di nuove opportunità di lavoro. Si stima che dal 2008 al 2015 il peso occupazionale delle cooperative italiane (e delle società di capitali controllate) sia aumentato del +6,1%. Di contro, il Sistema Italia ha fatto registrare, nello stesso periodo, una diminuzione di occupati pari all'1,7%.

Negli ultimi anni l'intensità dell'aumento degli occupati via via decresce ma sostanzialmente rimane positiva sino al 2014, risulta stabile nel 2015 e in crescita nel 2016 (oltre 1 milione e 122mila addetti- dati ASIA ISTAT).

Lo scenario di fine anno 2016 per le cooperative rappresenta una situazione abbastanza coerente con lo scenario del DEF.

Moderato ottimismo c'è da parte delle cooperative rispetto alla situazione economica del Paese: prosegue il miglioramento del trend occupazionale, aumentano le prospettive positive di incremento degli investimenti (1 coop su 3), i prezzi restano ancora stabili e poche sono le cooperative che prevedono rialzi, il fatturato resta stabile per la metà delle cooperative ma aumentano le cooperative che lo prevedono in rialzo.

Sul fronte bancario iniziano a sentirsi i primi rialzi di spread, possibili movimenti verso l'alto dei tassi d'interesse possono avere effetti negativi.

La domanda è vista non ancora sufficiente ed è il primo ostacolo alla crescita, come resta da ostacolo alla crescita la questione dei **ritardi di pagamento da parte della pubblica amministrazione**, per cui i cinquanta giorni medi di pagamento dei debiti della PA presentati nel documento non sempre attengono a tempistiche realistiche per le cooperative e uniformi nel Paese.

alleanza delle Cooperative italiane

3. LA POLITICA FISCALE

Il Def si muove nella giusta direzione sul piano degli obiettivi e degli indirizzi politici tributari.
Apprezziamo la decisione di aver scongiurato l'**aumento delle aliquote IVA**, che avrebbe avuto effetti depressivi sui consumi; la conferma di alcune misure fiscali orientate alla crescita come l'**ACE** (attenzione però al ridimensionamento dell'operatività dell'istituto); l'estensione dell'agevolazione sui **contratti di rete** e gli incentivi a supporto delle **start up innovative**, che andrebbero quanto prima estese anche all'impresa sociale in attuazione della legge delega di riforma sul Terzo settore.
La riduzione strutturale del costo del lavoro, abbattendo l'effetto del cosiddetto **cuneo fiscale e contributivo**, riteniamo sia un obiettivo fondamentale da perseguire, anche per gli effetti positivi e duraturi che potrebbe avere sul piano occupazionale. Si tratta di un asse di intervento strategico da percorrere quanto prima, individuando adeguate risorse e non circoscrivendo la platea dei lavoratori a soli giovani/donne o facendo essenzialmente leva su incentivi per le nuove assunzioni, comunque apprezzabili (es. soggetti in alternanza scuola-lavoro, bonus sud).
Condividiamo altresì l'intensificazione delle **politiche di contrasto all'evasione**. Ben venga l'accelerazione nel processo di universalizzazione e generalizzazione della **fatturazione elettronica**, così come l'allungamento del regime transitorio cd dello ***splitpayment***, a condizione, tuttavia, che si introducano contestualmente correttivi – immediatamente operativi – idonei a prevenire le distorsioni che la misura genera in capo ai consorzi, sui quali si concentra una eccedenza anomala di Iva da chiedere a rimborso, che ipoteca il futuro dei consorzi stessi ed ingolfa l'attività dell'Amministrazione. Peraltro, un correttivo adeguato era già previsto nella legge di bilancio 2016, che non ha tuttavia avuto attuazione per i ritardi nell'autorizzazione da parte dell'UE.
L'adesione alle politiche di contrasto agli illeciti tributari si accompagna alla richiesta contestuale di **semplificazione e codificazione del sistema tributario**, perché la giustizia tributaria è conseguenza sia del rigore, sia della certezza del diritto e del rispetto delle garanzie dei contribuenti. Entro questa prospettiva, che ci risulta ambisca addirittura ad una **riforma generale della giustizia tributaria** che assicuri maggiore qualità e speditezza del processo, si giustifica anche una **definizione generalizzata delle liti fiscali pendenti**.

Siamo infine convinti che le misure a favore delle imprese possano essere rinforzate da ulteriori e specifici interventi, coerenti con le particolarità delle società cooperative, chiamando così le imprese mutualistiche allo sforzo comune e straordinario di rilancio della crescita del Paese. Si tratta, peraltro, di misure coerenti con le politiche di patrimonializzazione delle imprese e di riduzione della dipendenza delle imprese dal sistema bancario.

alleanza delle Cooperative italiane

Con questo spirito, proponiamo:

- in materia di trattamento fiscale del **ristorno**, di rilanciare il meccanismo previsto dall'articolo 6, comma 2, del d.l. 63/2002, attraverso il quale il ristorno, istituto tipico delle società cooperative, viene destinato ad aumento della quota di capitale sociale di ogni socio cooperatore e non versa alcuna imposta sino al momento del rimborso della quota (quando dovrà versare sulla parte di capitale aumentato attraverso il ristorno un'imposta pari al 26%). Si propone cioè di riformare complessivamente il trattamento fiscale del ristorno, prevedendo che le somme destinate ad aumento del capitale sociale possano essere soggette ad imposta all'atto della loro attribuzione, con l'applicazione di una ritenuta del 12,50 % a titolo d'imposta. Non attendere quindi il rimborso al socio per applicare l'imposta, ma applicarla immediatamente, al momento dell'attribuzione del ristorno ad aumento del capitale, ma con aliquota ridotta. La modifica proposta determina certamente un incremento di gettito per l'Erario;

- sempre in tema di fiscalità del **ristorno**, di introdurre un chiarimento sulla deducibilità fiscale del ristorno anche ai fini della determinazione del valore della produzione Irap, così come avviene in tema di imposta sul reddito;

- sempre in tema di ***workersbuyout,*** di estendere una misura fiscale già presente per l'indennità di mobilità. Infatti, la liquidazione anticipata dell'indennità di mobilità prevista dall'art. 7, comma 5, della legge 223/91, è da considerarsi non imponibile ai fini IRPEF per la parte reinvestita nella costituzione di cooperative: ciò per effetto dell'art. 15, 1° comma, della legge 133/99. Tale agevolazione fiscale, però, non può essere applicata alla possibilità di chiedere l'anticipazione della NASpI perché manca una norma esplicita analoga a quella, appunto, prevista per l'anticipazione dell'indennità di mobilità. Una simile norma andrebbe quindi esplicitamente prevista per i casi di anticipazione della NASpI per associarsi in una cooperativa di lavoro ai sensi del citato art. 8 del D.Lgs. 22/2015;

- in materia di trattamento fiscale del **prestito sociale**, di sopprimere la penalizzazione fiscale delle cooperative sul prestito sociale (comma 465 dell'art. 1 della legge 30/12/2004, n. 311, con il quale si limita la deducibilità degli interessi passivi corrisposti dalle società cooperative sulle somme prestate dai soci persone fisiche). La suddetta limitazione alla deducibilità degli interessi passivi sul prestito sociale concorre con le limitazioni generali alla deducibilità stabilite dall'art. 96 del TUIR. Nelle intenzioni del Legislatore dell'epoca, la penalizzazione si giustificava in quanto "simmetrica" al trattamento di favore goduto dai soci delle cooperative. Tuttavia, tale supposto vantaggio oggi è completamente svanito, essendo l'aliquota di tassazione degli interessi attivi percepiti dai soci delle cooperative in tutto e per tutto equiparata all'aliquota ordinaria delle rendite finanziarie che è stata elevata per tutte i redditi finanziari al 26%;

- in materia di agevolazioni al settore edilizio, si evidenzia la necessità di mantenere l'attuale livello di agevolazioni e di reintrodurre misure di incentivo o promozione. Il DEF prevede la

promozione di una crescita inclusiva, attraverso un approccio multidimensionale che punta ad estendersi ad altre dimensioni chiave del benessere e inserisce il benessere equo e sostenibile tra gli obiettivi della politica economica del Governo e utilizza come primi indicatori per misurarlo l'andamento del reddito medio disponibile, della diseguaglianza dei redditi, della mancata partecipazione al mercato del lavoro, delle emissioni di CO2 e altri gas clima alteranti. Riteniamo che nell'ambito di una impostazione di questa natura, le politiche abitative vadano considerate come un una sorta di "infrastruttura sociale" necessaria. L'accesso a un alloggio dai costi sostenibili ("affordable housing" nelle politiche europee) è uno strumento di prevenzione della povertà e, se ben strutturato e gestito, un percorso di inclusione e coesione sociale. Sono state sviluppate recentemente delle metriche piuttosto precise sul cosiddetto impatto sociale degli interventi di Social Housing. Con la crisi e il rallentamento della nuova produzione immobiliare non si è però riusciti a dare una risposta ai bisogni abitativi emergenti rappresentati dalle nuove categorie sociali che non riescono a trovare risposte nel mercato (giovani, lavoratori precari, studenti, stranieri, anziani, city users). Così come non si riesce a dare soluzioni alle nuove esigenze che si affacciano (affitto con riscatto, integrazione residenza e servizi, migliore qualità del contesto abitativo). Nei contesti urbani si assiste all'acuirsi della crescita degli gli squilibri tra centro e periferia. Aumentano i fabbisogni di servizi alla persona e al territorio. Si perdono competitività e occasioni di sviluppo che invece proprio sulla valorizzazione del concetto di comunità e di mixitè potrebbero far innescare processi virtuosi di crescita. La programmazione dovrebbe prevedere tra i propri obiettivi un modello di Housing Sociale che si basa su alcune considerazioni: maggiore integrazione dei modelli di offerta tra casa e servizi alla persona e al territorio in particolare per le "nuove categorie sociali"; incremento della domanda sociale di abitazione anche per l'impoverimento progressivo della classe media spesso senza tutele; a causa della scarsità di risorse nel mercato del Credito si rafforza la necessità di integrazione dell'azione tra Pubblico e Privato. E' in questo senso prioritaria l'attuazione della definizione di alloggio sociale come servizio generale e quindi come standard urbanistico finalizzato al soddisfacimento di esigenze abitative primarie in affitto oppure in proprietà. Ma occorre ricercare e individuare anche soluzioni urbanistiche a basso consumo di territorio centrate sul recupero, sulla trasformazione e sul riequilibrio funzionale. In tale contesto fondamentale risulta la possibilità offerta dalla valorizzazione del Patrimonio pubblico, quale volano essenziale per l'attivazione di processi complessi e integrati di rigenerazione urbana nei quali l'offerta di alloggi sociale sia una parte importante degli obiettivi che devono però guardare anche alla gestione del territorio, ai servizi alla persona e all'innovazione della qualità urbana. Le misure da mantenere sono quelle relative all'acquisto in classe energetica A o B e quelle relative all'Ecobonus estendendole alle Cooperative di Abitazione (attualmente escluse in modo ingiustificato); sono da reintrodurre misure di incentivo o promozione per la realizzazione di alloggi sociali, come i Bandi rivolti alle Giovani Coppie e a diversi soggetti svantaggiati; risorse per i servizi all'"abitare"; la riduzione dal 10 al 5% dell'aliquota IVA sui canoni di locazione; la proroga per il triennio 2017-2019 delle detrazioni fiscali ai fini Irpef stabilite a favore dei conduttori

di alloggi sociali (dall'art. 7 del decreto-legge 28 marzo 2014, n. 47); consentire ai beneficiari della detrazione fiscale per interventi di efficientamento energetico e di messa in sicurezza sismica/statica degli edifici di cedere il credito ad istituti di credito al fine di ottenere anticipazioni bancarie. Andrebbe inoltre introdotta, in continuità con le normative sul Consumo di suolo e con il Bando Periferie, una misura di fiscalità di vantaggio per la Rigenerazione Urbana che favorisca gli acquirenti di prima casa in interventi di Rigenerazione urbana.

4. LA POLITICA DEL LAVORO

È importante puntare ulteriormente sullo sviluppo della contrattazione di secondo livello, tutta orientata ad incrementi di produttività. Bisogna, infatti, proseguire sulla strada intrapresa in questi ultimi anni, ampliando le misure a favore delle retribuzioni di produttività. In questa direzione opportuno reinserire la **decontribuzione** a beneficio delle imprese delle somme legate alla **produttività**, con relativa fiscalizzazione degli oneri sociali, in un'ottica di riduzione del costo del lavoro (anche se, per le indiscrezioni finora emerse, tali sgravi meriterebbero maggiore attenzione, garantendo quantomeno il meccanismo più favorevole valido fino a qualche anno fa e non limitato ai soli primi 800 euro di premio erogato).
Sotto un altro punto di vista, la previsione di introdurre una decontribuzione destinata ai premi di risultato erogati dalle imprese che coinvolgono pariteticamente i lavoratori nell'organizzazione del lavoro costituisce un incentivo ad obiettivi partecipativi che certamente condividiamo, seppur si traduca anche in una limitazione delle possibilità applicative di un incentivo contributivo che dovrebbe senz'altro corrispondere ad ogni erogazione di premi di risultato. Ci auguriamo, pertanto, che su entrambi i versanti l'attuale previsione tracci un percorso da sviluppare con convinzione.
Quanto alla **previdenza complementare e negoziale,** nel Documento riscontriamo un impegno a "rafforzare e agevolare il secondo pilastro della previdenza integrativa" ma senza dire come. Ci permettiamo di avanzare le nostre proposte sul fronte dell'imposizione fiscale che avrebbero anche il pregio di allinearci alle principali realtà europee. Infatti, come già sottolineato negli anni precedenti, si manifesta sempre più rilevante agire anche sulla previdenza complementare. Quest'ultima potrà effettivamente divenire l'altro pilastro del futuro previdenziale dei lavoratori italiani se sarà adeguatamente promossa anche sul piano del trattamento fiscale. Anche nel nostro Paese l'imposizione fiscale deve passare dall'attuale schema ETT a quello EET, tassando, come avviene nella maggior parte dei paesi europei, solo le prestazioni finali e non i rendimenti maturati in corso d'opera. Inoltre, si dovrebbe aggiornare il tetto, ormai ultraventennale, per le deduzioni fiscali dei contributi versati a previdenza complementare costituirebbe un'ulteriore rilevante passo nella stessa direzione.
Sotto il diverso profilo dell'investimento dei fondi e delle casse previdenziali nell'economia reale (in attuazione delle novelle contenute nelle recenti leggi di bilancio), occorre consentire e favorire investimenti in tutti i settori dell'economia italiana e in tutte le

tipologie di imprese, senza esclusioni o limitazioni aprioristiche. Pensare di restringere a priori l'operatività dei fondi e delle casse a settori, tipologie di investimenti o, peggio ancora, forme di impresa, sarebbe, prima che improduttivo, profondamente iniquo.
Sul tema del **lavoro occasionale,** in sostituzione del regime dei voucher, e in linea con la necessità manifestata nel DEF di "introdurre una nuova regolazione del lavoro accessorio", è necessario individuare una tipologia contrattuale che risponda effettivamente a tutte quelle necessità di servizi non strutturali e occasionali. Qualunque soluzione verrà individuata si ritiene indispensabile attivare/mantenere meccanismi di tracciabilità e stabilire tetti di reddito/anno che identifichino la reale occasionalità della prestazione di lavoro.
Quanto infine alle **politiche attive,** il DEF insiste opportunamente diverse volte su questo fronte che non può aspettare ulteriormente. Bisogna accelerare al massimo, facendo leva su una sana ed equilibrata partnership pubblico-privato. Per quanto ci riguarda non faremo mancare il nostro contributo nell'indirizzare al meglio tali politiche, data anche la nostra presenza nel Consiglio di Vigilanza dell'ANPAL.

Sulle politiche sociali, prestiamo molta attenzione all'**attuazione della riforma del Terzo settore e dell'Impresa sociale.**
La riforma può costituire una ulteriore grande opportunità di sviluppo per il Paese, che come Alleanza intendiamo favorire e sostenere. Siamo convinti però che occorrano paletti contro i furbetti della falsa impresa sociale, affinché non diventi una prateria per elusori e speculatori, che possono diventare impresa sociale, godere dei favori fiscali e destinare infine i patrimoni ad altri fini. Occorre dunque condurre in porto la riforma, specie quella dell'impresa sociale, assicurando che il sistema di vigilanza e sanzione sulle imprese sociali sia quanto più rigoroso ed effettivo, e che non si introducano nel corpo sano dell'impresa elementi spuri in grado di snaturarne la natura di impresa o, peggio ancora, deprimerne la funzione sociale.
Queste finalità possono essere perseguite, con coerenza e razionalità, elaborando una riforma complessiva del Terzo settore (attraverso il Codice del Terzo Settore) che assicuri il corretto e trasparente svolgimento delle attività istituzionali degli enti, senza equivoche (e snaturanti) contaminazioni tra attività di impresa e attività di altra natura.

5. LA RIFORMA DELLA GIUSTIZIA

Quanto al dossier riforma della giustizia, ci preme svolgere osservazioni in tema di **riforma delle procedure relative alla crisi d'impresa.** La proposta di riforma elaborata dalla Commissione Rordorf, fatta propria dal Governo ed approvata dalla Camera, fra le varie cose, estende la procedura alle imprese agricole, riforma i privilegi e, soprattutto, riforma la liquidazione coatta amministrativa, sopprimendola per le cooperative in ipotesi di insolvenza (conservandola solo in ipotesi di sanzione).L'Alleanza, con l'elaborazione di emendamenti specifici, sostiene la necessità di conservare la liquidazione coatta amministrativa, architrave del sistema di vigilanza sulle cooperative, sistema che proprio

nel momento in cui si richiede un potenziamento si vedrebbe indebolito dallo strumento sanzionatorio principale. A tal fine, in linea con gli obiettivi del Governo, l'Alleanza condivide l'opportunità di conservare e razionalizzare la liquidazione coatta.
In ogni caso appare di particolare importanza e interesse, anche in previsione di una sinergia virtuosa con la vigilanza sulle cooperative, il previsto sistema di allerta.

In tema di **gestione dei beni confiscati alla criminalità**,giudichiamo positivamente gli interventi, operativi da qualche giorno, previsti dal Decreto interministeriale MISE-MEF del 4 novembre 2016 (i Fondi ammontano a 21 milioni di euro per le imprese di qualsiasi dimensione ubicate su tutto il territorio nazionale e 20 milioni di euro per le PMI siciliane) a supporto dello sviluppo delle cooperative assegnatarie di beni immobili confiscati e delle cooperative di lavoratori dipendenti dell'impresa confiscata, affittuarie di beni aziendali confiscati. I finanziamenti a tasso zero, per importi compresi fra 50 mila e 700 mila euro, oltre alla garanzia del Fondo Centrale delle PMI su altri finanziamenti sono misure certamente utili per le nostre cooperative.

6. LA POLITICA DELLE INFRASTRUTTURE (in particolare, il nuovo codice degli appalti pubblici)

Il fondo investimenti annunciato con il DEF discusso in Consiglio dei ministri è uno strumento positivo per continuare nello sforzo compiuto negli ultimi due anni sul fronte degli stanziamenti per le infrastrutture. Occorre però trovare la strada giusta per permettere alle risorse di tramutarsi in cantieri.
Il Governo ha aumentato le risorse per gli investimenti pubblici con le leggi di Bilancio degli ultimi due anni (+9,2% e +23,4% nel 2017) ed è positiva anche la ripartizione del Fondo investimenti da 47,5 miliardi annunciata nel DEF, anche se sarà difficile che tali risorse riusciranno a produrre effetti concreti già da quest'anno.
Il punto è che nonostante gli sforzi, i cantieri non aprono in numero sufficiente e i numeri confermano che gli investimenti pubblici, annunciati in crescita del 2% con il DEF dell'anno scorso, sono in realtà diminuiti del 4,5% nel 2016 e ciò soprattutto il mancato apporto degli investimenti degli enti locali.
Infatti, nonostante lo sblocco del patto di stabilità, gli investimenti in conto capitale dei Comuni sono scesi del 15,4% nel 2016. Anche i bandi promossi dai Comuni nel 2016, che avrebbero dovuto produrre cantieri in questi mesi, sono calati del 9,3% in numero e del 35% in valore.

Questo dimostra che bisogna eliminare le strozzature che impediscono ai fondi di trasformarsi in opere.
In particolare, nell'ultimo anno il nuovo Codice degli appalti, i cui principi ispiratori non sono comunque da mettere in discussione, ha prodotto i ritardi negli investimenti ormai

rilevati dai principali osservatori economici, soprattutto a causa della mancata previsione di un periodo transitorio per l'entrata in vigore.
Il decreto correttivo ha affrontato tali temi e ha cominciato a trovare alcune prime soluzioni, a cominciare dal periodo transitorio sui livelli della progettazione delle opere da mettere a gara e all'innalzamento del tetto al contributo pubblico per le operazioni di partenariato pubblico privato.
Rimane invece ancora aperta una questione che rischia di appesantire fortemente un tessuto industriale già fortemente debilitato da anni di crisi: la limitazione all'utilizzo del subappalto nelle realizzazione delle opere pubbliche che impedisce quella flessibilità operativa necessaria per operare su un mercato così instabile come quello italiano.
Su tale rigidità della normativa italiana anche la Commissione Ue ha espresso i propri rilievi rispondendo a un esposto presentato dai costruttori. La richiesta fatta dall'Alleanza delle Cooperative Italiane era quella di tornare quanto meno alla disciplina del vecchio codice e di rimuovere la complicazione dell'indicazione della terna di subappaltatori in gara, ma lo stralcio della proposta inizialmente avanzata dal Governo, ci porterà inevitabilmente verso una procedura di infrazione che si poteva facilmente evitare.
Per il resto, occorre sostenere con decisione l'effettiva partecipazione delle PMI alle pubbliche gare, obbiettivo fondamentale, prima che per l'Europa, per il nostro Paese. In coerenza con tali principi, le regole generali sugli affidamenti dei contratti pubblici dovrebbero assicurare: una dimensione ragionevole dei lotti; una maggiore trasparenza; tempi di gara certi e ragionevoli; l'effettiva applicazione del principio dell'Offerta Economicamente Più Vantaggiosa, senza cedere alla tentazione delle deroghe irrazionali; chiarimenti essenziali sull'affidamento dei servizi sociali e sulle concessioni di servizi sociali;superamento del ricorso improprio agli appalti per servizi espressamente previsti nei Livelli essenziali di assistenza (come ad esempio l'ADI), di natura sanitaria e o socio-sanitaria ad elevata integrazione sanitaria, per ricondurli all'interno dell'istituto dell'accreditamento e delle relative modalità di affidamento (in sintonia con le Direttive Europe, nonché il Titolo II del d.lgs. 502/1992 come riformato dal d.lgs. 229/1999).

7. "COOPERAZIONE 4.0"

Oggi, nella economia della transizione digitale c'è bisogno di un nuovo e più avanzato equilibrio tra capitale e lavoro, dove, senza rinunciare alle innovazioni della tecnologia, queste siano messe al servizio dell'uomo, consentendo la condivisione più larga e democratica possibile dei benefici che ne derivano.

Questo è uno spazio di azione che può essere un'opportunità per diffondere la cultura e la piattaforma cooperativa, come sta accadendo in numerosi Paesi del mondo a partire dagli USA.

Però, nell'immediato, le imprese cooperative esistenti fanno più fatica a innovare in quanto imprese basate prevalentemente sul lavoro invece che sul capitale.

Infatti, mentre l'innovazione tecnologica viene introdotta nelle imprese di capitale perché aumenta l'efficienza diminuendo il costo del lavoro e quindi aumenta i profitti per il capitale, nelle imprese cooperative di proprietà dei soci lavoratori l'innovazione tecnologica si scontra con una evidente barriera che è data dalla diminuzione di reddito per il socio, fino all'estremo della sua eliminazione/ sostituzione con una macchina.

Questo paradosso porta ad una diversa valutazione di impatto dei processi di innovazione tecnologica per le imprese cooperative e a un loro sostanziale rallentamento, e quindi ha bisogno di una sua raffigurazione autonoma rispetto ai percorsi del Programma Nazionale Industria 4.0.

Occorre quindi favorire percorsi autonomi di digitalizzazione delle imprese cooperative e di creazione di nuove imprese basate sulle piattaforme tecnologiche digitali cooperative, di proprietà degli utenti e dei lavoratori, che condividano i profitti in forma mutualistica con chi contribuisce a generarli in rete, salvaguardando i diritti dei lavoratori digitali a tempo parziale e tutelando i diritti alla privacy degli utenti digitali.

(Industria 4.0 e costruzioni) Occorre consentire una piena applicazione delle misure di Industria 4.0 al settore delle costruzioni, con particolare riferimento al sostegno dell'innovazione tecnologica applicata alla capacità di progettazione. Occorre rendere detraibili fiscalmente tutte le spese per nuovi software di modellazione informativa degli edifici (BIM) e la relativa formazione del personale in attività.

(Industria 4.0. e Industrie Culturali Creative e Cooperazione) La rivoluzione digitale modifica anche profondamente le modalità in base alle quali si vanno a definire nuove opportunità e modelli di business. Le politiche Industria 4-0 devono sapere incentivare non solo lo sviluppo digitale e tecnologico ma la capacità da parte delle competenze e delle imprese culturali e creative di esserne fattore rilevante, capace di determinarne opportunità di risposte a nuovi bisogni grazie a soluzioni innovative nell'utilizzo delle tecnologie digitali, dei big data, dei nuovi flussi di relazioni e sistemi di relazioni che la rete produce. E' la costruzione di nuovi modelli di business coerenti con la Smart Specialisations Strategy elemento–obbiettivo trasversale, condiviso delle politiche europee 2014-2020, una componente fondamentale che le politiche e gli incentivi previsti dalle misure industria 4.0 devono sapere declinare in modo innovativo e adeguato. Su questo punto nel Def vi è un vuoto oggettivo da colmare, una logica solo industriale che va profondamente intrecciata e connessa a questi elementi creativi ed innovativi. Una logica per altro che veda la innovazione tecnologica come strumento dell'innovazione sociale sulla quale l'Alleanza delle cooperative con la sua articolata e diffusa presenza nelle industrie culturali e creative, in particolare nell'ambito dell'Heritage e delle Performing Arts e della Comunicazione e Informazione, oltre che nell'indotto di turismo sostenibile che ne può derivare, ha molto da proporre e sperimentare in stretto rapporto con le pubbliche amministrazioni e le comunità locali.

alleanza delle Cooperative italiane

9. FINANZA E CREDITO

Per quanto riguarda il Settore bancario e i relativi interventi, si condivide quanto indicato dal Governo all'interno del Programma Nazionale di Riforme (PNR), in relazione alla massimizzazione dell'efficacia degli strumenti messi a disposizione delle banche, anche attraverso azioni di stimolo al loro utilizzo, per incentivare lo sviluppo del mercato dei crediti deteriorati. In questo delicatissimo terreno occorre evitare la "svendita a valori di mercato" (spesso non sostenibile e comunque economicamente non conveniente per molte banche italiane) e puntare piuttosto a rafforzare ulteriormente le condizioni per la cessione di NPL al "valore economico reale". In tal senso, incentivi fiscali e forme di garanzia statale ancora più robuste e finalizzate a risolvere nel breve-medio periodo la questione dello smaltimento dello stock dei NPL dovrebbero essere urgentemente studiate e adottate.

Si condivide anche il rinnovato impegno sull'educazione finanziaria dei risparmiatori sul quale le BCC da sempre sono impegnate nei territori anche per ragioni statutarie (art. 2). Si condivide altresì la promozione delle iniziative volte a implementare il grado di alfabetizzazione finanziaria dei risparmiatori e l'intervento legislativo dei mesi scorsi apportato al cosiddetto "decreto salva-risparmio" che, ha introdotto nel nostro Ordinamento misure e interventi tesi a sviluppare l'educazione finanziaria, assicurativa e previdenziale, mediante l'adozione, da parte del Ministero dell'economia e delle finanze, di un programma per una "strategia nazionale" al riguardo.

Un adeguato livello di alfabetizzazione finanziaria contribuisce all'efficienza, alla competitività e alla capacità di innovazione del sistema economico, nonché alla stabilità delle interazioni tra i soggetti operanti all'interno dello stesso.

*

Negli ultimi anni sono stati introdotti importanti cambiamenti nella Governance delle banche, tra cui la riforma delle Banche Popolari e delle Banche di Credito Cooperativo e un nuovo codice di condotta per le Fondazioni bancarie.

Tali riforme - oltreché rafforzare la capacità delle banche di raccogliere capitali sul mercato e facilitare lo smobilizzo dei crediti deteriorati - concorrono al consolidamento del settore bancario favorendo le nuove aggregazioni, la trasparenza e la tutelare del risparmio e sostenendo la ripresa economica con servizi più moderni ed efficienti a famiglie e imprese.

In particolare, con la riforma del Credito Cooperativo, il sistema della cooperazione mutualistica di credito, con una storia ultracentenaria alle spalle, è entrato in una nuova fase della sua esistenza.

La riforma infatti, accresce l'integrazione del comparto, favorisce il rafforzamento patrimoniale, e agevola la soluzione di eventuali situazioni di difficoltà nel contesto delle nuove regole europee e dell'Unione bancaria preservandone, al contempo, i caratteri essenziali della mutualità e del localismo.

alleanza delle Cooperative italiane

Le Banche di Credito Cooperativo rappresentano un segmento importante del settore creditizio detenendo una quota di mercato rilevante (23% nel settore artigiano e della piccola impresa manifatturiera; 19% nel settore dell'agricoltura; 18% nell'alloggio e ristorazione (turismo); 13,5% nel settore delle imprese non profit), svolgono un ruolo fondamentale nel sostegno dell'economia locale, finanziando principalmente medie, piccole e micro imprese, che costituiscono l'asse portante del nostro sistema produttivo.

*

Per quanto riguarda invece la legislazione e le istituzioni europee, si condivide la preoccupazione sulla possibilità che la BCE possa terminare il proprio programma di acquisti di titoli sovrani entro la fine del 2018, e si auspica un maggior impegno delle istituzioni italiane nella promozione, all'interno delle sedi europee, del processo di integrazione monetaria e finanziaria, e dell'introduzione di strumenti di condivisione dei rischi tra i Paesi membri.

Ancora a proposito di Unione Bancaria. L'Unione Bancaria è ancora priva del terzo "pilastro", la garanzia europea dei depositi, a causa della resistenza di alcuni paesi che non vogliono assumersi il rischio pro-quota dell'assicurazione dei depositi nelle banche del sud Europa.

In questo 2017, tre fatti potrebbero consentire di recuperare quel senso di realismo e di mutualità comunitaria che da qualche anno sembra ormai smarrito nonostante il suo fondamentale ruolo nel processo di sviluppo dei paesi.

Primo, la riforma di due fondamentali direttive (CRD4 e BRRD) e regolamenti (CRR e SRM), iter avviato il 23 novembre scorso con le proposte della Commissione UE. Secondo, la richiesta da platee sempre più ampie di ridurre il peso inutile e controproducente di regole per banche di piccole dimensioni e con propensione al rischio individuale e rischio di "contagio" oggettivamente ridotti, anche per ragioni di forma giuridica e finalità imprenditoriale (si pensi alle cooperative e cooperative a mutualità prevalente). Terzo, l'assoluta necessità per l'Unione Europea di completare l'Unione Bancaria (terzo pilastro) al fine di recuperare credibilità, anche sul terreno delle regole bancarie e della conseguente politica di supervisione, per non frenare il credito alle micro-piccole e medie imprese meritevoli. Non basta però il completamento così come inizialmente previsto. EDIS, così come impostato dalla Commissione UE, sarebbe infatti solo una sorta di tassa per "sganciare" - in misura peraltro limitata - il rischio delle banche da quello degli Stati sovrani. Il completamento del terzo pilastro dovrebbe invece essere inteso come piena realizzazione della funzione preventiva dei DGS prevista dalla DGSD. Inoltre, in generale si dovrebbe auspicare una maggiore flessibilità applicativa della BRRD e delle norme sugli aiuti di Stato per facilitare e incentivare le azioni e gli interventi preventivi volti ad evitare crisi bancarie nell'Unione, sempre salvaguardando i contribuenti europei dal rischio di dover ricorrere a fondi pubblichi.

Il Parlamento Europeo avvierà a breve il confronto e il risultato del processo di co-decisione, che coinvolge anche il Consiglio, potrebbe almeno in parte soddisfare la voglia di

novità che viene dal mondo delle imprese e da quello delle banche che hanno continuato a finanziarle anche negli anni della Grande crisi.

Il Senato affronterà nei prossimi giorni le COM (2016) 850-851-852-853-854-855 proprio in relazione alle riforme delle principali direttive e dei principali regolamenti sopra citate. La tradizionale sensibilità della Commissione Finanze e Tesoro del Senato per la trattazione delle norme europee nella "fase ascendente" del processo normativo europeo potrebbe in questa occasione conoscere un momento di serio approfondimento e di ampia proposta politica che, tra l'altro, si porrebbe coerentemente con l'esame del DEF-PNR 2017 per i profili bancari.

Le banche cooperative europee - nelle sedi istituzionali proprie - da tempo propongono di passare, nella definizione delle normative e della loro applicazione, da una proporzionalità "caso per caso" (o detail driven) ad una proporzionalità "strutturale", vale a dire da una taglia unica per tutti gli intermediari ad una regolamentazione basata su almeno due livelli.

Già nel 2012 il Credito Cooperativo introduceva nel dibattito il concetto di double rule book in contrapposizione al single rule book, illustrandolo anche in audizioni parlamentari.

Il 2017 sarà pertanto un anno decisivo per correggere alla radice l'approccio strategico della regolamentazione bancaria in Europa e per completare il disegno con l'avvio del terzo "pilastro".

Ci si aspetta che il Governo - con l'indispensabile stimolo e con le proposte di contenuto del Parlamento - si impegni con tutti gli strumenti a disposizione nella direzione auspicata.

*

(Accesso al Credito) In considerazione delle evidenze del minor rischio dei finanziamenti bancari concessi alle imprese sociali, si auspica che venga fissato per tali imprese un assorbimento patrimoniale inferiore rispetto a quello applicato alle imprese operanti in altri settori economici.

Infine, emerge sempre più la necessità di misure che agevolino per le imprese l'accesso al credito al di fuori del sistema bancario, in linea con quanto accade nelle economie più evolute, rendendo le misure di disintermediazione più semplici e meno costose.

(Fondo Centrale di Garanzia per le PMI) Si auspica un celere avvio, anche in fase sperimentale sulla Nuova Sabatini, dell'operatività del nuovo Sistema di valutazione delle imprese basato su un "rating" articolato (in luogo dello "scoring" semplificato attualmente attivo). Questo consentirà di affinare gli accantonamenti di risorse, in relazione alla rischiosità attribuita all'impresa beneficiaria, con conseguente risparmio di risorse pubbliche, oltre che concentrare l'attività di rilascio di garanzie su quelle PMI che per difficoltà temporanee – ma con prospettive di sviluppo – fanno fatica ad accedere al credito. Ad avviso del MISE, la platea di imprese che potrà accedere al Fondo sarà più ampia.

Valuteremo se la revisione della normativa di accesso al Fondo Centrale consentirà di apprezzare correttamente il merito di credito delle società cooperative, caratterizzate per lo scopo mutualistico e non di lucro.

In ultimo, la "Governance" del Fondo Centrale di Garanzia, proprio per l'importanza dello strumento, dovrebbe essere allargata ad un rappresentante dell'Alleanza delle Cooperative Italiane.

(Provvedimenti finalizzati a ridurre lo stock di crediti in sofferenza nei bilanci delle banche) Guardiamo con favore all'adozione di tutti i provvedimenti e procedure che direttamente ed indirettamente consentiranno al sistema bancario di smaltire le sofferenze che attualmente appesantiscono i bilanci delle banche (es. garanzie – GACS – semplificazione delle procedure per il recupero crediti). È solo grazie a tale alleggerimento che potranno riprendere pienamente gli impieghi bancari verso l'economia reale.

(Capitalizzazione)Il tema della capitalizzazione rimane di grande attualità e di interesse del mondo cooperativo. Imprese maggiormente capitalizzate accedono al credito più facilmente.

Strumenti agevolativi finalizzati a consentire alle cooperative l'anticipo finanziario di operazioni di aumento di capitale sociale, riteniamo potrebbero essere assai utili. Tale finalità era stata recepita da una bozza di Decreto ministeriale – aperto a tutte le società di capitali - che prevedeva lo stanziamento di risorse di origine pubblica a sostegno delle operazioni sopra descritte – nella logica del Fondo di rotazione – accanto ad una quota equivalente di risorse private. Auspichiamo l'adozione definitiva di tale Decreto.

(Risorse alternative al credito bancario. Investimenti dei fondi e delle casse previdenziali nell'economia reale) In tema di attivazione di risorse alternative al credito bancario, si concorda sulle misure inerenti l'investimento da parte dei fondi pensione e delle casse di previdenza di parte delle loro risorse nell'economia reale, ma occorre assicurare che di tali risorse possano concretamente beneficiare anche gli enti cooperativi, in coerenza delle loro peculiarità giuridiche e societarie.

(Fondi di investimento a favore di imprese cooperative) La particolare disciplina delle società cooperative in materia di "Governance" societaria, di indivisibilità delle riserve e di trasferimento delle quote, oltre alla limitata propensione all'erogazione di dividendi, hanno sin qui sostanzialmente precluso l'accesso delle imprese cooperative al Fondo Italiano di Investimento SGR. Per superare tale penalizzazione, si dovrebbe consentire che il Fondo Italiano di Investimento – o altro Fondo di investimento pubblico operante a favore delle PMI – possa destinare una quota delle proprie risorse da gestire ai soggetti specializzati promossi dal movimento cooperativo – Fondi Mutualistici ex Legge 59/92 e Società Finanziarie "Marcora" ex Legge 49/85 – la cui attività è finalizzata alla capitalizzazione delle imprese cooperative.

In tema di promozione del cd. ***workersbuy out*** per la soluzione della crisi d'impresa (lavoratori di imprese in crisi che costituiscono una cooperativa per rilevarne l'intera attività o parte della stessa), di garantire la continuità del supporto finanziario alle Società costituite ai sensi della Legge 49/1985 che operano da anni, per il sostegno di tali operazioni (es. Cooperazione Finanza Impresa - C.F.I. - società promossa dall'Alleanza delle Cooperative Italiane). CFI, nel periodo 2011-2016, è intervenuta a sostegno di 53 progetti di wbo, sovente in sinergia con i Fondi mutualistici ex Lege 59/92; altre 50 iniziative circa di tale natura sono state concluse senza l'utilizzo delle risorse di CFI. È sempre opportuno

rimarcare i benefici effetti di questo istituto, auspicando altresì l'introduzione di provvedimenti di sostegno di queste cooperative e dei loro soci, soprattutto nei primi anni di attività (agevolazioni in alla eventuale decontribuzione, alla semplificazione e snellimento di procedure burocratiche, etc.). E' quanto peraltro previsto in una recente risoluzione approvata dalle Commissioni Attività produttive e Lavoro della Camera dei deputati, che ribadisce l'importanza dello strumento e sollecita Parlamento e Governo ad adottare concreti provvedimenti di sostegno.

10. L'ATTUAZIONE DELLA LEGGE DELEGA DI CONTRASTO ALLA POVERTA'

Il Governo e l'Alleanza contro la povertà in Italia considerano l'approvazione da parte del Parlamento il 9 marzo u.s. della legge delega sul contrasto alla povertà un risultato fondamentale per il nostro Paese, che per la prima volta si dota di uno strumento strutturale di contrasto alla povertà. Ciò nondimeno non ci si può fermare nel percorso di universalizzazione della misura ed occorre assicurare da subito le risorse per ampliare e sistematizzare il Piano di contrasto. Anche nella fase di attuazione vera e propria della delega, occorrerà evitare che si generino meccanismi di trappola della povertà e scommettere di più sugli enti privati nell'erogazione dei servizi di inclusione sociale e lavorativa. Si tratta di obiettivi che ripercorrono i contenuti del memorandum sottoscritto dal Premier Gentiloni e dal Ministro Poletti venerdì scorso.

11. MEZZOGIORNO E AREE INTERNE. LA COOPERAZIONE DI COMUNITA'

Con riferimento al Mezzogiorno, il DEF interviene nel solco dei Patti per il Sud con le Regioni e le Città Metropolitane definiti nell'ambito dell'attuazione del Masterplan, nonché degli interventi urgenti definiti nel Decreto Legge 243/2016 convertito in legge lo scorso mese di Febbraio 2017. A tal uopo si mette in evidenza l'art.7-bis dello stesso decreto che dispone che la quota delle risorse ordinarie delle spese in conto capitale a favore delle otto regioni del Mezzogiorno non sia inferiore al 34% del totale nazionale ovvero abbia un peso analogo a quello che la popolazione del Meridione ha sull'intero aggregato nazionale. Come richiamato nel documento il Rapporto SVIMEZ 2016 ha mostrato come gli effetti della spesa in conto capitale nel Mezzogiorno stimolino processi di crescita, in termini di occupazione e produzione, in misura maggiore rispetto ad altri territori del Paese.
Apprezzabile l'obiettivo di monitorare la realizzazione degli investimenti e l'utilizzo virtuoso dei fondi al fine di evitare ritardi nella realizzazione degli interventi strutturali previsti nei Patti per il sud. Altresì positivo si ritiene il richiamo delle strategie Nazionali di Specializzazione Intelligente, nonché delle Strategie per le Aree Urbane e per le Aree interne.
Tuttavia si ritiene che il DEF sia carente di quella necessaria visione di insieme che individui obiettivi di crescita e coesione verso i quali far convergere tutte le azioni e gli strumenti

messi in campo in favore del Mezzogiorno, ma anche quelli concernenti i vari settori di intervento, tra i quali turismo e agricoltura, richiamati in altri passaggi del documento. Tale carenza rende l'idea che anche i percorsi di attuazione delle riforme cantierizzate e messe in campo dagli ultimi due Governi siano indipendenti e non connesse. Orbene, riteniamo che le riforme siano fondamentali per realizzare un sistema economico strutturato e moderno ambiente necessario per ottenere una crescita stabile e inclusiva, capace di valorizzare talenti, intelligenze e professionalità in grado di accedere, utilizzare e far progredire gli elementi di innovazione tecnologica e, lasciatecelo affermare, culturale. Altresì, però, è necessario che tutte le riforme, le azioni, gli incentivi e gli strumenti siano convergenti verso obiettivi ben definiti nell'ambito di una visione di insieme del Paese e quindi secondo criteri ispirati alla massima coesione territoriale.

Ritenevamo e confermiamo l'idea che il Decreto Legge 243/2016, cd. Decreto Sud, rappresenti il primo passo per l'avvio di un processo di sviluppo del Mezzogiorno organico, unitario, interregionale e soprattutto programmato e scevro dei caratteri di urgenza, temporaneità e occasionalità, prevalenti nelle politiche del passato. Siamo altresì consapevoli che non vi sono grandi risorse aggiuntive a disposizione e che, anzi appare prioritario individuare le risorse per sterilizzare l'aumento delle aliquote iva derivante dall'attuazione della "clausola di salvaguardia". Proprio in virtù di tale questioni auspichiamo l'utilizzo efficace e razionale delle limitate risorse da investire in azioni concrete che favoriscano processi e prodotti che incorporino innovazione e tecnologia in un quadro di crescita armonica dei territori, puntando a valorizzare le eccellenze dei territori (cultura, ambiente, saperi innanzitutto) e sviluppando collaborazioni attraverso una rete che deve crescere ed infittirsi sempre di più. La sfida sarà riuscire ad integrare le competenze esistenti ed investire per introdurre quelle mancanti. Sul punto si ritiene positivo l'obiettivo di ridurre il cuneo fiscale a partire da giovani e donne. Ma da solo, come detto in precedenza, non basta.

Siamo convinti che la cooperazione possa rappresentare il driver attraverso il quale perseguire la partecipazione attiva, l'inclusione e il protagonismo delle persone. Strumento che permetta di accogliere e realizzare le istanze provenienti dai diversi nuclei di cittadini permettendo ad essi di cogliere le opportunità offerte dal sistema degli attori istituzionali ma anche dalla tecnologia. Ecco, forse è questo il paradigma che sostanzia l'innovazione e rende vincente un'idea di prodotto o servizio.

Nell'ambito degli obiettivi di sviluppo occupazionale e produttivo in aree territoriali colpite da crisi diffusa, si propone di definire lo stanziamento specifico di fondi in favore di azioni che, preferibilmente nell'ambito di procedimenti di natura negoziale, definiscano piani unitari di riconversione industriale che valorizzino le potenzialità imprenditoriali locali attuali o emergenti, attraverso strumenti quali prestiti agevolati e interventi di partecipazione al capitale di rischio a favore della nascita, dello sviluppo e del consolidamento delle cooperative erogati tramite le società finanziarie ex legge Marcora. Tale intervento potrebbe assicurare la rotazione delle risorse con un effetto moltiplicatore grazie ad ulteriori mezzi finanziari impiegati.

Tale proposta non scaturisce dalla mera richiesta del movimento cooperativo ma rappresenta quanto programmato ai fini del risultato atteso RA 3.2 del PON Imprese e Competitività che nel decreto in oggetto potrebbe trovare un'applicazione.

alleanza delle Cooperative italiane

Inoltre sarebbe opportuno considerare il potenziamento e la ridefinizione dello strumento Zone Franche Urbane, ampliandone il concetto a Zone economiche speciali che appare una modalità di intervento efficiente per compensare i costi derivanti da deprivazioni territoriali e ambientali, scaturiti anche da eventi calamitosi, che affannano le imprese ivi localizzate.
Si auspica altresì la nascita di un osservatorio culturale che garantisca una migliore conoscenza del settore utile per definire le strategie di politica culturale e turistica. L'osservatorio rappresenterebbe, inoltre, uno strumento fondamentale per supportare la progettualità in campo culturale delle Amministrazioni Pubbliche regionali e locali e orientare l'allocazione degli investimenti su progetti sostenibili e capaci di garantire lo sviluppo di attività di impresa.

Dare piena attuazione alla programmazione 2014/2020 è un obiettivo che deve coinvolgere tutti.
Il DEF presenta uno stato di avanzamento non del tutto soddisfacente relativamente alla spesa degli oltre 51 miliardi di euro di risorse programmate a beneficio delle Regioni d'Italia per FESR e FSE. Il dato medio italiano del costo dei progetti selezionati agli inizi del 2017 risulta pari al 26,1% delle risorse in Italia, le Regioni meno sviluppate sono al 9% delle risorse programmate su FSE e al 34% sul FESR. Spazi per aumentare la spesa, in coordinamento con la tempistica della programmazione, dunque ci sono.
Concentrare le risorse in meno progetti, ma più rilevanti per impatto economico e sociale, è un impegno della programmazione 2014/2020 da rispettare.
I margini di interesse per le cooperative nella nuova programmazione sono tanti (ad esempio, dalle azioni legate alla competitività, al sostegno all'autoimprenditorialità, femminile e giovanile, alla formazione, al sostegno ai *Workers Buyout*, al rafforzamento dell'economia sociale, al "privato sociale" coinvolto nell'erogazione dei servizi, da quelli culturali a quelli socio sanitari e sanitari, alle cooperative che gestiscono beni confiscati), resta il fatto che questa programmazione potrà avere maggiori chance di successo se vedrà, come si spera e come auspicato dai documenti, un maggior coinvolgimento del partenariato economico e sociale, soprattutto in termini di possibilità di avanzare proposte per la spesa efficace e di qualità di questi fondi, nell'interesse di tutti.
In tal senso, il movimento cooperativo si candida a gestire, anche in maniera diretta, alcune azioni previste dai programmi operativi, nell'ottica di un partenariato effettivamente coinvolto nello sviluppo e nella coesione territoriale.
Rispetto alla strategia delle aree interne, si ritiene che l'impostazione delle politiche proposta sia condivisibile, sia negli obiettivi (ridurre lo spopolamento di queste aree, attraverso il miglioramento dei servizi di cittadinanza e un aumento dello sviluppo locale) che nella metodologia. Le cooperative sono presenti, nelle loro varie forme, comprese quelle bancarie, in queste aree interne e possono contribuire alla buona riuscita della strategia, oltretutto nascono sempre più di frequente nuove forme di cooperazione, definite "di comunità", anche in queste aree, che ben si prestano a fornire una risposta

economica e sociale ai bisogni dei cittadini di queste aree. La strategia nazionale è l'occasione per introdurre una **LEGGE NAZIONALE QUADRO SULLE COOPERATIVE DI COMUNITÀ,** quale strumento elettivo per la liberazione delle energie dormienti in aree in forte difficoltà, contrastando il progressivo abbandono delle aree interne e il degrado delle aree urbane. Infatti, onde razionalizzare ed uniformare la legislazione regionale, che sta intervenendo in maniera alquanto disordinata sul tema: è quanto mai opportuna una legge quadro; che fornisca una definizione uniforme di cooperativa di comunità, quale status (non un nuovo tipo di cooperativa) che può essere assunto da qualsiasi tipo di cooperativa in territori o situazioni di grave difficoltà economica e sociale; che semplifichi lo svolgimento contestuale di attività ad oggetto plurimo e con pluralità di scambi mutualistici.

Sul piano più generale, tuttavia, segnaliamo un sostanziale ritardo nell'attuazione della strategia, che procede in maniera difforme sul territorio nazionale, e riteniamo importante il coinvolgimento dal basso del partenariato per la buona riuscita della strategia.

Anche rispetto allo stato di avanzamento dei Patti per il SUD, occorre dare piena e rapida attuazione ai progetti accordati, valorizzando anche qui il ruolo del Partenariato, e spendendo efficacemente le risorse appostate, visto che la ripresa del Mezzogiorno accelererebbe la ripresa dell'intero paese.

I temi da aggredire sono noti: internazionalizzazione, capitalizzazione, accesso al credito e sistema delle garanzie, aggregazione imprenditoriale, sostegno all'autoimprenditorialità, soprattutto giovanile e femminile, politiche di inclusione sociale e lotta alla povertà, sistemi incentivanti per il raccordo tra mondo della ricerca e mondo imprenditoriale, rafforzamento delle reti formative e universitarie.

12. L'AGRICOLTURA E LA PESCA

Tra le misure riguardanti l'agricoltura evocate nel PNR, molte sono di interesse per la cooperazione agricola ed agroalimentare.

Nell'ambito della attuazione delle leggi delega di cui alla legge n. 154/2016 (c.d. collegato agricolo) è necessario ripristinare una **interpretazione della legge sull'orientamento e la modernizzazione della agricoltura** che sia aderente alla volontà del Legislatore per scongiurare interpretazioni giurisprudenziali che minino la reale possibilità di fare aggregazione e non ostacolino lo sviluppo delle imprese di tipo cooperativo.

Inoltre, per quanto riguarda la revisione delle disposizioni in merito agli strumenti di tutela del rischio, si ritiene importante che si possa dare impulso alla formazione di **società di mutuo soccorso tra imprenditori agricoli individuali** per tutelarsi contro perdite di reddito dovute a crisi di mercato o alla forte volatilità dei prezzi delle materie prime nei mercati internazionali.

Riteniamo inoltre opportuno un intervento che, al fine di dare un nuovo impulso alle **cooperative di conduzione terreni**, semplifichi la formazione di cooperative tra

imprenditori agricoli che intendono conferire tutta o parte della loro azienda in comune per una conduzione associata.
Inoltre è necessario prevedere per le cooperative agricole e per le imprese agricole misure di tipo fiscale alternative a quelle introdotte con l'ultima legge di bilancio (super ed iperammortamento) in quanto non utilizzabili per le imprese che non hanno bilancio in quanto adottano il regime fiscale catastale e per le imprese che non hanno scopo di lucro e quindi non fanno utili. Una alternativa potrebbe essere quello di prevedere un credito di imposta da compensare con le voci che si trovano in F24 eventualmente anche con gli oneri contributivi al fine di incentivare l'assunzione di manodopera contemporaneamente alla effettuazione di investimenti.

Quanto al **contrasto del lavoro irregolare in agricoltura,** dopo la introduzione di una nuova fattispecie di reato, quella dello sfruttamento della manodopera di cui all'articolo 603-bis del codice penale, sarebbe opportuno introdurre anche misure che prevengano il ricorso a forme di lavoro irregolare, dando tuttavia maggiore certezza giuridica alle cooperative agricole ed agroalimentari che intendessero attivare tali servizi. Peraltro, si registrano contraddizioni e disarmonie tra la nuova legge penale e le norme in materia di igiene e sicurezza, nonché con talune disposizioni della contrattazione collettiva, che aumentano i profili di incertezza ed ai quali è quanto mai urgente apportare correzioni.

Quanto al settore **pesca**, segnatamente per i riflessi che ha nel comparto la riforma delle concessioni demaniali e dei relativi canoni concessori, sarebbe auspicabile l'estensione dell'oggetto della delega anche alla revisione ed al riordino della normativa relativa alle **concessioni per la pesca e l'acquacoltura**. Infatti riteniamo non più rinviabile la completa revisione della normativa in materia al fine favorire la corretta programmazione degli investimenti superando così il regime di proroga delle concessioni demaniali al 2020 di cui all'art. 1, comma 18, del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 194, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2010, n. 25, così come modificato dall'art. 1, comma 291, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014). Quanto al tema dei canoni, occorre altresì che Governo e Parlamento provvedano alla determinazione di un ammontare sostenibile in grado di consentire alle imprese di acquacoltura una programmazione economica e finanziaria attenta alle dinamiche di mercato caratterizzato da una forte concorrenza intra ed extra-europea. Sarebbe inoltre fondamentale che nell'estensione della delega venissero richiamati, tra i principi e criteri direttivi:

a) la definizione dei limiti minimi e massimi di durata delle concessioni;
b) i criteri e le modalità di affidamento nel rispetto della normativa comunitaria, prevedendo, ad esempio, che le concessioni demaniali marittime siano rilasciate per un periodo iniziale di durata non inferiore a quella del piano di ammortamento dell'iniziativa;
c) la definizione di criteri per l'equo indennizzo del concessionario nei casi di revoca della concessione demaniale.

alleanza delle Cooperative italiane

Sempre al fine di promuovere gli investimenti in acquacoltura, segnaliamo nuovamente (dopo averlo fatto in occasione della scorsa sessione di bilancio) l'opportunità di creare le condizioni normative affinché anche questo segmento della *Blue Economy* possa beneficiare del cd. **maxiammortamento**. L'attuale limite del coefficiente di ammortamento del 6,5% (sotto il quale non scatta la misura), nell'escludere gli immobili e tutti quei beni che partecipano per un lungo periodo al processo produttivo, ha anche escluso il settore dell'acquacoltura che adesso, con la spinta del nuovo fondo europeo per la pesca e l'acquacoltura (FEAMP), potrebbe ricevere un'appetibile spinta agli investimenti.

Il decreto del Ministero delle finanze del 31 dicembre 1988 prevede nella Tabella dei coefficienti di ammortamento - Gruppo III - Specie 2a, alla voce *Impianti e macchinari generici* una percentuale pari al 6%, escludendo quindi dal beneficio il settore dell'acquacoltura.

Relativamente al tema del lavoro nel settore della pesca, ribadiamo l'assoluta necessità di **ammortizzatori sociali per il settore**, prevedendo adeguate risorse per i periodi di sospensione dell'attività di pesca non dipendenti dalla volontà dell'armatore. L'attuale *budget* annuale del FOSPE (cfr. legge 11 dicembre 2016, n. 232, artt. 244-248) non è infatti assolutamente sufficiente a garantire le esigenze del settore.

Quanto infine al tema degli *Investimenti e politiche settoriali* (par. III.6), si rileva l'assoluta mancanza di qualsiasi riferimento al settore della pesca; riteniamo pertanto che tale *vulnus* debba essere sanato attraverso richiami espliciti e sostegni finanziari:

1) al Programma nazionale triennale della pesca e dell'acquacoltura 2017-2019, adottato com DM 28 dicembre 2016;
2) alle procedure per l'accesso ai fondi del FEAMP;
3) alle misure fiscali e previdenziali vigenti (cfr. artt. 4, 6 e 6 bis, D.L. n. 457/97, convertito con modificazioni in legge n. 30/98), senza le quali il settore della pesca non sarebbe in grado di affrontare le pesanti sfide all'orizzonte, determinate principalmente dalla rapida evoluzione delle normative comunitarie ed internazionali in termini di conservazione delle risorse, nonché da una crescente ed agguerrita concorrenza extra-europea, non sempre tenuta al rispetto di standard di produzione e commercializzazione analoghi a quelli europei.

Auspichiamo in ultimo che l'attenzione del Governo verso il settore possa continuare portando a compimento la revisione dell'impianto sanzionatorio di cui al decreto legislativo n. 4/2012, modificato dalla legge n. 154/2016. A tal fine il testo unificato "Interventi per il settore ittico" (AC 338 e abb.), attualmente all'attenzione della XIII Commissione permanente Agricoltura (Camera dei deputati) in sede referente, potrebbe essere lo strumento opportunoper un rilancio dell'intero settore "pesca e acquacoltura", coniugando efficacemente sostenibilità ecologica, sociale ed economica.

alleanza delle Cooperative italiane

13. LA POLTICA SANITARIA

Sul tema della politica sanitaria, con particolare riferimento all'assistenza sanitaria, si segnala anzitutto che nel **DPCM sui nuovi Lea** permane l'assenza di standard nazionali di definizione dei livelli di copertura assistenziale da assicurare alla popolazione, delle scale da adottare per la valutazione dell'intensità assistenziale, dei requisiti organizzativi, tecnologici e, soprattutto, delle figure professionali da garantire. Da questo punto di vista, esistono margini di miglioramento che la politica sanitaria potrebbe cogliere a partire da una reale riorganizzazione delle cure territoriali sulla base degli indirizzi del Patto della salute.
Quanto al Piano nazionale della cronicità (PNC), è centrale la valorizzazione del ruolo della medicina generale, favorendo l'aggregazione anche pluriprofessionale e lo sviluppo di forme organizzative della medicina generale e della pediatria di libera scelta, in questo senso andrebbe orientato il necessario rinnovo dell'ACN della medicina generale in attuazione del D.Lgs. 502/1992.

L'obiettivo della piena integrazione funzionale nella rete dell'assistenza primaria deve svilupparsi attraverso l'integrazione dei diversi servizi di carattere sanitario e socio sanitario, per rispondere ai bisogni delle persone passando, per questi ultimi, da interventi meramente economici alla messa a disposizione di servizi con le diverse modalità definite nel piano socio sanitario.
Lo strumento del fascicolo sanitario elettronico deve integrare sia l'area sanitaria che socio assistenziale e rispondere alle necessità di scambio delle informazioni tra tutta la filiera degli operatori e dei servizi (Sanitario e socio sanitari sia territoriali che residenziali).
La rete dei presidi farmaceutici può risultare un tassello importante in questo quadro, nell'ottica dello sviluppo della farmacia dei servizi.

La centralità della sanità universalmente garantita dal pubblico non può significare la sola gestione diretta dei servizi, che ha mostrato gravi limiti di qualità. Vanno incentivate le risposte aggregative e la responsabilità dei diversi operatori prevedendo reali forme di valorizzazione dei risultati.
In quest'ottica è importante sui temi delle cure di lungo periodo e delle forme di assistenza sanitaria favorire una reale competizione tra operatori qualificati, forme di mutualità integrativa (valorizzando il sistema delle società di mutuo soccorso) e interventi pubblici, particolarmente nell'area socio sanitaria, che non siano direttamente economici ma di buoni spendibili per servizi di qualità, come sperimentato in altri Paesi.
Il rischio da scongiurare è che l'assistenza si concentri verso le situazioni più gravi riducendo i contenuti più propriamente sociali, di accompagnamento, promozionali, preventivi, ambientali, di comunità.

alleanza delle Cooperative italiane

14. PROFESSIONISTI

Occorre guardare con rinnovato impegno al tema delle aggregazioni tra professionisti. La riforma del 2011, che ha liberalizzato l'esercizio della professione protetta in forma societaria, rischia di restare sulla carta se non si dà chiarezza al regime tributario e previdenziale delle s.t.p. Chiarezza nel senso di precisare che tali società devono restare nell'alveo del reddito d'impresa e conservare un sistema di semplificazioni che non penalizzi la forma societaria rispetto alla professione esercitata in forma individuale o associativa.

15. AMBIENTE E ENERGIA

Sul tema, in particolare per quanto riguarda la Strategia energetica nazionale ed il programmato **aumento del consumo di energia da fonti rinnovabili**, oltre che incoraggiare il Governo ad una decisa prosecuzione delle politiche di sostenibilità e degli obiettivi prefissati, auspichiamo una maggiore apertura alle forme mutualistiche di produzione dell'energia pulita (consentendo anzitutto l'applicazione dell'art. 52 del TUA, in tema di esenzione accise sull'energia prodotta da fonti rinnovabili, all'energia autoprodotta e autoconsumata attraverso enti mutualistici).

Si auspica infine venga definitivamente approvata la proposta di esonero per le piccole imprese elettriche dalla cd separazione funzionale (unbundling funzionale), in sintonia con gli incoraggiamenti presenti nella direttiva comunitaria, attuata dal legislatore interno senza alcuna considerazione per i "piccoli" e con un'evidente violazione del canone del goldplating.

16. CULTURA E TURISMO

Il DEF non mette in risalto in modo adeguato il valore strategico dell'investimento prodotto in questi anni, anche proprio dallo stesso Governo, per rafforzare il ruolo strategico della cultura e della creatività come fattori fondamentali per lo sviluppo del Paese. Sia in questo specifico punto del documento, sia anche nei capitoli riferiti agli incentivi verso la produzione di start up innovative e verso la costruzione di imprese e competenze in grado di favorire e costruire nuovi fasi di sviluppo ed affrontare i cambiamenti di paradigmi che la rivoluzione digitale produce e produrrà in modo rapido nei prossimi anni purtroppo non vi è richiamo al peso e al ruolo di cultura e creatività, invece veramente rilevante per i prossimi anni del possibile sviluppo del Paese.
Le riforme del Cinema e quella in atto dello Spettacolo, o quella dell'Editoria; una ridefinizione delle modalità di rapporto tra pubblico e privato nella gestione e

valorizzazione dei Beni culturali dove il ruolo di imprese cooperative e sociali con funzione di interesse pubblico possa essere un uovo valore aggiunto ai progetti di sviluppo territoriali a base culturale nel quadro del Codice degli appalti; le politiche di incentivi fiscali per le imprese e le persone che investano in Cultura; il Bonus cultura per gli studenti 18enni; le politiche che favoriscono nuovi livelli di promozione delle attività didattiche integrative connesse all' educazione musicale o a quella connessa a informazione e cultura: sono tutti elementi da riassumere attorno all'obbiettivo indispensabile di ridare forza alla cultura su due fronti connessi e paralleli.
Il primo è quello teso ad incentivare e promuovere il consumo e la produzione culturale autonoma nel Paese e la connessione di cultura e creatività con le filiere economiche trainanti dello sviluppo industriale del Paese, considerando quanto dimostrano numerose ricerche europee a proposito del nesso tra capacità competitiva dei sistemi economici e la presenza di imprese culturali e creative sui territori. Il secondo è riferito a considerare il ruolo delle industrie culturali e creative come fattore rilevanti per la progettazione territoriali, la rigenerazione urbana e la inclusione sociale in coerenza con le linee definite a livello di Accordo tra Italia e Unione Europea, tradotto nei Pon e nei Por (vedi Por Regionali, Pon Coesione e Pon Cultura e Sviluppo e linee di intervento 2014-2020 dei Fondi Europei).

*

Nel capitolo sull'inclusione scolastica si fa riferimento alle molte azioni adottate sul PON per la Scuola, tutte molto positive. Sarebbe importante, tuttavia, che si desse attuazione al più presto a quanto previsto nell'ultima legge di bilancio, ovverosia che anche le scuole paritarie possano essere destinatarie dirette dei **bandi del PON per la Scuola** (comma 313 dell'art. 1 della legge 11 dicembre 2016, n. 232), visto che il sistema nazionale di istruzione è costituito dalle scuole statali e dalle scuole paritarie private e degli enti locali.

*

Con riferimento al capitolo su **turismo e beni culturali**, l'approvazione del Piano Strategico del turismo rappresenta un'opportunità per sviluppare l'offerta turistica secondo nuove direttrici, facendo emergere e mettendo a sistema in un'ottica di filiera le proposte di tanti territori che ancora hanno un patrimonio culturale, paesaggistico ed ambientale da valorizzare pienamente. Preme sottolineare come ciò vada accompagnato ad interventi di tipo infrastrutturale, perché quanto può essere fatto in termini di costruzione dell'offerta e di sua valorizzazione, non è di per sé sufficiente ad assicurare lo sviluppo di tali territori, molti dei quali ad oggi risultano difficilmente raggiungibili.

17. INTERNAZIONALIZZAZIONE

Esprimiamo una valutazione positiva per il percorso avviato dal governo italiano di sostegno all'internazionalizzazione del sistema imprenditoriale e di riforma del pacchetto di strumenti finanziari-assicurativi, come tassello fondamentale per la competitività del Paese.

alleanza delle Cooperative italiane

A questo proposito abbiamo avviato un percorso importante di formazione all'internazionalizzazione con il sostegno delle nostre istituzioni che ci ha consentito di fornire una prima "cassetta degli attrezzi" alle imprese cooperative.
Tuttavia, le imprese cooperative, soprattutto quelle di piccole e medie dimensioni, incontrano non poche difficoltà nella loro proiezione sui mercati internazionali che presuppongono processi complessi e molto costosi, per la singola impresa, quindi la necessità di lavorare su progetti di filiera, per aggregare le imprese, promuovendo sinergie e collaborazioni intersettoriali. È importante anche sottolineare le difficoltà insite nell'accesso alla strumentazione finanziaria-assicurativa, per questo suggeriamo un lavoro congiunto con le organizzazioni di rappresentanza della cooperazione al fine di promuovere una maggiore conoscenza delle opportunità di sostegno sistemico all'internazionalizzazione del sistema paese anche attraverso specifiche misure tarate sulle specificità cooperative. Si raccomanda una visione ampia, nella pluralità delle forme d'impresa e dei settori di proiezione internazionale del nostro Paese, capace di far emergere il potenziale inespresso di centinaia d'imprese cooperative italiane che operano sia nei settori tradizionali che in quelli altamente innovativi e creativi, anche nell'ottica di intercettare la domanda internazionale d'Italia e del suo modello di sviluppo, di cui la cooperazione è una parte importante.

Audizione ANCI

sul

"Documento di economia e finanza 2017"

Commissioni Bilancio Camera e Senato

in seduta congiunta

Roma 18 aprile 2017

Sommario

Introduzione e sintesi **3**

Analisi e tendenze della finanza pubblica locale **8**

Il peso del Fondo crediti di dubbia esigibilità 8

Un'analisi della ripresa degli investimenti comunali 10

Il raggiungimento degli obiettivi di saldo di competenza e l'*overshooting* 14

Stabilizzazione delle regole di finanza pubblica: opportunità e criticità **16**

Nuovo impianto sanzionatorio e flessibilità del saldo 17

Esigenze di adeguamento dei principi contabili 17

Le entrate comunali: riforme mancate e perdita di autonomia **19**

La riorganizzazione del sistema fiscale 19

Imposta di soggiorno 20

Il Fondo di solidarietà 2017 e la quota perequativa 21

Sentenze giurisdizionali sugli interventi di determinazione e riparto delle risorse comunali 21

Le Città Metropolitane **23**

Dissesto e predissesto **24**

Welfare e misure per il contrasto alla povertà **25**

Sviluppo sostenibile, energia, tpl e infrastrutture **27**

Sicurezza **29**

Coesione, riequilibrio territoriale e Mezzogiorno **30**

Introduzione e sintesi

L'ANCI **esprime un complessivo apprezzamento** circa le principali linee di azione individuate con il Documento di economia e finanza 2017, volte a consolidare i segnali di ripresa dell'economia italiana avviandola verso uno stabile percorso di sviluppo, comunque nel rispetto della tenuta dei conti pubblici e a fronte dei rischi di instabilità provenienti dal quadro geo-politico e macroeconomico internazionale. In tale prospettiva devono essere positivamente valutate le politiche a sostegno degli investimenti, pubblici e privati, per il contrasto all'evasione fiscale e alla razionalizzazione della spesa pubblica. Si tratta di obiettivi cruciali per la crescita del paese e per la stabilizzazione strutturale della finanza pubblica, al cui perseguimento il comparto comunale ha già responsabilmente contribuito negli anni più duri della crisi, mentre oggi si candida a mantenere un ruolo centrale nella fase di rilancio economico in particolare sotto il profilo della stabile ripresa degli investimenti pubblici.

Questa funzione si deve poter realizzare in un contesto di maggiore solidità finanziaria così da assicurare l'ordinato svolgimento delle funzioni fondamentali nonché l'erogazione dei servizi essenziali, messi a dura prova per fasce non trascurabili di enti dalle politiche finanziarie restrittive del quinquennio 2011-2015.

Il DEF 2017 conferma il cambio di rotta già avviato dal 2016 che ha portato ad una progressiva stabilizzazione dei meccanismi di regolazione del rapporto tra Stato ed enti locali ed alla chiusura di una lunga stagione di riduzione delle risorse disponibili.

E' comunque doveroso sottolineare l'entità dello sforzo richiesto ai Comuni nel periodo 2011-2015, pari ad oltre 9 miliardi di euro di tagli alle risorse cui si sono aggiunti i maggiori vincoli di finanza pubblica. Gli effetti di tali interventi, molto differenziati a seconda delle caratteristiche degli enti, condizionano inevitabilmente il loro pieno coinvolgimento nell'attuazione di politiche di crescita economica e di sviluppo territoriale.

Le manovre sui Comuni 2010-2016. Importi in milioni di euro

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Cumulato 2010-2016
Manovra (*)		3.009,3	5.185,9	3.160,7	43,8	850,5	-902,1	11.348,0
di cui Patto e nuova contabilità dal 2015	345,1	1.509,3	1.522,3	1.261,3	-448,5	-637,3	-902,1	2.304,9
di cui taglio trasferimenti erariali		1.500,0	3.663,6	1.899,4	492,3	1.487,8	0,0	9.043,1
"Costi della politica"			*118,0*					*118,0*
taglio D.L. 78/2010		*1.500,0*	*1.000,0*					*2.500,0*
taglio D.L. 201/2011			*1.450,0*					*1.450,0*
taglio D.L. 95/2012			*95,6*	*2.154,4*	*250,0*	*100,0*		*2.600,0*
taglio D.L. 66/2014					*375,6*	*187,8*		*563,4*
taglio L. Stab. 2015						*1.200,0*		*1.200,0*
taglio da revisione IMU cat. D					*170,7*			*170,7*
taglio occulto ICI/IMU			*1.000,0*	*-255,0*	*-304,0*			*441,0*

(*) Effetto netto incrementale

Fonte: Elaborazioni IFEL su dati Ministero dell'Interno e Ministero dell'Economia e delle Finanze

Il contributo richiesto per il risanamento dei conti pubblici, gli effetti restrittivi della nuova contabilità, il congelamento della manovrabilità della leva tributaria locale ed il concomitante avvio della perequazione, hanno concorso ad una **forte compressione dell'autonomia politico-amministrativa dei Comuni** ed hanno altresì richiesto uno sforzo eccezionale, tuttora in atto, per l'adeguamento ai nuovi paradigmi. Preme in proposito evidenziare che, pur in assenza di ulteriori tagli alle risorse, **la stretta di parte corrente sta continuando a manifestarsi per effetto dell'armonizzazione contabile**, dovuta in particolare al progressivo adeguamento dell'accantonamento al Fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE), per diverse centinaia di milioni annui fino al 2019. Gli accantonamenti al FCDE e agli altri fondi rischi previsti dalla normativa ammontano a fine 2016 a circa 3,5 miliardi di euro, con impatti molto differenziati per le diverse fasce di enti.

Entrate e spese comunali tra il 2015 e il 2016 - Importi in mld. di euro

	2015	2016	Var. %
Entrate - Accertamenti correnti	56,5	55,7	*-1,4%*
Spese - Impegni correnti	51,1	50,1	*-2,1%*
Accantonamenti correnti FCDE e altri Fondi rischi	2,5	3,5	*40,5%*
Investimenti fissi lordi - Impegni	**10,9**	**11,6**	*7,0%*
Stock debito	41,7	40,4	*-3,1%*

Fonte: elaborazioni IFEL su dati RGS e Banca d'Italia

La stretta recata dalle nuove regole contabili è ben visibile nell'andamento delle spese (-2,1%) e nella marcata crescita degli accantonamenti di cui è principale componente il FCDE (+1 mld. in un anno), mentre il blocco della leva fiscale contribuisce alla stagnazione delle entrate correnti che si riducono di un -1,4%. **Su queste basi, L'ANCI ritiene che debba essere nettamente esclusa una ulteriore fase di *spending review* che comporti ulteriori compressioni delle risorse correnti dei Comuni.**

Sul versante della **fiscalità comunale**, desta preoccupazione che anche nel DEF 2017 sia stato accantonato il tema della razionalizzazione e del riordino dei prelievi locali, con l'ipotesi di una revisione dei tributi a base immobiliare (IMU e Tasi), eventualmente estesa anche ad altri tributi minori, mentre rischiano di perpetuarsi il **blocco della manovrabilità delle aliquote dei tributi propri** e la trasformazione in **trasferimenti statali compensativi dei gettiti aboliti** per oltre 4,5 miliardi di euro, tutti elementi che contribuiscono ad un ulteriore irrigidimento della gestione finanziaria, compromettendo i principi di autonomia e responsabilità che erano alla base della legge delega sul federalismo fiscale (L. 42/2009).

Deve essere sottolineata **l'oggettiva contraddizione tra l'ampliamento della perequazione e qualsiasi ipotesi di mantenimento del blocco della leva fiscale**, giunto ormai al secondo anno. Da un lato, infatti, il blocco colpisce in misura più incisiva i Comuni di piccole e medie dimensioni, che hanno negli anni mantenuto livelli di tassazione relativamente meno elevati. Il previsto passaggio della quota di risorse perequata dal 40% del 2017 al 55% nel 2018 costituirebbe un fattore di crisi per molti di questi enti.

Appare evidente che in assenza di un più ampio intervento di riordino e di rispristino dell'autonomia tributaria, anche la perequazione debba segnare una pausa fino alla definizione di un nuovo quadro.

La crisi **ha inoltre svelato inedite criticità** che accentuano il quadro di estrema rigidità dei bilanci comunali, che ostacola la ripresa degli investimenti in un quadro di regole oggi invece decisamente più favorevole. Basti pensare al **peso che il debito continua a rappresentare sul complesso delle spese comunali,** nonostante la progressiva riduzione dello stock complessivo.

Se l'obiettivo di **contenere l'indebitamento delle amministrazioni pubbliche** deve essere perseguito con tenacia, deve tuttavia tenere conto che il debito comunale (meno del 2% rispetto a quello dell'intera PA) produce sui bilanci comunali effetti molto consistenti. L'incidenza media del debito (restituzioni e interessi) sulle spese correnti comunali è del 12%, con punte che superano il 25%, e risulta particolarmente gravosa per gli enti di minor taglia demografica. I Comuni hanno beneficiato solo in minima parte dell'attuale lunga fase di bassi tassi interesse e si trovano a sostenere forti oneri di servizio del debito non più coerenti con gli attuali valori di mercato. Il DEF prevede una ulteriore e progressiva riduzione, in valore assoluto, dello stock di debito delle amministrazioni locali senza entrare nel merito di strumenti per una sua necessaria ristrutturazione. Su questo tema l'ANCI ha chiesto un confronto di ampio respiro, che tenga conto delle proposte formulate dall'Associazione, al fine di coniugare le esigenze di risanamento con quelle di ristrutturazione del debito comunale.

Non devono essere altresì sottovalutati gli oneri che la crisi pone a carico dei comuni in via indiretta. Ne sono testimonianza le difficoltà che molti enti riscontrano nell'affidamento del **servizio di tesoreria**, manifestatesi con il fenomeno delle c.d. "gare deserte". Il tema ha certamente origini multifattoriali, ma affonda le sue radici nella centralizzazione delle tesorerie e nella sospensione del passaggio alla tesoreria mista decisa nel 2014. È necessario trovare soluzioni con l'intervento di tutti gli attori coinvolti, per evitare un ulteriore motivo di crisi della gestione finanziaria degli enti locali.

Pur in un quadro segnato dalle fragilità sommariamente menzionate, già dal 2015 si registrano sensibili segnali di **ripresa della spesa locale destinata agli investimenti** che, nell'ottica del percorso delineato dal DEF, può e deve essere ulteriormente sostenuta. In tale prospettiva vanno accolte con favore le misure che favoriscono un più fluido ricorso agli avanzi di amministrazione, garantendo significativi spazi di manovra aggiuntivi, in particolare a sostegno di interventi ritenuti di interesse nazionale, quali l'edilizia scolastica e la prevenzione dei rischi sismici ed idrogeologici, nonché la messa in sicurezza del territorio. Va altresì nella giusta direzione l'interesse rivolto al rafforzamento della **capacità di progettazione** degli enti locali, che dovrebbe essere sostenuta attraverso la costituzione di organismi centrali in grado di assicurare il pieno utilizzo delle risorse, l'applicazione del codice degli appalti – sul quale si sta opportunamente intervenendo per assicurare maggior flessibilità alle nuove procedure – e gli strumenti di partenariato pubblico-privato.

Rimangono altresì sfumati i contorni di due importanti esigenze di intervento che sono intimamente legati a qualsiasi ipotesi di riassetto delle risorse comunali: la revisione

degli **estimi catastali** e la riforma della **riscossione locale**. La riforma del catasto rileva sia sotto il profilo dell'equità fiscale sia sul versante della corretta ripartizione delle risorse tra enti locali delle diverse aree del Paese. La previsione contenuta nel DEF di ulteriori avanzamenti nel completamento delle basi dati catastali dovrebbe accompagnarsi, ad avviso dell'ANCI, con la ripresa della concertazione delle modalità attuative della riforma del catasto, che può essere progressivamente attuata senza aumenti della pressione fiscale sugli immobili con il coinvolgimento attivo dei Comuni italiani.

Il riassetto della riscossione locale ha assunto maggiore rilevanza anche a seguito dell'importanza dell'indicatore della "capacità di riscossione" quale determinante essenziale per gli equilibri di bilancio e per il mantenimento delle autonome capacità di spesa dei Comuni a fronte dell'introduzione del Fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE). La dimensione delle mancate riscossioni produce infatti in modo diretto un accantonamento corrispondente di risorse che impedisce di impegnare spese non sostenute da una prospettiva di sollecita realizzazione delle risorse locali. Va segnalato, come meglio dettagliato in un successivo paragrafo, che il comparto comunale è quello che – per le caratteristiche delle proprie entrate – è più esposto di altri agli effetti del FCDE il cui ammontare per il 2016 ammonta a oltre 3 miliardi di euro.

Il recente intervento di trasformazione di Equitalia (dl n. 193 del 2016) rappresenta un primo passo verso un assetto auspicabilmente più maturo, ma non risolve le attuali inefficienze che ostacolano il conseguimento degli obiettivi di *compliance* e di semplificazione più volte richiamati nel DEF. **È tuttora necessario attivare misure ordinamentali e di riorganizzazione della riscossione locale**, in grado di delineare un sistema efficiente ed economicamente sostenibile, inquadrando la riscossione coattiva dei crediti tributari e patrimoniali dei Comuni nell'ambito della filiera della riscossione di somme strutturalmente di minore entità unitaria rispetto alle entrate erariali e nel quadro di più generali obiettivi di *compliance* fiscale che devono essere opportunamente declinati anche sul versante delle entrate locali.

La sofferenza non solo finanziaria in cui versano le **Città metropolitane** viene delineata in un apposito paragrafo, Preme qui evidenziare che le scelte dei decisori devono al più presto sciogliere nodi fondamentali di tipo ordinamentale prima ancora che finanziario. Il destino dei nuovi enti deve riflettere il ruolo di motore dell'innovazione e dello sviluppo di aree cruciali per l'intera economia nazionale, attraverso scelte che definiscano un "nuovo inizio", facendo tabula rasa dell'attuale intrico di contributi e prelievi eredità della stretta imposta all'intero comparto delle aree vaste, e fissando le funzioni operative e strategiche in modo univoco sulla base di congrue risorse proprie e derivate.

Per quanto riguarda la le misure a sostegno della **ricostruzione dopo il sisma che ha ripetutamente colpito il Centro Italia**, preme qui segnalare i positivi contenuti di riduzione della imposizione fiscale nelle aree coinvolte dal sisma con l'introduzione di una ZFU Zona Franca Urbana, attesa con il decreto legge di prossima emanazione. Va sottolineato che questa potrebbe rivelarsi elemento propulsivo per una **zona economica speciale** (ZES / Special Economic Zone) quale realtà geografica dotata di una legislazione economica differente dalla legislazione generale sulle attività economiche. Le zone economiche speciali, volute fortemente dall'Unione Europea, sono caratterizzate da una

propria legislazione di vantaggio riferita alla fiscalità locale, in modo da attrarre maggiori investimenti stranieri e quindi arginare il fenomeno dello spopolamento e della vivibilità nei territori montani o aree svantaggiate, come le aree fortemente danneggiate dagli eventi sismici nelle regioni Abruzzo, Marche, Lazio e Umbria. Si propone, in particolare, la realizzazione di una Zona Economica Speciale per attività legate alla promozione della *green economy* di cui alle legge n. 221/2015.

Il DEF riprende, nell'ambito del Programma nazionale di riforme (PNR) le **esigenze di semplificazione** più volte affermate ma non ancora concretizzate in adeguate misure con riferimento ai vincoli normativi ed agli adempimenti contabili cui i Comuni sono sottoposti. L'ANCI ribadisce che l'impegno per la **semplificazione** e per **l'abbattimento delle ridondanze nelle richieste di informazioni** provenienti dalle strutture amministrative centrali e da organi di controllo, giurisdizionali e non, costituisce un interesse di primaria importanza per gli enti locali. **La semplificazione è un fattore di sostenibilità economico-organizzativa** nella gestione dei Comuni, già fortemente gravati da rilevanti tagli degli ultimi anni e da carenza di ricambio generazionale, criticità queste sempre più diffuse e che risultano ulteriormente accentuate per i Comuni di piccole dimensioni, che rappresentano oltre il 70% del comparto. Il tema, che pure ha registrato ampia convergenza sugli obiettivi, non ha ancora prodotto uno sbocco normativo all'altezza delle attese. In questo senso, ANCI ritiene che occorra definire in occasione della Legge di bilancio 2018 un intervento organico sul sistema di regolazione degli enti locali, basato su principi di semplificazione, responsabilità ed autonomia finanziaria e organizzativa e sull'abbattimento dei vincoli burocratici che tuttora gravano sul settore.

L'introduzione nel 2016 della **Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche (BDAP)** può rappresentare lo strumento per la rapida e fattiva riduzione delle richieste di informazioni contabili, al quale tutti i soggetti istituzionali possono fare riferimento e sul quale incardinare in modo prudente e adeguatamente ponderato ogni ulteriore richiesta informativa. Infatti, tale nuovo strumento, nato con l'obiettivo dichiarato di rispondere all'esigenza di ridurre gli adempimenti a carico degli enti (che sono tenuti a trasmettere gli schemi di bilancio ed i dati contabili analitici, comprensivi del piano degli indicatori e dei risultati attesi di bilancio di previsione, rendicontazione e consolidamento), assolvendo nel contempo all'obbligo di trasmissione dei rendiconti alla Corte dei conti, risponde sicuramente alla necessità avvertita dal comparto dei Comuni.

Preme a tal fine osservare come **l'invio del bilancio di previsione 2016-2018**, pur non essendo sanzionato, abbia registrato **la più elevata percentuale di adempimento da parte del comparto dei Comuni, il 78,32%,** a fronte del 60% rilevato per le Regioni e province autonome e il 73,9% delle province. L'Anci auspica pertanto che la BDAP diventi al più presto l'unico strumento per l'invio di comunicazioni contabili, prevedendo la soppressione di tutti gli ulteriori adempimenti contabili attualmente ancora previsti.

In materia di gravosità dei nuovi adempimenti, vanno sottolineate le gravi difficoltà che investono gli enti alle prese con l'avvio della **contabilità economico-patrimoniale**, che comporta impegni straordinari spesso non assistiti dalla disponibilità di programmi informatici, per i diffusi ritardi nell'adeguamento dei software da parte dei principali fornitori. Pertanto, per assicurare le condizioni per la presentazione degli ulteriori

documenti contabili previsti in occasione del rendiconto 2016, **Anci ritiene auspicabile un intervento responsabile e tempestivo,** attraverso **la proroga di un anno degli obblighi di tenuta della contabilità economico-patrimoniale** o – in alternativa, il differimento alla fine di settembre di tali obblighi, in corrispondenza della prima formulazione del bilancio consolidato, di cui la contabilità economico-patrimoniale costituisce necessario presupposto. Si darebbe così modo al sistema locale di provvedere ai nuovi quadri contabili in modo ordinato e consapevole.

Infine, merita un cenno la rilevanza economica di alcuni aspetti riguardanti **il personale degli enti locali**, su cui ci attendiamo anzitutto una maggior flessibilità di copertura del *turnover* dopo anni di forte contrazione e di mancato ricambio generazionale. Desta preoccupazione, però, **l'impatto economico dei rinnovi contrattuali**, come in parte già definiti dal DPCM del 27 febbraio scorso, a cui si aggiungeranno quelli che dovranno essere stanziati in attuazione dell'accordo governo-sindacati del novembre 2016 (gli " 85 euro medi pro-capite a regime"- seconda tabella del documento) che viene richiamato nel DEF senza alcuna previsione di specifiche risorse aggiuntive. Le previsioni di maggior aggravio per i Comuni, che il nuovo DPCM riconosce come aggiuntive rispetto all'indennità di vacanza contrattuale, sono di seguito riportate:

- 52,1 mln. per il 2016
- 157,9 mln. per il 2017
- 209,9 mln. per il 2018
- 564,3 mln. a regime

Per quanto riguarda la riforma lavoro pubblico preme ricordare che l'ANCI ha espresso un parere favorevole allo schema di decreto attuativo dell'art. 17 della legge n. 124 del 2015, relativo alle modifiche al c.d. Testo unico sul pubblico impiego. In particolare si è rilevata l'esigenza di introdurre modifiche più significative alla disciplina del salario accessorio e dei relativi fondi, soprattutto in un'ottica di semplificazione e razionalizzazione.

Analisi e tendenze della finanza pubblica locale

Sulla base dei dati di monitoraggio del saldo di competenza è oggi possibile abbozzare un'analisi dell'andamento delle principali grandezze finanziarie che caratterizzano i risvolti quantitativi di maggior rilievo della riforma contabile: l'incidenza degli accantonamenti al Fondo crediti di dubbia esigibilità e le tendenze degli investimenti. Come vedremo, le innovazioni nella contabilità rendono necessari adeguamenti nell'approccio ai dati che non sempre sono considerati dai principali commentatori.

Il peso del Fondo crediti di dubbia esigibilità

Uno dei principali esiti della riforma contabile è certamente rappresentato dall'obbligo di costituzione di un fondo che sterilizza le quote di entrate accertate di cui non è certa la sollecita riscossione. Questo meccanismo abbatte le capacità di spesa degli enti in

misura direttamente proporzionale alla percentuale di mancata riscossione delle entrate proprie, calcolata sui dati del quinquennio precedente.

Al fine di evitare un impatto troppo brusco del nuovo fondo, favorendo così la sostenibilità dell'intera riforma della contabilità, la legge di stabilità per il 2015 e successivi provvedimenti hanno permesso un graduale raggiungimento del pieno ammontare dell'accantonamento, sia in previsione che a consuntivo: dal 36% del 2015 (55% per gli enti già sperimentatori della riforma) al 100% nel 2019. L'ammontare complessivo degli accantonamenti (FCDE e altri fondi rischi) è pari a fine 2016 a circa 3,5 miliardi di euro, di cui circa 3 miliardi per il solo FCDE.

Va osservato che il disallineamento tra accertamenti e riscossioni è un fenomeno che caratterizza le entrate comunali in modo molto più incisivo rispetto agli altri comparti della Pubblica amministrazione. Il peso del FCDE incide quindi in modo più intenso sui Comuni che sono ora costretti ad un più severo ridimensionamento dei propri bilanci.

A fronte di una valore medio nazionale procapite di 51 euro, la Toscana, il Lazio e tre regioni del Sud-Isole (Campania, Calabria e Sicilia) mostrano valori medi significativamente superiori (tra i 61 e gli 81 euro), mentre i procapite di ciascuna area territoriale sono quasi sempre crescenti al crescere della fascia di popolazione.

FCDE 2016. Tabella di riepilogo per fascia demografica, regione. Valori assoluti (mln. €) e procapite (€)

REGIONE	1 - FINO A 1.000	2 - DA 1.001 A 5.000	3 - DA 5.001 A 10.000	4 - DA 10.001 A 20.000	5 - DA 20.001 A 60.000	6 - DA 60.001 A 100.000	7 - DA 100.001 A 250.000	8 - OLTRE 250.000	TOTALE	Val.% per Regione	Procapite Regione
PIEMONTE	7,0	17,0	11,0	14,2	36,8	6,7	5,2	35,3	133,1	4,5%	30
LOMBARDIA	3,7	32,0	36,0	42,3	54,5	32,5	27,9	184,0	412,9	13,9%	41
VENETO	0,4	10,3	14,7	21,8	28,9	4,9	25,1	29,7	135,7	4,6%	28
LIGURIA	1,9	6,6	11,2	8,6	11,0	3,9	-	35,4	78,6	2,7%	50
EMILIA-ROMAGNA	0,2	8,9	18,4	26,5	29,3	8,5	51,5	33,6	176,8	6,0%	40
TOSCANA	0,8	15,1	18,3	42,6	57,0	56,6	31,1	31,6	253,0	8,5%	68
UMBRIA	0,1	3,8	3,7	4,1	6,7	-	8,9	-	27,3	0,9%	31
MARCHE	0,3	5,1	6,6	8,9	26,4	5,9	3,1	-	56,3	1,9%	36
LAZIO	1,4	13,3	19,0	29,3	76,7	36,4	6,1	294,4	476,5	16,1%	81
ABRUZZO	3,1	7,5	5,0	9,1	25,6	2,1	5,9	-	58,3	2,0%	44
MOLISE	1,2	2,2	1,4	0,6	4,6	-	-	-	10,0	0,3%	32
CAMPANIA	2,1	19,7	24,2	43,6	131,1	54,8	23,5	133,7	432,7	14,6%	74
PUGLIA	0,3	7,8	12,0	24,2	42,9	11,9	26,2	28,1	153,3	5,2%	38
BASILICATA	0,3	2,9	2,8	3,1	-	14,8	-	-	24,0	0,8%	42
CALABRIA	2,1	28,8	28,0	20,3	17,6	17,6	26,9	-	141,3	4,8%	72
SICILIA	1,3	21,9	25,3	37,3	91,9	27,7	19,3	86,4	311,1	10,5%	61
SARDEGNA	2,3	16,5	10,9	8,7	21,2	7,3	16,8	-	83,6	2,8%	50
ITALIA	**28,3**	**219,3**	**248,4**	**345,1**	**662,1**	**291,7**	**277,5**	**892,2**	**2.964,7**	**100,0%**	**51**
NORD	13,2	74,8	91,3	113,4	160,4	56,5	109,6	317,9	937,2	31,6%	37
CENTRO	2,5	37,3	47,5	84,8	166,9	98,9	49,2	326,0	813,1	27,4%	67
SUD E ISOLE	12,6	107,2	109,6	146,9	334,9	136,3	118,7	248,2	1.214,4	41,0%	58
Procapite (euro)											
ITALIA	29	27	31	37	49	67	60	96	51		
NORD	24	18	21	25	35	43	53	85	37		
CENTRO	25	33	42	53	59	84	58	100	67		
SUD E ISOLE	39	37	44	44	56	74	72	106	58		

L'analisi dell'accantonamento a FCDE riportato nel monitoraggio del saldo di competenza 2016 mostra una distribuzione molto difforme. Un numero relativamente ristretto di enti (circa 1.300), concentrati tra le città medie e grandi e nel centro-sud del Paese, registra accantonamenti complessivi per oltre i due terzi del totale (2.100mln. di euro). Si tratta di enti mediamente più grandi e mediamente più concentrati nelle aree centro-meridionali.

Distinguendo tra i Comuni sopra e sotto la media di area territoriale, si evidenzia infatti che il valore procapite medio del FCDE dei 1300 enti superiore al valore della rispettiva ripartizione territoriale ("sopra media"), sale a ben 93 euro con punte di alcune centinaia. Sotto questo profilo, anche regioni come la Liguria, mediamente meno coinvolte, vedono il 37% dei Comuni "sopra media". Ad eccezione di tre regioni (Umbria, Marche e Basilicata) nelle quali i Comuni con FCDE "sopra media" non supera il 5%, in tutte le altre regioni i Comuni coinvolti sono una significativa minoranza (tra il 12 e il 37%). In quasi tutte le fasce demografiche il valore procapite del FCDE oscilla intorno alla media nazionale di 93 euro, con punte di 103 euro (nella fascia 1000-5000 abitanti degli enti "sopra media") e il minimo di 75 euro tra gli enti della fascia 100-250mila abitanti.

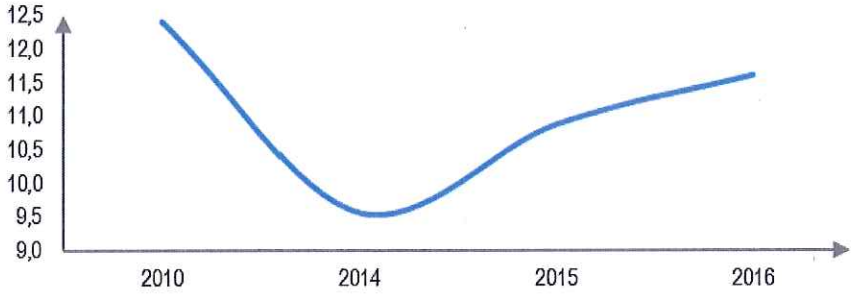
La concentrazione del fenomeno su un numero di enti relativamente ristretto, ma ampiamente distribuito su tutti i territori e su tutte le dimensioni deve portare ad una riflessione circa la sostenibilità del percorso di adeguamento al 100% dell'accantonamento attualmente previsto per il 2019.

Un'analisi della ripresa degli investimenti comunali

Negli anni del Patto di stabilità interno si è verificata una pesante contrazione degli investimenti comunali, non solo sul versante della cassa per effetto della cosiddetta "competenza mista", ma anche sul fronte degli impegni (-23% nel periodo 2010-2014). Se i ritardi nei pagamenti alle aziende costruttrici ha generato gravi criticità economiche sul territorio – rimane celebre lo slogan dell'Ance *"Prima si moriva per debiti, ora per crediti"* – la flessione degli impegni riflette il principale malessere vissuto in quegli anni da amministratori e operatori locali, vale a dire la rinuncia più o meno forzata alla progettazione di opere pubbliche sul territorio, sia per l'imposizione di vincoli di bilancio sempre più stringenti sia per l'acuirsi delle difficoltà nel programmare sul piano finanziario in un'ottica pluriennale.

Nel 2015 si registra però l'avvio di una positiva inversione di tendenza (+14% circa), piuttosto debole nel Centro-Nord del Paese, ben più robusta nel Mezzogiorno, dove ha agito in misura consistente l'effetto delle code di rendicontazione dei fondi comunitari riferiti al ciclo 2007-2013. Seppur parziali e provvisori, i dati attualmente disponibili sembrano consolidare nel 2016 la ripresa degli investimenti comunali (+7% rispetto al 2015). Tale indicazione si ricava dal confronto tra le informazioni desunte dai Certificati consuntivi di bilancio 2015 e i dati del Monitoraggio saldo finale di competenza comunicati alla Ragioneria Generale dello Stato al 31 marzo scorso, utilizzando come *proxy* degli investimenti fissi lordi 2016 l'85% circa degli impegni in conto capitale complessivamente assunti nell'anno di riferimento, sulla base delle evidenze empiriche dedotte dai precedenti esercizi finanziari.

ANDAMENTO DEGLI INVESTIMENTI FISSI LORDI COMUNALI
Impegni in miliardi di euro. Anni 2010-2016



Fonte: elaborazione IFEL su dati CCCB 2015 e monitoraggio saldo di competenza 2016

Contrariamente a quanto accaduto nell'anno precedente, nel 2016 la crescita degli investimenti appare più diffusa sul territorio, investendo – pur con differente intensità – le diverse aree geografiche del Paese e quasi tutte le fasce demografiche del comparto. In particolare, molto incoraggiante appare il dato del Nord (+9%) e ancora più il salto del Centro (+24%, accentuato dall'elevato valore apportato da Roma Capitale). Anche il risultato del Sud (+1%) va inteso positivamente, dovendosi valorizzare la conferma dell'ottima *performance* dell'anno precedente, pur venendo meno l'effetto degli elementi contingenti dovuti alla programmazione comunitaria.

SPESE IN CONTO CAPITALE DEI COMUNI (ESCLUSE LE REGIONI A STATUTO SPECIALE DEL NORD)
Impegni in migliaia di euro. Anni 2015 e 2016

AMBITO TERRITORIALE	ANNO 2015		ANNO 2016		VARIAZIONE 2016-2015	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
ITALIA	**12.732.527**	**100%**	**13.574.025**	**100%**	**841.498**	**7%**
PER AREA GEOGRAFICA						
NORD	3.767.984	30%	4.113.564	30%	345.580	9%
CENTRO	1.836.636	14%	2.277.099	17%	440.463	24%
SUD E ISOLE	7.127.908	56%	7.183.362	53%	55.455	1%
PER CLASSE DEMOGRAFICA						
1 - FINO A 1.000	825.779	6%	867.547	6%	41.767	5%
2 - DA 1.001 A 5.000	2.853.914	22%	3.001.922	22%	148.008	5%
3 - DA 5.001 A 10.000	1.404.325	11%	1.671.706	12%	267.381	19%
4 - DA 10.001 A 20.000	1.389.621	11%	1.521.305	11%	131.683	9%
5 - DA 20.001 A 60.000	1.976.586	16%	2.142.008	16%	165.422	8%
6 - DA 60.001 A 100.000	1.755.906	14%	1.723.092	13%	-32.815	-2%
7 - DA 100.001 A 250.000	744.629	6%	799.105	6%	54.476	7%
8 - OLTRE 250.000	1.781.766	14%	1.847.341	14%	65.575	4%

Fonte: elaborazione IFEL su dati CCCB 2015 e monitoraggio saldo di competenza 2016

Alla luce degli andamenti evidenziati appare opportuno formulare due linee di riflessione.

In primo luogo, seppur contrassegnati da un certo grado di provvisorietà, occorre evidenziare che i dati di competenza riportati segnalano una significativa deviazione rispetto alle indicazioni di cassa desunte dal sistema SIOPE, che costituisce la base informativa più utilizzata per delineare gli andamenti tendenziali dei sottosettori della Pubblica amministrazione. Si corre pertanto un serio rischio di alimentare i decisori pubblici con elementi conoscitivi inadeguati rispetto al nuovo assetto della contabilità pubblica, favorendo valutazioni erratiche circa la *performance* dei singoli comparti PA, con possibili ripercussioni negative in merito alle misure di intervento più appropriate.

In secondo luogo, pur in presenza di segnali indubbiamente incoraggianti, la ripresa degli investimenti comunali si mostra ancora relativamente timida, frenata da una serie di ostacoli sui quali è opportuno riflettere anche per l'adozione di interventi di ulteriore sostegno. Ci si riferisce in particolare alle diffuse difficoltà gestionali incontrate dai Comuni in fase di aggiudicazione dei lavori per opere pubbliche messi a gara, a causa della lenta e complessa attuazione delle modalità operative del riformato codice degli appalti. Nondimeno, fino al secondo semestre 2016 ulteriori ritardi sono certamente da imputare alla lentezza con la quale si è compiuta la stabilizzazione delle regole di finanza pubblica, prospettata con la modifica della legge 243 sul pareggio di bilancio e poi confluita nella Legge di bilancio 2017.

Non deve infatti essere sottovalutato il fatto che il superamento dei vincoli di cassa originariamente previsti dalla legge 243 e la stabilizzazione del Fondo pluriennale vincolato nel vincolo di finanza pubblica assegnato al comparto dispiegheranno pienamente i benefici attesi solo a partire dal 2017, favorendo il recupero della programmazione finanziaria pluriennale e garantendo un impulso alla progettazione tecnica degli enti locali nell'arco del triennio 2017-2019.

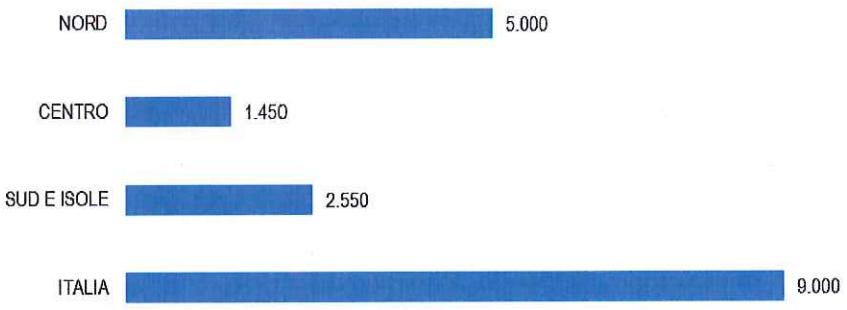
Una valutazione del potenziale di investimento del comparto comunale è effettuabile utilizzando le informazioni contabili attualmente disponibili, al fine di quantificare il volume degli investimenti programmabili e finanziabili dai Comuni. Il tendenziale di spesa viene stimato seguendo un approccio di esigibilità pluriennale nell'ambito di uno schema di sostenibilità contabile e finanziaria, che tiene conto della dimensione degli avanzi di amministrazione applicabili e della loro corrispondenza con fondi di cassa effettivamente disponibili.

Ne deriva uno scenario di ripresa, che considera l'arco triennale della realizzazione delle opere (l'esigibilità degli interventi di investimento) e il necessario rispetto dei margini contabili e finanziari a disposizione del singolo ente. Tale scenario porta da qui al 2019 alla proiezione di un *surplus* di investimenti comunali – rispetto all'ammontare registrato nel 2016 – pari a 9 miliardi di euro.

La stima ha carattere prudenziale, in attesa di poter aggiornare le previsioni sulla base dei rendiconti 2016, in quanto assorbe solo il 50% circa dell'avanzo complessivamente applicabile dai Comuni e trascura completamente le risorse finanziate con indebitamento. È il Nord del Paese ad esprimere le maggiori potenzialità del *surplus* (56%), dal momento che in questa area del Paese si concentra una quota molto significativa di avanzo applicabile e di disponibilità di cassa, ma anche per le altre zone territoriali del Paese gli effetti attesi si rivelano ugualmente importanti. Preme

segnalare, infine, la buona corrispondenza della stima rispetto alla distribuzione territoriale degli spazi finanziari messi a disposizione del comparto comunale mediante lo strumento del Patto nazionale verticale (febbraio 2017).

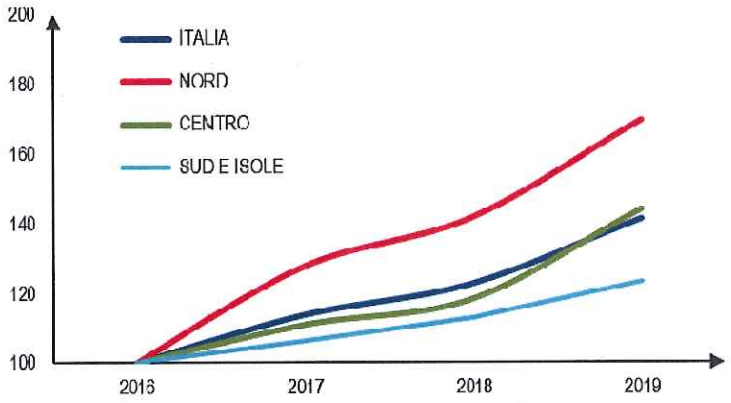
SURPLUS INVESTIMENTI FISSI LORDI COMUNALI 2017-2019 RISPETTO AL LIVELLO DEL 2016
Impegni in milioni di euro



Fonte: stima IFEL su dati CCCB 2010, 2014 e 2015 e monitoraggio saldo di competenza 2016

L'articolazione triennale del surplus viene riportata nella figura seguente, anche per ripartizione territoriale. Nel complesso, il livello medio annuale previsto per gli investimenti fissi lordi dei Comuni si colloca tra i 14 e i 15 miliardi di euro, a fronte di una base 2014 di 9,6 miliardi e sensibilmente al di sopra degli impegni assunti nel 2010 (12,5 miliardi.)

SURPLUS INVESTIMENTI FISSI LORDI COMUNALI
Anni 2017-2019 con indice 2016 = 100



Fonte: stima IFEL su dati CCCB e monitoraggio saldo di competenza 2016

Anche ai fini del sostegno agli investimenti va ripensato il sistema del debito comunale ed è urgente un intervento per limitarne i costi. Ampie fasce di enti, in assenza di strumenti di sostituzione o ristrutturazione del debito contratto in anni di alti tassi di interesse, non dispongono delle risorse necessarie per attivare il livello di investimento cui potrebbero aspirare. Potrebbero

così liberarsi utili risorse a sostegno della progettazione comunale, che tarda ad essere riconosciuta e valorizzata dal legislatore quale fase indispensabile e qualificante per un robusto, sostenibile e duraturo rilancio degli investimenti comunali.

Rimangono tuttavia immutate le aspettative di rilancio degli investimenti pubblici locali quale condizione necessaria per consolidare la ripresa economica generale e per corrispondere alle esigenze di maggiori margini di flessibilità nelle politiche di bilancio, formulate dall'Italia in sede europea.

Il raggiungimento degli obiettivi di saldo di competenza e l'*overshooting*

I dati di monitoraggio del saldo finale di competenza 2016 forniscono le informazioni utili a valutare il rispetto degli obblighi di finanza pubblica assegnati a ciascun ente, ma anche per dimensionare l'andamento del fenomeno noto come *overshooting*, vale a dire il margine finanziario rimasto inutilizzato rispetto all'obiettivo finanziario assegnato al singolo Comune.

I cambiamenti delle regole finanziarie degli ultimi anni rendono necessaria un'attenzione particolare nell'omogeneizzazione dei dati di confronto, al fine di evitare conclusioni affrettate e fuorvianti. Muovendo da questo presupposto, la tabella seguente riporta le principali grandezze acquisite con i monitoraggi del biennio 2015-2016, sistemate secondo uno schema che consente di operare un confronto omogeneo.

RISULTATI DEL SALDO DI FINANZA PUBBLICA
Confronto 2015-2016 per i Comuni con oltre 1.000 abitanti. Valori in migliaia di euro

		2015	2016
ENTRATE CORRENTI NETTE CON FPV	(a)	58.849.835	57.199.279
di cui Fondo pluriennale vincolato corrente in entrata	*(b)*	*2.948.352*	*1.833.523*
SPESE CORRENTI NETTE CON FPV E ACCANTONAMENTI	(c)	54.808.272	54.565.504
di cui Fondo pluriennale vincolato corrente in spesa	*(d)*	*1.291.486*	*1.026.060*
di cui Accantonamenti correnti FCDE e altri Fondi rischi	*(e)*	*2.483.782*	*3.489.225*
ENTRATE IN CONTO CAPITALE NETTE CON FPV	(f)	5.661.149	16.950.657
di cui Fondo pluriennale vincolato in conto capitale in entrata	*(g)*	*0*	*8.175.476*
SPESE IN CONTO CAPITALE NETTE CON FPV E ACCANTONAMENTI	(h)	6.802.629	17.564.907
di cui Fondo pluriennale vincolato conto capitale in in spesa	*(i)*	*0*	*5.022.665*
di cui Accantonamenti in conto capitale FCDE e altri Fondi rischi	*(l)*	*0*	*279.694*
ENTRATE DA RIDUZIONE DI ATTIVITÀ FINANZIARIE	(m)	0	803.019
SPESE PER INCREMENTO DI ATTIVITÀ FINANZIARIA	(n)	0	725.341
ENTRATE FINALI NETTE	**(1)=(a)+(f)+(m)**	**64.510.984**	**74.952.955**
SPESE FINALI NETTE	**(2)=(c)+(h)+(n)**	**61.610.901**	**72.855.752**
SALDO FINANZIARIO	**(3)=(1)-(2)**	**2.900.083**	**2.097.203**
SALDO OBIETTIVO	**(4)**	**-95.024**	**-108.261**
OVERSHOOTING CON ACCANTONAMENTI E FPV CORRENTE	**(5)=(3)-(4)**	**2.995.107**	**2.205.464**
OVERSHOOTING NOMINALE (SENZA ACCANTONAMENTI 2016 E CON FPV CORRENTE)	**(6)=(5)+(e_{2016})+(l_{2016})**	**2.995.107**	**5.974.383**
OVERSHOOTING CON ACCANTONAMENTI MA SENZA FPV CORRENTE	**(7)=(5)-(b)+(d)**	**1.338.241**	**1.398.001**

Fonte: elaborazioni IFEL su dati RGS

Preme in particolare evidenziare che l'*overshooting* fatto registrare dal comparto nel 2016, se opportunamente misurato mediante un metodo in grado di operare un confronto corretto con le regole previste nel 2015, assume un valore inferiore rispetto all'anno precedente: dai 3 mld. del 2015 ai 2,2 mld. del 2016 (-26%, ved. riga 5 della tabella).

Da una mera applicazione delle regole formalmente vigenti nel 2016, invece, l'*overshooting* dei Comuni si attesterebbe sui 6 miliardi di euro, pressoché raddoppiandosi rispetto al 2015. Questa quantificazione appare invece del tutto fuorviante perché include tra le entrate di riferimento l'intero ammontare degli accantonamenti a FCDE e a altri fondi rischi, per ben 3,5 mld. di euro.

La dimensione dell'*overshooting* appare in via di riduzione anche con riferimento a quanto osservato negli ultimi anni del Patto di stabilità (2013-2015), quando gli avanzi in eccesso realizzati dai Comuni si attestavano sui 1.600 milioni di euro. Al fine di comparare in modo corretto tale valore con i risultati 2015-2016, anni di avvio della nuova contabilità, va depurato il ruolo del Fondo pluriennale vincolato di parte corrente. Il saldo del FPV corrente (FPV in entrata *meno* FPV in spesa) non costituisce oggi un effettivo maggior potenziale di entrata dei Comuni, ma deriva dalla pregressa gestione del bilancio corrente di competenza e dalla fisiologico percorso di riordino della gestione dei residui di parte corrente indotto dalla nuova contabilità. Riducendo il risultato osservato anche dell'ammontare del saldo del FPV corrente, la dimensione dell'*overshooting* si attesta tra i 1.300 e il 1.400 mln. di euro, dimensione comunque considerevole, ma in riduzione rispetto ai risultati di patto (riga 7, cfr. figura seguente).

CONSISTENZA DELL'OVERSHOOTING NEL TRIENNIO 2013-2015

Valori in milioni di euro

Fonte: elaborazioni IFEL su dati monitoraggio Patto e Saldo di competenza - RGS

Al fine di favorire una corretta interpretazione del fenomeno in questione, va messo in luce che, per le ragioni più volte esposte nel presente documento, gli spazi finanziari aggiuntivi teoricamente resi disponibili con l'esclusione degli accantonamenti FCDE e Fondi rischi dalla formula del pareggio non sono stati utilizzati dai Comuni interessati per molteplici ed ovvie ragioni. In molti casi si tratta della mancata disponibilità di avanzi applicabili a favore di spese per investimenti, in altri della difficoltà di riprogrammare in

corso d'anno impieghi basati su progetti di intervento complessi (e resi ancor più difficili dalle nuove regole degli appalti avviate in primavera 2016), nel contesto più volte richiamato di tardiva stabilizzazione delle regole finanziarie, dalla revisione della legge 243 all'inclusione del FPV nella formula del pareggio. Il rischio di non poter contare sulle risorse accantonate in FPV nel passaggio dal 2016 al 2017, per interventi di natura in prevalenza pluriennale, ha indubbiamente frenato le capacità espansive delle nuove regole ed il pieno utilizzo dei margini disponibili.

Resta critico il nodo della redistribuzione degli spazi finanziari in corso d'anno. La prima fase di flessibilità regionale è attualmente in corso e non potrà prevedibilmente contare su interventi "verticali" da parte di molte Regioni. Il comitato di monitoraggio previsto dal DPCM attuativo dell'articolo 10 della revisionata legge 243 potrà contribuire all'individuazione delle criticità, ma la forte normazione primaria della flessibilità (scadenze, chiusura nazionale a giugno, criteri e priorità) rende difficili interventi di correzione tempestivi ed efficaci.

Non può essere in ogni caso sottovalutato, ad avviso dell'ANCI, lo sforzo di risanamento posto in essere dal comparto attraverso la dimensione imponente degli accantonamenti, che costituisce di fatto una dote per la finanza pubblica, da valorizzare nel prossimo futuro a copertura di regole di maggior espansività del vincolo di finanza pubblica, con la finalità di rendere più ampia ed efficace la mobilitazione delle risorse disponibili anche per gli enti con margini di competenza potenziata di minore entità.

Stabilizzazione delle regole di finanza pubblica: opportunità e criticità

L'armonizzazione contabile, avviata a regime dal 2015, grazie agli sforzi profusi dalle autonomie locali, rappresenta una riforma strutturale di grande portata, che, se da un lato ha comportato un importante riassetto negli equilibri contabili dei comuni, con forte impatto amministrativo e rilevanti effetti sui bilanci, dall'altro ha favorito l'abbandono del Patto di stabilità interno, sostituito dal saldo finale di competenza quale nuovo vincolo di finanza pubblica, facilitando contestualmente il percorso di modifica della legge n. 243 del 2012, conclusosi con l'approvazione della legge n. 164 del 2016.

Di fatto, il nuovo sistema contabile ha costituito una condizione essenziale per consentire il superamento del meccanismo della competenza mista vigente in regime di Patto di stabilità, creando le condizioni per individuare nella la competenza potenziata la migliore approssimazione al saldo utilizzato a livello europeo per la definizione dell'indebitamento netto dalla Pubblica Amministrazione.

Il **nuovo saldo di competenza offre agli enti locali una maggiore capacità di spesa per investimenti**, grazie al venir meno di qualsiasi obbligo di conseguire avanzi annuali di tipo finanziario ed al progressivo consolidamento dell'inclusione del Fondo Pluriennale Vincolato (FPV), sia in entrata che in uscita per tutto il periodo 2016-2019. Tale più favorevole declinazione del saldo è stata purtroppo stabilizzata soltanto nel corso del 2016 (e in definitiva con la Legge di bilancio 2017), producendo un periodo di incertezza che non ha ancora consentito il pieno dispiegamento delle potenzialità di sblocco di quote significative di avanzo di amministrazione.

Nuovo impianto sanzionatorio e flessibilità del saldo

Restano tuttavia necessarie diverse ulteriori modifiche alla disciplina del nuovo vincolo di finanza pubblica. È anzitutto necessario anticipare ai casi di sforamento del saldo 2016 **l'impianto sanzionatorio** previsto dalla legge di bilancio 232/2016 solo a decorrere dai risultati del saldo 2017. L'importante revisione delle sanzioni è infatti coerente con criteri di proporzionalità, ragionevolezza ed efficacia previsti dalla legge 243/2012 doverosamente applicabili anche all'esercizio 2016. Il 2016, pertanto, andrebbe a configurarsi come un anno di rottura rispetto alla normativa previgente sul patto di stabilità, sia in termini di vincoli di finanza pubblica che di sanzioni previste per il mancato rispetto degli stessi.

Non meno cruciale è la previsione di **ulteriori elementi di flessibilità**, pur nella coerenza dell'impianto complessivo della normativa vigente.

Deve essere in primo luogo meglio valutata la **difficoltà di assorbimento degli avanzi accumulati** con il vecchio Patto, in particolare **per enti di dimensione piccola e medio-piccola** che dispongono di avanzi consistenti (con fondi cassa di analoghe dimensioni) a fronte di margini di pareggio di bilancio relativamente esigui. Per questi enti si manifesta **un'esigenza di ampliamento dei margini di utilizzo degli avanzi per finanziare investimenti**, peraltro ampiamente sostenibile anche alla luce dei dati sul carattere strutturale dell'*overshooting* comunale di cui al paragrafo precedente.

Vanno altresì considerati alcuni adeguamenti minori, quali, a titolo esemplificativo, quelli relativi agli **interventi di gestione delle discariche per rifiuti solidi urbani successivi alla chiusura** delle discariche stesse (cosiddetta **gestione "post mortem"**). Si tratta di una questione che, pur riguardando un numero limitato di Comuni di piccole e piccolissime dimensioni, segnala un problema di carattere generale che deve essere ben governato per evitare difficoltà oggettive nella gestione dei bilanci. A fronte di leggi di settore (nel caso specifico sulla gestione dei rifiuti) i Comuni che per anni hanno vincolato quote di risorse per future gestioni (nel caso specifico la gestione trentennale della bonifica dei siti), si trovano ora nella condizione di dover ricorrere ad ulteriori mezzi di copertura per l'utilizzo delle somme accantonate e confluite in avanzo, fino a non poter rispettare il saldo finale di competenza. Per superare tale situazione, non risolvibile neppure con il ricorso agli spazi finanziari aggiuntivi trattandosi di spese correnti, Anci propone che sia possibile consentire l'imputazione nel fondo pluriennale vincolato delle somme accantonate in avanzo annualmente esigibili per le gestioni straordinarie previste dalle leggi di settore, assicurandone l'utilizzabilità anche per spese di parte corrente.

Esigenze di adeguamento dei principi contabili

Il percorso che porta alla piena attuazione della riforma contabile e al suo consolidamento è ancora lungo. Come più volte evidenziato nel periodo di sperimentazione e di avvio, infatti, il nuovo sistema contabile è suscettibile di progressivi miglioramenti. I principi contabili armonizzati, peraltro, possono essere modificati alla luce dell'esperienza di attuazione della riforma, come è più volte avvenuto anche a

seguito delle proposte della Commissione Arconet, via via recepite in specifici decreti ministeriali.

Tuttavia, numerose questioni rimangono aperte. Tra queste, la possibilità di prevedere **la costituzione del fondo pluriennale vincolato** (FPV) per l'intero quadro economico progettuale di investimento in presenza di impegni assunti sulla base di obbligazioni giuridicamente perfezionate, imputate secondo esigibilità, ancorché relativi solo ad alcune spese del quadro economico progettuale, **comprese le spese di progettazione** – almeno definitiva – attualmente escluse, adeguando così il principio alla nuova disciplina contenuta nel Codice degli appalti, che assegna alla progettazione un nuovo ruolo rispetto al passato. In tal senso, l'impegno di spesa concernente la progettazione definitiva/esecutiva può essere considerato una condizione che garantisce l'avvio dell'opera, condizione prevista per la costituzione del FPV.

Un'ulteriore questione da affrontare riguarda la **quantificazione del fondo crediti dubbia esigibilità (FCDE).** È infatti frequente il caso di entrate che vengono riscosse, in misura pressoché integrale, nell'arco dell'anno o del biennio successivo a quello di esercizio. L'attuale disciplina del FCDE tende invece ad obbligare ad un accantonamento in spesa pari a quanto non riscosso nell'anno di competenza, producendo un avanzo di amministrazione forzoso che può liberarsi solo nella seconda metà dell'esercizio successivo. Pertanto, ANCI ha proposto di rendere "ordinario" il metodo di calcolo del FCDE da accantonare nel bilancio di previsione previsto dal principio applicato "in via transitoria", che considera il rapporto tra il totale degli incassi (in conto competenza e in conto residui) e gli accertamenti in conto competenza. In questo modo è possibile tener conto in modo semplice dei difformi cicli di riscossione che caratterizzano le diverse entrate e delle diverse velocità di allineamento degli enti locali su più elevati livelli di efficienza nella riscossione.

Ancora, il sistema degli enti locali segnala grandi difficoltà relativamente all'applicazione delle modalità di **accertamento dei contributi a rendicontazione**. Sul punto si auspica che le amministrazioni centrali e le Regioni adeguino le modalità di erogazione dei trasferimenti a favore dei Comuni in base al nuovo principio generale della contabilità finanziaria per evitare di costringere gli enti a prefinanziare opere la cui copertura finanziaria è già assicurata, in tutto o in parte, da stanziamenti esterni. Anche nel caso di risorse correnti non erogate secondo l'esigibilità degli interventi – spesso di carattere sovracomunale (trasporti, servizi sociali) – è necessario che gli enti erogatori, in particolare le Regioni, acquisiscano e rispettino il cronoprogramma di spesa degli enti locali. Il mancato adeguamento delle amministrazioni erogatrici rischia di comportare risultati alterni nella spesa e nei risultati di saldo – con conseguente dissipazione di spazi finanziari altrimenti disponibili – nonché un forte rallentamento (e in alcuni casi addirittura l'impossibilità) nella realizzazione di investimenti e infrastrutture utili all'economia e al Paese in generale.

Inoltre, i nuovi principi contabili affrontano in modo parziale la contabilizzazione delle **operazioni di partenariato pubblico privato (PPP)**, tendendo a considerare debito tutte le operazioni di leasing finanziario. Manca una disciplina nazionale organica sulla materia e questo lascia ampi spazi di indeterminatezza producendo numerose pronunce delle sezioni regionali della Corte dei Conti. È necessario trovare modalità di

contabilizzazione, coerenti con la disciplina comunitaria, che consentano il pieno utilizzo di questi metodi alternativi per realizzare opere pubbliche e infrastrutture grazie all'apporto di capitali di rischio privati, senza che questi investimenti incidano sull'indebitamento del singolo ente e, di conseguenza, su quello generale. Per queste forme di realizzazione delle opere, peraltro, pur essendo disciplinate ed incentivate in interventi di settore (nuovo codice degli appalti), manca un organico coordinamento con la legislazione contabile.

Le entrate comunali: riforme mancate e perdita di autonomia

Le entrate comunali e il regime fiscale locale non sono purtroppo stati oggetto della stessa tensione riformatrice che ha invece investito il campo dei vincoli finanziari. Anche nel DEF 2017 sembra accantonato il tema della razionalizzazione e riordino dei prelievi locali.

Va inoltre sottolineato che il blocco della leva fiscale colpisce dal 2016 in particolare quella fascia di enti, in prevalenza medi e piccoli, che negli anni precedenti era riuscita a mantenere la pressione fiscale locale su livelli relativamente bassi e che ora si trova impedita nelle proprie facoltà di manovra. La prosecuzione di questa misura straordinaria per il terzo anno consecutivo costituirebbe un grave *vulnus* ad un requisito essenziale dell'autonomia, non solo finanziaria, riconosciuta costituzionalmente.

La riorganizzazione del sistema fiscale

La **riorganizzazione del sistema fiscale** resta pertanto un tema aperto alle più diverse soluzioni e cruciale per ristabilire il circuito autonomia-responsabilità nella fiscalità comunale, fortemente degradato a seguito dell'introduzione dell'IMU e del progressivo azzeramento del contributo statale alle risorse dei Comuni.

È auspicabile che sia sollecitamente riaperto un confronto sulle prospettive di riordino che devono restituire non solo stabilità all'assetto tributario quale presupposto essenziale per l'attuazione di politiche fiscali eque e sostenibili, ma anche ripristinare effettivi margini di manovrabilità sulle aliquote e introdurre misure di semplificazione di regole e adempimenti, sia per i Comuni che per i contribuenti.

L'introduzione dell'IMU e l'azzeramento dei trasferimenti statali ai Comuni hanno prodotto un sistema sempre più insostenibile per l'enorme dimensione del riequilibrio delle basi imponibili, cui si è aggiunto il riparto perequativo crescente a partire dal 2015. **Un sistema anche fragile sotto il profilo della legittimità delle scelte** via via operate, come dimostrano le ormai numerose sentenze di diverse giurisdizioni che hanno portato a revisioni delle assegnazioni su singoli enti o sull'intero comparto.

È necessario riportare nel dibattito politico e tecnico le esigenze di revisione dell'intero assetto delle entrate, a cominciare dall'**unificazione dei tributi immobiliari** oggi articolati in IMU e Tasi, due tributi che – con l'abolizione del prelievo sull'abitazione principale – sono concettualmente indistinguibili. La separazione IMU-Tasi porta a forti

complicazioni nelle attività amministrative – dalla comunicazione della disciplina stabilita dal Comune, ai controlli – e negli adempimenti dei cittadini. L'unificazione potrebbe essere accompagnata dalla predeterminazione delle facoltà di articolazione dei regimi fiscali che i Comuni possono adottare, con ulteriore effetto semplificativo.

Il tema delle compartecipazioni ai tributi erariali potrebbe essere ripreso, in chiave di superamento dell'attuale meccanismo di ristoro dei gettiti aboliti, che ha caratteristiche necessariamente straordinarie.

Recuperare l'autonomia finanziaria serve a rendere trasparente ai cittadini il rapporto fra prelievo fiscale e finanziamento dei servizi locali, e riaffermare un principio **equità**, riferito sia alla necessità che siano garantite parità di condizioni nell'accesso ai servizi sia il giusto livello di contribuzione al loro finanziamento. Pertanto, l'obiettivo di **contenere la pressione fiscale** deve essere certamente perseguito con tenacia, ma deve essere consentito a ciascun livello di governo di poter attuare politiche fiscali adeguate alle esigenze del proprio territorio.

Imposta di soggiorno

L'annuncio dell'estensione della cedolare secca sugli affitti brevi anche per chi effettua prenotazioni elettroniche su *community marketplace*, su portali web, o sotto altra forma, costituisce un importante passo verso la regolarizzazione fiscale delle locazioni temporanee.

Sul tema l'Anci auspica che questa apertura porti anche ad una migliore definizione della disciplina dell'imposta di soggiorno, la quale ancora **necessita di una compiuta regolamentazione** che permetterebbe di superare le difficoltà applicative ed i rischi di elusione del tributo e di contenzioso tra le categorie più direttamente interessate e i Comuni che hanno deliberato il nuovo tributo secondo le attuali previsioni di legge. In particolare, ad avviso dell'Anci le azioni da intraprendere per una corretta regolamentazione dell'imposta di soggiorno sono le seguenti:

- precisazione del ruolo dei gestori delle strutture ricettive quali responsabili del pagamento del tributo con facoltà di rivalsa sul soggetto passivo. Tra i gestori devono essere inclusi anche i soggetti che si occupano di prenotazioni elettroniche su *community marketplace*, su portali web, o sotto altra forma, e che intermediano la transazione finanziaria tra coloro che richiedono alloggio e coloro che offrono alloggio;

- applicabilità delle norme di rilievo generale alla gestione dell'imposta (accertamento, riscossione, rimborsi e sanzioni);

- estensione a tutti i Comuni della facoltà di adozione del tributo, superando difficoltà applicative dovute alla precedente indicazione delle Unioni di Comuni quali possibili soggetti attivi e alla limitazione ai Comuni turistici o città d'arte sulla base di "elenchi regionali" che in molti casi non risultano deliberati;

Tali modifiche consentirebbero ai Comuni di poter deliberare sulla base di un quadro normativo di riferimento certo ed ancorato alla disciplina generale delle entrate tributarie degli enti locali.

Le caratteristiche particolari dell'imposta di soggiorno e di altri prelievi minori (pubblicità, occupazione spazi pubblici) hanno portato l'Anci a chiedere tra il 2016 e il 2017 l'**esclusione dal blocco delle aliquote dei tributi**. I proventi derivanti dall'imposta di soggiorno, in particolare, incidono solo indirettamente sulla pressione fiscale gravante su cittadini e imprese e permettono di finanziare opere pubbliche senza ricorrere all'indebitamento, consentendo così di sostenere le infrastrutture locali a beneficio dell'attrattività turistica.

Il Fondo di solidarietà 2017 e la quota perequativa

La legge di bilancio 2017 contiene la revisione delle norme sulla perequazione, unitamente ad un criterio correttivo a mitigazione degli effetti perequativi che per alcuni Comuni comportava effetti di distribuzione del FSC 2017 molto penalizzanti, ma calibrato su percentuali di correzione (+/- 8%) del tutto inefficaci.

Il nuovo meccanismo approvato nella Conferenza Stato-Città del 19 gennaio scorso, modifica il correttivo individuando soglie più realistiche (+ / - 4%) ed assegna a tutto il comparto circa 25 milioni di risorse aggiuntive, coinvolgendo un numero rilevante di Comuni. L'accordo deve essere recepito con il provvedimento di correzione dei conti pubblici deciso la scorsa settimana dal Governo e l'introduzione del comma 450-*bis* nella Legge di bilancio 2017.

Tuttavia, l'incisività della mitigazione delle penalizzazioni è più debole rispetto agli analoghi dispositivi attivati nel 2015 e nel 2016. Ad esempio, nel 2016, a fronte di una perequazione limitata al 30% delle risorse, sono stati erogati complessivamente 49 milioni di euro, mentre per il 2017, compreso il correttivo statistico di prossima formalizzazione, la mitigazione della perequazione può contare su circa 34 milioni di euro con un livello di perequazione aumentato al 40%.

In questo contesto, l'Anci ritiene necessario valutare l'opportunità di attivare un **ulteriore canale di sostegno** al fine di comprendere nello schema perequativo anche quella fascia di enti che risultano penalizzati fino al -4% e quindi perdono risorse di rilievo rispetto al 2016, ma le cui condizioni risultano solo formalmente "migliori" alla luce delle ulteriori condizioni richieste dal previsto comma 450-*bis*, per l'accesso all'assegnazione integrativa.

Sentenze giurisdizionali sugli interventi di determinazione e riparto delle risorse comunali

Sono ormai numerose le pronunce giurisprudenziali favorevoli agli enti locali riguardanti l'illegittimità di diversi provvedimenti legislativi e ministeriali relativi all'assegnazione di risorse ai Comuni. Alcuni punti hanno trovato una soluzione nel pacchetto "legge di bilancio 2017", mentre altri restano in attesa di definizione.

In particolare, è stato attribuito ai Comuni un contributo, pari a circa 290 milioni di euro, da distribuire in dieci anni per il ristoro degli arretrati dovuti per l'abolizione del cd. "*check* di coerenza" applicato dal Mef nel calcolo del prelievo compensativo al passaggio dall'ICI all'IMU del 2012, derivante dalla sentenza del Consiglio di Stato n.5008 del 2015. Il contributo spetterà a circa 3.100 enti.

Una soluzione parziale riguarda il contributo concesso ai Comuni sedi di uffici giudiziari, quantificato in 300 milioni di euro (a fronte di crediti pari a circa 650 milioni), che verrà erogato in 30 rate annuali di 10 milioni ciascuna, a fronte della rinuncia a qualsiasi contenzioso. La soluzione, contenuta anch'essa nel pacchetto "legge di bilancio", non è certamente risolutiva e necessita inoltre, ad avviso dell'Anci, di una norma che garantisca un equilibrato rientro nella gestione dei residui iscritti in bilancio da parte dei Comuni.

E' stato poi previsto un contributo di 58 milioni di euro da attribuire ai Comuni a parziale ristoro della perdita di gettito subita nel 2015 per gli scostamenti del gettito effettivo dell'IMU sui terreni agricoli montani rispetto a quello stimato dal Mef. Un contributo di importo simile era peraltro stato erogato negli scorsi anni per l'analoga perdita di gettito riferita al 2014.

Restano tuttavia da risolvere alcune questioni, già segnalate dall'Anci anche in occasione dell'audizione sul DEF 2016, riguardanti:

- il consolidamento a regime (e con risorse computabili nel saldo di competenza) del ***contributo compensativo del passaggio IMU-Tasi***, a ristoro del maggior gettito IMU non più acquisibile da circa 1.800 Comuni dal 2014. Il contributo è ulteriormente ridotto a 300 mln. di euro per il 2017, a fronte di una perdita di gettito a suo tempo certificata dal Mef per circa 490 mln. di euro;
- il ***ristoro delle modifiche di imponibile dei fabbricati D***, sul quale diversi tribunali civili (Bologna, Venezia, Milano) si sono espressi in primo grado, annullando le attribuzioni di risorse compensative del minor gettito ICI ridefinite dal Mef e dal Ministero dell'Interno, a decorrere dal 2009 sulla base di criteri più restrittivi e fatti valere retroattivamente, dal 2001 anno di avvio del ristoro. Di fatto, contrariamente al dettato delle norme di legge ed attuative, una parte cospicua del minor gettito riscontrato non è stata riconosciuta.

  Anche su questo argomento appare pertanto opportuna una sistemazione negoziale che determini un congruo ammontare di risorse *una tantum* (il dispositivo di ristoro non è più applicabile dal 2011) a favore dei Comuni penalizzati dai più restrittivi criteri imposti dai ministeri. Nel complesso, la perdita subita ammonta a circa 300 milioni di euro e coinvolge circa 650 Comuni;
- il ***riparto dell'addizionale comunali aeroportuale.*** La vicenda delle anomalie riscontrate nel riparto dell'addizionale sui diritti di imbarco aeroportuale, che spetta ai Comuni di ubicazione dei sedimi aeroportuali o con essi confinanti, in base alla legge n. 350 del 2003 (art. 2, co. 11), è stata affrontata da Anci in molte sedi, tecniche ed istituzionali, ma finora non è stata risolta. Dal 2008, a seguito dell'entrata in vigore della legge 24 dicembre 2007, n.244 (legge finanziaria 2008) art. 2, commi 615,

616 e 617, le entrate riversate dai gestori a titolo di addizionale comunale sui diritti d'imbarco aeroportuale confluiscono in un fondo a gestione ministeriale e sono poi ripartite ai Comuni in misura ingiustificatamente ridotta. Per una inaccettabile interpretazione delle riduzioni cui è sottoposto il fondo nel suo complesso, anche l'addizionale – che è a tutti gli effetti un'entrata autonoma dei Comuni interessati – viene ridotta. **Risultano così non attribuite ai 72 Comuni aventi diritto Comuni ingenti somme, stimabili in oltre 100 milioni di euro dal 2007**;

- l'annullamento del ***riparto del taglio da spending review di cui al dl n. 95 del 2012***, ad opera della Corte Costituzionale, per carenza di concertazione e conseguente rischio di eccesso di aggravio per fasce di enti ad alta spesa intermedia. Nella fase di nuova concertazione determinata dal co. 444 della Legge di bilancio 2017, L'ANCI ha chiesto che siano reperite ulteriori risorse per diminuire i tagli in eccesso subiti da un rilevante numero di enti, in proporzione della spesa di cassa per beni e servizi intermedi rilevata da SIOPE. È fortemente auspicabile che l'integrazione venga accolta quanto prima dal Governo.

Le Città Metropolitane

La situazione di **prolungata sofferenza finanziaria** dell'intero comparto ex-province, dal 2013 in poi, ha duramente coinvolto gli equilibri delle Città Metropolitane. Gli interventi attivati a partire dal 2015 hanno consentito di limitare i tagli stabiliti dal Governo e dal Parlamento, di fissare obiettivi di finanza pubblica accettabili, di introdurre misure straordinarie sulle penalizzazioni da violazione del Patto di stabilità nonché per la gestione ordinaria dei bilanci e, in definitiva, di individuare un percorso in grado di traguardare in modo sostenibile il biennio 2015-2016.

Le criticità non sono tuttavia superate per il complesso del comparto con riferimento alla capacità di svolgere le funzioni assegnate, il cui perimetro è più ampio di quello riservato alle Province, e per alcune di esse già nella fase di definizione degli equilibri previsionali, il che rende impossibile l'approvazione dei bilanci.

Nel complesso **la riduzione di risorse subita dalle CM delle Regioni a statuto ordinario (RSO) è stata pari al 37% della spesa corrente media del 2010-2012.** Nonostante la sostanziale sterilizzazione dei tagli incrementali 2016 e 2017, il quadro finanziario di sintesi (aggiornato al preconsuntivo 2016) riflette le criticità tuttora in atto. Come emerge dai risultati di amministrazione, il comparto CM è in disequilibrio fin dal 2014. Gli equilibri 2015 e 2016 sono stati ottenuti solo grazie all'applicazione degli avanzi disponibili permessa da norme straordinarie. L'intensificazione dei tagli alle risorse nel 2015 è stata particolarmente intensa, tanto che **8 su 10 CM non hanno rispettato il Patto di stabilità**. Nel 2016 il sostegno rappresentato dagli avanzi applicabili diminuisce perché gli avanzi si assottigliano e il risultato negativo complessivo viene contenuto solo grazie alle ulteriori misure una tantum previste dalla Legge di stabilità 2016, in particolare il contributo compensativo del taglio incrementale (250 mln.). Peraltro, la gran parte delle CM subisce l'effetto di stringenti vincoli di bilancio sulla spesa per investimento, che appare fortemente compressa anche per ciò che riguarda le manutenzioni straordinarie in materia di viabilità ed edilizia scolastica.

Infine, pesano sulla situazione dei singoli enti gli **effetti negativi delle diverse modalità con le quali le Regioni** hanno via via provveduto a regolare la riassunzione o la riassegnazione delle funzioni già delegate. L'inerzia di alcune Regioni, unitamente alla quantificazione erratica degli effettivi oneri delle funzioni in questione, sia in caso di riassunzione in capo alla Regione che nel caso di riassegnazione, hanno generato ulteriori costi per periodi pregressi (2014-16) e in alcuni casi perfino di carattere strutturale, che hanno contribuito ad aggravare la situazione degli equilibri finanziari delle Città Metropolitane.

Si registra pertanto l'esigenza di un duplice fronte di intervento, l'uno finalizzato ad assicurare l'ordinato **svolgimento dell'esercizio in corso**, attraverso il rinnovo di misure straordinarie sulla formazione dei bilanci già adottate per il 2015 e 2016 e l'erogazione di ulteriori risorse a ripiano delle situazioni di maggiore difficoltà, l'altro di più ampio respiro volto a **ridisegnare l'assetto finanziario ed ordinamentale delle Città Metropolitane** così da pervenire al definitivo superamento degli squilibri.

Dissesto e predissesto

La difficile situazione degli enti in condizioni deficitarie e le **problematiche del dissesto e del pre-dissesto** presentano tuttora criticità che devono trovare risposta, in un quadro normativo purtroppo insufficiente e disorganico.

In tale contesto, il lavoro avviato nell'ambito dell'Osservatorio sulla finanza e la contabilità degli enti locali, istituito presso il Ministero dell'interno, relativamente alle proposte di modifica della procedura di riequilibrio finanziario pluriennale e dei parametri di deficitarietà strutturale appare un buon punto di partenza, in attesa di un'auspicata revisione organica del Titolo VIII del decreto legislativo n. 267 del 2000 (TUEL), necessaria per disciplinare e regolare in maniera adeguata le procedure del pre-dissesto e del dissesto finanziario.

Con riferimento alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, in particolare, le principali questioni ancora irrisolte riguardano la possibilità di attivare transazioni fiscali e previdenziali con l'Erario e con l'INPS, considerando nella posizione dell'ente locale anche le quote delle società controllate inserite nel piano di riequilibrio, la necessità di garantire maggiore flessibilità alle modifiche del piano e di assicurare interpretazioni univoche e non restrittive a talune norme il cui contenuto di miglioramento dei vincoli viene in più di un'occasione messo a rischio da difformi pronunciamenti giurisprudenziali.

Per quanto riguarda il dissesto finanziario, la principale questione da risolvere riguarda invece la necessità di estendere a tutti gli enti locali dissestati la possibilità di presentare un'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato entro un massimo di cinque anni, indipendentemente dalla taglia demografica dell'ente stesso, eliminando così il riferimento a comuni con oltre a 20.000 abitanti.

Welfare e misure per il contrasto alla povertà

L'ANCI condivide l'accento posto dal Governo sulla **lotta alla povertà e alle disuguaglianze** all'interno della società, sia in termini di reddito sia di opportunità, espresso all'interno del Documento di economia e finanza 2017, che riporta finalmente tale tema al centro dell'iniziativa politica, attraverso un approccio multidimensionale, che va oltre l'attenzione al solo reddito e si estende ad altre dimensioni chiave del benessere, come sollecitato anche dall'ANCI.

L'Associazione Nazione dei Comuni ritiene infatti essenziale l'attenzione a tale tema, specie in virtù del fatto che, come ha dimostrato anche l'esperienza del Sostegno per l'Inclusione Attiva (SIA), i Comuni italiani, da quelli metropolitani a quelli più piccoli, sono gli enti locali più vicini ai cittadini e svolgono un ruolo chiave nell'erogazione dei servizi sociali sul territorio facendo fronte, con senso di responsabilità, in carenza di risorse e nonostante le difficoltà di questi anni, alle richieste di informazione e assistenza da parte dell'utenza. **Il Comune è dunque il vero protagonista, in forma singola e/o associata, della predisposizione e attuazione delle misure di accompagnamento volte a promuovere l'inclusione sociale e l'attivazione lavorativa**.

Oltre ad aver introdotto **alcuni indicatori del BES (Benessere Equo e Sostenibile) che tengano conto anche delle dimensioni sociali del benessere dei cittadini**, quali l'andamento del reddito medio disponibile, della diseguaglianza dei redditi e della mancata partecipazione al mercato del lavoro, utili a valutare l'impatto delle politiche pubbliche sulle condizioni socio-economiche della popolazione,il Documento si focalizza sulla **strategia di contrasto alla povertà** imperniata sulla **legge delega n. 33 del 15 marzo 2017**, che ha finalmente introdotto, anche in Italia al pari degli altri Paesi europei, una misura nazionale e strutturale di sostegno economico ai nuclei in condizione di povertà **(Reddito di Inclusione – REI)**, mirante a promuovere il reinserimento nella società e nel mondo del lavoro di coloro che ne sono esclusi: la misura si fonda infatti sul principio dell'inclusione attiva e vincola il sussidio economico a misure di accompagnamento (progetto personalizzato) capaci di promuovere l'inclusione sociale e l'attivazione lavorativa, misure alle quali il beneficiario deve partecipare attivamente.

Il REI prenderà il posto della misura attualmente in vigore, il Sostegno per l'Inclusione Attiva (SIA), che è operativa da settembre 2016 e ha sinora dato sostegno a circa 65 mila famiglie per un totale di 250 mila persone. L'obiettivo del Governo è quello di arrivare a raggiungere, attraverso il REI, oltre 400 mila nuclei familiari (prioritariamente famiglie con bambini in povertà assoluta), per un totale di 1 milione e 770 mila persone.

La legge delega 33/2017 autorizza il Governo ad intervenire su tre ambiti: il varo del Reddito di Inclusione (REI), come misura nazionale di contrasto alla povertà, prevedendo, già rispetto al SIA, un progressivo ampliamento della platea di beneficiari ed una ridefinizione del beneficio economico (comunque condizionato alla partecipazione a progetti di inclusione sociale); il riordino delle prestazioni assistenziali finalizzate al contrasto della povertà (carta acquisti per minori e l'assegno di disoccupazione ASDI); il rafforzamento del coordinamento degli interventi in materia di servizi sociali, finalizzato a garantire maggiore omogeneità territoriale nell'erogazione delle prestazioni. Le risorse

stanziate complessivamente sono di 1,18 miliardi per il 2017 e di 1,704 miliardi per il 2018. L'adozione di un Piano per la lotta alla povertà, di natura triennale, sulla base degli stanziamenti di bilancio, dovrà favorire il raggiungimento di un maggiore universalismo della misura e incrementi del beneficio economico concesso.

In merito al rafforzamento dei servizi territoriali, da realizzarsi anche a valere sulle risorse del Fondo Sociale Europeo, il REI porterà avanti il percorso già avviato con il SIA, tramite il quale, sulla base di specifiche Linee guida nazionali approvate in Conferenza Unificata, sono già stati attribuiti circa 500 milioni agli ambiti territoriali, finalizzati all'implementazione della progettazione personalizzata, mentre i Centri per l'impiego saranno rafforzati con ulteriori 600 unità specificatamente dedicate alla collaborazione in rete con i servizi sociali per il reinserimento lavorativo dei beneficiari del sostegno economico.

L'attenzione del Governo al tema del contrasto della povertà e delle disuguaglianze, in un'ottica di politiche integrate, ci appare senz'altro positiva. Affinché gli obiettivi della legge 33/2017 si realizzino, è tuttavia necessario porre adeguata attenzione alla loro declinazione tramite i decreti legislativi attuativi che verranno approvati. Accogliamo con favore l'obiettivo di giungere progressivamente a un maggiore universalismo estendendo la platea dei beneficiari e incrementando il beneficio economico previsto, ma tale obiettivo va sostenuto con un'effettiva disponibilità di **risorse finanziarie crescenti, adeguate e strutturali**.

Data l'imprescindibile centralità dei Comuni, già richiamata all'inizio, riteniamo che, nel percorso di attuazione della delega, sia indispensabile **che l'ANCI veda riconosciuto il suo ruolo fondamentale di interlocutore privilegiato del Governo, affinché sia definito, adeguatamente valorizzato e sostenuto il ruolo dei Comuni.**

Tale ruolo va ancor più riconosciuto anche nella dimensione regionale, attraverso un **diretto ed effettivo confronto tra Regioni e Comuni**, in particolare per la parte riguardante la **definizione delle modalità e delle forme di gestione della misura**, coerentemente con la suddivisone dei poteri prevista dalla Costituzione, soprattutto laddove di riscontrino limiti o difficoltà di gestione operativa e/o amministrativa da parte degli **Ambiti territoriali**, prevedendo, nel caso, **forme di responsabilizzazione diretta dei Comuni**.

Inoltre, è necessario che le **Regioni attivino tempestivamente gli adempimenti di loro competenza** (secondo quanto previsto già dal SIA, rafforzamento dei servizi territoriali di loro competenza, coordinamento inter-assessorile e promozione delle condizioni che favoriscano la costituzione delle reti di servizi territoriali): particolare attenzione dovrà essere posta al rapporto – strategico – con i **Centri per l'impiego**, data la diffusa difficoltà dei Comuni a dialogare con questi al fine di attivare interventi integrati di inclusione socio-lavorativa, e tenuto conto che non è ancora stato chiarito definitivamente il quadro delle competenze in materia di mercato del lavoro sul territorio.

Il **rafforzamento dei servizi sociali**, che riteniamo di fondamentale importanza, va concretamente assicurato con risorse adeguate, certe e durature, sia permettendo uno **sblocco del turn over** almeno per le professioni sociali direttamente coinvolte nella presa in carico, sia **finalizzando una quota parte dei fondi strutturali** nazionali **e** delle

eventuali economie derivanti dai **risparmi di spesa** (in virtù del previsto riordino delle prestazioni assistenziali vigenti per il contrasto alla povertà) per tale specifico obiettivo di rafforzamento. Inoltre, va garantito, a sostegno del ruolo dei Comuni singoli o associati, un **efficace coordinamento con gli altri enti e organismi competenti in materia di sanità, politiche abitative, lavoro, formazione e istruzione**.

Infine, il Documento di economia e finanza 2017 richiama brevemente ulteriori misure che incidono su povertà e welfare contenute nella Legge di Bilancio per il 2017: dall'ulteriore stanziamento di 50 milioni a favore del il Fondo dedicato alla non autosufficienza, che dal 2016 era stato dotato strutturalmente di 400 milioni, ai 600 milioni per le politiche per la famiglia.

Sviluppo sostenibile, energia, tpl e infrastrutture

Sostenibilità. Il Documento Economico Finanziario 2017 mette l'accento per la prima volta su alcuni temi cardine delle politiche europee (Strategia 2020) collegandoli alla definizione della batteria di indicatori che caratterizzano il livello di sviluppo e benessere del nostro Paese. Si parla per la prima volta di "benessere equo e sostenibile" inteso come una serie di parametri oramai largamente utilizzati a livello internazionale per tracciare meglio uno scenario sempre più lontano dal paradigma lineare della teoria economica liberista e sempre più permeata dal paradigma circolare che presuppone una scarsità delle risorse, da elementi solidaristici, qualitativi e sostenibili anche in termini ambientali a lungo termine. Quest'ultimo punto prende infatti in considerazione, con attenzione alle generazioni future, ad esempio l'indicatore relativo alle emissioni di CO2 e di altri gas clima alteranti, e per le stesse variabili il DEF fissa gli obiettivi programmatici, ribadendo le politiche/azioni messe in campo finora dal Governo per migliorarne le performance (Ecobonus, FER, efficienza energetica, ecc.).

Energia. Nella sezione dedicata al Programma nazionale di riforma, *tra gli obiettivi prioritari rispetto l'ambito di policy "Competitività" viene fissata entro il 2017 la revisione della Strategia Energetica Nazionale e l'approvazione del Decreto Energia.* A tal fine, ANCI auspica che le misure proposte, da quelle inerenti gli edifici a quelle sull'infrastruttura a combustibili alternativi, vengano rafforzate e accompagnate, anche in vista della revisione della Strategia Energetica Nazionale, da un maggiore ascolto delle istanze e dei fabbisogni espressi dai Comuni, da confronto tecnico e collaborazione istituzionale nell'interesse delle amministrazioni locali, da una maggiore omogeneità nella *governance*, e da una più marcata innovazione, integrazione e sinergia delle azioni proposte, a cominciare da significative riforme normative (vedi il superamento del modello attuale di generazione/distribuzione energetica).

TPL. Entro il 2017 è previsto inoltre il completamento della riforma dei servizi pubblici locali, tra cui della disciplina del trasporto pubblico locale. Tra le azioni già intraprese rientrano inoltre quelle volte a incentivare lo sviluppo del trasporto pubblico locale e lo stanziamento di fondi per il completamento di tram, linee metropolitane e stazioni oltre

agli investimenti per il rinnovo del parco mezzi. Tra le iniziative in fase di sviluppo rientra infine, la trasformazione digitale delle infrastrutture di trasporto attraverso le Smart Road definite come l'insieme di infrastrutture stradali che punta ai due obiettivi fondamentali di sostenibilità e miglioramento della qualità della vita. La procedura Consip per l'acquisto centralizzato di 1.600 nuovi autobus a livello nazionale è in via di definizione e riguarderà nove lotti del valore di 255 milioni. Tali risorse si sommano a quelle già stanziate dalla Legge di Bilancio per il 2017 per il Piano strategico nazionale della mobilità sostenibile destinato al rinnovo del parco autobus dei servizi di trasporto pubblico locale e regionale, alla promozione e al miglioramento della qualità dell'aria con tecnologie innovative. Infatti è stato istituito presso il MIT un Fondo per acquisto o noleggio di mezzi adibiti al TPL compreso il trasporto regionale destinato anche alla riqualificazione elettrica dei mezzi (210 Ml per 2019 e 2020, 130 Ml per 2021, 90 Ml per 2022. La Legge di bilancio prevede, inoltre, per ciascuno degli anni 2018 e 2019, interventi a favore di investimenti produttivi, in particolare per modalità di alimentazione alternativa. Con tali risorse il MISE, d'intesa con il MIT, può stipulare convenzioni con INVITALIA e con i dipartimenti universitari specializzati nella mobilità sostenibile. Stanziati 2 milioni nel 2017, 50 milioni nel 2018 e 250 milioni a decorrere fino al 2033.

ANCI concorda con la necessità di diversificazione delle azioni verso il trasporto pubblico locale in termini di maggiore efficienza e sostenibilità ambientale dei mezzi e quindi del servizio, ma ribadisce la necessità di non limitare la finalizzazione delle risorse, almeno nel medio periodo, alla trazione elettrica ma di estendere al paniere più ampio di combustibili alternativi in linea con la direttiva europea DAFI, con le potenzialità e le diverse dotazioni di risorse nel nostro Paese, con l'esigenza di tutelare intere filiere produttive e di stimolare il consolidamento e la nascita di nuove, come ribadito dal Pacchetto europeo Clean Energy Package (sostenendo filiere locali in ottica di recupero risorse come quelle agricole o di manutenzione del verde urbano - ad esempio biometano).

D'altro canto, se si apprezza il consolidamento del fondo TPL, finora vincolato all'entrata dell'accisa e influenzato dalle previsioni di consumo di carburante, l'ANCI rileva la necessità che sia data attuazione alla legge "Delrio" n. 56 art. 44, ovvero che i fondi per il TPL destinati alle città metropolitane siano a queste ultime assegnate direttamente. Infine, propone al Governo che l'utilizzo del Fondo in ciascun territorio regionale passi attraverso una condivisione della programmazione regionale sul trasporto pubblico affinché sia in linea con i fabbisogni dei Comuni, mediante appositi accordi Regione-Comuni, e che una quota percentuale delle risorse sia destinato altrettanto stabilmente alla mobilità urbana.

Porti. Si apprezzano gli interventi normativi adottati e volti a **snellire le procedure** amministrative e burocratiche all'interno del sistema portuale, ritenute **fra le concause della perdita di competitività della portualità italiana**.

Nella *governance* delle nuove Autorità portuali sarà comunque **complesso entrare nel merito della localizzazione della AdSP** (Autorità Portuale), che ha evidentemente inciso in maniera diversa rispetto alle reazioni dal territorio, connesse alla soppressione dell'autorità o all'istituzione di una nuova con più esteso raggio di azione. Necessario però prevedere all'art. 8, comma 1 che, ai fini della nomina del Presidente dell'AdSP si raggiunga l'intesa, oltre che con il Presidente della regione o regioni interessate, anche con il Sindaco del Comune sede dell'AdSP, in relazione alla pari dignità costituzionale fra gli enti di cui sono rappresentanti di vertice.

Positiva la previsione di assicurare la presenza dei **Comuni** nella *governance* delle Autorità cui è affidata l'adozione del piano regolatore di sistema portuale, l'approvazione del piano operativo triennale, concernente le strategie di sviluppo delle attività portuali e logistiche, oltre all'approvazione del bilancio.

Si sottolinea però come sia ancora **debole il riferimento alla retro portualità**, in questo ambito sarebbe probabilmente opportuno *specificare che l'AdSP possa anche su iniziativa dei singoli enti assumere potere di iniziativa* per rafforzare il legame con il **retro porto e lo sviluppo dei sistemi logistici**.

In tal senso si suggerisce di inserire rappresentanti designati dalla Conferenza Unificata, quali componenti del Tavolo nazionale di coordinamento delle AdSP, che ha anche fra i suoi compiti quello di coordinare e armonizzare a livello nazionale la **pianificazione urbanistica portuale**, con lo scopo di dare maggior rilievo alle tematiche legate al retro porto, oltre che per assicurare coordinamento territoriale.

Sicurezza

Sicurezza Urbana. In merito al cd. Decreto Sicurezza Urbana, si apprezza il provvedimento che permette di approcciare anche in termini nuovi i fenomeni di disordine urbano e di affrontare in modo integrato le questioni legate alla prevenzione attraverso accorgimenti urbanistici e di intervento diretto sul degrado urbano. Si sottolinea come vanno ancora rafforzate le previsioni circa la violazione del divieto di allontanamento e che si ritiene come non bastino le sole sanzioni pecuniarie. E' necessario invece rafforzare il deterrente alla violazione del "daspo urbano" prevedendo l'introduzione dell'arresto in flagranza nonché di una apposita sanzione penale. L'attuale previsione circa le attività di allontanamento dei soggetti che adottano reiterate condotte illegali con profili di criticità per la sicurezza prevede infatti solo una sanzione pecuniaria e rischia di compromettere l'intera bontà dell'introduzione del nuovo strumento utile.

Rafforzamento delle banche dati. Si sottolinea inoltre come vanno rafforzate, anche con investimenti specifici, le attuali banche dati in dotazione delle forze dell'ordine e con la possibilità di accesso alle polizie locali, in modo che si evidenzino efficacemente le condotte sanzionate con specifico riferimento a quelle reiterate che portano all'adozione del Divieto di accesso "daspo urbano" altrimenti impossibile da adottare per gli agenti ed ufficiali di polizia giudiziaria.

Beni confiscati alla criminalità organizzata. Si apprezza il tentativo di adottare una *Strategia nazionale per la valorizzazione dei beni e delle aziende confiscate alla criminalità*

organizzata, contenuto della legge di Bilancio 2017, e dello stanziamento di 5 milioni di euro per il 2017 e 2018 per il sostegno della stessa. In tal senso, si sottolinea come sia utile promuovere in modo più deciso le attività dirette all'utilizzo da parte dei Comuni degli immobili confiscati alla criminalità organizzata, attraverso l'adozione di un programma comunale per la valorizzazione dei beni dal recupero ai fini abitativi da destinare alle categorie più svantaggiate (disponendo anche delle risorse previste dall'art. 11 comma 12 del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112 convertito con modifiche dalla legge 6 agosto 2008, n. 133) sino alla realizzazione, insieme con i beneficiari, di misure per il rafforzamento dello sviluppo e della valorizzazione del singolo bene.

Coesione, riequilibrio territoriale e Mezzogiorno

Il tema è trattato nella sezione III del DEF, *Piano nazionale di Riforma* e, più compiutamente, nell'allegata *relazione sugli interventi nelle aree sottoutilizzate*, stilata dal Dipartimento per le politiche di coesione e redatta in attuazione dell'art.10 della Legge 196/2009 e art.7 del D.Lgs.88\2011

Il primo dato di cui si dà conto nei suddetti documenti è la *chiusura del ciclo di programmazione 2017-2013*, le cui spese erano da certificare entro il termine massimo del 31 marzo 2017

I dati sono riferiti al 31 dicembre 2016: a quella data i pagamenti ammissibili al rimborso della quota comunitaria registrati nel sistema nazionale hanno complessivamente raggiunto il 103,8% (pari a 47,5 miliardi di euro) della dotazione totale di risorse che ammontava a 45,781 miliardi di euro.

Con successiva comunicazione dell'Agenzia per la coesione territoriale, si documenta che i dati contenuti nelle certificazioni finali delle spese trasmessi al 31 marzo 2017 dall'Italia alla Commissione europea mostrano che le autorità dei programmi operativi (PO) hanno certificato spese per un totale di *46, 242 miliardi di euro* (101,01%), con una quota tuttavia pari a *972 milioni di euro* (PON Ricerca) su cui è stata richiesta la *sospensione* ai sensi dell'art.95 del Reg. (CE) 1083\06 ed è dunque a rischio de-certificazione.

Per il periodo di programmazione 2014-2020 i fondi strutturali (FESR e FSE) sono inclusi nella famiglia dei fondi di investimento europeo (SIE), che comprende anche il fondo per lo sviluppo rurale (FEARS) e quello per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP). Essi totalizzano investimenti complessivi pari a 42 miliardi di euro, cui si aggiungono 31 miliardi di co-finanziamento nazionale per un totale di circa *73 miliardi di euro*.

Agli investimenti della programmazione comunitaria devono sommarsi le risorse nazionali rinvenienti dal Fondo di sviluppo e coesione-FSC (art.1, comma 6 e ss, L.147\2013) determinati in *54,8 miliardi di euro*, programmati nell'ambito di una Cabina di regia nazionale istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri e ripartiti dal CIPE secondo la chiave di riparto fissata dalla legge, che prevede l'assegnazione dell'80% delle somme a favore delle 8 regioni del Mezzogiorno (Abruzzo, Molise, Sardegna, Sicilia, Puglia, Campania, Basilicata e Calabria)

Il processo di definizione della programmazione nazionale, per quanto riguarda i soli fondi FESR e FSE, si è concretizzato in *51 programmi operativi*, 12 nazionali (PON) e 39 regionali (POR)

Gli interventi del Governo sul tema del riequilibrio territoriale si articolano in tre strategie: a) la strategia di specializzazione intelligente (S3), quale strumento di *governance* per individuare le priorità di investimento nei settori della ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione; b) la strategia per le aree urbane; c) la strategia nazionale per le aree interne.

Tra i principali veicoli di attuazione della strategia nazionale per la specializzazione intelligente si annoverano: il PON imprese e competitività (2,3 miliardi di euro), il PON ricerca e innovazione (1,3 miliardi di euro), alcuni piani strategici finanziati dal Fondo sviluppo e coesione.

La strategia per le aree urbane afferma l'importanza di politiche urbane integrate sostenibili in tutte le città italiane. A queste politiche è stato destinato almeno il 5% del FESR nei programmi operativi di tutte le Regioni, secondo quanto prescritto dall'art.7 del Reg. (CE) 1301\2013.

Le 14 città metropolitane italiane sono beneficiarie, nella qualità di organismo intermedio (e dunque con ampi poteri di gestione delegati dall'Agenzia per la coesione territoriale) di un programma operativo nazionale (PON Metro) che sviluppa investimenti per circa *892 milioni di euro* e un programma complementare, con dotazione finanziaria di circa *200 milioni di euro.*

A ciascuna delle città del Mezzogiorno sono state assegnate risorse (solo PON Metro) per circa 90 milioni di euro, mentre per ciascuna città del centro-nord l'assegnazione è stata di 40 milioni di euro. Gli ambiti tematici di investimento prioritario sono stati definiti a livello europeo e riguardano: il ridisegno e la modernizzazione dei servizi urbani; pratiche e progettazione per l'inclusione sociale; il rafforzamento delle capacità delle città di potenziare filiere pregiate di produzione.

La strategia nazionale per le aree interne (SNAI) è sostenuta dai Fondi SIE e da risorse nazionali e si prefigge di invertire nel prossimo decennio il calo di popolazione e l'invecchiamento di queste aree. Esse rappresentano circa il 30% del territorio nazionale e sono collocate ad una distanza dai poli di erogazione dei servizi di cittadinanza (scuole, ospedali, ferrovie) che supera i 75 minuti di percorrenza.

A dicembre 2016 è stato completato il percorso di selezione di 68 aree pilota che comprendo 1.043 comuni, per 2.026.299 abitanti.

Di recente sono entrate nella sperimentazione nazionale altre 5 aree comprendenti i Comuni del cratere delle quattro regioni (Abruzzo, Umbria, Marche e Lazio) colpiti dai recenti fenomeni sismici.

Le politiche specificatamente rivolte al Mezzogiorno sono esplicitate dal *Masterplan per il Sud*, nato nel 2015 (governo Renzi) ed implementato nel 2016 con la sottoscrizione di *15 patti* (8 con le Regioni e 7 con le città metropolitane).

Il CIPE con delibera del 10 agosto 2016 ha deliberato l'assegnazione di *13,4 miliardi* di euro di fonte FSC. Il metodo adottato è in corso di estensione anche ad alcune regioni e città metropolitane del centro-nord.

A febbraio 2017 è stata pubblicata in GU (L.18\2017) la legge di conversione del Decreto Mezzogiorno che ha previsto interventi urgenti che spaziano dalla tutela dell'occupazione alla salvaguardia ambientale, dalle misure di risanamento dell'ILVA all'incremento di 50 milione del Fondo per le non autosufficienza.

Per agevolare gli investimenti delle imprese, la legge inoltre ha potenziato il credito di imposta per l'acquisto di beni strumentali nuovi, destinati a strutture produttive ubicate nelle regioni meridionali.

La legge in questione ha infine stabilito il *principio di riequilibrio territoriale* nelle *spese in conto capitale* delle amministrazioni centrali del settore pubblico allargato, prescrivendo che le stesse a partire dal primo gennaio 2018 si conformino all'obiettivo di destinare agli interventi nel territorio delle Regioni del Mezzogiorno un volume complessivo annuale di stanziamenti proporzionale alla popolazione di riferimento o conforme ad altro criterio relativo a specifiche criticità da individuare con provvedimento del Ministro della Coesione territoriale.

Secondo un recente studio di SVIMEZ se questo principio fosse stato applicato dall'inizio della crisi (2008), il Mezzogiorno avrebbe avuto una perdita di PIL e occupazione pari quasi alla metà di quella effettivamente subita, senza significativi ed ulteriori impatti negativi per l'economia del centro-nord del Paese.

CGIL

Audizione preliminare all'esame del DEF 2017

(presso le Commissioni congiunte *Bilancio* del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati)

Premessa: una prima valutazione del DEF e della manovra

L'11 aprile 2017 il Consiglio dei ministri n. 23 ha approvato sia il Documento di economia e finanza (DEF) 2017, pubblicando tutti i documenti che lo compongono, sia un Decreto legge contenente "disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi in favore delle zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo", la cui analisi appare indispensabile per delimitare le politiche economiche dei prossimi mesi, prima ancora che quelle del 2018 e degli anni successivi delineate dalle diverse misure elencate nel DEF che verranno tradotte nella prossima Legge di Bilancio, a fine anno. Eppure, il testo del decreto non risulta ancora pubblicato. Per l'analisi delle misure che definiscono la manovra correttiva si farà, dunque, riferimento al comunicato stampa del sopracitato Consiglio dei ministri.

Il quadro macroeconomico: restiamo in coda, ma più diseguali e più disoccupati

Il DEF 2017, attraverso soprattutto il Programma di Stabilità (PS) e il documento di Analisi e tendenze della finanza pubblica (AFP), descrive una programmazione economica per i prossimi anni senza alcuna ambizione di recuperare i livelli di crescita e occupazione pre-crisi – oltre che di tracciare la rotta di un nuovo modello di sviluppo più "intelligente, inclusivo e sostenibile" (EU2020). Anzi, le politiche economiche del Governo si inseriscono esplicitamente "*nel solco della strategia finora adottata*" (p. II della Premessa a tutti i documenti). Il quinto DEF – ultimo- di questa legislatura è quindi caratterizzato dalla continuità delle politiche messe in campo che non hanno avuto quel tratto espansivo necessario a far ripartire il paese.

Sul versante della crescita, tutti gli ultimi dati Istat sui conti nazionali e sulla produzione mostrano solo rimbalzi alternati evidenziando che l'economia italiana non è ancora sulla via della ripresa effettiva. Il Governo prevede per l'Italia una crescita irrealistica, benché le analisi di tutte le principali istituzioni, nazionali e internazionali, riportino un contesto di incertezza per il commercio internazionale e la crescita globale, in cui l'Area euro ne risente di più rispetto agli USA o alle economie a rapida crescita: una variazione tendenziale del PIL reale 2017 di 1,1 (+0,1 rispetto al Documento programmatico di bilancio di ottobre 2016), dovuta a un incremento sia delle esportazioni che degli investimenti pari al 3,7% (rispettivamente +1,2 e +0,8 punti rispetto al Dpb). La variazione programmatica del PIL nominale arriva addirittura al 2,3% per l'anno in corso (+0,3 rispetto al Dpb). Su tale ottimistica previsione – pratica ormai consolidata negli anni – si dovrebbe fondare la sostenibilità delle finanze pubbliche nazionali.

È altresì vero che per il 2018 si prevede una crescita inferiore, pari a 1 punto percentuale (in termini tendenziali come programmatici), dimostrando di conoscere l'impatto negativo delle misure di

restrizione dei conti pubblici, forse anche come appello alle istituzioni europee. In ogni caso, anche se si verificassero le previsioni del Governo, il divario con le altre principali economie europee non solo resterebbe il medesimo, bensì si amplierebbe.

Dal punto di vista macroeconomico, desta forte preoccupazione la programmazione di un tasso di disoccupazione pari al 11,5% nel 2017 (mentre nel Dpb era 10,8%) e mai sotto il 10% fino al 2020. Il tasso di occupazione, invece, non arriva mai al 60% negli obiettivi del Governo.

Si programma, inoltre, una riduzione dei salari reali (-1,6 punti cumulati di scarto tra costo del lavoro e deflatore dei consumi dal 2017 al 2020) e la riduzione della quota del lavoro (misurata come forbice tra retribuzioni e produttività). Ciò va in netta contraddizione con l'ambizione di incrementare i consumi – soprattutto contando solo sul quelli privati – e la determinazione di un'inflazione superiore al punto percentuale e, addirittura, al 2,1% nel 2019. Senza aumentare le retribuzioni non si può scongiurare il rischio di deflazione, come ha recentemente affermato anche il Presidente della BCE.

L'economia e la finanza pubblica: si continua a percorrere la strada sbagliata

Nel DEF, si sceglie di continuare con le misure di austerità e si ribadisce una politica economica liberista. Affermare la continuità con "l*e politiche economiche adottate sin dal 2014, volte a liberare le risorse del Paese dal peso eccessivo dell'imposizione fiscale e a rilanciare al tempo stesso gli investimenti e l'occupazione, nel rispetto delle esigenze di consolidamento di bilancio"* rappresenta una sorta di "missione impossibile", confermata dalle stesse previsioni del Governo sulla crescita (sostanzialmente in stallo) e sui livelli di disoccupazione/occupazione.

Non si accende alcuna "vertenza" europea, malgrado le numerose dichiarazioni del Governo a favore di una politica più espansiva (riprese anche a p. VIII della stessa Premessa, in cui si dice che "*è necessaria una nuova governance che, accanto all'integrazione monetaria e finanziaria, dovrà ripartire dalla centralità della crescita economica, dell'occupazione e dell'inclusione sociale*"). D'altra parte, lo stesso Ministro dell'economia e delle finanze ha dichiarato che "*questo DEF rappresenta un elemento di forte continuità con le politiche del governo di questi anni*". Basti sottolineare il contenimento del deficit (dal 2,4 del 2016 e il 2,3 tendenziale per il 2017 al 2,1 per cento del PIL), in linea con gli obiettivi del Governo Renzi dello scorso autunno. Dal 2017 al 2020 la correzione dell'indebitamento netto della P.A. vale 1,2 punti di PIL. Nel 2018 e 2019 gli obiettivi per l'indebitamento netto restano invariati rispetto allo scorso autunno e pari, rispettivamente, all'1,2 e allo 0,2 per cento del PIL. Stessa scelta sul debito pubblico (che si vuole portare a 132,5 dal 132,7 tendenziale per l'anno in corso, fino al 125,7 al 2020). Sebbene il debito sia già in discesa, si programma una nuova consistente formazione dell'avanzo primario (da 1,7 a 3,8 punti di PIL in quattro anni), rinunciando ancora una volta alla possibilità di impiegare risorse pubbliche per stimolare la crescita e lo sviluppo del Paese. La Cgil continua ad affermare l'urgenza di una politica economica espansiva che dia uno shock all'economia italiana per creare lavoro, per una nuova crescita e un nuovo modello di sviluppo.

Allo stesso modo, si individua il famigerato "pareggio di bilancio" strutturale già al 2019, ma non si prende alcuna posizione politica sulla possibilità di non ratificare il Fiscal Compact nei Trattati europei entro il 2017 (anno di scadenza). Portare l'indebitamento dal 2,1 per cento nel 2017 all'1,2 nel 2018 significa che la prossima Legge di bilancio dovrà contenere le misure per rendere effettivi gli obblighi finalizzati al pareggio di bilancio con effetti recessivi per l'economia italiana, confermati anche dalle previsioni di crescita dello stesso Governo. Va ricordato che il debito pubblico italiano è aumentato meno di tutti gli altri paesi europei nei precedenti 8 anni (ad

eccezione della Germania) e il ricorso al mercato per rinnovare i titoli di debito sovrano risulta tra i più bassi a livello europeo (sempre ad eccezione della Germania, i cui *Bund* però spesso vengono acquistati a tassi negativi).

Nuovi tagli alla spesa e aumenti iniqui delle tasse. La manovra finanziaria appare molto modesta e sbilanciata, oltre che recessiva. La correzione di bilancio evocata nel Programma di stabilità del DEF (p. 50), i cui "*effetti si esplichino già a partire dal prossimo mese*", si concentra sul versante delle entrate soprattutto attraverso la lotta all'evasione fiscale, la rimodulazione accise sul tabacco e l'aumento dell'imposizione sui giochi. Il Governo punta soprattutto sull'estensione dello *split payment* – come chiede da tempo anche la Cgil – che dovrebbe essere operato non solo dalla P.A. ma anche dalle aziende controllate direttamente o indirettamente dallo Stato o dagli Enti pubblici territoriali e le società quotate in Borsa, anche quando queste avranno rapporti con professionisti. Sul lato della spesa si prevedono nuovi tagli lineari alle Amministrazioni centrali (circa 1 miliardo ogni anno).

Viene prevista un'ulteriore riduzione della spesa sanitaria, assoluta e in percentuale del PIL, rispetto alle già allarmanti previsioni del DEF 2016. La spesa sanitaria (oggi al 6,7%: un valore al di sotto della media dei Paesi Ue) scenderà al 6,4% sul PIL nel 2018 e nel 2019. La crescita media della spesa nel triennio 2018-2020 è del 1,3%, ben al di sotto della crescita del PIL nominale (media 2,9% nel triennio). Si prospetta la conferma di un de-finanziamento per la sanità pubblica, anziché un investimento per garantire il diritto alla salute e alle cure, cui rinunciano milioni di cittadini, e l'attuazione degli stessi nuovi LEA. Nonostante un intero capitolo sia, come sempre, dedicato alle previsioni della spesa per sanità e LTC, che confermano la necessità di nuove politiche per affrontare il fenomeno delle cure a lungo termine (nelle componenti sociale e sanitaria), non risultano programmi circa il Piano e il Fondo per la Non Autosufficienza.

Continuano a incombere le clausole di salvaguardia ormai dal 2014 (Legge di stabilità, n. 190), per le quali è previsto nel 2018 un incremento di tre punti dell'IVA, sia con aliquota al 22 che con aliquota al 10 per cento, più un ulteriore 0,9% dal 2019. Le clausole valgono circa 20 miliardi di euro solo nel 2018. Nella premessa del Piano Nazionale di Riforme (PNR) si dice che "*il Governo intende sostituirle con misure sul lato della spesa e delle entrate, comprensive di ulteriori interventi di contrasto all'evasione. Tale obiettivo sarà perseguito nella Legge di Bilancio per il 2018*". Come si evince dalle carte, "*l'intendimento del Governo nell'impostazione della futura Legge di Bilancio è di disattivare le clausole poste a garanzia dei saldi di finanza pubblica da precedenti provvedimenti normativi*".

È sintomatico che la prevista riduzione IRPEF sia stata cancellata dal PNR. Di fatto, quindi, le risorse recuperate con la lotta all'evasione, anziché essere utilizzate per la prevista riduzione delle imposte a dipendenti e pensionati, andranno a eliminare (almeno nelle intenzioni) le clausole di salvaguardia IVA e accise. Possiamo ben dire che tali clausole saranno neutralizzate utilizzando le risorse destinate a dipendenti e pensionati. Il capitolo del PNR sulla riduzione del carico fiscale, oltre a rivendicare la diminuzione di IRES e IRAP, annuncia che proseguirà tale percorso attraverso "*il taglio dei contributi sociali, iniziando dalle fasce più deboli (giovani e donne)*".

Manca un progetto organico di riforma del sistema fiscale all'insegna della progressività. Il capitolo del PNR sulla riduzione del carico fiscale, oltre a rivendicare la diminuzione di IRES e IRAP, annuncia che proseguirà tale percorso attraverso "*il taglio dei contributi sociali, iniziando dalle fasce più deboli (giovani e donne)*" con lo scopo di favorire la crescita e la produttività. I risultati degli sgravi contributivi nuove assunzioni e della deduzione IRAP sul tempo indeterminato non hanno sortito effetti in tale direzione e anche l'impatto sull'occupazione "stabile" (+386 mila

occupati permanenti, comprese trasformazioni e assunzioni già previste) è risultato molto contenuto considerando la mole di risorse stanziate (circa 17,4 miliardi nel 2015 e nel 2016). Alla luce dei dati sulla disoccupazione, in particolare femminile e giovanile, confermati dallo stesso Governo, le misure sul lavoro non rappresentano una soluzione adeguata e confermano le politiche messe in campo fino ad oggi. Anche sul lavoro femminile, infatti, non ci sono misure decisive e l'unico riferimento che viene tratteggiato nel PNR riguarda un meccanismo fiscale relativo ai redditi familiari che argina le lavoratrici a "secondo percettore" di reddito (p. 80).

La Cgil continua ad affermare che occorre un Piano straordinario per l'occupazione giovanile e femminile.

La Cgil resta convinta che la via maestra per ridurre il carico fiscale sia la diminuzione dell'IRPEF – meglio se sotto forma di aumento delle detrazioni – e che anzi, tagliare la contribuzione sociale, ancorché in modo mirato, rischi di rappresentare l'ennesima misura a vantaggio prevalente delle imprese, a cui seguirebbe una diminuzione sostanziosa della futura pensione. Dai dati del MEF si può calcolare che con una spesa di 6,5 miliardi si potrebbe aumentare significativamente il bonus 80 euro, oltre che eliminarne gli effetti discorsivi (anche sui rinnovi contrattuali) e renderlo più progressivo, per distribuirlo su una platea più allargata (fino a 14 milioni di lavoratori).

Anche l'ulteriore allargamento dei parametri di detassazione del salario di produttività o del welfare contrattuale dovrebbe partire dai dati sulla diffusione e la composizione del beneficio, altrimenti si rischia di accentuare le disuguaglianze e, nella migliore delle ipotesi, ricondurre i risultati – tramite gli accordi interconfederali siglati – a mera redistribuzione del valore aggiunto esistente, comunque a scapito del salario o dei servizi pubblici.

Nonostante l'analisi del Governo converga spesso sulla necessità di maggiori investimenti fissi, si programma un'ulteriore riduzione degli investimenti pubblici (dal 2,1 del 2016 al 2,0 per cento del PIL nel 2020). Tale impostazione, purtroppo, risulta coerente con le privatizzazioni programmate (1,2 punti di PIL nel quadriennio, ovvero 5 miliardi di euro all'anno) e la riedizione di molti incentivi generalizzati alle imprese, pur essendo ormai riconosciuto da tutti – compreso il MEF – che l'ingente numero di risorse erogate al mercato abbia restituito solo una minima parte di investimenti, innovazione e occupazione all'economia reale.

Rilanciare un piano di investimenti pubblici come quello proposto con il Piano del lavoro – avviando anche la discussione sulla revisione delle regole europee per escluderli dal deficit – è fondamentale per far uscire il paese dalle secche della bassa crescita. Questo vale per il Nord ma a maggior ragione per il Sud del paese, uscito ormai da tempo dalle grandi politiche ordinarie di sviluppo. I Patti sottoscritti nel 2016 dalle otto regioni e dalle aree metropolitane del mezzogiorno rappresentano dei meri acceleratori di spesa di risorse già appostate su progetti esistenti, sul cui lento avanzamento occorre fare più che un monitoraggio.

La programmazione del fondo per il rilancio degli investimenti pubblici era prevista nella scorsa Legge di bilancio e richiede successivi decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri per ripartire le risorse in molti settori, per un totale di 47,5 miliardi dal 2017 al 2032 (meno di 3 miliardi di euro l'anno), compresa la prevenzione del rischio sismico. Su quest'ultimo punto la Cgil ritiene indispensabile dotarsi di un Progetto di Sviluppo Economico e Sociale di medio periodo che interessi le aree terremotate delle quattro Regioni, per garantire nell'immediato il mantenimento di persone, relazioni sociali, comunità e attività economiche esistenti, definendo allo stesso tempo obiettivi e strumenti di attrazione di nuove realtà economiche e nuovi insediamenti civici.

Il programma Casa Italia, di cui si rinviene traccia nel PNR, potrebbe rappresentare la sede opportuna di discussione a livello nazionale, ma occorre una dotazione finanziaria molto più

consistente e pluriennale.

La necessità di nuovi investimenti pubblici emerge anche dall'accelerazione tecnologica che sta imprimendo *Industria 4.0*, innanzitutto come infrastrutture strategiche, materiali e immateriali, risorse per la ricerca e lo sviluppo, innovazione nella P.A. e incentivi "selettivi", affinché la politica industriale del Governo si fondi su una governance più democratica, anche perché la condizione del lavoro e la creazione di nuova e buona occupazione sono prerequisiti indispensabili per far crescere il nostro apparato produttivo e assicurare un salto di qualità nel nostro modello di specializzazione. Un progetto, nella richiesta unanime del sindacato, che oltre agli aspetti tecnologici metta al suo centro il "Lavoro 4.0", i temi della formazione e delle competenze, quello degli orari, della loro gestione, di una diversa redistribuzione e di nuove possibilità di riduzione, anche per fronteggiare efficacemente i rischi di disoccupazione tecnologica.

Le risorse per il rinnovo dei contratti della P.A. appaiono incerte. Sono diversi i riferimenti al rinnovo dei contratti pubblici nei documenti del DEF (p. 117 del PS; p. 28 del PNR; p. 32 del documento di Analisi e tendenze della finanza pubblica). Eppure, a detta del Governo "*l'indicazione delle risorse «aggiuntive» a politiche invariate ha carattere meramente indicativo e (...) dovrà, infatti, essere oggetto di una specifica valutazione anche ai fini della verifica rispetto agli obiettivi programmatici di finanza pubblica*" (p. 29, del documento di Analisi e tendenze della finanza pubblica). La Cgil si aspettava maggiore nettezza nel rispetto dell'Accordo del 30 novembre 2016. Per questo è prevista una mobilitazione di categoria nell'attesa che vengano realizzati tutti i provvedimenti che stanzino le risorse necessarie dando seguito al citato accordo.

Nel cronoprogramma delle riforme previste, la Cgil pone particolare attenzione all'introduzione di un Reddito di inclusione, in coerenza con il "Memorandum contro la povertà" sottoscritto da Governo e Alleanza contro la povertà, auspicando che le risorse aumentino per giungere presto a una misura davvero universale.

Sono molte le riforme necessarie all'Italia ma che non compaiono nel PNR. Occorre rimettere al centro il lavoro. Per questo la Cgil ha avanzato una proposta di riforma strutturale del mercato del lavoro con la Carta dei diritti universali del lavoro che, essendo incardinata in Parlamento, dovrebbe rientrare nelle riforme da realizzare nei prossimi anni.

(18 aprile 2017)

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2017 – PROGRAMMA DI STABILITA'

AUDIZIONE PARLAMENTARE DELLA CISL
Roma, 18 aprile 2017

Ci troviamo di fronte ad un Documento di Economia e Finanza poco ambizioso rispetto alle necessità del paese, principalmente volto, assieme alla manovra correttiva, ad evitare l'inizio di una procedura di infrazione da parte della Commissione dell'Unione europea.

Obiettivo certamente non trascurabile ma per la crescita serve indubbiamente di più, come abbiamo sempre detto.

Una previsione programmatica di una crescita del PIL ferma sostanzialmente all'1% nel prossimo triennio non è accettabile. Il Def deve porre, pur all'interno di un quadro che tenga conto dei nostri problemi di debito pubblico, l'esigenza di una politica fiscale maggiormente espansiva, da realizzare già con una legge di bilancio per il 2018, che sia di maggiore stimolo alla domanda interna, a sostegno dei redditi dei lavoratori, dei pensionati e delle famiglie.

Una politica economica espansiva, in grado di sospingere la domanda interna, attraverso la politica dei redditi ed il rilancio degli investimenti pubblici (ridottisi dal 2007 ad oggi del 30%) è essenziale, specie considerando che si avvicina il momento in cui verrà meno l'effetto propulsivo del programma di acquisto dei titoli pubblici della BCE (*Quantitative Easing*).

Va, inoltre, ulteriormente favorita la ricerca di un aumento di *produttività* a livello di imprese.

Accogliamo con favore il fatto che il Documento di Economia e Finanza espliciti correttamente la necessità di un approccio multidimensionale, che si estenda a tutte le dimensioni del benessere e non solo al reddito, con l'introduzione degli indicatori BES (Benessere Equo e Sostenibile). Questa rappresenta una novità importante, ma che va ricondotta ad una sede di definizione ed analisi congiunta con le parti sociali e le associazioni della società civile. Si tratta di un approccio che può cambiare la stessa impostazione delle regole europee sui bilanci, finalizzate esclusivamente alla quadratura del cerchio dei conti pubblici e che hanno fatto crescere nell'opinione pubblica un sentimento di ostilità nei confronti dell'Unione europea. Siamo convinti che Il Governo italiano debba aprire una vertenza per la modifica del Fiscal compact, che così come è oggi costruito non può entrare a far parte dei Trattati, e per l'introduzione della *Golden Rule*.

Consideriamo estremamente deludente l'assenza nel DEF di qualsiasi riferimento a una profonda riforma dell'Irpef. "L'efficientamento" del sistema fiscale indicato come obiettivo nel DEF non è certamente sufficiente, anzi potrebbe comportare con la revisione del catasto e delle *tax expenditures* un aumento della pressione fiscale. Come Cisl non siamo contrari a nessuna di queste due misure, ma queste operazioni tuttavia acquistano un valore positivo se fatte all'interno di una complessiva riforma del nostro sistema fiscale, che si ponga come obiettivo prioritario la diminuzione della pressione fiscale su lavoratori e pensionati. Abbiamo dato un giudizio positivo sul bonus di 80

euro, chiediamo ora che quei benefici siano estesi a tutti i lavoratori e i pensionati con una riforma dell'Irpef.

In questo quadro siamo convinti che si possa anche affrontare in modo diverso, rispetto ad una loro sterilizzazione, il problema delle clausole di salvaguardia per il biennio 2018/19. Sono clausole che vanno sterilizzate in assenza di una riforma fiscale complessiva, mentre una modifica delle aliquote IVA, anche ai fini di una semplificazione volta a favorire la lotta all'evasione, può essere discussa nell'ambito di una riforma che riduca complessivamente la pressione fiscale e che salvaguardi anche i redditi degli incapienti.

Stiamo discutendo con il Governo gli obiettivi definiti nella "fase due" dell'intesa del 28 settembre 2016 sulla previdenza. Dobbiamo garantire l'adeguatezza delle prestazioni future, favorendo una migliore e più equa distribuzione a favore delle giovani generazioni e tutelando più efficacemente il potere di acquisto delle pensioni in essere. Per questo è necessario un impegno concreto nella strategia programmatica di finanza pubblica, impegno di cui troviamo solo un vago accenno nel Programma nazionale delle Riforme.

In materia di impiego pubblico il DEF lascia intravedere solo per accenni l'inversione di tendenza che si era perseguita con l'Intesa del 30 novembre scorso. Per quanto riguarda gli incrementi di spesa per i prossimi anni non risultano novità: le previsioni di crescita della spesa da reddito per lavoro dipendente è quantificata in ragione del Dpcm del 27 gennaio 2017.

Più nel dettaglio, di seguito, si espongono le osservazioni della Cisl sui diversi settori di intervento.

- **Misure per la produttività ed il lavoro**

La crescita della produttività – non solo del lavoro, ma dell'insieme dei fattori produttivi – resta fondamentale non soltanto per sostenere la competitività del sistema della imprese, ma anche per garantire la sostenibilità della spesa sociale e del sistema previdenziale.

Positive, sotto questo aspetto, sono le riforme operate e in via di realizzazione, cosi come la conferma nel DEF delle risorse necessarie al finanziamento della contrattazione di secondo livello, relativa ai premi di produttività e alle misure di welfare integrativo aziendale. Tuttavia, è possibile favorire ulteriormente la crescita della produttività, estendendo progressivamente il regime fiscale agevolato e lo sviluppo del welfare integrativo anche ai settori del Pubblico impiego, al fine di incentivare lo sviluppo di sistemi retributivi premianti correlati all'incremento della performance organizzativa, all'innovazione, ai programmi di razionalizzazione della spesa, concordati con le organizzazioni sindacali e allo sviluppo di forme partecipative nell'organizzazione del lavoro.

Concordiamo con la misura annunciata del taglio del cuneo fiscale per i nuovi assunti. In merito alla ripartizione della contribuzione tra lavoratori e imprese ricordiamo che nelle tre ultime leggi di stabilità o di bilancio vi è stata una sensibile riduzione del carico fiscale complessivo delle imprese. A nostro avviso la decontribuzione prospettata dal Governo non deve limitarsi a rappresentare una misura di riduzione del cuneo contributivo, ma deve costituire un volano per la crescita occupazionale. A tale scopo va riconosciuta alle sole imprese che incrementano la base

occupazionale, per evitare il rischio di sostituire i lavoratori più costosi con quelli meno costosi, vanificando gli effetti positivi sul versante dell'incremento dell'occupazione.

- **Mercato del lavoro e contrattazione**

Il Piano Nazionale di Riforme contenuto nel DEF 2017, per quanto riguarda il mercato del lavoro si sofferma soltanto sulla pur fondamentale questione delle politiche attive e degli incentivi, del resto questa era l'unica indicazione di politica del lavoro contenuta nelle Raccomandazioni del Consiglio UE (raccomandazione n. 4).

Vi sono però anche altri ambiti sui quali riteniamo necessari interventi:

Politiche attive del lavoro

Il percorso di accentramento di responsabilità e attività in capo ad ANPAL (l'*Agenzia Nazionale per le Politiche Attive*) registra ancora ritardi e incertezze. È urgente condividere, in particolare dopo l'esito del Referendum costituzionale che mantiene in capo alle Regioni la titolarità concorrente in materia di politiche attive, in che modo s'intenda recuperare il fondamentale ruolo di coordinamento nazionale, senza perdere di vista l'obiettivo centrale dell'intero sistema delle politiche attive di assicurare al disoccupato il diritto alla ricollocazione e sapendo che sui livelli essenziali delle prestazioni e dei servizi non possiamo permetterci una disomogeneità applicativa su base territoriale.

Siamo ancora in attesa di alcune deliberazioni del CdA di ANPAL fondamentali e propedeutiche allo sviluppo sia della rete che del sistema, in particolare:

- i livelli essenziali delle prestazioni;
- la definizione di offerta congrua;
- la nuova regolamentazione rispetto all'autorizzazione ed all'accreditamento.

Peraltro la sperimentazione sull'assegno di ricollocazione, con risultati ancora esigui in queste prime settimane, si è avviata senza le delibere appena citate, né quelle relative al profilo di occupabilità e profilazione. Tali questioni devono essere affrontate in un confronto con Regioni, Organizzazioni Sindacali e Datoriali, sia per la fase sperimentale dell'Assegno, sia per la sua messa a regime. In questo contesto è necessario ricordare che le possibilità di successo di una misura così innovativa per il nostro Paese poggiano su una puntuale ricalibratura di tutti i soggetti coinvolti, con particolare attenzione a quelli pubblici.

Va quindi affrontata la profondissima emergenza che ormai vivono i Centri per l'impiego, drasticamente depauperati di risorse e di personale, letteralmente abbandonati in alcuni casi e con un diffusissimo e ormai annoso problema di personale precario. È urgente definire un piano di rafforzamento generale che ci metta in linea, o quantomeno riduca il gap (fortissimo) con gli altri Paesi UE. Parallelamente a ciò, è ancor più indispensabile un forte investimento in tema di sistema informativo e banche dati dedicate e coordinate. Non sarà semplice affrontare la sfida della messa a regime dell'Assegno di ricollocazione senza che i CPI siano adeguatamente informati e formati, e messi in condizione di svolgere le proprie funzioni, sia attraverso un generale

rafforzamento/aggiornamento delle competenze del personale stabile, sia programmando un graduale e mirato piano di crescita e di assorbimento di quello precario. Sul piano di rafforzamento dei CPI, che prevede una dotazione aggiuntiva di personale di 1.600 operatori con contratto a tempo determinato, è necessario un confronto con le OO. SS. Per quanto riguarda ANPAL Servizi (*ex* Italia Lavoro), gli sforzi dovranno andare nella direzione di creare i presupposti per definire attività sistemiche e strutturate tali da impedire il riproporsi ciclico di incertezze e difficoltà finanziarie. Per quanto riguarda INAPP (*ex* Isfol) è indispensabile un chiarimento complessivo e definitivo rispetto alle risorse realmente disponibili.

Apprendistato duale e Alternanza scuola–lavoro

Serve uno sforzo maggiore sull'apprendistato duale, che deve diventare la modalità più comune per concludere un ciclo di studi e raggiungere una qualificazione. Vanno superate le disparità di velocità tra le diverse Regioni e serve uno sforzo anche culturale per avvicinare lo strumento alle PMI, creando sul territorio reti tra università e scuole tecnico-professionali, da una parte, e imprese dall'altra. Enti bilaterali e Fondi interprofessionali possono essere d'aiuto alla formazione dei tutor e come facilitatori.

L'alternanza scuola-lavoro è l'anello decisivo per migliorare l'orientamento scolastico in termini di efficacia per l'occupabilità dei giovani. Qui il mondo della scuola è chiamato a fare meglio, rendendo subito efficace lo strumento in ogni istituto e non lasciandolo in balia della buona volontà dei singoli. Ma occorre far dialogare tra loro due mondi, quello della scuola e quello del lavoro, che non si sono mai parlati. Va quindi nella giusta direzione la previsione di 'tutor per la transizione scuola-lavoro', per assicurare un contesto favorevole e far comprendere al mondo delle imprese che si tratta di un investimento complesso ma proficuo; il percorso, però, va accelerato e adeguatamente finanziato.

Incentivi alle assunzioni

Riteniamo positivi i diversi incentivi alle assunzioni a tempo indeterminato previsti dalla legge di stabilità 2017, ma è necessaria una riduzione a regime del costo del lavoro stabile che fissi, una volta per tutte, nel nostro ordinamento il principio che il lavoro a tempo indeterminato costi significativamente meno di quello a termine.

Tirocini

I tirocini sono un utile strumento, ma continuano a prestarsi ad abusi; vanno quindi maggiormente qualificati elevandone il contenuto formativo, stabilendo un grado di coerenza con il titolo di studio raggiunto, escludendoli per mansioni di basso contenuto professionale, mettendo in campo un sistema di formazione e assistenza dei tutor aziendali (anche ad opera dei fondi interprofessionali), introducendo standard per "tirocini di qualità".

Ammortizzatori sociali

La transizione definitiva, con il 2017, dal regime della mobilità al nuovo sistema di ammortizzatori introdotto dal Jobs Act, ha ridisegnato gli strumenti di politica passiva, senza che nel frattempo sia divenuta operativa la riforma delle politiche attive del lavoro; persistono purtroppo condizioni di difficoltà per una parte consistente del nostro sistema produttivo. Si rendono dunque necessari alcuni interventi di messa a punto e di aggiustamento:

1. per quanto riguarda il Fis, va resa fruibile la prestazione dell'Assegno Ordinario anche alle aziende tra 6 e 16 dipendenti ed è necessaria una riflessione su come assicurare coperture alle aziende al di sotto dei 6 dipendenti;
2. va avviata una riflessione sull'intreccio del nuovo regime degli oneri di licenziamento con i nuovi contributi addizionali per la cassa integrazione, che hanno reso per le aziende più conveniente il licenziamento rispetto alla cassa integrazione;
3. occorre prorogare l'incentivo per le aziende che assumono lavoratori in mobilità in quanto l'abrogazione del regime della mobilità dal 2017 non tiene conto dei lavoratori collocati in mobilità entro il 31.12.2016 che continueranno a percepire l'indennità;
4. riguardo alla Cigs, va valutata la reintroduzione di norme specifiche per le aziende che chiudono l'attività, in caso di concrete possibilità di cessione dell'attività a nuovo acquirente;
5. va confermata per il 2018 la misura correttiva della NASPI per i lavoratori stagionali;
6. va avviata una riflessione sullo scarso utilizzo dell'Asdi a causa dei criteri troppo stringenti;
7. va confermata e portata a regime l'indennità di disoccupazione per i collaboratori, nonché estesa ai professionisti a Partita Iva iscritti alla Gestione Separata Inps.

Lavoro agile

Il lavoro agile può essere una delle risposte ai grandi cambiamenti che stanno investendo il mondo del lavoro ma l'affidamento alla sola contrattazione individuale, come nel disegno di legge in via di approvazione, comporta il rischio di una potenziale compromissione delle tutele. Deve essere la contrattazione collettiva di secondo livello ad assumere il compito di coniugare opportunità e tutele, anche in considerazione del fatto che la riorganizzazione del lavoro per obiettivi che lo *smart working* richiede risulta praticabile solo se decisa sulla base di azioni condivise.

- **<u>Politiche fiscali</u>**

Il Documento di Economia e Finanza 2017 fissa il punto fermo del superamento delle clausole di salvaguardia, tuttora previste con aumenti di Iva e accise, sostituendole con interventi "dal lato della spesa e delle entrate", dove saranno ricomprese anche azioni di contrasto all'evasione fiscale. La definizione delle misure specifiche sarà affidata alla Legge di Bilancio 2018. È sicuramente positivo l'intendimento del superamento delle clausole di salvaguardia anche se al momento è indefinito – anche nelle sue linee generali – il perimetro di azione per l'effettiva realizzazione. Sarà fondamentale evitare che l'eliminazione delle clausole sia affidato a misure sul fronte delle entrate, che avrebbero

un effetto depressivo in particolare sui redditi medio bassi, penalizzando sul fronte dei consumi l'andamento del ciclo economico.

Il Governo intende intervenire nel 2017 e durante il 2018 su quattro aree: riduzione del cuneo fiscale, catasto, spese fiscali, contrasto all'evasione. Viene reiterato l'auspicio di proseguire nel processo di riduzione del carico fiscale sui redditi delle famiglie e delle imprese con l'accortezza della compatibilità con gli obiettivi di bilancio. Secondo la CISL non bisogna abbandonare l'obiettivo della riduzione della pressione fiscale attraverso una riforma organica dell'IRPEF.

Rispetto al Documento di Economia e Finanza 2016 vengono rivisti gli obiettivi relativi alla riforma del catasto (già contenuta nella legge delega e poi rimandata), prevedendo di procedere gradualmente nell'aggiornamento del patrimonio informativo catastale.

Per quel che riguarda le *Tax expenditures* l'intenzione è quella di eliminare le duplicazioni, o quelle obsolete, utilizzando il Rapporto annuale allegato alla legge di Bilancio 2017, in modo da rimodulare più razionalmente il sistema, preservando la progressività delle misure. Il tema riveste particolare delicatezza e, pur nella necessità di una maggiore organicità delle spese fiscali, è opportuno che la revisione sia coerente con l'idea complessiva di welfare che si intende realizzare. L'auspicio è che la razionalizzazione si accompagni anche ad una semplificazione che renda più immediata anche la valutazione del beneficio fiscale.

Il Governo ha l'obiettivo di intensificare l'azione di contrasto all'evasione fiscale impegnandosi a "rafforzare le iniziative poste in essere negli ultimi anni e a intensificarne l'attuazione promuovendo un approccio 'cooperativo' basato su trasparenza, semplificazione e fiducia reciproca tra Amministrazione e cittadini". Il Governo, quindi, intende procedere nel solco di quanto avviato negli anni precedenti.

- **Politiche industriali**

Il DEF presenta un quadro moderatamente ottimista della situazione economica e delle prospettive per i prossimi mesi/anno. In particolare si sottolinea che dalla seconda metà del 2016 la crescita ha ripreso slancio, grazie all'aumento della produzione industriale, e la fiducia delle imprese sta aumentando in un contesto europeo che si fa via via più solido. Nonostante questo la previsione di crescita del Pil per il 2017 rimane modesta, pari solo all'1,1%, così come per gli anni seguenti. Una delle cause della scarsa crescita viene indicata nel livello troppo basso di investimenti.

Da questo punto di vista è positiva la conferma nel DEF degli investimenti del Piano 'Industria 4.0', il cui impatto sulla crescita del Pil viene previsto pari a 1,2% nei prossimi 5 anni e a 1,9% nei prossimi 10 anni. Non sono però previste nel DEF altre misure di politica industriale e nuovi progetti di investimento sulle tecnologie e la sostenibilità ambientale del settore industriale e per la riduzione dei costi dell'energia. Nel DEF vengono sostanzialmente confermate le misure previste dalla Legge di Bilancio 2017:

- il rifinanziamento del Piano straordinario per la promozione del Made in Italy;
- le facilitazioni fiscali alle *start up* e alle Pmi innovative;

- il complesso delle iniziative all'interno di Industria 4.0, iper e super ammortamento, credito di imposta per la ricerca, credito a supporto delle imprese (Pir, detassazione *capital gain*, detrazione perdite di *start up* per le imprese sponsor), "Nuova Sabatini";
- il potenziamento dei Contratti di Sviluppo gestiti da Invitalia.

Nuovi interventi sono previsti solo a completamento delle norme già emanate:

- per l'internazionalizzazione delle imprese, per rafforzare la loro capacità di intercettare la domanda internazionale, elemento fondamentale per migliorare la competitività delle imprese e attrarre capitali esteri (IDE);
- per le *start up* e le Pmi innovative, per semplificare la nuova modalità di costituzione digitale e gratuita, per favorire la costituzione e il potenziamento dei fondi di investimento e l'ingresso di investitori privati stranieri.

In conclusione il DEF ha il merito di mettere al centro delle misure previste il tema della crescita e quello dello sviluppo industriale quale *driver* fondamentale per favorire il rilancio dell'economia e dell'occupazione del Paese, ma è sostanzialmente un DEF di conferma delle risorse già previste nella Legge di Bilancio 2017. Resta quindi ancora aperto il problema dello scarto tra quanto sarebbe necessario in termini di crescita della domanda aggregata, degli investimenti e consumi, per dare continuità e robustezza alla ripresa in atto e quanto, invece, previsto dal DEF.

- **<u>Pubblico impiego</u>**

In materia di impiego pubblico il DEF lascia intravedere solo per accenni l'inversione di tendenza. Per quanto riguarda gli incrementi di spesa per i prossimi anni non risultano novità e le previsioni di crescita della spesa da reddito per lavoro dipendente è quantificata in ragione del Dpcm del 27 gennaio 2017**.** Conferme che riguardano sia la riduzione della spesa per redditi da lavoro dipendente, che risulta incrementata solo per effetto delle misure sulla "Buona scuola" e per il contributo straordinario ad alcuni settori del comparto sicurezza, sia la riduzione del numero di addetti (proseguimento del blocco del *turn-over*), sia per il persistente blocco della contrattazione collettiva.

Con riferimento alla parte più strettamente normativa, il DEF sopravvaluta in modo autoreferenziale gli effetti di riforma della legislazione approvata, evidenziando una visione riduttiva del ruolo attribuito alla valorizzazione del lavoro.

In particolare, tace sul blocco definitivo dell'approvazione del decreto sulla dirigenza, introduce nella parte riferita alla produttività delle amministrazioni il decreto cd "antifurbetti", si sofferma sul testo dei decreti di modifica del 165/01 e del 150/09, anche se non ancora approvati, e in questo ambito contiene solo un fuggevole riferimento al riequilibrio tra fonti tra legge e contratto, non accenna al ruolo di rinnovo dei contratti collettivi quale requisito per il rilancio delle amministrazioni pubbliche. In concreto si richiama l'improcrastinabilità di una politica di rinnovo complessivo della "*res publica*", intendendo come "rinnovo" un'analisi dei fabbisogni in termini di risultati e di efficientamento che non possa più essere condizionato, come avvenuto sciaguratamente nel decennio che va a

concludersi, attraverso ciechi tagli lineari e vacue dichiarazioni di eccesso e cattivo utilizzo del personale non suffragate da fatti concreti.

È necessario, oltre ad una politica di miglioramento dei redditi (comune a tutti i lavoratori dipendenti), anche una visione più accorta della distribuzione delle risorse umane e strumentali, una continua ricerca di formazione e valorizzazione delle competenze, una minor rigidità nelle procedure di mobilità (senza "transumanze forzose", come spesso minacciato e a volte attuato) e – più in generale – un maggior coinvolgimento delle parti sociali nell'individuazione degli obiettivi e nello studio delle soluzioni più idonee per raggiungerli e/o consolidarli.

Il DEF, oltre a valorizzare come un risultato positivo il soffocamento dei redditi ottenuto con la duplice spirale negativa del blocco contrattuale e della forzosa contrazione dei fondi per la produttività, non apre ad alcuna concreta visione di accettabile futuro per il pubblico impiego.

È, invece, fondamentale assicurare il rispetto integrale dell'intesa siglata il 30 Novembre 2016, sia indicando già nel Documento di Economia e Finanza le risorse necessarie a garantire che i rinnovi contrattuali possano avvenire con gli aumenti previsti dall'intesa, superando così la duplice spirale negativa del blocco contrattuale e della forzosa contrazione dei fondi per la produttività, sia rendendo strutturale una nuova stagione di relazioni sindacali che consenta di valorizzare il lavoro pubblico e l'innovazione della pubblica amministrazione, migliorando i servizi per i cittadini e le imprese e rafforzando l'efficienza e la qualità della spesa pubblica.

- **Istruzione e formazione**

In merito alle azioni del governo in materia di istruzione, formazione e attuazione di un sistema duale di raccordo scuola-lavoro è giunto a termine, in questi giorni, il completamento del progetto di riforma del sistema d'istruzione con l'approvazione di otto decreti delegati attuativi della legge delega 107/15. Rimangono molte zona d'ombra che non sono state schiarite, nonostante molte indicazioni della Cisl e delle altre organizzazioni sindacali siano state recepite nelle fasi di confronto. Sarà necessario continuare l'interlocuzione anche per i prossimi atti necessari alla concreta attuazione delle norme soprattutto, ma non solo, sui temi del reclutamento e formazione del personale scolastico, che dovranno essere gestiti all'interno della contrattazione nazionale e integrativa.

Nei prossimi anni sarà necessario affrontare sfide decisive in materia di formazione e apprendimento sia in ordine all'adeguamento delle competenze alle innovazioni tecnologiche e dei processi produttivi che la rivoluzione tecnologica provocherà nel prossimo futuro, sia in rapporto al sempre maggiore collegamento che la scuola avrà con il mondo del lavoro attraverso gli strumenti dell'alternanza e dell'apprendistato di primo e terzo livello. Si tratta di sfide che dovranno essere gestite attraverso una *governance* partecipata e condivisa, perché si tratterà di un processo di cambiamento culturale e organizzativo che richiederà uno sforzo di elaborazione e attuazione di tutti gli attori coinvolti nel sistema, a partire dai lavoratori del mondo della scuola. Sarà necessario prevedere adeguate risorse, sia nazionali sia europee, da investire per dotare il sistema di istruzione e formazione italiano degli strumenti necessari ad affrontare le nuove sfide di Industria 4.0,

dell'alternanza scuola-lavoro, dell'apprendistato, di un sistema nazionale di formazione terziaria professionalizzante. Va scongiurato il pericolo che si tratti di progetti di eccellenza, ma di nicchia, che rimangono delimitati in alcuni territori e che non si generalizzano dando a tutti i ragazzi del territorio nazionale le stesse opportunità formative e di lavoro.

Per il successo delle politiche di accrescimento dell'occupazione giovanile sarà necessario rendere strutturale il rifinanziamento degli sgravi contributivi alle imprese che assumono i giovani impegnati in progetti di alternanza e di apprendistato. Sappiamo bene che il nostro sistema produttivo è fatto di piccole e piccolissime imprese che hanno scarsissima o nulla capacità formativa, per cui sarà necessario accompagnare e sostenere il sistema imprenditoriale se vogliamo vincere questa sfida, così come sarà indispensabile sostenere gli istituti scolastici di secondo grado e gli ITS (Istituti tecnici superiori) con risorse e finanziamenti adeguati se vogliamo che l'alternanza e l'apprendistato non restino meri adempimenti burocratici, ma diventino parte integrante dell'offerta formativa del nostro Paese.

- **Politiche sociali e welfare familiare**

Il DEF pone particolare attenzione al tema delle diseguaglianze, quale elemento che non solo mina la coesione sociale, ma frena le dinamiche di crescita. Inoltre correttamente esplicita la necessità di un approccio multidimensionale, che si estenda a tutte le dimensioni del benessere e non solo al reddito. Da qui l'adozione di alcuni indicatori BES. Vengono citati come campi prioritari di azione, oltre il contrasto alla povertà, la cura e l'assistenza alla famiglia e alla disabilità.

Questo approccio, condivisibile per la Cisl, se si esclude l'iniziativa di riforma per il contrasto alla povertà, si traduce nel solo proseguimento degli interventi già individuati nella Legge di Bilancio per il 2017. Quindi permane l'insufficiente finanziamento complessivo delle politiche sociali (specie della componente in servizi), la frammentazione degli interventi (in particolare per il sostegno alla famiglia), la carenza di obiettivi, su cui orientare le risorse, e di selettività delle misure, l'incertezza della *governance* tra livelli istituzionali. Tutto ciò necessiterebbe di un intervento riformatore, come richiesto da tempo dalla Cisl, per adeguare alle nuove e crescenti domande l'attuale sistema di protezione sociale.

Oltre a ciò pesa sul futuro delle politiche sociali la questione, già evidenziatasi per le risorse 2016 e non ancora risolta, della drastica riduzione della già esigua spesa per il welfare locale. Ciò in ragione del meccanismo del taglio dei trasferimenti dei Fondi nazionali, soprattutto di natura sociale, alle Regioni a causa del mancato raggiungimento degli obiettivi di bilancio da parte di queste ultime. Da qui la richiesta avanzata da Cgil, Cisl, Uil con l'impegno di Governo e Regioni di recuperare i tagli operati, ma anche la necessità di trovare soluzioni che proteggano in futuro le risorse per il sociale per evitare penalizzazioni proprio delle fasce più deboli della popolazione.

Infine il Fondo per la non autosufficienza verrà rifinanziato con 50 milioni (oltre i 400 strutturali già previsti con le precedenti Legge di Bilancio), che rappresenta una cifra inferiore rispetto a quella disponibile nel 2016 pari a 500 milioni. La dotazione risulta comunque insufficiente a sostenere

l'adozione del Piano strategico nazionale concordato con Governo e Regioni con l'avvio dei livelli essenziali e la definizione di un sistema integrato socio-sanitario.

- **Contrasto alla povertà**

La Cisl valuta assai positivamente la prevista introduzione del Reddito d'Inclusione (REI) che deriverà dal prossimo decreto attuativo connesso alla legge delega approvata lo scorso Marzo dal Parlamento. In esso, infatti, sarà contenuta una parte significativa delle proposte e delle richieste relative al contrasto alla povertà che sono state portate avanti nei mesi scorsi dalla nostra Organizzazione nell'ambito della più vasta Alleanza contro la povertà in Italia. Occorre sottolineare la notevole apertura del Governo al confronto su questo tema, il nostro impegno tecnico e politico condotto nelle sedi istituzionali e la riconosciuta solidità della proposta dell'Alleanza che abbiamo contribuito a costruire (il Reddito d'Inclusione Sociale, REIS).

Questi tre elementi hanno portato a delineare il testo della Legge Delega e alla firma del Memorandum d'Intesa tra Governo e Alleanza lo scorso 14 aprile, nel quale vengono definiti alcuni punti principali del decreto attuativo tra i quali: i criteri per determinare l'accesso dei beneficiari della misura, i criteri per stabilire l'importo del beneficio, i meccanismi per evitare che si crei un disincentivo economico alla ricerca di occupazione, l'attivazione di una linea di finanziamento strutturale per i servizi alla persona relativi all'inclusione sociale.

Il DEF giustamente e conseguentemente pone la lotta alla povertà tra le priorità del Governo e indica l'entità del finanziamento del REI per il prossimo anno. Si tratta di una mole di risorse (oltre 1,7 miliardi del Fondo dedicato ai quali si possono aggiungere i soldi confluenti dagli altri strumenti sperimentali in campo e quelli legati al PON inclusione, raggiungendo circa i 2 miliardi) mai impiegata prima sul tema e che consideriamo assai significativa, eppure ancora largamente insufficiente a sostenere tutte le famiglie in povertà assoluta.

Riteniamo tuttavia che l'universalità della misura relativamente a tali famiglie sia fondamentale. Chiediamo dunque che già a partire dalla prossima Legge di stabilità tali risorse vadano gradualmente potenziate e che, contestualmente, vi sia un adeguato e finanziato sviluppo dei servizi per l'inclusione a livello territoriale, senza i quali il REI rischia di rimanere una misura esclusivamente assistenziale, che fornisce un importante sostegno economico, ma non riesce a fare uscire strutturalmente dalla povertà le famiglie interessate.

- **Previdenza**

Il Documento mette in chiara evidenza come "l'intensa stagione delle riforme previdenziali dell'ultimo ventennio" abbiano "significativamente contribuito a ridurre i costi attesi legati all'invecchiamento della popolazione e a tenere sotto controllo la dinamica attesa del rapporto tra debito/PIL". Nello scenario ipotetico proposto dal Documento come elemento comparativo, si segnala che senza le riforme intervenute dal 2004 avremmo avuto un aumento del rapporto debito/PIL di circa 20 punti a causa del progressivo pensionamento dei *baby boomers* e la riduzione

di tale rapporto sarebbe cominciata solo a partire dal 2050. È importante aver ribadito il contributo fondamentale delle riforme pensionistiche nella gestione del rapporto debito/Pil, ma suscita preoccupazione il rischio di peggioramento degli indicatori in caso di riduzione delle proiezioni di popolazione e produttività.

La promozione del welfare aziendale tramite incentivi fiscali viene enfatizzata, ma allo stesso tempo rimane molto generica. Per quanto riguarda il primo pilastro pensionistico emerge la preoccupazione di sottolineare che la sostenibilità della spesa rimane centrale per il Governo e che l'APE non la intacca. Di conseguenza su questo punto non si prevedono modifiche o novità, ma il Governo si limita a chiarire che si impegnerà sull'attuazione delle norme già introdotte. È positivo, pur nella vaghezza dell'affermazione, che si assumano gli impegni di tutelare le pensioni dei giovani con carriere discontinue e di rafforzare il secondo pilastro pensionistico, entrambi elementi contenuti nella seconda fase dell'accordo Governo-Sindacati sulle pensioni del 28 settembre 2016.

- **Mezzogiorno e fondi per la coesione**

Il Documento di economia e finanza 2017 presenta una novità di rilievo, afferma la centralità della politica di coesione e l'obiettivo della riduzione del divario economico e sociale tra Nord e Sud del Paese quale condizione indispensabile per la crescita economica di tutto il Paese. Nel merito non vengono previsti interventi aggiuntivi, ma vengono confermati i Patti per il Sud, sottoscritti tra Governo e Regioni, e le misure per le imprese e l'occupazione: l'incentivo per l'occupazione a tempo indeterminato al Sud e il potenziamento del credito d'imposta per gli investimenti.

Viene inoltre valorizzata nel DEF la nuova disposizione della legge 243/17. che introduce meccanismi finalizzati ad assicurare una più proporzionale destinazione, verso il Mezzogiorno, delle risorse ordinarie in conto capitale delle Amministrazioni nazionali e prevede che i finanziamenti europei e nazionali e destinati allo sviluppo non sostituiscano la spesa ordinaria delle Regioni.

Nel DEF viene enfatizzata la piena spesa dei fondi strutturali della programmazione 2007/2013, mentre per la programmazione in corso, 2014/2020, viene sottolineato l'avanzamento dei percorsi di selezione dei progetti di spesa e la volontà di spingere le amministrazioni nazionali e regionali a renderne più efficace e veloce l'attuazione, anche supportandone le capacità progettuali.

Il DEF in materia di Mezzogiorno, dà risposte positive ad alcune richieste che la CISL ha portato avanti in questi anni, anche congiuntamente con le altre parti sociali, riteniamo quindi necessario proseguire nel percorso delineato segnalando alcune criticità.

- Anche nella nuova programmazione si evidenzia un certo ritardo nell'avvio dell'effettiva spesa delle risorse dei Patti per il Sud e dei fondi europei, che rischia di rallentare la ripresa che, nel corso del 2015, aveva dato impulso alla ripresa dell'economia nelle regioni meridionali.
- Apprezziamo il potenziamento del credito d'imposta per gli investimenti e la conferma dell'incentivo per l'occupazione per il Sud, ma continuiamo a ritenere necessario, per dare profondità ed efficacia agli incentivi, che essi vengano mantenuti per tutto il periodo della programmazione europea 2013/2020.

- Riteniamo inoltre essenziale, e da attuare al più presto, il dispositivo di verifica sulla congruità della destinazione delle risorse ordinarie per investimenti nazionali alle regioni del Sud.
- Infine riteniamo fondamentale accrescere, soprattutto a livello regionale, il coinvolgimento delle parti sociali nei processi di implementazione dei patti territoriali, affinché si renda sistematica la verifica dell'attuazione e l'impegno a far crescere gli investimenti e le opportunità di sviluppo e occupazione nei territori del Mezzogiorno.

- **Ddl Concorrenza**

Rilevante per il Paese risulta l'immediato impegno da parte del Governo nell'approvazione del Ddl concorrenza che interviene su molteplici settori, tra cui le assicurazioni, le poste, le telecomunicazioni, l'energia elettrica, il mercato del gas e dei carburanti, i servizi bancari, le farmacie. Sul punto segnaliamo diverse criticità legate, ad esempio, al mercato dell'energia elettrica e alla scarsa attenzione dedicata al consumatore finale, in tema di consumi e di scelta del mercato e nel mercato.

- **Società partecipate pubbliche – riforma Servizi pubblici locali**

Gli interventi di riduzione e di razionalizzazione delle società partecipate pubbliche sembrano aver perso vigore rispetto all'intento iniziale del legislatore, a seguito dell'ingarbugliato iter normativo che il Decreto legislativo 175/16 sta vivendo. Abbiamo sempre sostenuto il processo di razionalizzazione che, ad ogni modo, può essere realizzato solo attraverso un forte impegno da parte del Governo nelle questioni legate ai fattori occupazionali. La partita degli esuberi deve essere gestita con grande serietà e senso di responsabilità attraverso un rinnovato dialogo e una sinergica condivisione di azioni puntuali con le Organizzazioni sindacali nazionali, anche attraverso un ruolo attivo nella fase di verifica e monitoraggio presso la struttura deputata e individuata presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Segnaliamo l'auspicio di una pronta ripresa dei lavori circa la riforma dei Servizi pubblici locali, interrotta nel novembre 2016. Sarà importante ripartire dai principi contenuti nella legge delega per avviare un percorso condiviso, capace di mettere in campo per il Paese una riforma strutturale che affronti temi come la concorrenza, l'efficienza e l'efficacia dei servizi, la riduzione dei costi e il miglioramento della qualità dei servizi, la tutela occupazionale e la trasparenza.

- **Investimenti e infrastrutture – Codice Appalti**

Sosteniamo l'avvio della nuova stagione delle politiche infrastrutturali. L'impianto complessivo vede il fondamento normativo nel nuovo Codice degli Appalti che ha individuato, nel Piano generale dei Trasporti e della logistica e nel Documento pluriennale di pianificazione, gli strumenti capaci di mettere al centro la pianificazione, la programmazione e la progettazione.

Il Nuovo codice degli Appalti nel dettare nuove regole può, nella sua piena operatività, segnare un netto rilancio di un percorso volto a garantire certezze procedurali, finanziarie e regolatorie, anche sul versante delle tempistiche, indispensabili per gli investimenti. Il tema della corruzione, di particolare sensibilità, può segnare un duplice obiettivo per il Paese: nuovo approccio culturale e ingente risparmio di spesa. Un Codice con regole certe, chiare, trasparenti ed efficaci, con maglie strette rispetto a deroghe e scarso ricorso all'interpretazione, garantisce nei prossimi anni una diretta azione contro l'elusione, l'evasione, l'aumento dei costi e la celerità dei cantieri e delle opere di cui l'Italia ha urgente bisogno.

- **Prevenzione rischio sismico e dissesto idrogeologico**

La serie di terremoti che ha colpito l'Italia centrale nel 2016 e nel 2017 ha causato ingenti danni quantificabili, dalle prime stime, in circa 23 miliardi di euro. La decretazione d'urgenza, ad oggi, non sembra aver lasciato il passo alla fase della ricostruzione e le misure di sostegno economico, sociale e del lavoro non garantiscono la piena ed effettiva ripartenza dei territori.

Evidente è l'esigenza di strategie organiche, che uniscano nella stessa visione la difesa del suolo e dei bacini idrici, il contrasto al dissesto idrogeologico e la sicurezza del territorio, la manutenzione delle aree boschive e di quelle montane, anche mediante le leve delle politiche forestali e della bonifica. Occorre iniziare un percorso che, finalmente, incardini il concetto della prevenzione nel fronteggiare questo rischio terribile come una delle priorità per il Paese. Riteniamo che occorra seriamente investire in un nuovo percorso che veda da una parte la necessità di una legge quadro a tutela del territorio che coordini prevenzione e azioni di intervento e che codifichi le azioni successive della ricostruzione post evento con azioni concrete, sia con riferimento ad eventi sismici sia a calamità naturali da dissesto idrogeologico; dall'altra la necessità per l'intero Paese di rendere effettivo il progetto "CasaItalia" e "ItaliaSicura", pensato anche come unico strategico progetto.

L'ultima Legge di Bilancio ha aumentato sensibilmente gli incentivi fiscali per gli interventi di prevenzione e adeguamento sismico, rivolti principalmente alle abitazioni private (il costo degli incentivi fiscali è stimato pari a 2 miliardi di euro), e nei prossimi mesi si dovrà ancor più ragionare su nuovi incentivi e misure di detrazione, così come risulterà strategico per i territori colpiti dagli eventi simici e da dissesto idrogeologico insistere su sistemi di esenzione e non solo di sospensione dei tributi.

In tema di rigenerazione urbana e di benessere equo sostenibile riteniamo che sia necessario cogliere l'occasione per riconnettere il progetto della città alla vita quotidiana degli italiani. Nella giusta direzione si è quindi mossa la Legge di Bilancio nel prevedere ulteriori risorse, 1 miliardo e 600 milioni, per finanziare progetti che riqualificano le aree urbane caratterizzate da situazioni di marginalità economica e sociale.

- **Ambiente**

Si è detto dell'importante novità dell'inserimento degli indicatori del Benessere Equo e Sostenibile (BES) nella contabilità dello Stato. Primo dei Paesi G7 e dell'Unione Europea, il Governo italiano introduce nella contabilità del bilancio dello Stato gli indici del Benessere Equo e Sostenibile con il DEF del 2017. Gli indicatori selezionati in via sperimentale per il DEF dell'anno in corso sono: il reddito medio disponibile, un indice di disuguaglianza, il tasso di mancata partecipazione al lavoro e le emissioni di CO_2 e degli altri gas climalteranti. Oltre agli importanti indici economico e sociali, la qualità ambientale dello sviluppo entra, dunque, nei fatti a pieno titolo nella contabilità dello Stato con il parametro degli obiettivi di riduzione delle emissioni di CO_2. Dal DEF 2017 emerge che nel triennio passato c'è stata una crescita del PIL pro capite decisamente superiore alla crescita delle emissioni, a conferma che le misure a sostegno degli investimenti sull'efficienza energetica e delle energie rinnovabili hanno contribuito fattivamente al disaccoppiamento tra maggiore produzione e consumi e minori emissioni.

Nello scenario programmatico 2017-2020, invece, si prevede una traiettoria parallela tra la dinamica del PIL e le emissioni di CO_2. Questa previsione, rappresentata anche graficamente non convince, in quanto sempre nel DEF vengono confermate e migliorate tutte le misure di sostegno all'efficienza energetica, alla mobilità sostenibile, al programma di Casa Italia e agli obiettivi della nuova Strategia Energetica Nazionale. Viene anche riportato il dato delle emissioni pro capite nel 2016 pari a 7,4 tonnellate di CO_2, con un incremento a 7,5 tonnellate al 2020.

Rimane quindi positivo il giudizio di aver introdotto nel DEF gli indicatori del BES, ma rimane da verificare nei prossimi mesi l'effettiva efficacia degli strumenti di sviluppo sostenibile messi in campo, in quanto stando alle attuali proiezioni del DEF 2017 sembra che la riduzione della CO_2 si arresti e si determini una lieve e costante ripresa della crescita delle emissioni dei gas climalteranti, in contraddizione con l'aumento delle risorse messe a disposizione dello sviluppo sostenibile.

- **Privatizzazioni e dismissioni**

Il DEF 2017 prevede a partire dall' anno 2017, e proseguendo per il periodo 2017-2020, proventi da dismissioni immobiliari e di quote di aziende pubbliche pari allo 0,3% del PIL l'anno (5 Mld circa). Il Governo intende: rafforzare la strategia di riduzione del debito continuando il processo di privatizzazioni attraverso la realizzazione di un piano triennale di valorizzazione degli asset strategici; rafforzare l'azione di dismissione del patrimonio immobiliare pubblico, anche attraverso la società Invimit; attuare una razionalizzazione delle locazioni passiv; attuare la riforma delle concessioni valorizzando le entrate per la Finanza Pubblica e la concorrenza; proseguire il percorso del Federalismo demaniale.

Va innanzitutto evidenziato che il DEF effettua una previsione maggiormente realistica dei proventi da privatizzazioni e dismissioni, il 3% del Pil, ovvero circa 5 Mld, rispetto a quanto avvenuto nei DEF degli anni precedenti, che si attestavano al 5% del PIL, ovvero 8 mld circa, tenendo conto anche dei risultati effettivamente ottenuti nel 2016, l'1% del PIL, ovvero 1,5 Mld circa. Inoltre, rispetto a quanto previsto nei DEF degli anni precedenti, in tema di privatizzazioni viene chiaramente evidenziata

l'intenzione del Governo di procedere alla realizzazione di un piano triennale di valorizzazione degli asset strategici.

Nelle intenzioni del Governo resta comunque prioritaria l'impostazione di procedere alle privatizzazioni per far fronte all'esigenza di ridurre il debito pubblico, impostazione non condivisibile se non accompagnata da una contestuale e puntuale progettazione di riorganizzazione societaria, finalizzata a collocare gli asset societari pubblici in un regime concorrenziale e a sottoporli alla valutazione dei mercati, al fine di migliorarne risultati e qualità dei servizi.

Secondo la CISL, i percorsi di riorganizzazione e valorizzazione societaria finalizzati alla collocazione sul mercato delle società pubbliche dovrebbero prevedere un coinvolgimento attivo dei dipendenti nelle operazioni stesse.

Le disposizioni riguardanti le dismissioni del patrimonio immobiliare e le concessioni demaniali appaiono condivisibili, in quanto finalizzate ad una valorizzazione degli immobili e dei beni demaniali, necessaria per una collocazione sul mercato al giusto valore, che li renda attrattivi nei confronti di una platea di investitori il più possibile ampia, ricomprendendo anche gli investitori esteri.

- **Politiche della casa**

La CISL accoglie con favore la scelta del Governo di continuare nella politica di investimento sulle abitazioni, evidenziando l'utilità dei provvedimenti presi nella Legge di Stabilità 2017, che hanno garantito la proroga delle detrazioni ed agevolazioni fiscali per interventi di ristrutturazione edilizia, riqualificazione energetica e antisismica. Inoltre, la CISL ritiene condivisibile l'azione dell'Esecutivo di sostenere gli investimenti per la messa in sicurezza del territorio attraverso il progetto "Casa Italia", dove ampie risorse vengono adibite alla prevenzione, manutenzione e ristrutturazione delle infrastrutture, delle abitazioni e di quelle realtà urbane che hanno subìto ingenti danni a seguito di eventi naturali catastrofici.

La CISL condivide anche la scelta di proseguire con il Fondo di garanzia per la prima casa (art. 1, c. 48, lettera c, della Legge di Stabilità 2014), che garantisce il 50% dei mutui ipotecari per l'acquisto, la ristrutturazione e l'efficientamento energetico degli immobili adibiti ad abitazione principale.

Si ritiene una giusta scelta, infine, quella di mettere in campo il "Bando Periferie", che prevede 500 milioni per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle zone periferiche delle nostre città. Tuttavia, a fronte di questi provvedimenti utili e condivisibili, la CISL ci tiene a sottolineare come il disagio abitativo e il "problema casa", vissuto da sempre più famiglie, abbia ormai raggiunto in Italia un livello critico, correndo anche il rischio di prestarsi a facili strumentalizzazioni che non risolvono il cuore del fenomeno.

Il difficile accesso alla casa e l'impossibilità di condurre la propria esistenza in condizioni abitative dignitose rappresenta uno tra i problemi più gravi, causa di sempre maggiore esclusione sociale per molte persone e famiglie, italiane e straniere. Sempre di più i costi dell'abitare incidono pesantemente nella gerarchia dei consumi delle famiglie, soprattutto quelle con reddito medio-

basso, determinando rilevanti problemi economici e rappresentando un vero e proprio freno per la crescita del Paese. Il problema della mancanza e dell'inadeguatezza degli alloggi si è aggravato anche a causa della mancanza di risorse destinate all'edilizia residenziale pubblica: non dimentichiamo che l'Italia è terz'ultima in Europa in termini di peso delle abitazioni sociali sul patrimonio abitativo, superata soltanto da Portogallo e Spagna. Si evidenzia, quindi, la necessità di adottare misure strutturali per mostrare una volontà d'inversione di tendenza, dopo anni di totale disinteresse e di fallimento dei recenti provvedimenti legislativi in materia di welfare abitativo.

La CISL a questo proposito ritiene indispensabile mettere in campo una serie di interventi per cercare di porre un argine al problema del disagio abitativo delle famiglie, come:

- ripristinare il Fondo Sostegno alla Locazione, attualmente azzerato;
- rimodulare il sistema di detrazioni, introducendo un limite alla tassazione patrimoniale Imu-Tasi;
- stabilizzare la Cedolare secca al 10% per gli affitti a canale concordato (scade a fine 2017);
- introdurre nuove regole per i contratti agevolati, transitori e per gli studenti universitari.

Infine, proprio di recente la Conferenza Stato-Regioni ha previsto un nuovo taglio al Fondo per la Morosità Incolpevole (fortemente voluto e ottenuto dalla CISL) che penalizzerà gli inquilini con problemi di morosità dovuti a una situazione di sopravvenuta impossibilità, causata dalla perdita o da una consistente riduzione della capacità reddituale del nucleo familiare, tale da non permettere di provvedere al pagamento del canone di locazione. Il secco taglio di oltre il 65% delle già esigue risorse a disposizione per questi inquilini, farà passare il Fondo dai 36 milioni annui a 11 e mezzo, con una riduzione di quasi 25 milioni di euro.

Per la CISL il taglio al Fondo per la Morosità Incolpevole deciso nella Conferenza Stato-Regioni rappresenta un vero e proprio colpo nei confronti dei cittadini che si trovano a vivere una situazione di forte disagio abitativo, che si va ad aggiungere all'azzeramento del Fondo al Sostegno per la Locazione per gli anni 2016-2017. A più riprese il Ministero delle Infrastrutture e Trasporti aveva definito questi anni come fondamentali per la "casa", ed è quello che la CISL chiede e si auspica.

Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro

Documento di Economia e Finanza 2017

Osservazioni e Proposte

Audizione parlamentare

Roma, 18 aprile 2017

INDICE

Premessa

1) Il dialogo sociale: un metodo necessario -------- pag. 2

2) La lotta alla povertà assoluta -------- pag. 2

3) Famiglia e demografia -------- pag. 3

4) Ascensore sociale -------- pag. 5

5) La riforma dell'Europa -------- pag. 6

6) Indicatori di benessere equo e sostenibile -------- pag. 7

Premessa

Il CNEL segnala la intrinseca difficoltà di esprimere in pochissimi giorni un giudizio di merito su un documento complesso, composto di ben 818 pagine.

1) Il dialogo sociale: un metodo necessario.

Il CNEL afferma, come già in passato, che il coinvolgimento e il confronto permanente con le forze sociali sia necessario per uscire dalle difficoltà di ordine economico e sociale in cui il Paese si dibatte, e per trovare risposte ai problemi di sicurezza interna e internazionale degli ultimi anni, ovviamente nel rispetto dell'autonomia del Governo e del Parlamento.

Il confronto e il contributo attivo degli attori sociali sono necessari perché le soluzioni alle sfide che dobbiamo affrontare devono tener conto delle crescenti interrelazioni tra le diverse aree geografiche del mondo e delle sempre maggiori connessioni tra aspetti economici, politici, demografici e di sicurezza.

Occorre inoltre evitare che le decisioni prese siano percepite come misure "imposte dall'alto" e che la loro attuazione sia continuamente ostacolata o rimessa in discussione. In breve, occorre "fare squadra" e a tal fine l'attivazione del dialogo sociale, il fondamento su cui è stato costruito il modello sociale europeo, appare lo strumento più appropriato. Solo con il contributo fondamentale delle parti sociali può immaginarsi il futuro di un'Europa "sociale" nella quale abbiano spazio il progresso ma anche la coesione, la lotta all'esclusione e alla discriminazione. Solo con il dialogo sociale l'Unione, nata come un modello di convivenza unico al mondo, può rivelarsi un progetto all'altezza dei tempi.

2) La lotta alla povertà assoluta.

Dall'inizio della crisi economica, le persone in povertà assoluta in Italia sono aumentate del 155%: nel 2007 erano 1 milione e 800mila mentre oggi sono 4 milioni e 600mila. Sono, inoltre, più di 9 milioni gli italiani a rischio povertà ed è sempre più estesa e di difficile monitoraggio statistico l'area di disagio sociale. In un Paese che

mostra tali indicatori, il CNEL ritiene che la lotta alla povertà e alle disuguaglianze debba diventare una delle variabili strategiche da porre al centro della politica economica. Ciò comporta un ripensamento del sistema di protezione sociale in uso in quanto la platea, che interessa 1,8 milioni di persone, non tiene conto che sommando i "poveri assoluti" (6,1% delle famiglie) ai "relativamente poveri" (10,4% delle famiglie) si ottengono quasi 13 milioni di persone. Il CNEL ribadisce in questa sede quanto dichiarato dall'Assemblea, con decisione unanime in occasione della seduta del 21 febbraio 2017, facendo appello al Governo e al Parlamento affinché pongano in atto le misure idonee ad impedire che le conseguenze dell'instabilità politica vengano fatte pagare alle fasce più deboli della società, e invitando tutte le forze vive del Paese a lavorare per risolvere i problemi dei cittadinanza.

Il CNEL apprezza comunque che nel DEF il Governo dichiari l'intenzione di dare sollecita attuazione alle deleghe previste dalla recente legge n. 33 del 15 marzo 2017 ma sottolinea che non basta.

3) Famiglia e demografia.

Per rilanciare il Paese, il CNEL propone da tempo misure di sostegno della demografia e della competitività mediante politiche per la famiglia e per le imprese finanziate incentrate sulla revisione della spesa pubblica e su una riforma fiscale che favoriscano effettivamente le famiglie, gli investimenti e la buona occupazione in imprese competitive[1].

All'interno della famiglia si formano e crescono i valori dell'efficienza, dell'efficacia, del mutuo rispetto e della solidarietà che sono il cardine di una società funzionante. La politica italiana ha trascurato per decenni il tema della centralità della famiglia, e ciò ha portato non soltanto all'effetto demografico dell'invecchiamento della popolazione, ma ha posto le condizioni di quella stagnazione della produttività che è da quasi sue decenni il principale 'male oscuro' dell'economia e della società italiane.

[1] Seminario CNEL, "La famiglia come motore del rilancio del Paese", 6 luglio 2016.

Per sostenere la famiglia occorre che tutto il sistema dei livelli istituzionali - Stato, Regioni e Comuni - forniscano in primo luogo servizi, piuttosto che contributi o *bonus* in denaro. Occorre inoltre che ciò avvenga mediante progetti pluriennali, con meccanismi di finanziamento certi e un'organizzazione definita e affidabile, che si ponga come punto di riferimento.

I contributi in denaro devono essere prevalentemente legati a meccanismi automatici: al possesso di determinati requisiti si riceve uno sgravio fiscale direttamente in busta paga o sulla pensione (o in modo altrettanto semplice per chi non ha una busta paga o una pensione).

Le famiglie trovano evidenti difficoltà a venire a conoscenza dell'esistenza di diritti e di prestazioni a loro destinate, nonché ad orientarsi nelle procedure per accedervi, in conseguenza dei continui cambiamenti normativi e regolamentari che si avvicendano praticamente ogni anno e della scarsa organicità e sistematicità dei sistemi di erogazione da parte di enti pubblici diversi. E' auspicabile che ci sia una sola Istituzione deputata alla comunicazione sui servizi in favore della famiglia erogati dai diversi enti pubblici.

Il CNEL ha spesso preso in considerazione in questi ultimi anni le questioni relative alla famiglia e all'economia, soprattutto per ciò che riguarda la tassazione dei nuclei familiari e le politiche per incoraggiare la natalità. Il cosiddetto inverno demografico, purtroppo, è una realtà ben messa in evidenza dalle indagini ISTAT. Si è spesso auspicata, perciò, un'inversione di tendenza nelle politiche familiari del nostro Paese.

Su tali argomenti il CNEL registra, con rammarico, la mancata previsione nel DEF e nei suoi allegati di un nuovo sistema degli assegni familiari che venga in aiuto alle famiglie con figli. Per quanto riguarda le relative risorse, oltretutto, non sembrano essere state previste somme specifiche. Le cifre di cui si parlava, si sarebbero dovute aggirare intorno ai 4 miliardi di incremento per il sistema di aiuto alle famiglie con figli. Lo stesso sembra valere per la mancata virata di 180 gradi in materia di

politiche di rilancio della fiscalità familiare come spinta all'aumento dei redditi disponibili.

In materia di interventi per la famiglia, il DEF sembra scontare una formulazione troppo generica. In esso, infatti, non sono previsti i relativi spostamenti di risorse pubbliche. Non si parla di cifre. Vi è il rischio che in sede di predisposizione della legge di stabilità per il prossimo anno, ci si riduca a qualche contentino, a qualche *bonus* che non sarà sufficiente ad affrontare il tema di una migliore fiscalità per la famiglia.

Come dato di fatto, si è data priorità alla diminuzione del peso delle imposte sul costo del lavoro (cuneo fiscale). Oltretutto, fatta questa scelta, non pare che siano state individuate con precisione e certezza le relative coperture. In questo schema sembra che la famiglia debba continuare ad attendere.

Le tasse per la famiglia continuano a essere troppo alte. In una famiglia tipo del nostro Paese che percepisce un reddito anno lordo intorno ai 40mila euro la spesa in tasse raggiunge in media la cifra di 16mila euro, il 40% del reddito.

Facendo un raffronto con un Paese simile al nostro, ma con servi migliori, a parità di condizioni, per la famiglia francese la somma totale di imposte arriva intorno agli 8mila euro. C'è qualcosa che non quadra.

In una situazione del genere, una riduzione dell'IRPEF alla famiglia sarebbe stata una scelta positiva.

Ma la riduzione dell'IRPEF non è più prevista nel DEF.

4) Ascensore sociale.

Il motore del *boom* della produttività e della crescita economica che caratterizzò il sistema-Italia dalla fine degli anni '50 e che trasformò un Paese agricolo in una delle grandi economie avanzate, fu l'ascensore sociale. Gli Italiani sperimentavano per la prima volta che, con l'impegno, il lavoro e il sacrificio, potevano migliorare la propria condizione economica e il proprio ruolo nella società, e aspirare a una posizione sociale più elevata rispetto a quella della generazione

precedente. In quegli anni gli Italiani riuscirono non solo a migliorare la propria condizione materiale, ma a rendere strutturale l'aspettativa che i loro figli e nipoti avrebbero continuato a conseguire obiettivi sempre migliori.

Il Governo punta a stimolare la crescita attraverso il rilancio degli investimenti pubblici, il rafforzamento della capacita competitiva delle imprese e misure per il sostegno di tutti i fattori produttivi. Nel Piano nazionale di riforma il Governo propone una serie di politiche per rimuovere gli impedimenti strutturali alla crescita.

Accanto alla valutazione sull'opportunità e l'efficacia delle singole proposte, ad avviso del CNEL è necessario valutarle anche con una chiave di lettura complessiva: le politiche proposte saranno effettivamente efficaci se nel complesso saranno capaci di riavviare l'ascensore sociale, ossia le aspettative di miglioramento per sé, la propria famiglia e la comunità locale e nazionale, e se si porranno le condizioni per la semplificazione burocratica, l'accesso dell'economia reale al credito, una effettiva riduzione del prelievo fiscale.

5) La riforma dell'Europa.

Nella premessa al DEF il Governo dedica opportunamente un paragrafo alla necessità della riforma dell'Unione Europea.

L'Europa nacque negli anni '50 del '900 per scelte di straordinaria lungimiranza politica e di grande coraggio. I Paesi fondatori misero in comune risorse economiche allora strategiche per conseguire obiettivi di sicurezza comune e di sviluppo economico, e porre le premesse per il superamento di tensioni e contrapposizioni geopolitiche centenarie.

L'introduzione dell'euro e la libertà di movimento delle persone nell'area *Schengen* sono stati gli ultimi grandi progetti realizzati a livello europeo, ma da molti anni riscuotono un consenso decrescente per due grandi ordini di ragioni: la *governance* dell'euro non è stata adeguata ai cambiamenti strutturali nel sistema economico che si sono resi evidenti a partire dalla crisi iniziata negli USA nel 2007; la *governance* dell'area *Schengen* non è stata adeguata alle epocali trasformazioni

demografiche, politiche e di sicurezza che si sono verificate a livello globale, con spinte che partono dall'Africa e dal Medio Oriente. Inoltre tra le politiche nazionali e le opinioni pubbliche europee stanno risorgendo tensioni e sfiducia reciproca, come mostra la decisione dei cittadini britannici in favore dell'uscita della Gran Bretagna dalla UE.

Occorre ragionare e decidere sulle grandi questioni politiche con cui la UE deve misurarsi, realizzando nuovi assetti istituzionali all'altezza di un quadro globale, demografico ed economico, mutato. A titolo esemplificativo indichiamo l'opportunità di un bilancio comune e di un Ministro dell'Economia UE che siano in grado di affrontare le sfide demografiche ed economiche, e di un Ministro degli Interni UE per affrontare le questioni del terrorismo, dell'immigrazione e delle frontiere esterne comuni. Per rafforzare la legittimità democratica delle istituzioni UE, il Parlamento europeo dovrebbe esprimere la fiducia a un Governo europeo pienamente legittimato e responsabile degli atti politici ed economici che assume. Inoltre, a trattati già vigenti, si può pensare di unificare i ruoli e le funzioni del Presidente del Consiglio Europeo e del Presidente della Commissione UE.

6) Indicatori di benessere equo e sostenibile.

Il CNEL apprezza che l'Italia sia il primo paese dell'Unione Europea e del G7 ad includere nella programmazione economica gli indicatori di benessere equo e sostenibile, così come stabilito dalla legge n. 163 del 2016 approvata a larga maggioranza dal Parlamento.

Il CNEL ricorda che l'approvazione della suddetta legge fu la conseguenza finale di una iniziativa politica, culturale e scientifica avviata dal CNEL e dall'ISTAT a partire dal 2011 che aveva l'obiettivo di individuare indicatori integrativi al PIL che sapessero misurare aspetti rilevanti per la vita delle persone.

La selezione degli indicatori da inserire nel bilancio è stata affidata dalla legge ad un Comitato *ad hoc*, sentite le competenti commissioni parlamentari. In attesa della conclusione dei lavori del Comitato, il Governo ha scelto di inserire in via

sperimentale nel DEF l'andamento di quattro indicatori: reddito medio disponibile *pro-capite*, indice di disuguaglianza del reddito disponibile, tasso di mancata partecipazione al lavoro, emissioni di CO_2 e altri gas clima alteranti.

Una delle ragioni per cui ebbe successo l'iniziativa CNEL – ISTAT avviata nel 2011 fu il coinvolgimento delle parti sociali e di organizzazioni rappresentative della società civile. Il CNEL ricorda al Governo che l'unica possibilità di affermazione per gli indicatori del BES è data dall'unità delle formazioni sociali che gli hanno scelti (il CNEL) con la parte tecnico-statistica (l'ISTAT). Se il BES viene ridotto a una questione unicamente statistica, di fatto non ha alcuna possibilità di affermarsi né in Italia né tantomeno nel mondo. E' solo la forza del dialogo condiviso far le parti sociali che, unitamente alla parte tecnico-quantitativa, può far fare passi in avanti al nostro Paese.

Poiché la composizione dell'attuale Comitato prevede esclusivamente la partecipazioni di Istituzioni e di esperti di statistica, il CNEL suggerisce che le Commissioni parlamentari di competenza chiamate a validare il lavoro di selezione del Comitato prevedano il coinvolgimento del CNEL stesso (come peraltro previsto nella proposta di iniziativa legislativa della sua autoriforma).

In conclusione della sintesi delle proposte del CNEL sul Documento di economia e finanza 2017, vorrà consentirmi, Onorevole Presidente, una brevissima dichiarazione, attinente alla situazione istituzionale.

Questa è la prima volta che il CNEL viene chiamato in audizione in Parlamento dopo lo svolgimento del referendum popolare sulla legge di revisione della Costituzione.

Il voto democratico degli italiani ha restituito piena legittimità istituzionale e politica a questa Istituzione, e il Governo ha, nei giorni scorsi, avviato il procedimento per la ricomposizione del Consiglio.

Una Istituzione della quale si è detto tutto il male possibile, fino a indicarne l'eliminazione come una delle più utili riforme per il Paese.

Vi parlo senza alcuna intenzione polemica, né con il Governo, né tantomeno con il Parlamento.

Da parte mia, e di tutto il Consiglio vi è sempre stato il rispetto massimo, anche verso proposte che consideravamo profondamente sbagliate.

Tuttavia voglio solo sottolineare che il CNEL oggi è un pezzo dello Stato. Un pezzo non irrilevante se, per anni, vi hanno lavorato bene personalità come Meuccio Ruini, Pietro Campilli, Giuseppe De Rita.

Il nostro funzionamento tuttavia è stato gravemente compromesso negli ultimi 3 anni, ancor prima che l'eventuale riforma potesse trovare la sua approvazione finale.

Da sempre disponiamo di un organico minuscolo: circa 80 unità, buona parte delle quali addette ai servizi generali; oggi poi ridotte a meno di 60.

Dal gennaio 2015 (con legge di stabilità 2014) ci sono stati tagliati i mezzi che avevamo per operare. Sono state cancellate le indennità

ai Consiglieri, ed anche i rimborsi spese per partecipare alle riunioni.

Si opera con enorme difficoltà, a spese dei singoli Consiglieri che, per senso di responsabilità, non hanno rassegnato le dimissioni.

Il Presidente Mattarella di recente ha affermato: *"La democrazia è presidiata da regole, che devono essere sempre rispettate scrupolosamente".*

Ora noi attendiamo una seria riforma, che ci consenta di svolgere con più efficacia e utilità quel servizio di consulenza e di proposta che la Costituzione indica, e che in moltissimi altri Paesi democratici è utilizzato dai Governi e dai Parlamenti.

E qui mi fermo perché avrete compreso il senso di questo mio breve e rispettoso messaggio.

CONFAPI
CONFEDERAZIONE ITALIANA
PICCOLA E MEDIA INDUSTRIA PRIVATA

Commissioni riunite
Commissione 5° (Programmazione economica, Bilancio)
e
V Commissione (Bilancio,Tesoro e Programmazione)

Osservazioni Confapi su Documento di Economia e Finanza 2017

Senato della Repubblica
Roma, 18 aprile 2017

Premessa

Confapi ringrazia il Presidente della Commissione 5° (Bilancio) del Senato della Repubblica Onorevole Tonini ed il Presidente della V Commissione Bilancio, Tesoro e Programmazione della Camera dei deputati, Onorevole Boccia, per l'invito a partecipare all'odierna audizione in cui la Confederazione può esprimere le proprie valutazioni sul Documento di Economia e Finanza 2017. Confapi da un lato auspica che le misure messe in campo con il Def possano offrire strumenti per rafforzare la competitività, la ripresa degli investimenti così come la semplificazione burocratica e l'innovazione. Dall'altra esprime la preoccupazione delle Pmi che non siano state messe in campo misure adeguate per la riduzione dei costo del lavoro e per una decisiva ripresa della domanda interna. Le imprese associate a Confapi ritengono che sia indispensabile e necessario concorrere insieme, Governo e Parti sociali, alla definizione e attuazione di politiche comuni che rispondano alle reali esigenze del Paese.

Data la natura ed il ruolo delle Piccole e Medie Imprese che Confapi rappresenta, il presente contributo si concentra principalmente sull'analisi del Programma Nazionale di Riforma del Documento Economico e Finanziario per l'anno 2017 con riferimento agli ambiti di intervento che nel medio termine si auspica possano restituire competitività e attrattività al Paese.

Ritardo dei pagamenti fra privati

Sul tema di ritardi di pagamento Confapi sottolinea che oggi le Pmi italiane subiscono un grave squilibrio finanziario poiché i tempi medi di pagamento tra privati arrivano a 180 giorni. La direttiva europea 2011/7/UE stabilisce i tempi entro i quali le fatture devono essere regolate (60 e 30 giorni) e prevede sanzioni pecuniarie nel caso non vengano rispettati. La realtà è che l'applicazione concreta di questa direttiva è del tutto disattesa e le Pmi, parte contrattuale debole verso la grande industria, subiscono costantemente termini contrattuali di pagamenti che le costringono a fungere "da banca" ai loro clienti. Dovrebbe essere interrotto il perverso meccanismo che colpisce economicamente i subfornitori portati allo stremo da termini di pagamento eccessivamente lunghi. In particolare, per recuperare la liquidità perduta per effetto di forniture contrattualmente saldate a 120 o 150 gg. Proprio in quest'ottica, Confapi lo scorso novembre in sede di approvazione della Legge di Bilancio, ha sostenuto un emendamento che mirava essenzialmente all'adozione anche in Italia del sistema vigente in Francia fin dal 2009. La proposta includeva un sistema di sanzioni a chi non rispettasse i tempi previsti, con la possibilità di alimentare con tali introiti un Fondo presso il Mise destinato allo sviluppo delle Pmi.

Ritardo dei pagamenti dei debiti della Pubblica Amministrazione

Confapi prende positivamente atto dell'intenzione del Governo di sperimentare il sistema di informatizzazione denominato SIOPE Plus che dovrebbe consentire il monitoraggio in tempo reale dei pagamenti dei debiti della pubblica amministrazione. Sicuramente l'intervento è apprezzabile perché consente di verificare la conformità dei tempi di pagamento al termine previsto dalla già citata direttiva europea 2011/7/UE. Ma non basta avere un quadro complessivo in tempo reale del dare e avere tra pubblica amministrazione e

impresa; infatti, sarebbe necessario, in caso si riscontrino debiti e crediti di uguale tenore, applicare il principio della compensazione.
Nel caso l'impresa abbia già esperito l'azione esecutiva per il recupero del suo credito, si dovrebbe prevedere un meccanismo per richiedere al Giudice il riconoscimento con un'ordinanza della "giustezza" dell'azione intrapresa. Ciò consentirebbe così all'impresa di bloccare, a sua volta, le azioni a suo danno promosse da parte dei fornitori e semmai indurre l'Istituto di credito ad astenersi dall'azione di revoca unilaterale dell'affido.
Anche nel settore edile, il tema del ritardo dei pagamenti è particolarmente sentito e manifesta tutta la sua gravità, soprattutto in materia di appalti in cui è l'intera filiera a fungere da cassa per l'anticipazione di corrispettivi altrimenti dovuti e quasi mai corrisposti nei tempi e nei modi che l'Europa ha stabilito.
È per questo che il Tavolo unitario dell'edilizia, di cui Confapi fa parte, ha proposto l'inserimento del mancato rispetto dei termini di pagamento previsti dalla normativa europea tra i casi in cui la stazione appaltante e il soggetto aggiudicatore corrispondono direttamente ai subappaltatori ed agli affidatari del contraente generale l'importo dovuto per le prestazioni eseguite.

Riduzione del carico fiscale

Per quanto riguarda i rapporti tra fisco e contribuente, è opportuno sottolineare in questa sede che dalla lettura del Def 2017, tra le riforme che verranno attuate nel corso dell'anno, non si fa alcun riferimento alla riduzione delle aliquote Irpef preannunciata più volte. Ciò costituisce una gravissima perdita di competitività rispetto ai principali paesi europei che entro determinate soglie di reddito presentano delle aliquote di gran lunga ridotte rispetto a quelle applicate nel nostro Paese. Facendo degli esempi concreti: in Germania per i redditi fino a 52.881 euro si applica un'aliquota pari al 14% mentre in Italia per un uguale livello massimo di reddito è prevista un'aliquota del 38%. In Francia, addirittura, fino alla soglia di 70.830 euro si applica un'aliquota del 30%. Ciò spiega in maniera evidente la ragione per cui è indispensabile intervenire per ridurre sistematicamente le aliquote Irpef così da dare maggiore potere d'acquisto e stimolare una ripresa reale dei consumi.
È di pochi giorni fa la pubblicazione del Rapporto 2017 sul coordinamento della finanza pubblica della Corte dei Conti che accerta che in Italia il cuneo fiscale supera di 10 punti la media dell'Unione Europea, gravando soprattutto sulle

piccole e medie imprese costrette a pagare allo Stato il 64,8% dei loro guadagni. Sulle spalle delle piccole e medie imprese italiane, oltre a una grande difficoltà di accesso al credito, c'è un eccessivo peso fiscale che le scoraggia a investire, ad assumere e, spesso, addirittura impedisce loro di poter continuare la propria attività. Le imposte sui redditi da lavoro vanno alleggerite per incidere sul cuneo fiscale, fra i più alti d'Europa e dare così prospettive alle imprese.

Inoltre, Confapi da sempre sostiene che la politica economica e fiscale non può prescindere da interventi mirati in funzione delle peculiarità relative all'aspetto dimensionale delle imprese. Occorre prendere atto che tutti i più evoluti sistemi fiscali hanno da tempo recepito questo concetto, prevedendo una fiscalità specifica a seconda delle caratteristiche dimensionali.

Particolare preoccupazione destano le misure che il Governo intende varare: innanzitutto l'estensione dello *split payment* che rischia di sottrarre alle Pmi liquidità e Iva a credito. Inoltre, la riduzione della soglia da 15 mila a 5 mila euro delle compensazioni per i crediti derivanti da imposte dirette, addizionali locali, Irpef e Iva che avranno peraltro l'obbligo di ricevere il visto di conformità degli intermediari abilitati. In tal modo, il credito d'imposta sarà vincolato alla dichiarazione dei redditi, con la conseguenza che l'incasso di fatto sarà spostato in avanti. Infine, la mini riforma dell'Ace con la quale si prevede che l'incremento di investimenti e conferimenti sia calcolato sugli ultimi 5 anni d'esercizio, riducendone sostanzialmente il valore.

Sempre in tema di rapporti tra fiscalità e contribuente, Confapi auspica che non ci si limiti a dei provvedimenti quali il ravvedimento operoso e la rottamazione che riguardano la fase patologica del rapporto, ma si riesca a mettere a sistema un meccanismo che guardi alla semplificazione degli adempimenti fiscali e al contenimento dell'Iva. In tale ambito, è necessario che il Governo chiarisca quali saranno i provvedimenti che intende adottare per scongiurare la terribile prospettiva dell'innalzamento dell'Iva, argomento che, a quanto pare, sembra essere stato rimandato alla Legge di stabilità 2018.

Né si può condividere la soluzione che sembra prospettarsi di scegliere fra la riduzione del cuneo fiscale e l'innalzamento dell'Iva, che comporterebbe paradossalmente un beneficio fiscale da un lato ma una contestuale penalizzazione dall'altro nelle prospettive di crescita delle Pmi e in un'ulteriore depressione della domanda interna.

Nell'ottica di revisione del sistema di riscossione coatta dei tributi, Confapi auspica che venga finalmente superato, o comunque limitato, il sistema del c.d. *solve et repete* che permette l'iscrizione al ruolo di accertamenti non definitivi. Si tratta di un meccanismo contrario ai principi base dello stato di diritto, che penalizza soprattutto le Pmi nei rapporti con il fisco, trattate come evasori presunti, costringendole ad anticipare somme ingenti e spesso insostenibili, anche in pendenza di giudizio, che come è noto si risolve per oltre il 50% dei casi in favore dei contribuenti.
Infine, nell'ambito della programmazione delle attività che il Governo intende attuare entro il mese di settembre 2017, vi è anche la riforma del catasto. Occorre evidenziare che un'eccessiva rivalutazione dei capannoni industriali e degli immobili utilizzati per l'esercizio dell'attività d'impresa costituirebbe un ulteriore balzello a carico delle piccole e medie imprese. In quest'ottica Confapi ritiene necessario che questa riforma sia fatta razionalmente e in maniera ragionata tenendo conto della reale situazione del Paese.

Lavoro, welfare e produttività

Confapi sulla base delle specificità e caratteristiche delle piccole e medie imprese, ribadisce la centralità del contratto collettivo nazionale che deve restare la fonte primaria della regolazione del rapporto di lavoro, con particolare riguardo ad alcuni istituti cardine quali i minimi contrattuali, i sistemi di tutela dei lavoratori e i diritti sindacali.
Il consolidamento della detassazione dei premi di produttività è il riconoscimento che l'evoluzione delle relazioni industriali è uno dei fondamentali strumenti per la ripresa dell'economia italiana, da realizzarsi anche nel collegamento tra i salari e la produttività. A riguardo si potrebbe prevedere e rendere strutturale la detassazione degli aumenti retributivi definiti a livello nazionale in un'ottica di rilancio della domanda interna.
Nel corso degli anni Confapi ha costruito un sistema di enti bilaterali in grado di garantire alle piccole e medie imprese e ai lavoratori strumenti e interventi finalizzati a fornire servizi di qualità, assistenza, sostegno e supporto in tema di formazione permanente e continua, sviluppo dell'apprendistato, previdenza complementare e sostegno al reddito dando prova di saper costruire azioni di welfare attivo. Ad esempio l'Ente Bilaterale Metalmeccanici, costituito da Unionmeccanica Confapi e Fiom-Cgil, ha attivato accordi con diverse Università

per permettere ai figli dei lavoratori ed ai lavoratori stessi di beneficiare di borse di studio che coprono le spese dell'intero corso di laurea, compreso vitto e alloggio. Inoltre l'ente eroga prestazioni di sostegno al reddito quali contributi per le nascite, per l'acquisto di libri scolastici, per le iscrizioni agli asili nido. Inoltre Confapi e Federmanager con l'ultimo rinnovo del CCNL (gennaio 2017), hanno convenuto l'obiettivo di apportare degli interventi necessari per agevolare le piccole e medie imprese a superare l'attuale contesto economico e produttivo e hanno valutato l'opportunità di avvalersi della previsione offerta dal legislatore nel Jobs Act introducendo nell'articolato contrattuale una figura di collaboratore definita "professional" dotata di una professionalità altamente qualificata, di cui possa avvalersi l'azienda committente per un periodo limitato di tempo a fronte particolari esigenze produttive ed organizzative. Ciò costituisce un'importante base di partenza in vista di una riqualificazione professionale del manager in considerazione delle sfide che le aziende dovranno affrontare con la rivoluzione tecnologica che il Piano industria 4.0 metterà in atto.

Attraverso il dialogo e le proficue relazioni industriali, le Parti sociali sono in grado di creare strumenti efficaci di welfare attivo, ma occorre un intervento di affiancamento e riconoscimento delle Istituzioni in questo processo che non può esaurirsi, a nostro avviso, nella sola politica di incentivi all'assunzione che si rinviene nel Def 2017. Sicuramente gli incentivi sono importanti, ma spesso fini a se stessi. Una volta esaurito il loro effetto, infatti, non sempre le imprese sono in grado di garantire il medesimo trattamento nel lungo periodo.

Nella previsioni programmatiche del Governo continua però a difettare un elemento fondamentale, ovvero un modello di contrattazione che tenga conto della dimensione dell'impresa (fino a 15 addetti, da 16 a 50 addetti e oltre i 50 addetti).

Voucher

In riferimento all'eliminazione dei voucher, Confapi ritiene che la scelta abrogativa del Governo sia frutto di un'abdicazione che accresce la distanza con il Paese reale. Lo strumento dei voucher, nonostante venisse utilizzato in maniera percentualmente minima rispetto al monte ore del lavoro dipendente, garantiva sia quella flessibilità utile alle Pmi per soddisfare le esigenze proprie di un mercato del lavoro in continua evoluzione sia l'emersione del lavoro

sommerso. Non a caso in numerosi ipotesi le collaborazioni con i voucher si sono tradotte in altrettante stabilizzazioni con contratti di lavoro subordinato. La soluzione adottata, viceversa, non doveva essere quella condizionata dagli abusi dello strumento che certamente vanno evitati e combattuti. Confapi ritiene fondamentale che il Governo, anche attraverso un attivo coinvolgimento delle parti sociali, riesca a formulare un'alternativa valida ed efficace che possa regolamentare il lavoro accessorio senza strozzare quelle che sono le esigenze delle piccole e medie imprese.

Internazionalizzazione e competitività

In tema di internazionalizzazione e competitività, al di là del parere espresso dall'Ocse, è necessario trovare una misura alternativa all'esclusione dei marchi dalle tutele riconducibili al *Patent Box*, fattore indispensabile per la salvaguardia del *Made in Italy*.

Sempre in tema di tutela del *Made in Italy*, Confapi apprezza lo sforzo del Governo nel settore dell'internazionalizzazione, con particolare riferimento al Piano straordinario.

Quanto indicato nel Def rappresenta un importante riconoscimento del ruolo fondamentale dell'internazionalizzazione delle Pmi quale leva strategica per rilanciare la competitività del Paese. Risulta fondamentale nell'attuazione del Piano Straordinario per il *Made in Italy* il coinvolgimento delle Pmi, attraverso le associazioni più rappresentative delle stesse, che per la loro peculiarità necessitano più di ogni altro attore del supporto delle istituzioni per avviare o consolidare posizioni all'estero. A tal proposito, Confapi manifesta la propria disponibilità a contribuire in modo fattivo alla realizzazione di tale obiettivo.

Sin dall'adozione del Piano straordinario nel 2015, infatti, la Confederazione ha messo in luce lo sforzo finanziario straordinario di tale misura, che riconosceva la rilevanza della componente estera per le imprese, sia in termini di Pil sia in termini di occupazione. Uno degli obiettivi centrali delle politiche governative deve essere quello dell'internazionalizzazione al fine di favorire la crescita, anche alla luce della persistente stagnazione della domanda interna

Confapi apprezza altresì l'impegno del Governo volto a riorganizzare gli strumenti finanziari di supporto alle strategie di internazionalizzazione, con particolare riferimento alla creazione di un sistema integrato di strumenti assicurativo-finanziari rivolto alle imprese che operano sui mercati

esteri. Questa scelta senza dubbio può portare ad una facilitazione dell'accesso agli strumenti stessi, offrendo alle imprese un unico interlocutore, che potrà indirizzarle sulla base dello loro esigenze.

Industria 4.0

Confapi e le Pmi non possono che guardare con attenzione alla sfida di Industria 4.0, nonostante l'assenza all'interno della cabina di regia di una rappresentanza specifica delle Pmi, che più della grande industria necessitano di essere supportate in questo percorso.

Confapi ritiene che, nell'ambito delle misure previste in termini di incentivi e di ammortamenti e super ammortamenti finalizzati all'innovazione tecnologica, sarebbe utile stilare dei parametri di riferimento tarati sulle capacità di innovazione dell'impresa e sul settore merceologico, puntando a sostenere quelle aziende che, pur con un alto potenziale di sviluppo di processi e di prodotti, ad oggi risultano poco innovative. Si potrebbero considerare quindi misure diversificate che tengano conto sia della valorizzazione del capitale umano sia dell'implementazione del *know-how* aziendale. Un primo passo potrebbe essere quello di creare dei canali che incentivino e agevolino le piccole e medie imprese ad accedere a delle condizioni particolarmente favorevoli per l'acquisto di strumenti ad alto potenziale tecnologico (software, stampanti 3D) mediante rateizzazioni lunghe nell'acquisto o differimento del pagamento nel tempo, anche con la possibilità di permutare la tecnologia obsoleta con i nuovi strumenti.

Senza ombra di dubbio il processo di trasformazione del sistema economico produttivo che il Piano industria 4.0 metterà in atto, andrà anche a trasformare il mercato del lavoro che richiederà figure sempre più specializzate. In tale contesto andrebbe valorizzata l'attività dei Fondi Interprofessionali quale strumenti per favorire percorsi formativi e di aggiornamento professionale in linea con le politiche attive del lavoro. Solo i Fondi interprofessionali, data la loro pluriennale esperienza nella formazione aziendale e il loro radicamento territoriale, sono in grado di favorire formazione non accademica, ma di utilità pratica che possa fornire all'imprenditore/lavoratore gli strumenti necessari ed acquisire una conoscenza adeguata per padroneggiare le nuove tecnologie. È necessario un processo di formazione culturale che investa sia i vertici aziendali sia la forza-lavoro. Sarebbe interessante, nell'ambito del Piano Industria 4.0,

che il Mise potesse trovare delle forme di collaborazione con i Fondi interprofessionali incentrandole sull'implementazione della digitalizzazione.
Il mondo delle imprese deve essere messo nelle condizioni anche di poter lavorare in stretta sinergia con le migliori università e centri di ricerca, per tracciare un sentiero comune che possa permettere di lanciare brevetti e prodotti innovativi. Solo così si può competere per vincere. Senza ricerca non c'è innovazione, ma non c'è ricerca senza industria.

Coesione, riequilibrio territoriale e mezzogiorno

L'azione condotta nel periodo 2014-2016 volta al recupero della capacità di spesa dei fondi strutturali e del fondo sviluppo e coesione ha contribuito a determinare una prima riduzione del *gap* tra il Sud ed il resto del Paese.
Ciò nonostante, i dati economici più recenti mostrano come la crisi degli ultimi anni abbia accentuato le differenze esistenti fra Nord e Sud. Se tale processo di crescita a due velocità non verrà almeno mitigato, in futuro sarà sempre più difficile anche solo ipotizzare politiche economiche "nazionali", che siano in grado di interrompere l'emorragia di risorse e capacità che sta investendo il Mezzogiorno, di cui la fuga dei giovani rappresenta la punta dell'iceberg.
All'interno delle regioni del Sud esistono situazioni fra loro differenti che richiedono di essere osservate attentamente da vicino per coglierne le peculiarità e ipotizzare specifiche vie di uscita dalla crisi economica e sociale.
In gioco, vi sono diversi milioni di euro provenienti dai POR, ma prevale la lentezza e tante risorse risultano ad oggi ancora disimpegnate.
In un tale contesto, Confapi ribadisce che sarebbe opportuno coinvolgere maggiormente, sia nella fase di programmazione che in quella di attuazione, le Parti sociali quali osservatori privilegiati della realtà economica-produttiva locale. Se si analizza come verranno impegnate le risorse destinate, si evince una forte concentrazione di interventi in campo ambientale, mentre nell'ambito delle scelte infrastrutturali, si dovrebbero focalizzare maggiori investimenti su infrastrutture ferroviarie, portuali e aeroportuali. Infine si rinviene poca attenzione per il sostegno alla ricerca e all'innovazione, temi assolutamente rilevanti alla luce dell'attuazione del Piano Industria 4.0.
Confapi ritiene che tali scelte delineano una visione d'insieme che rischia di cogliere solo parzialmente le esigenze di sviluppo produttivo e di mobilità in un territorio che ha *performance* economiche nettamente inferiori ad altre aree

del Paese. Ad avviso di Confapi bisogna puntare alla qualificazione e al rafforzamento del territorio valorizzando tutte le componenti di sistema all'interno dei quali si muovono le Pmi.

Piani Individuali di Risparmio

Una novità introdotta con la Legge di Bilancio 2017 è stata senza dubbio quella dei Piani Individuali di Risparmio, uno strumento per indirizzare il risparmio dei singoli individui verso investimenti industriali di medio-lungo termine.
Dal momento che i Pir sono destinati ad aziende con fatturati da 50 a 200 milioni di euro, di fatto tagliano fuori la grandissima parte delle nostre Pmi, dati anche gli elevati costi di emissione di tali strumenti. Non dimentichiamoci che già i minibond sono stati utilizzati solo dalle medie e grandi imprese. Al fine di favorire la patrimonializzazione e la crescita dimensionale delle aziende italiane, il 95% delle quali ha meno di 10 addetti, si potrebbe, per esempio, puntare sulla concessione di un credito di imposta a fronte di operazioni straordinarie di *merger and acquisition*.

Fondo di garanzia per le Pmi

Se da una parte i dati del 2016 confermano che il Fondo di garanzia per le Pmi sia attualmente uno degli strumenti più utilizzati per garantire l'accesso al credito da parte delle piccole e medie imprese, in questa sede si rende opportuno evidenziare alcune criticità contenute nel decreto di riforma di prossima pubblicazione.

- ✓ Operazioni a rischio tripartito: occorrerebbe innalzare la soglia massima stabilita per le operazioni di questo tipo (120mila € per impresa beneficiaria) che per il settore industriale è insufficiente.
- ✓ La riduzione a due esperti del numero dei componenti del Consiglio di gestione in rappresentanza delle associazioni delle piccole e medie imprese, risulta inidonea a valorizzare il ruolo associativo nella gestione del Fondo. In tale prospettiva, Confapi ritiene che si debba affiancare al Consiglio di gestione un ulteriore organismo che possa rappresentare più efficacemente i sistemi associativi di imprese, banche e confidi.

Sistema giudiziario

In merito alle previsioni contenute nel Def 2017 sul sistema giudiziario, Confapi non può che insistere su quanto rappresentato più volte in altre sedi circa la necessità di attuare una riforma strutturale che dia certezza di tempi, sanzioni e pene. In particolare, considerando quanto si intende attuare in ambito civile, si condivide la previsione che rafforza le competenze delle Sezioni specializzate in materia di imprese nella nuova denominazione di "Sezioni specializzate per l'impresa e il mercato". È necessario però, che tale provvedimento, si accompagni - a pena di rimanere privo di efficacia - ad una contestuale semplificazione procedurale che consenta, ad esempio, di prevedere un procedimento a cognizione sommaria dedicato alle piccole e medie imprese per il recupero dei crediti vantati nei confronti delle pubbliche amministrazioni.
Sull'implementazione del processo telematico, quale strumento di semplificazione del rito anche in ambito penale, non può che condividersi lo sforzo dell'Esecutivo teso a mettere a regime la relativa procedura purchè siano elise le storture del sistema dovute a strumentazioni informatiche spesso insufficienti.
In tale contesto di revisione complessiva, si ritiene che l'iniziativa dell'Esecutivo di rivedere la materia della criminalità economica non possa prescindere dall'includere nella disamina prospettata l'annosa questione della riforma del d.lgs. 231/2001 e ss. mm. e ii. sulla responsabilità amministrative delle imprese (ormai divenuto quasi un codice nel codice) che Confapi considera ormai imprescindibile a circa 15 anni dalla sua entrata in vigore.
E' innegabile che l'attuale disciplina del D.lgs. 231/2001, per numerosi aspetti, risulta particolarmente vessatoria e foriera di eccessivi e spropositati costi nonché di sanzioni particolarmente onerose, suscettibili di poter determinare la stessa chiusura aziendale a seguito della malaugurata applicazione del prescritto regime sanzionatorio.

Alternanza scuola-lavoro

Confapi ritiene che la collaborazione tra mondo della formazione e delle imprese sia di fondamentale importanza ed è necessario che i due mondi dialoghino concretamente. In tale contesto, si potrebbero realizzare degli attestati per certificare le competenze acquisite dagli studenti formati 'on the

job' e riconoscere una certificazione di qualità, una sorta di bollino blu, alle aziende che si sono dedicate all'impegno educativo degli studenti. Le imprese che ottengono queste certificazioni potrebbero in questo modo vedersi riconoscere maggiori incentivi, normativi ed economici, che riducano la burocrazia e permettano a uno studente di entrare in azienda senza stravolgerne l'organizzazione, ma apportando invece un valore aggiunto.

Attuazione della "Buona Scuola"

Confapi valuta positivamente la revisione dei percorsi di istruzione professionale ed il loro raccordo con percorsi dell'istruzione e formazione professionale, nonché l'ampliamento degli indirizzi, che da 6 passeranno ad 11. Si auspica altresì che la scelta di creare una Rete nazionale delle Scuole Professionali coinvolga a livello informativo ed organizzativo il mondo delle Pmi, permettendo un efficace collegamento tra mondo dell'impresa e mondo dell'istruzione professionale a vantaggio dell' occupabilità giovanile.

Piano Nazionale Scuola Digitale

Nell'ambito del piano di digitalizzazione scolastica, Confapi accoglie con favore lo stanziamento di 50 milioni di euro per l'educazione all'imprenditorialità, per i percorsi di apprendimento, hackathon, incubazione ed accelerazione, nonchè i 40 milioni di euro stanziati per l'orientamento. L'auspicio è che nella definizione degli strumenti e dei criteri che verranno utilizzati in fase di attribuzione dei fondi venga reso concreto il coinvolgimento delle associazioni rappresentative delle imprese, in particolare quelle che rappresentano le Pmi.

Politiche ambientali

Oggi è indubbio che l'acqua rappresenti il tema fondamentale da affrontare nell'ambito delle politiche di sviluppo sostenibile. Ciò considerando che l'art. 68 bis del Testo Unico Ambientale ha inserito nell'ambito del nostro ordinamento il Contratto di Fiume. La gestione dell'acqua deve essere quindi interpretata dalle imprese alla luce di una molteplicità di variabili, il cd. "co-uso" di tale risorsa per costruire intorno al Fiume filiere produttive per la messa a sistema di diverse strategie settoriali dell'uso dell'acqua irrigua, guardando anche a soluzioni eco-innovative che stimolino una crescita economica sostenibile e

creino posti di lavoro anche nel settore della gestione della risorsa idrica, salvaguardandone la qualità e quantità.
Si ritiene necessario individuare strategie di sviluppo legate all'uso dell'acqua e nel contempo creare piattaforme di dialogo multilivello con il coinvolgimento degli stakeholders.

COMMISSIONI CONGIUNTE V CAMERA E 5ª SENATO

Audizione di Confedilizia
in relazione al
Documento di Economia e Finanza 2017

Roma, 18 aprile 2017

AUDIZIONI CONFEDILIZIA – 2017

Gli obiettivi generali dichiarati dal Governo nel Documento di Economia e Finanza 2017 sono in gran parte condivisibili: "innalzare stabilmente la crescita e l'occupazione"; "liberare le risorse del Paese dal peso eccessivo dell'imposizione fiscale"; "aprire maggiormente al mercato diversi settori, con l'obiettivo di apportare benefici apprezzabili dai cittadini in termini di maggiore offerta, investimenti, produttività e crescita"; disinnescare le clausole di salvaguardia, sia pure con l'incognita della loro sostituzione "con misure sul lato della spesa e delle entrate".

Tuttavia, il quadro complessivo degli interventi specifici ipotizzati non appare coerente con tali propositi e, soprattutto, non lascia intravvedere coraggiosi cambi di rotta in termini di diminuzione della spesa pubblica, di privatizzazioni e di riduzione del carico fiscale.

Con particolare riferimento al settore immobiliare, deve registrarsi con preoccupazione, anche nell'ambito della copiosa documentazione costitutiva del Def, una perdurante acquiescenza – più o meno marcata – ad una teoria economica la cui grande popolarità negli ambienti della Commissione europea e di altre organizzazioni internazionali è inversamente proporzionale alla sua fondatezza dal punto di vista scientifico oltre che della verifica empirica.

Intorno a temi di tassazione e finanza pubblica il dibattito internazionale e nazionale è stato, infatti, largamente influenzato dalla cosiddetta "visione Ocse" su tassazione e crescita (in particolare: Arnold *et al.* 2011). Sulla base di risultati econometrici piuttosto deboli, tale visione suggerisce come lo spostamento del prelievo fiscale dalla tassazione diretta a quella indiretta, e dalla tassazione del reddito a quella della proprietà, abbia effetti positivi sulla crescita economica nel lungo termine.

È interessante notare come – all'interno di questa visione Ocse – il tema del "mix delle imposte" (*tax mix*) venga enfatizzato in maniera decisa, a scapito di quello della pressione fiscale totale che risulta correlata negativamente con il PIL *pro capite*.

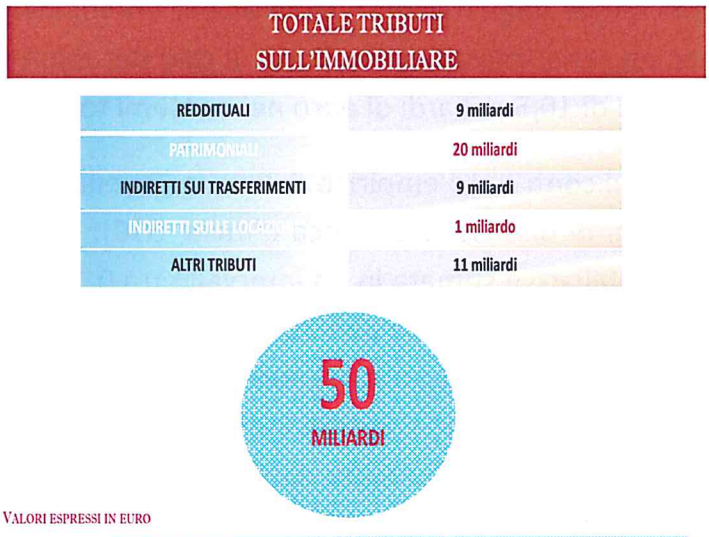
In un recente lavoro empirico si mostra invece come l'evidenza empirica che sta alla base di questa "visione Ocse" sia molto fragile, eccezion fatta per il legame negativo tra pressione fiscale e crescita nel lungo termine (Baiardi, D., Profeta, P., Puglisi, R. e Scabrosetti, S. [2017]. "*Tax Policy and Economic Growth: Does It Really Matter*?" SIEP Working Paper 718, allegato). Nella fattispecie, utilizzando tecniche econometriche maggiormente prudenti sulla precisione delle stime ed allargando il campione a un numero maggiore di Paesi Ocse e di anni (dal 1971 al 2014), si verifica come l'effetto positivo nel lungo termine di uno spostamento del prelievo dalle imposte dirette alle indirette, e dalle imposte sul reddito a

quelle sulla proprietà, non risulti più significativo dal punto di vista statistico. Anzi: nel breve termine un aumento della tassazione sulla proprietà si correla negativamente con il PIL *pro capite*.

In questo quadro, l'azione indicata a pagina 40 del Programma Nazionale di Riforma – "Spostare la tassazione dalle persone alle cose" – si configurerebbe come una scelta sbagliata sia se la si leggesse, come sembrano fare il Servizio Studi del Senato e il Servizio del Bilancio della Camera (Doc. LVII, n. 5, pag. 126), come limitata al trasferimento del carico fiscale sui consumi, sia se la si leggesse in piena coerenza con le raccomandazioni della Commissione europea, che ha più volte chiesto all'Italia di "trasferire il carico fiscale dai fattori di produzione al consumo e al patrimonio".

Si tratta di un'impostazione errata che – oltre ad essere non condivisibile concettualmente (l'obiettivo deve essere quello della riduzione delle imposte, non del loro "spostamento") – sta tardando la messa in opera delle necessarie azioni di correzione delle politiche fiscali iniziate nel 2011, che hanno generato un carico di tassazione, in gran parte di natura patrimoniale, che ammonta ormai a 50 miliardi di euro.

Il gettito dei tributi gravanti sul comparto immobiliare è stimabile in circa in 50 miliardi di euro, così suddivisi: 9 di tributi reddituali (Irpef, addizionali regionale e comunale, Ires, cedolare secca); 20 di tributi patrimoniali (Imu, Tasi); 9 di tributi indiretti sui trasferimenti (Iva, imposta di registro, imposta di bollo, imposte ipotecarie e catastali, imposta sulle successioni e donazioni); 1 di tributi indiretti sulle locazioni (imposta di registro, imposta di bollo); 11 di altri tributi (Tari, tributo provinciale per l'ambiente, contributi ai Consorzi di bonifica).



Gli effetti negativi che queste politiche hanno causato sono di varia natura e non sempre risultano evidenti ad occhi non attenti.

Quelli più manifesti riguardano il mercato immobiliare. Nel 2016, il numero delle compravendite è stato inferiore di circa il 25% rispetto al 2008, ultimo anno prima della crisi finanziaria mondiale, e di circa il 14% rispetto al 2011 (con una punta del – 31% per il terziario), ultimo anno prima dell'inizio della ipertassazione patrimoniale Imu-Tasi. Quanto ai prezzi, secondo l'Istat quelli delle abitazioni esistenti sono scesi del 20% rispetto al periodo pre Imu-Tasi e sono diminuiti anche nel corso del 2016, in controtendenza con gli altri Paesi europei. Senza contare tutte le abitazioni che hanno perso qualsiasi valore perché assolutamente prive di mercato, ma che sono comunque soggette a tassazione patrimoniale e che incidono negativamente anche sull'Isee.

Il settore immobiliare, insomma, è ancora in piena sofferenza e il motivo risiede nel fatto che è stato colpito da due crisi: quella internazionale del 2008/2009 e quella, tutta italiana, causata dalla triplicazione della tassazione iniziata nel 2012.

Ma vi sono ulteriori implicazioni da considerare. Gli immobili diversi dalle "prime case" si trovano sullo stesso mercato delle abitazioni principali: se c'è un eccesso di offerta di case diverse dalla prima, oltre che di altri immobili, a motivo di rendimenti schiacciati verso lo zero dall'Imu e dalla Tasi, il calo conseguente nei prezzi degli immobili ha effetto su tutti gli immobili, comprese le "prime case".

Ci troviamo di fronte a un effetto ricchezza negativo, che – secondo i risultati empirici nella letteratura – è generalmente considerato di ampiezza minore rispetto a quello connesso alla ricchezza finanziaria. Tuttavia, esiste in Italia un "effetto leva", dovuto al fatto che più del 70% del patrimonio totale degli italiani è di carattere immobiliare. Stime basate sulla letteratura più recente suggeriscono ad esempio che il calo dei valori immobiliari avvenuto nel 2013 si associ a un calo di 10,5 miliardi di euro nei consumi totali.

Questo computo si basa sul contributo empirico di Paiella (Paiella, M. [2004]. "*Does wealth affect consumption*?" Temi di discussione, Banca d'Italia, 510): l'elasticità dei consumi rispetto alla ricchezza immobiliare è stimata in un intervallo tra 0,18 e 0,22. Prendendo il valore medio di 0,2, ciò implica che – per una diminuzione del 10% nel valore degli immobili – i consumi diminuiscano del 2%. La Banca d'Italia stima che nel 2013 gli immobili siano calati di valore del 4,4%: dal momento che i consumi individuali nel 2013 sono all'incirca 1.200 miliardi, e utilizzando l'elasticità di 0,2 stimata da Paiella, si può concludere come questo calo del 4,4% si associ a un calo dei consumi pari allo 0,88%: in termini assoluti si tratta di

un calo di 10,5 miliardi di euro, cioè un importo vicino a quello necessario per finanziare il *bonus* fiscale degli 80 euro. Si tenga peraltro presente che il *bonus* degli 80 euro costituisce un aumento del reddito disponibile, che non necessariamente si traduce in un pari aumento di consumo.

In questo quadro, è essenziale avviare un'opera di correzione delle politiche tributarie iniziate nel 2011, riducendo progressivamente un carico impositivo che comprime la crescita, l'occupazione e i consumi.

Una priorità: la riduzione della tassazione sugli immobili non abitativi locati

In via prioritaria, Confedilizia ha da tempo segnalato al Parlamento e al Governo un'urgenza, quella della tassazione sui locali commerciali, che potrebbero essere salvati dall'abbandono e dal degrado attraverso l'estensione della cedolare secca sugli affitti, che tanti benefici ha portato nel settore abitativo.

L'onere di questa misura – puramente teorico, visto che sarebbe compensato dal gettito fiscale determinato dalle nuove iniziative commerciali – è inferiore al 2 per cento del totale del gettito dell'imposizione sugli immobili.

La situazione di questo comparto è molto grave, e per giunta acuita dalla presenza di una legislazione vincolistica fuori dal tempo, che impedisce a proprietari e inquilini di concordare liberamente gli elementi essenziali del contratto e che quindi non consente l'incontro di domanda ed offerta, in particolare in caso di apertura di nuove attività da parte di giovani.

Le imposte, statali e locali (ben 7), raggiungono un livello tale da erodere fino all'80% del canone di locazione, anche per via della irrisoria deduzione Irpef per le spese, pari al 5%. Percentuale di imposizione che arriva a sfiorare il 100% se alle tasse si aggiungono, appunto, le spese (di manutenzione, assicurative ecc.) alle quali il proprietario-locatore deve comunque far fronte e l'eventuale indennità di avviamento (senza considerare il rischio morosità).

Vi è già da tempo l'esigenza di procedere ad una significativa detassazione degli immobili locati ad uso non abitativo, in assenza della quale il commercio è destinato a morire e le strade delle nostre città sono condannate ad una desertificazione foriera di degrado e di criminalità. Si tratta di una richiesta fatta propria anche dalle più importanti organizzazioni dei commercianti, che hanno compreso che l'unico modo per creare disponibilità, a costi il più possibile contenuti, di locali per negozi e botteghe, è restituire un minimo di redditività all'investimento in immobili commerciali. Hanno, dunque, correttamente individuato nel

Fisco – vero azionista di maggioranza dei contratti di locazione non abitativa – l'elemento disturbatore di una virtuosa dinamica economica di cui sono protagonisti i piccoli risparmiatori in veste di proprietari/locatori e i piccoli operatori economici in qualità di inquilini.

Altri interventi necessari

La normativa tributaria riguardante gli immobili necessiterebbe, naturalmente, di numerosi altri interventi, finalizzati sia a ridurre il peso fiscale sul settore sia a correggere distorsioni esistenti nell'ordinamento. Di seguito si indicano solo sommariamente alcune criticità bisognose di un intervento normativo.

Stabilizzazione cedolare secca al 10%

Il 31 dicembre 2017 scadrà il periodo di applicazione della misura del 10% della cedolare secca sugli affitti, applicabile per i contratti di locazione a canone calmierato nei Comuni ad alta tensione abitativa nonché in quelli nei quali sia stato deliberato, negli ultimi 5 anni a far data dal 28.5.'14, lo stato di emergenza per eventi calamitosi.

Considerata l'importanza – anche sociale – che riveste l'agevolazione in questione, si ritiene necessario stabilizzare l'aliquota del 10%, estendendo la sua applicabilità all'intero territorio nazionale.

Tassazione canoni non riscossi

Si rende necessario – al minimo – uniformare la disciplina relativa alle locazioni non abitative a quella riguardante le locazioni abitative in materia di imposizione sui canoni non percepiti. Solo per le prime, infatti, il principio generale della tassazione dei redditi fondiari indipendentemente dalla loro percezione (art. 26 Tuir), è stato parzialmente derogato dalla norma (art. 8, legge n. 431/'98) che dispone che i redditi derivanti da contratti di locazione di immobili ad uso abitativo, se non percepiti, non concorrono a formare il reddito dal momento della conclusione del procedimento giurisdizionale di convalida di sfratto per morosità del conduttore; e che, per le imposte versate sui canoni venuti a scadenza e non percepiti come da accertamento avvenuto nell'ambito del procedimento giurisdizionale di convalida di sfratto per morosità, sia riconosciuto un credito di imposta di pari ammontare.

Deduzione redditi da locazione

Fino a qualche anno fa la deduzione Irpef per i redditi da locazione (a titolo di imposte e tasse, manutenzione ordinaria e straordinaria ecc.) era fissata al 25%. Successivamente è stata ridotta al 15%. Infine, la legge n. 92 del 2012 di riforma del mercato del lavoro l'ha

portata, a decorrere dal 2013, al 5%. Ciò che, in sostanza, ha condotto alla conseguenza della tassazione delle spese del proprietario-locatore.

Si rende necessario ripristinare la misura del 15%, peraltro essa stessa insufficiente a coprire gli oneri a carico dei contribuenti interessati.

Irpef immobili non locati

E' necessario eliminare la previsione normativa, di particolare iniquità, introdotta dalla legge di stabilità per l'anno 2014 (art. 1, commi 717 e 718, legge n. 147/'13), che prevede che il reddito degli immobili ad uso abitativo non locati situati nello stesso Comune nel quale si trova l'immobile adibito ad abitazione principale, assoggettati all'Imu, concorra alla formazione della base imponibile Irpef e delle relative addizionali in misura del 50%.

Gli immobili in questione, infatti, sono generalmente quelli che i proprietari (nella stragrande maggioranza dei casi piccoli proprietari) intendono concedere in locazione, senza peraltro trovare – soprattutto in questo periodo di crisi – inquilini disponibili ovvero che vorrebbero vendere, senza peraltro trovare acquirenti disponibili. E su tali immobili improduttivi di reddito i locatori sono costretti, oltre a pagare l'Imu e la Tasi (solitamente l'aliquota massima), a sostenere tutti gli altri oneri propri di un bene come questo: contributi condominiali, spese di manutenzione ecc.

Estensione dell'esenzione Imu per gli immobili invenduti

E' necessario estendere il campo di applicazione dell'esenzione Imu prevista per gli immobili delle imprese di costruzione che le imprese stesse non riescano né a vendere né a locare. L'esenzione – per ragioni di uniformità e, di conseguenza, di equità – dovrebbe essere prevista anche nei confronti delle società che effettuano attività di compravendita e locazione di immobili, per le quali pure si pone il problema del costo rappresentato dal pagamento di un'imposta su beni che i soggetti in questione non riescono né a vendere né a locare.

Siep
Società italiana di
economia pubblica

WORKING PAPER
No 718
gennaio 2017

TAX POLICY AND ECONOMIC GROWTH: DOES IT REALLY MATTER?

Donatella Baiardi, Università di Parma

Paola Profeta, Università Bocconi and DONDENA

Riccardo Puglisi, Università di Pavia

Simona Scabrosetti, Università di Pavia and DONDENA

JEL Classification: E62, H20, P50

Keywords: economic growth, taxation, tax mix, OECD countries

Tax Policy and Economic Growth: Does It Really Matter?*

DONATELLA BAIARDI†

PAOLA PROFETA‡

RICCARDO PUGLISI§

SIMONA SCABROSETTI¶

January 31, 2017

Abstract

We challenge the "OECD view" (Arnold *et al.* 2011) according to which a shift from direct to indirect taxation is associated with higher long-run economic growth. We study the relationships between per capita GDP, overall tax revenue and tax composition (in particular direct vs. indirect taxation). We can replicate the findings in Arnold *et al.* when focusing on the same sample of countries and time period, but not when adopting more cautious estimates of the standard errors. The results are not robust to adding countries and/or extending the time period under consideration. They also differ in the short- and long-run.

Keywords: Economic growth, taxation, tax mix, OECD countries.

JEL classification: E62, H20, P50

*We thank Ethan Ilzetzki and seminar participants at the 2015 SIEP conference for useful comments. A special thanks to Jan Ditzen for help with his `xtdcee2` Stata command. We also thank Paolo Longo for research assistance in data collection.

†Department of Economics, University of Parma, Parma, Italy. email: `donatella.baiardi@unipr.it`

‡Bocconi University, Milan, Italy. email: `paola.profeta@unibocconi.it`

§Department of Political and Social Sciences, University of Pavia, Pavia, Italy. email: `riccardo.puglisi@unipv.it` (corresponding author)

¶Department of Law, University of Pavia, Pavia, Italy. email: `simona.scabrosetti@unipv.it`

1 Introduction

In a time of tight public finance conditions, frequently because of the high level of sovereign debts, there is a large and expanding debate on the effects of taxation on the level and growth of GDP. Scholars and policy makers alike –for a given level of fiscal pressure– are interested in whether the tax mix, i.e., the distribution of overall tax revenue across different tax sources, has a separate influence on the growth performance of a country. The most influential contribution, on which the OECD has based its policy prescriptions in the last years, is a paper by Arnold, Brys, Heady, Johansson, Schwellnus and Vartia published on the *Economic Journal* in 2011 (hereafter ABHJSV). For a sample of 21 OECD countries over the 1971-2004 period, they show that tax revenue is negatively and significantly associated with per capita GDP, while a shift from direct to indirect taxation is positively and significantly correlated with per capita GDP.

In this paper we replicate and test the robustness of these influential results. We first replicate the analysis in ABHJSV using the same sub-sample of OECD countries and the same time period. We estimate the relationships between tax burden, tax mix and per capita GDP, controlling for the standard growth determinants (fixed capital formation, human capital, population growth). Following ABHJSV, we adopt the panel version of an Error Correction Model (ECM) specification, i.e., the Pooled Mean Group Estimator (Pesaran *et al.*, 1999). Our replication exercise confirms the findings of ABHJSV regarding the long-run partial correlations between per capita GDP, tax pressure and the tax mix. However, while ABHJSV do not report the short-run correlations between those variables, we show that in the short run the shift from direct to indirect taxation is not significantly correlated with per capita GDP. The only exception in the short run is a *negative* and significant correlation between taxes on immovable property and per capita GDP.

Second, we check whether –focusing on the same set of countries (21) and the same time period (1971-2004)– the results of ABHJSV are robust to using more conservative estimates of the standard errors, i.e., by clustering them at the country level (Bertrand *et al.* 2004). In this case the only result we can confirm is the negative and significant correlation between per capita GDP and tax revenue in the long run. All the other long-run correlations between the tax mix and GDP are not statistically significant at the ordinary confidence levels.

Since the data in ABHJSV stop well before the economic and financial crisis that started in 2008, it is particularly important to check whether their findings still hold on a longer time period which includes the crisis and the post-crisis period. Also, because of reasons of data availability, the analysis of a longer –and more recent– time period allows us to include a larger set of OECD countries. So, a third step in our analysis is to check the robustness of their results by extending their sample: more precisely, (i) we prolong the ABHJSV sample of countries to the most recent available years, i.e., up to 2014; (ii) we consider the full –and balanced– sample of 34 OECD countries during the 1995-2014 period; (iii) we restrict ourselves to the sample of OECD countries belonging to the Eurozone, again during the 1995-2014 period.[1]

In case (i) –when not clustering the standard errors at the country level– we can confirm the existence of a significant long-run negative correlation between the shift from indirect to direct taxes and GDP growth, which is however of the opposite sign in the

[1]See Xing (2012) for another robustness exercise which –on a sample restricted to only 17 OECD countries– similarly casts some doubts on the relationship between tax structure and growth.

short run. Interestingly, property taxation is positively correlated with per capita GDP in the long run, while the opposite holds in the short run. On the other hand, the long-run correlation between tax revenue and GDP growth is only significant in one specification over five. However, when we cluster the standard errors at the country level, none of these long-run correlations is significant.

Regarding cases (ii) and (iii), neither the correlation of per capita GDP with tax revenue nor the ones with the tax mix are found to be statistically significant. This holds for both the long run and the short run, with and without clustered standard errors. The only noticeable exceptions to this lack of significant results are that –when not clustering the standard errors– a shift from personal to corporate taxation of income is positively and significantly correlated with GDP per capita in the long run, and that a shift from income to property taxes is negatively associated to per capita GDP in the short run.[2]

The paper is organized as follows: Section 2 presents the data and the empirical strategy, while Section 3 displays our results. Section 4 concludes.

2 Data and Empirical Strategy

We collect economic and fiscal data on the 34 countries that are currently members of the OECD, for the period from 1970 to 2014.[3]

Economic variables include GDP at constant 2010 prices per head of population aged 15-64 years, the investment rate –proxied by the ratio of gross fixed capital formation to real GDP– the stock of human capital –proxied by the average number of years of schooling of the population aged between 15 and 64 years–, and the growth rate of the working age population. All variables come from OECD but the human capital variable which comes from the Barro-Lee (2013) dataset, recently updated up to 2016.

Fiscal data refer to total government and are taken from OECD revenue statistics. As in Arnold (2008), we organize these data as follows: income taxes include categories 1000 (taxes on income, profits and capital gains), 2000 (social security contributions) and 3000 (taxes on payroll and workforce); personal income taxes include categories 1100 (taxes on income, profits and capital gains of individuals), 2000 and 3000.[4] Consumption and property taxes include categories 4000 (taxes on property), 5000 (taxes on good and services) and 6000 (other taxes); consumption taxes in turn include categories 5000 and 6000. Recurrent taxes on immovable property include categories 4100 (recurrent taxes on immovable property) and 4600 (other recurrent taxes on property), while other property taxes include categories from 4200 to 4500 (recurrent taxes on net wealth; estate inheritance and gift taxes; taxes on financial and capital transactions; non recurrent taxes on property). The overall tax burden is computed as the ratio of total tax revenue to GDP, while all the other fiscal variables are expressed as shares over total tax revenue. This allows to estimate the relationship between revenue-neutral tax shifts and GDP per capita. All data are available at yearly frequency.

[2]When clustering the standard errors the only mildly significant finding is the negative correlation between personal income taxation and per capita GDP in the Eurozone.

[3]The 34 OECD countries are: Australia, Austria, Belgium, Canada, Chile, Czech Republic, Denmark, Estonia, Finland, France, Germany, Greece, Hungary, Iceland, Ireland, Israel, Italy, Japan, Luxembourg, Mexico, Netherlands, New Zealand, Norway, Poland, Portugal, Slovakia, Slovenia, Korea (Rep. of), Spain, Sweden, Switzerland, Turkey, United Kingdom and United States.

[4]Corporate income taxes include category 1200 (taxes taxes on income, profits and capital gains of corporates).

We follow the estimation methodology proposed by ABHJSV within a panel Error Correction framework:

$$\Delta logY_{i,t} = a_{o,i} + \phi_i logY_{i,t-1} + a_{1,i} logK_{i,t} + a_{2,i} logH_{i,t} + a_{3,i} n_{i,t} + \sum a_{j,i} FISCAL_{i,t} + F_i(t) +$$

$$b_{1,i} \Delta logK_{i,t} + b_{2,i} \Delta logH_{i,t} + b_{3,i} \Delta n_{i,t} + \sum b_{j,i} \Delta FISCAL_{i,t} + \epsilon_{i,t} \quad (1)$$

where, for each country i and in each year t, Y is real GDP per head of population, K is the investment rate, H is the stock of human capital, and n is the growth rate of the working age population. $FISCAL$ is a vector which refers to a set of tax structure variables: the overall tax burden, income taxes, personal income taxes, corporate income taxes, consumption and property taxes (taken together), consumption taxes, property taxes, recurrent taxes on immovable property and other property taxes. The parameters a_0 are a set of country fixed effects and $F_i(t)$ is a set of five-year dummies, whose coefficients are country specific.[5] The terms with coefficients starting with "a" and "b" capture long-term and short-term dynamics respectively, while $\epsilon_{i,t}$ is the error term.[6]

Equation (1) is estimated by means of the Pooled Mean Group (PMG) estimator proposed by Pesaran *et al.* (1999), by allowing short-run coefficients, the speed of adjustment and error variances to differ across countries, but imposing homogeneity on long-run slope coefficients. Cross-sectional dependence is also taken into account, given that the countries analyzed are characterized by a high degree of economic integration.[7]

We perform four sets of estimates. First, we replicate the estimation proposed by ABHJSV (page F63) for the same sample of 21 OECD countries and the same time period 1971-2004.[8] Second, we prolong the time period up to 2014, using the same sample of countries. Third, we perform our estimations on an expanded dataset composed by all the 34 OECD countries, for the period 1995-2014.[9] Finally, our empirical analysis is performed on a reduced set of countries, i.e., OECD countries that are current members of the Eurozone.[10]

3 Empirical Results

Results are presented in Tables 1-8. Odd-numbered tables show results with conventional standard errors, while in even-numbered tables –in order not to inflate the precision of our estimates because of potential within-group correlation of the error term– we cluster

[5]We include those country-specific five-year dummies to replicate the preferred specification by ABHJSV (page F77).

[6]Following ABHJSV, estimates of steady state coefficients as well as of the parameters of the production function are computed as the ratio between a and ϕ. The estimation results presented in the paper contain the steady state effects calculated in this way.

[7]Results are obtained by means of the very recent Stata routine `xtdcee2`, proposed by Ditzen (2016), which estimates a heterogeneous coefficient model in a dynamic panel with dependence between cross-sectional units. This routine is the evolution of the `xtpmg` Stata command (Blackburne and Frank, 2007) that was used by ABHJSV.

[8]These countries are: Australia, Austria, Belgium, Canada, Denmark, Finland, France, Germany (Western Germany, up to 1989 only), Greece, Ireland, Italy, Japan, Netherlands, New Zealand, Norway, Portugal, Spain, Sweden, Switzerland, United Kingdom and United States.

[9]Since for some countries OECD fiscal data are only available from 1995 we obtain a balanced panel by focusing on the 1995-2014 period.

[10]These countries are: Austria, Belgium, Estonia, Finland, France, Germany, Greece, Ireland, Italy, Luxembourg, Netherlands, Portugal, Slovakia, Slovenia and Spain. The time period is 1995-2014.

the standard errors at the country level (Bertrand *et al.* 2004). Since the PMG estimator allows for country-specific short-run dynamics, there is a difference in the estimated conventional and clustered standard errors only for the *long-run* coefficients. Hence in odd-numbered tables we display both long-run and short-run results, while in even-numbered tables we only show the long-run ones.

[Tables 1 and 2 about here]

Table 1 replicates the estimation proposed by ABHJSV (page F63) for the same sample of 21 countries and the same time period 1971-2004.[11] In line with what they found, we identify a negative and significant long-run correlation between the tax burden and per capita GDP, and a positive and significant long-run correlation between a shift from income to consumption and property taxes and growth.[12] Differently from ABHJSV –who find a negative and significant correlation– a shift to corporate income taxation is not significantly correlated with per capita GDP.

Interestingly, in the short run (not reported by ABHJSV) the tax burden is negatively and significantly correlated with per capita GDP only in three specifications over five, while the only significant tax shift is the one towards taxes on immovable property, which in fact is *negatively* correlated with per capita GDP.

In Table 2 the only result robust to clustering is the negative relationship between overall tax revenue and per capita GDP in the long run.[13]

[Tables 3 and 4 about here]

Estimates in Tables 3 and 4 are based on the same sample of countries considered by ABHJSV, but the time period is prolonged up to 2014, with conventional and clustered standard errors respectively. In Table 3 only in one specification out of five the negative long-run correlation between the tax burden and per capita GDP is found to be (mildly) significant. We can confirm the positive long-run correlation of per capita GDP with a shift from income taxation to consumption and property taxation. However, when disentangling personal and corporate income taxes, a shift to the former is negatively associated with GDP, while the latter is positively correlated with GDP. Moving to the short run, the tax burden is negatively and significantly associated with GDP in all specifications, while correlations with the tax mix run contrary to what found in the long run: a shift from consumption and property taxation to income taxation (both personal and corporate) is *positively* and significantly correlated with GDP.[14] In Table 4 we find that none of these correlations is significant.

[Tables 5 and 6 about here]

[11] We realized that for this time period OECD fiscal data are available also for Luxembourg, Korea (Rep. of) and Turkey. We check that results in Table 1 are confirmed when we include these countries, both one at a time and all together.

[12] When separating out consumption and property taxes, only a shift from income to property taxation is positively significantly correlated with GDP.

[13] One must notice that –when clustering the standard errors– the coefficient on the accumulation of physical capital in the long run is no longer statistically significant.

[14] The human capital variable enters with a positive sign in the regressions but is not statistically significant at ordinary confidence levels. This result is similar to Mankiw *et al.* (1992) and Islam (1995).

Tables 5 and 6 show results for an expanded dataset composed by all the 34 OECD countries, for the period 1995-2014. We find that the tax burden is not significantly associated with economic growth in the long run, and that it is negatively associated with economic growth in the short run only in two out of five specifications. A shift from income to consumption and property taxes is not significantly related to per capita GDP in the long run, while the association between these two variables in the short run turns out to be negative –as already found in Table 3. Interestingly, a shift from consumption and property taxes to corporate taxation of income is positively and significantly correlated with GDP per capita in the long run. In Table 6 we cluster the standard errors at the country level. We do not find any significant relationship.

[Tables 7 and 8 about here]

Finally, Table 7 and Table 8 show results only for the OECD countries that are current members of the Eurozone, again for the period 1995-2014. In Table 7 we find a negative and significant correlation between the overall tax burden and per capita GDP only in one specification over five in the long run (column 2) and in two specifications in the short run (columns 1 and 5). Regarding the tax mix, the shift from consumption and property taxation to income is not statistically significant in the long run: in fact, it is a combination between a negative and significant correlation of per capita GDP with personal income taxation and a positive and significant correlation with corporate taxation. In the short run the only significant correlation we detect is the negative one between a shift from income to property taxes driven by immovable property and GDP, similarly to what found in Tables 1, 3 and 5. In Table 8, when we cluster the standard errors at the country level, the only significant result is that shifting away from personal taxes is related to higher economic growth.

4 Conclusions

This paper challenges the "OECD view", supported by the findings in ABHJSV, according to which in the long run the tax burden is negatively related with economic growth, while a shift from direct to indirect taxes is associated with higher economic growth. We show that these relationships hold true only in the long run and in the same sample of countries and the same time period considered by ABHJSV. However, these same findings are not robust to more cautious estimates of the standard errors, i.e., when clustering them at the country level. In this case, the only result which is confirmed is the negative relationship between tax revenue and economic growth, while the tax mix is no longer related to economic growth. Moreover, the results in ABHJSV are generally not robust to prolonging the time period under consideration, to enlarging the set of OECD countries, to focusing on the (possibly) more homogeneous Eurozone, and to adopting more cautious estimates of the standard errors.

In addition to replicating and checking the robustness of previous results, we also provide some interesting new findings about the differences in the long and short run correlations between fiscal policy and economic growth. Even in the same sample of countries and the same time period considered by ABHJSV, a tax shift from direct to indirect taxes has no relationship with economic growth in the short run. Though neglected by ABHJSV, short-run correlations might be very important when assessing the political feasibility of economic reforms, because voters are more likely to care about

short – rather than long– run "effects" (Castanheira *et al.* 2012). This is particularly true in times of economic instability, as reflected by the growing consensus obtained by populist parties which base their platforms on short-term protection policies and on "pandering" to what people want (Canes-Wrone *et al.* 2001).

Interestingly, in the short run we find a negative and significant correlation between a shift from income taxes to recurrent taxes on immovable property and economic growth, which runs contrary to the standard "OECD view" and the recommendations by the European Commission itself (European Commission Services 2006).[15]

From a theoretical viewpoint, the differences we find in the short-run and long-run correlations of economic growth and taxation might be connected with the differential salience of taxes along different time horizons (Chetty *et al.* 2009). This is a promising avenue for future research.

[15]In fact, to date those policy recommendations on efficient tax shifts have been only very partially implemented by developed countries. On EU countries see e.g. Bernardi (2013).

References

[1] Arnold, J. M. (2008). Do Tax Structures Affect Aggregate Economic Growth? Empirical Evidence from a Panel of OECD Countries. OECD Economics Department Working Paper 643.

[2] Arnold, J. M., Brys, B., Heady, C., Johansson, A., Schwellnus, C. and Vartia, L. (2011). Tax Policy for Economic Recovery and Growth. *The Economic Journal*, 121 (February), F59-F80.

[3] Barro, R. J., Lee, J. W. (2013). A New Data Set of Educational Attainment in the World, 1950â2010. *Journal of Development Economics*, 104, 184-198.

[4] Bernardi, L. (2013). Recent findings regarding the shift from direct to indirect taxation in the EA-17. *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 4, 233-256.

[5] Bertrand, M. Duflo, E. and Mullainathan, S. (2004). How Much Should We Trust Differences-In-Differences Estimates? *Quarterly Journal of Economics*, 119(1), 249-275.

[6] Blackburne, E. F., III, Frank, M. W. (2007). Estimation of Nonstationary Heterogeneous Panels. *The Stata Journal*, 7(2), 197-208.

[7] Canes-Wrone, B., Herron, M. C. and Shotts, K. W. (2001). "Leadership and Pandering: A Theory of Executive Policymaking." *American Journal of Political Science*, 45, 532-550.

[8] Chetty, R., Looney, A., and Kroft, K. (2009). Salience and Taxation: Theory and Evidence. *American Economic Review*, 99(4), 1145â1177.

[9] Castanheira, M., Nicodéme, G. and Profeta, P. (2012). On the political economics of tax reforms: survey and empirical assessment. *International Tax and Public Finance*, 19, 598â624.

[10] Ditzen, J. (2016). xtdcce: Estimating Dynamic Common Correlated Effects in Stata. SEEC Discussion Paper Series No 8, July 2016 Available at http://*seec.hw.ac.uk/*

[11] European Commission Services (DG TAXUD) (2006). 'Macroeconomic Effects of a Shift from Direct to Indirect Taxation: a Simulation for 15 EU Member States.' Note presented at the 72nd Meeting of the OECD Working Party No. 2 on Tax Policy Analysis and Tax Statistics, Paris, 14-16 November 2006.

[12] Islam, N. (1995). Growth Empirics: A Panel Data Approach. *Quarterly Journal of Economics*, 110(4), 1127-1170.

[13] Mankiw, N. G., Romer, D. and Weill, D. N. (1992). A Contribution to the Empirics of Economic Growth. *Quarterly Journal of Economics*, 107(2), 407-437.

[14] Pesaran, M., Shin, Y., and Smith, R. (1999). Pooled Mean Group Estimation of Dynamic Heterogeneous Panels. *Journal of the American Statistical Association*, 94(446), 621-634.

[15] Xing, J. (2012). Tax Structure and Growth: How Robust is the Empirical Evidence? *Economics Letters*, 117(1), 379-382.

Table 1: Taxation and GDP per capita: 21 OECD countries, 1971-2004.

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Long-run parameters					
Convergence parameter (ϕ)	-0.173***	-0.216***	-0.170***	-0.179***	-0.148***
	(0.037)	(0.039)	(0.037)	(0.038)	(0.038)
Physical capital (a_{1i})	0.220***	0.174***	0.217***	0.244***	0.282***
	(0.074)	(0.064)	(0.075)	(0.072)	(0.091)
Human capital (a_{2i})	1.483***	1.499***	1.024***	0.991***	0.911***
	(0.204)	(0.164)	(0.177)	(0.170)	(0.218)
Population growth (a_{3i})	-13.253***	-8.335***	-13.450***	-12.184***	-14.070***
	(3.789)	(2.496)	(3.889)	(3.583)	(4.776)
Overall tax burden (a_{4i})	-0.018***	-0.016***	-0.018***	-0.015***	-0.016**
	(0.005)	(0.004)	(0.005)	(0.005)	(0.006)
Income taxes (a_{5i})	-0.011**	-	-	-	-
	(0.004)				
Personal income taxes (a_{6i})	-	-0.011***	-	-	-
		(0.003)			
Corporate income taxes (a_{7i})	-	0.005	-	-	-
		(0.004)			
Consumption and property taxes (a_{8i})	-	-	0.010**	-	-
			(0.004)		
Consumption taxes (a_{9i})	-	-	-	0.006	0.007
				(0.004)	(0.007)
Property taxes (a_{10i})	-	-	-	0.020***	-
				(0.01)	
Property taxes: immovable property (a_{11i})	-	-	-	-	0.034*
					(0.019)
Property taxes: others (a_{12i})	-	-	-	-	0.020**
					(0.009)
Short-run parameters					
Overall tax burden (b_{4i})	-0.002*	-0.001	-0.001*	-0.002	-0.003***
	(0.001)	(0.001)	(0.001)	(0.001)	(0.001)
Income taxes (b_{5i})	0.001	-	-	-	-
	(0.000)				
Personal income taxes (b_{6i})	-	0.000	-	-	-
		(0.000)			
Corporate income taxes (b_{7i})	-	0.001	-	-	-
		(0.000)			
Consumption and property taxes (b_{8i})	-	-	-0.000	-	-
			(0.000)		
Consumption taxes (b_{9i})	-	-	-	0.000	0.000
				(0.000)	(0.001)
Property taxes (b_{10i})	-	-	-	-0.002	-
				(0.002)	
Property taxes: immovable property (b_{11i})	-	-	-	-	-0.025*
					(0.014)
Property taxes: others (b_{12i})	-	-	-	-	0.003
					(0.002)
Five-year dummy variables	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
Constant	0.110***	0.131***	0.109***	0.109***	0.094***
	(0.005)	(0.008)	(0.004)	(0.004)	(0.004)
Observations	693	675	693	693	693
R-squared	0.81	0.82	0.81	0.82	0.84
Number of groups	21	21	21	21	21
Revenue-neutrality achieved by adjusting	*Consumption and Property taxes*	*Consumption and Property taxes*	*Income taxes*	*Income taxes*	*Income taxes*

Notes: Estimates are obtained by means of the Pooled Mean Group estimator proposed by Pesaran *et al.* (1999) within a panel error-correction framework. All columns include measures of the accumulation of physical and human capital and population growth as basic growth determinants as well as the overall tax burden as a control variable. They also report the effects of various revenue-neutral tax shifts. All economic variables are in logs. All the variables in the short run are in first difference. The short-run coefficients related to economic variables (b_{1i}, b_{2i} and b_{3i}) are not reported. Standard errors are shown in parentheses: * significant at 10 per cent; ** significant at 5 per cent; *** significant at 1 per cent.

Table 2: Taxation and GDP per capita: 21 OECD countries, 1971-2004, clustered standard errors.

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Convergence parameter (ϕ)	-0.173**	-0.216**	-0.170**	-0.179**	-0.148*
	(0.078)	(0.099)	(0.079)	(0.082)	(0.078)
Physical capital (a_{1i})	0.220	0.174	0.217	0.244	0.282
	(0.169)	(0.143)	(0.172)	(0.167)	(0.217)
Human capital (a_{2i})	1.483***	1.499***	1.024***	0.991***	0.911***
	(0.391)	(0.352)	(0.282)	(0.276)	(0.348)
Population growth (a_{3i})	-13.253*	-8.335*	-13.450*	-12.184*	-14.070*
	(6.781)	(4.953)	(7.010)	(6.704)	(8.531)
Overall tax burden (a_{4i})	-0.018**	-0.016**	-0.018**	-0.015**	-0.016
	(0.008)	(0.007)	(0.009)	(0.008)	(0.010)
Income taxes (a_{5i})	-0.011	-	-	-	-
	(0.009)				
Personal income taxes (a_{6i})	-	-0.011	-	-	-
		(0.009)			
Corporate income taxes (a_{7i})	-	0.005	-	-	-
		(0.006)			
Consumption and property taxes (a_{8i})	-	-	0.010	-	-
			(0.009)		
Consumption taxes (a_{9i})	-	-	-	0.006	0.007
				(0.009)	(0.009)
Property taxes (a_{10i})	-	-	-	0.020	-
				(0.021)	
Property taxes: immovable property (a_{11i})	-	-	-	-	0.034
					(0.030)
Property taxes: others (a_{12i})	-	-	-	-	0.020
					(0.027)
Observations	693	675	693	693	693
R-squared	0.806	0.821	0.806	0.820	0.839
Number of groups	21	21	21	21	21
Revenue-neutrality achieved by adjusting	*Consumption and Property taxes*	*Consumption and Property taxes*	*Income taxes*	*Income taxes*	*Income taxes*

Notes: Estimates are obtained by means of the Pooled Mean Group estimator proposed by Pesaran *et al.* (1999) within a panel error-correction framework. All columns include measures of the accumulation of physical and human capital and population growth as basic growth determinants as well as the overall tax burden as a control variable. They also report the effects of various revenue-neutral tax shifts. All economic variables are in logs. Clustered standard errors are shown in parentheses: * significant at 10 per cent; ** significant at 5 per cent; *** significant at 1 per cent.

Table 3: Taxation and GDP per capita: 21 OECD countries, 1971-2014.

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Long-run parameters					
Convergence parameter (ϕ)	-0.122***	-0.122***	-0.122***	-0.130***	-0.106***
	(0.022)	(0.021)	(0.022)	(0.022)	(0.022)
Physical capital (a_{1i})	0.199**	0.161	0.197**	0.227**	0.213*
	(0.100)	(0.103)	(0.100)	(0.096)	(0.125)
Human capital (a_{2i})	-0.437	-0.385	-0.443	-0.345	-0.413
	(0.544)	(0.518)	(0.546)	(0.516)	(0.638)
Population growth (a_{3i})	-13.635***	-10.351***	-13.704***	-11.722***	-12.913***
	(3.716)	(3.363)	(3.733)	(3.386)	(4.251)
Overall tax burden (a_{4i})	-0.005	-0.011*	-0.006	-0.005	-0.008
	(0.006)	(0.006)	(0.006)	(0.006)	(0.008)
Income taxes (a_{5i})	-0.013**	-	-	-	-
	(0.006)				
Personal income taxes (a_{6i})	-	-0.018***	-	-	-
		(0.006)			
Corporate income taxes (a_{7i})	-	0.015**	-	-	-
		(0.007)			
Consumption and property taxes (a_{8i})	-	-	0.011**	-	-
			(0.006)		
Consumption taxes (a_{9i})	-	-	-	0.007	0.005
				(0.006)	(0.007)
Property taxes (a_{10i})	-	-	-	0.020**	-
				(0.010)	
Property taxes: immovable property (a_{11i})	-	-	-	-	-0.003
					(0.021)
Property taxes: others (a_{12i})	-	-	-	-	0.034**
					(0.015)
Short-run parameters					
Overall tax burden (b_{4i})	-0.004***	-0.004***	-0.004***	-0.004***	-0.005***
	(0.001)	(0.001)	(0.001)	(0.001)	(0.001)
Income taxes (b_{5i})	0.003***	-	-	-	-
	(0.001)				
Personal income taxes (b_{6i})	-	0.001**	-	-	-
		(0.001)			
Corporate income taxes (b_{7i})	-	0.003***	-	-	-
		(0.001)			
Consumption and property taxes (b_{8i})	-	-	-0.003***	-	-
			(0.001)		
Consumption taxes (b_{9i})	-	-	-	-0.002**	-0.001**
				(0.001)	(0.001)
Property taxes (b_{10i})	-	-	-	-0.004*	-
				(0.002)	
Property taxes: immovable property (b_{11i})	-	-	-	-	-0.017**
					(0.008)
Property taxes: others (b_{12i})	-	-	-	-	0.002
					(0.003)
Five-year dummy variables	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
Constant	0.604***	0.635***	0.462***	0.456***	0.416***
	(0.010)	(0.011)	(0.010)	(0.009)	(0.008)
Observations	900	881	900	900	899
R-squared	0.828	0.855	0.828	0.837	0.853
Number of groups	21	21	21	21	21
Revenue-neutrality achieved by adjusting	*Consumption and Property taxes*	*Consumption and Property taxes*	*Income taxes*	*Income taxes*	*Income taxes*

Notes: Estimates are obtained by means of the Pooled Mean Group estimator proposed by Pesaran *et al.* (1999) within a panel error-correction framework. All columns include measures of the accumulation of physical and human capital and population growth as basic growth determinants as well as the overall tax burden as a control variable. They also report the effects of various revenue-neutral tax shifts. All economic variables are in logs. All the variables in the short run are in first difference. The short-run coefficients related to economic variables (b_{1i}, b_{2i} and b_{3i}) are not reported. Standard errors are shown in parentheses: * significant at 10 per cent; ** significant at 5 per cent; *** significant at 1 per cent.

Table 4: Taxation and GDP per capita: 21 OECD countries, 1971-2014, clustered standard errors.

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Convergence parameter (ϕ)	-0.122***	-0.122***	-0.122***	-0.130***	-0.106***
	(0.038)	(0.035)	(0.039)	(0.039)	(0.036)
Physical capital (a_{1i})	0.199	0.161	0.197	0.227	0.213
	(0.214)	(0.215)	(0.214)	(0.210)	(0.275)
Human capital (a_{2i})	-0.437	-0.385	-0.443	-0.345	-0.413
	(0.724)	(0.811)	(0.732)	(0.690)	(0.857)
Population growth (a_{3i})	-13.635**	-10.351***	-13.704**	-11.722**	-12.913**
	(5.943)	(3.715)	(5.899)	(4.720)	(5.775)
Overall tax burden (a_{4i})	-0.005	-0.011	-0.006	-0.005	-0.008
	(0.008)	(0.009)	(0.008)	(0.008)	(0.009)
Income taxes (a_{5i})	-0.013	-	-	-	-
	(0.010)				
Personal income taxes (a_{6i}	-	-0.018	-	-	-
		(0.013)			
Corporate income taxes (a_{7i})	-	0.015	-	-	-
		(0.012)			
Consumption and property taxes (a_{8i})	-	-	0.011	-	-
			(0.010)		
Consumption taxes (a_{9i})	-	-	-	0.007	0.005
				(0.009)	(0.011)
Property taxes (a_{10i})	-	-	-	0.020	
				(0.025)	
Property taxes: immovable property (a_{11i})	-	-	-	-	-0.003
					(0.027)
Property taxes: others (a_{12i})	-	-	-	-	0.034
					(0.044)
Observations	900	881	900	900	899
R-squared	0.828	0.855	0.828	0.837	0.853
Number of groups	21	21	21	21	21
Revenue-neutrality achieved by adjusting	*Consumption and Property taxes*	*Consumption and Property taxes*	*Income taxes*	*Income taxes*	*Income taxes*

Notes: Estimates are obtained by means of the Pooled Mean Group estimator proposed by Pesaran *et al.* (1999) within a panel error-correction framework. All columns include measures of the accumulation of physical and human capital and population growth as basic growth determinants as well as the overall tax burden as a control variable. They also report the effects of various revenue-neutral tax shifts. All economic variables are in logs. Clustered standard errors are shown in parentheses: * significant at 10 per cent; ** significant at 5 per cent; *** significant at 1 per cent.

Table 5: Taxation and GDP per capita: all 34 OECD countries, 1995-2014.

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Long-run parameters					
Convergence parameter (ϕ)	-0.181***	-0.159***	-0.144***	-0.117**	-0.104**
	(0.045)	(0.047)	(0.040)	(0.048)	(0.049)
Physical capital (a_{1i})	0.645***	0.711***	0.735***	0.752***	0.593**
	(0.163)	(0.202)	(0.202)	(0.278)	(0.288)
Human capital (a_{2i})	0.643***	0.988***	0.589*	0.923**	1.020**
	(0.224)	(0.269)	(0.343)	(0.396)	(0.480)
Population growth (a_{3i})	-6.521*	-8.254*	-8.334*	-10.283	-9.820
	(3.668)	(4.294)	(4.603)	(6.597)	(7.474)
Overall tax burden (a_{4i})	-0.000	-0.003	0.002	-0.004	-0.005
	(0.007)	(0.008)	(0.009)	(0.012)	(0.014)
Income taxes (a_{5i})	0.002	-	-	-	-
	(0.005)				
Personal income taxes (a_{6i})	-	-0.014	-	-	-
		(0.009)			
Corporate income taxes (a_{7i})	-	0.022**	-	-	-
		(0.010)			
Consumption and Property taxes (a_{8i})	-	-	-0.000	-	-
			(0.006)		
Consumption taxes (a_{9i})	-	-	-	-0.010	-0.003
				(0.009)	(0.011)
Property taxes (a_{10i})	-	-	-	0.019	-
				(0.017)	
Property taxes: immovable property (a_{11i})	-	-	-	-	-0.049
					(0.046)
Property taxes: others (a_{12i})	-	-	-	-	0.018
					(0.019)
Short-run parameters					
Overall tax burden (b_{4i})	-0.003	-0.005***	-0.003	-0.002	-0.004**
	(0.002)	(0.002)	(0.002)	(0.002)	(0.002)
Income taxes (b_{5i})	0.003	-	-	-	-
	(0.002)				
Personal income taxes (b_{6i})	-	-0.000	-	-	-
		(0.002)			
Corporate income taxes (b_{7i})	-	0.003	-	-	-
		(0.002)			
Consumption and Property taxes (b_{8i})	-	-	-0.003*	-	-
			(0.002)		
Consumption taxes (b_{9i})	-	-	-	-0.002*	-0.002
				(0.001)	(0.001)
Property taxes (b_{10i})	-	-	-	-0.016**	-
				(0.008)	
Property taxes: immovable property (b_{11i})	-	-	-	-	-0.100***
					(0.037)
Property taxes: others (b_{12i})	-	-	-	-	0.007
					(0.008)
Five-year dummy variables	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
Constant	0.085***	0.050***	0.051***	-0.004	0.019
	(0.016)	(0.016)	(0.017)	(0.013)	(0.012)
Observations	671	631	671	671	670
R-squared	0.883	0.915	0.880	0.903	0.924
Number of groups	34	32	34	34	34
Revenue-neutrality achieved by adjusting	*Consumption and Property taxes*	*Consumption and Property taxes*	*Income taxes*	*Income taxes*	*Income taxes*

Notes: Estimates are obtained by means of the Pooled Mean Group estimator proposed by Pesaran *et al.* (1999) within a panel error-correction framework. All columns include measures of the accumulation of physical and human capital and population growth as basic growth determinants as well as the overall tax burden as a control variable. They also report the effects of various revenue-neutral tax shifts. All economic variables are in logs. All the variables in the short run are in first difference. The short-run coefficients related to economic variables (b_{1i}, b_{2i} and b_{3i}) are not reported. Standard errors are shown in parentheses: * significant at 10 per cent; ** significant at 5 per cent; *** significant at 1 per cent.

Table 6: Taxation and GDP per capita: 34 OECD countries, 1995-2014, clustered standard errors.

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Convergence parameter (ϕ)	-0.181**	-0.159**	-0.181**	-0.117	-0.104
	(0.092)	(0.074)	(0.086)	(0.085)	(0.094)
Physical capital (a_{1i})	0.645*	0.711*	0.639*	0.752	0.593
	(0.380)	(0.384)	(0.157)	(0.613)	(0.712)
Human capital (a_{2i})	0.643*	0.988**	0.711	0.923	1.020
	(0.368)	(0.419)	(0.496)	(0.775)	(1.100)
Population growth (a_{3i})	-6.521	-8.254	-6.546	-10.283	-9.820
	(5.333)	(6.135)	(4.827)	(9.642)	(13.726)
Overall tax burden (a_{4i})	-0.000	-0.003	0.000	-0.004	-0.005
	(0.011)	(0.017)	(0.011)	(0.019)	(0.026)
Income taxes (a_{5i})	0.002	-	-	-	-
	(0.010)				
Personal income taxes (a_{6i}	-	-0.014	-	-	-
		(0.015)			
Corporate income taxes (a_{7i})	-	0.022	-	-	-
		(0.022)			
Consumption and property taxes (a_{8i})	-	-	-0.001	-	-
			(0.009)		
Consumption taxes (a_{9i})	-	-	-	-0.010	-0.003
				(0.019)	(0.024)
Property taxes (a_{10i})	-	-	-	0.019	-
				(0.031)	
Property taxes: immovable property (a_{11i})	-	-	-	-	-0.049
					(0.074)
Property taxes: others (a_{12i})	-	-	-	-	0.018
					(0.044)
Observations	671	631	671	671	670
R-squared	0.880	0.920	0.880	0.900	0.920
Number of groups	34	34	34	34	34
Revenue-neutrality achieved by adjusting	*Consumption and Property taxes*	*Consumption and Property taxes*	*Income taxes*	*Income taxes*	*Income taxes*

Notes: Estimates are obtained by means of the Pooled Mean Group estimator proposed by Pesaran *et al.* (1999) within a panel error-correction framework. All columns include measures of the accumulation of physical and human capital and population growth as basic growth determinants as well as the overall tax burden as a control variable. They also report the effects of various revenue-neutral tax shifts. All economic variables are in logs. Clustered standard errors are shown in parentheses: * significant at 10 per cent; ** significant at 5 per cent; *** significant at 1 per cent.

Table 7: Taxation and GDP per capita: Eurozone countries, 1995-2014.

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Long-run parameters					
Convergence parameter (ϕ)	-0.182***	-0.185***	-0.180***	-0.164***	-0.091*
	(0.044)	(0.045)	(0.045)	(0.048)	(0.051)
Physical capital (a_{1i})	0.827***	0.479**	0.827***	0.807***	1.137*
	(0.220)	(0.204)	(0.227)	(0.256)	(0.645)
Human capital (a_{2i})	1.214	0.475	1.225	1.161	0.542
	(0.913)	(0.853)	(0.926)	(1.048)	(2.022)
Population growth (a_{3i})	-11.419**	-9.264*	-11.713**	-13.111*	-20.723
	(5.602)	(4.997)	(5.725)	(6.925)	(16.179)
Overall tax burden (a_{4i})	-0.013	-0.023*	-0.014	-0.017	-0.004
	(0.014)	(0.013)	(0.014)	(0.016)	(0.032)
Income taxes (a_{5i})	-0.012	-	-	-	-
	(0.009)				
Personal income taxes (a_{6i})	-	-0.033***	-	-	-
		(0.012)			
Corporate income taxes (a_{7i})	-	0.029**	-	-	-
		(0.012)			
Consumption and property taxes (a_{8i})	-	-	0.010	-	-
			(0.010)		
Consumption taxes (a_{9i})	-	-	-	0.001	0.022
				(0.014)	(0.033)
Property taxes (a_{10i})	-	-	-	0.022	-
				(0.016)	
Property taxes: immovable property (a_{11i})	-	-	-	-	0.053
					(0.111)
Property taxes: others (a_{12i})	-	-	-	-	0.025
					(0.029)
Short-run parameters					
Overall tax burden (b_{4i})	-0.004*	-0.003	-0.003	-0.004	-0.006**
	(0.002)	(0.002)	(0.002)	(0.003)	(0.003)
Income taxes (b_{5i})	0.002	-	-	-	-
	(0.002)				
Personal income taxes (b_{6i})	-	0.002	-	-	-
		(0.002)			
Corporate income taxes (b_{7i})	-	-0.000	-	-	-
		(0.003)			
Consumption and property taxes (b_{8i})	-	-	-0.002	-	-
			(0.002)		
Consumption taxes (b_{9i})	-	-	-	-0.002	-0.000
				(0.003)	(0.002)
Property taxes (b_{10i})	-	-	-	-0.025*	-
				(0.013)	
Property taxes: immovable property (b_{11i})	-	-	-	-	-0.178**
					(0.068)
Property taxes: others (b_{12i})	-	-	-	-	0.006
					(0.009)
Five-year dummy variables	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
Constant	-0.016	0.726***	-0.215***	-0.100***	-0.119***
	(0.025)	(0.024)	(0.025)	(0.021)	(0.013)
Observations	296	295	296	296	295
R-squared	0.893	0.930	0.892	0.910	0.929
Number of groups	15	15	15	15	15
Revenue-neutrality achieved by adjusting	*Consumption and Property taxes*	*Consumption and Property taxes*	*Income taxes*	*Income taxes*	*Income taxes*

Notes: Estimates are obtained by means of the Pooled Mean Group estimator proposed by Pesaran *et al.* (1999) within a panel error-correction framework. All columns include measures of the accumulation of physical and human capital and population growth as basic growth determinants as well as the overall tax burden as a control variable. They also report the effects of various revenue-neutral tax shifts. All economic variables are in logs. All the variables in the short run are in first difference. The short-run coefficients related to economic variables (b_{1i}, b_{2i} and b_{3i}) are not reported. Standard errors are shown in parentheses: * significant at 10 per cent; ** significant at 5 per cent; *** significant at 1 per cent.

Table 8: Taxation and GDP per capita: Eurozone countries, 1995-2014, clustered standard errors.

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Convergence parameter (ϕ)	-0.185***	-0.185***	-0.180***	-0.164**	-0.091
	(0.064)	(0.063)	(0.065)	(0.074)	(0.089)
Physical capital (a_{1i})	0.827*	0.479	0.827*	0.807	1.137
	(0.453)	(0.493)	(0.480)	(0.551)	(1.314)
Human capital (a_{2i})	1.214	0.475	1.225	1.161	0.542
	(0.783)	(0.792)	(0.767)	(0.983)	(2.229)
Population growth (a_{3i})	-11.419	-9.264	-11.713	-13.111	-20.723
	(7.953)	(7.479)	(8.140)	(9.907)	(23.647)
Overall tax burden (a_{4i})	-0.013	-0.023	-0.014	-0.017	-0.004
	(0.015)	(0.020)	(0.014)	(0.019)	(0.059)
Income taxes (a_{5i})	-0.012	-	-	-	-
	(0.015)				
Personal income taxes (a_{6i}	-	-0.033*	-	-	-
		(0.019)			
Corporate income taxes (a_{7i})	-	0.029	-	-	-
		(0.030)			
Consumption and property taxes (a_{8i})	-	-	0.010	-	-
			(0.015)		
Consumption taxes (a_{9i})	-	-	-	0.001	0.022
				(0.026)	(0.073)
Property taxes (a_{10i})	-	-	-	0.022	-
				(0.029)	
Property taxes: immovable property (a_{11i})	-	-	-	-	0.053
					(0.137)
Property taxes: others (a_{12i})	-	-	-	-	0.025
					(0.049)
Observations	296	295	296	296	295
R-squared	0.890	0.930	0.890	0.910	0.930
Number of groups	15	15	15	15	15
Revenue-neutrality achieved by adjusting	*Consumption and Property taxes*	*Consumption and Property taxes*	*Income taxes*	*Income taxes*	*Income taxes*

Notes: Estimates are obtained by means of the Pooled Mean Group estimator proposed by Pesaran *et al.* (1999) within a panel error-correction framework. All columns include measures of the accumulation of physical and human capital and population growth as basic growth determinants as well as the overall tax burden as a control variable. They also report the effects of various revenue-neutral tax shifts. All economic variables are in logs. Clustered standard errors are shown in parentheses: * significant at 10 per cent; ** significant at 5 per cent; *** significant at 1 per cent.

Audizione della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome sul DEF 2017

Commissioni Bilancio congiunte di Senato e Camera

18 aprile 2017

Effetti manovre di finanza pubblica sulle RSO

Dati in milioni	2015	2016	2017	2018	2019
manovra leggi finanziarie 2014 - 2017	5.252,00	5.991,60	8.191,80	9.694,10	9.696,20
contributo delle regioni sul pareggio di bilancio (passaggio dal patto di stabilità al pareggio) -	2.005,00	1.850,00	1.022,00	660,00	660,00
TOTALE CONTRIBUTO ALLA MANOVRA	**7.257,00**	**7.841,60**	**9.213,80**	**10.354,10**	**10.356,20**
Conferenza Stato - Regioni 9 febbraio 2017 (contributo su TPL)			70,00	100,00	100,00
TOTALE			**9.283,80**	**10.454,10**	**10.456,20**

Sanità

rideterminazione del FSN- Maggiori risparmi da conseguire - (legge 232/2016, comma 392)			**1.056,21**	**1.890,46**	**3.666,04**

DEF 2017: «*Il disavanzo delle Amministrazioni centrali nel 2017 è dovuto principalmente alla sterilizzazione delle clausole IVA previste da precedenti disposizioni. Negli anni successivi l'andamento del saldo delle Amministrazioni centrali è spiegato* ***dall'aumento delle spese****, che passano da circa 7,3 miliardi nel 2018 a 9,4 miliardi nel 2020. Negli anni 2017-2019 il deficit delle Amministrazioni locali dipende dagli interventi per il rilancio degli investimenti pubblici degli Enti territoriali assicurati anche mediante la concessione di spazi finanziari.* ***Viceversa, nell'anno successivo è atteso un miglioramento del saldo di tale sottosettore per la proroga al 2020 delle misure di concorso alla finanza pubblica delle Regioni a statuto ordinario e delle Province Autonome di Trento e Bolzano, che in virtù delle precedenti norme terminavano nel 2019.»*** *(pag.114 Sez. I)*

Evoluzione del fabbisogno Sanitario Nazionale

dal Patto Salute 2014 alla legge di bilancio 2017

Fabbisogno Sanitario Nazionale	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
	107.005						
previsione spesa sanitaria ante DEF 2014 (avvio lavori "Patto Salute")		109.902	113.452	117.563			
previsione "Patto Salute 2014 - 2016" - post DEF 2014		109.208	112.062	115.444			
previsione FSN dopo manovra DL 66/2014		109.928	111.312	114.694			
L.190/2014			109.715	113.097	116.563		
L.208/2015				111.000	113.063	114.998	
legge bilancio 2017 - nuovi vincoli di spesa					113.000	114.000	115.000
riduzione Fondo rispetto avvio lavori"Patto Salute (anno 2014)			-3,29%	-5,58%			

- **1 miliardo è stato vincolato per:** l'acquisto dei medicinali innovativi e oncologici, per il piano di assunzioni e stabilizzazione personale, per il piano vaccini.
- Devono essere **garantiti i nuovi LEA** previsti con DPCM e quota parte delle risorse sarà vincolata per il **rinnovo dei contratti** del personale dipendente e convenzionato del SSN

DEF 2017

TABELLA III.11: DEBITO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE PER SOTTOSETTORE (1) (in milioni di euro e in percentuale del PIL)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Livello al netto dei sostegni finanziari Area Euro (2)							
Amministrazioni pubbliche	2.075.686	2.114.619	2.159.678	2.207.573	2.244.206	2.261.120	2.280.204
in % PIL	*128,8*	*128,5*	*129,1*	*129,1*	*127,7*	*125,0*	*122,6*
Amministrazioni centrali (3)	1.988.203	2.030.974	2.080.077	2.129.112	2.167.349	2.185.903	2.206.778
Amministrazioni locali (3)	140.073	135.694	131.406	130.266	128.662	127.021	125.230
Enti di Previdenza e Assistenza (3)	213	114	148	148	148	148	148
Livello al lordo dei sostegni finanziari Area Euro (2)							
Amministrazioni pubbliche	2.136.015	2.172.850	2.217.909	2.265.804	2.302.438	2.319.351	2.338.435
in % PIL	*132,5*	*132,1*	*132,6*	*132,5*	*131,0*	*128,2*	*125,7*
Amministrazioni centrali (3)	2.048.532	2.089.205	2.138.308	2.187.343	2.225.580	2.244.135	2.265.010
Amministrazioni locali (3)	140.073	135.694	131.406	130.266	128.662	127.021	125.230
Enti di previdenza e assistenza (3)	213	114	148	148	148	148	148

1) Eventuali imprecisioni derivano dagli arrotondamenti.

2) Al lordo ovvero al netto delle quote di pertinenza dell'Italia dei prestiti a Stati membri dell'UEM, bilaterali o attra- verso l'EFSF, e del contributo al capitale dell'ESM. A tutto il 2016 l'ammontare di tali quote è stato pari a circa
58,2 miliardi, di cui 43,9 miliardi per prestiti bilaterali e attraverso l'EFSF e 14,3 miliardi per il programma ESM (cfr. Banca d'Italia, 'Bollettino statistico Finanza pubblica, fabbisogno e debito' del 15 marzo 2017). Le stime con- siderano proventi da privatizzazioni e altri proventi finanziari pari allo 0,1 per cento del PIL nel 2016, 0,3 per cento
del PIL annuo nel periodo 2017-2020. Le stime scontano l'ipotesi di una riduzione delle giacenze di liquidità del
MEF per circa 0,7 per cento del PIL nel 2017 e per circa 0,14 per cento di PIL nel 2018 e nel 2019. Lo scenario dei tassi di interesse utilizzato per le stime si basa sulle previsioni implicite derivanti dai tassi *forward* sui titoli di Stato italiani del periodo di compilazione del presente documento.
3) Al lordo degli interessi non consolidati.

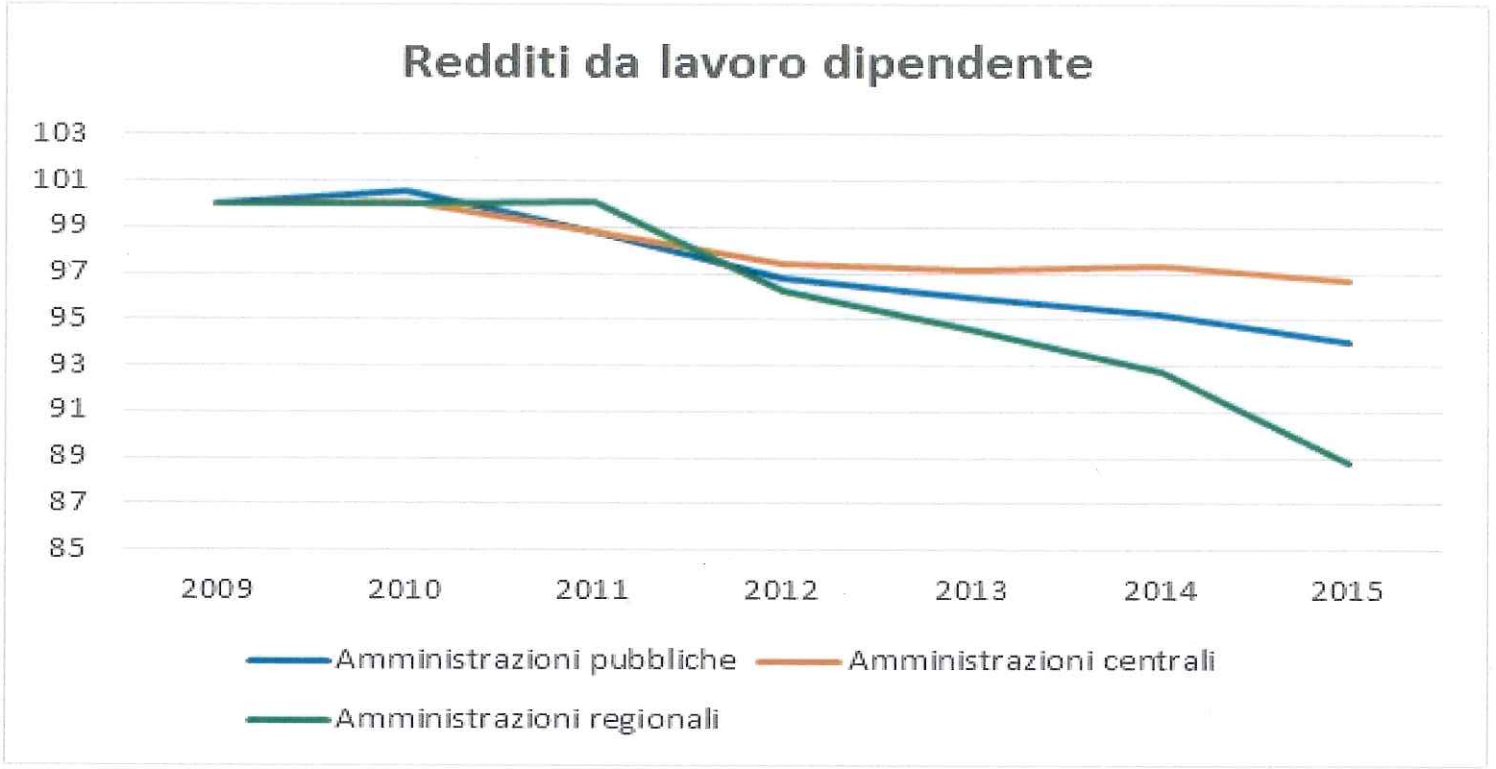
Debito «amministrazioni locali» comprese le regioni riduzione periodo 2020/2014

-11%

Debito della PA risulta determinato pressoché integralmente dalla componente delle <u>amministrazioni centrali.</u>

Razionalizzazione della spesa

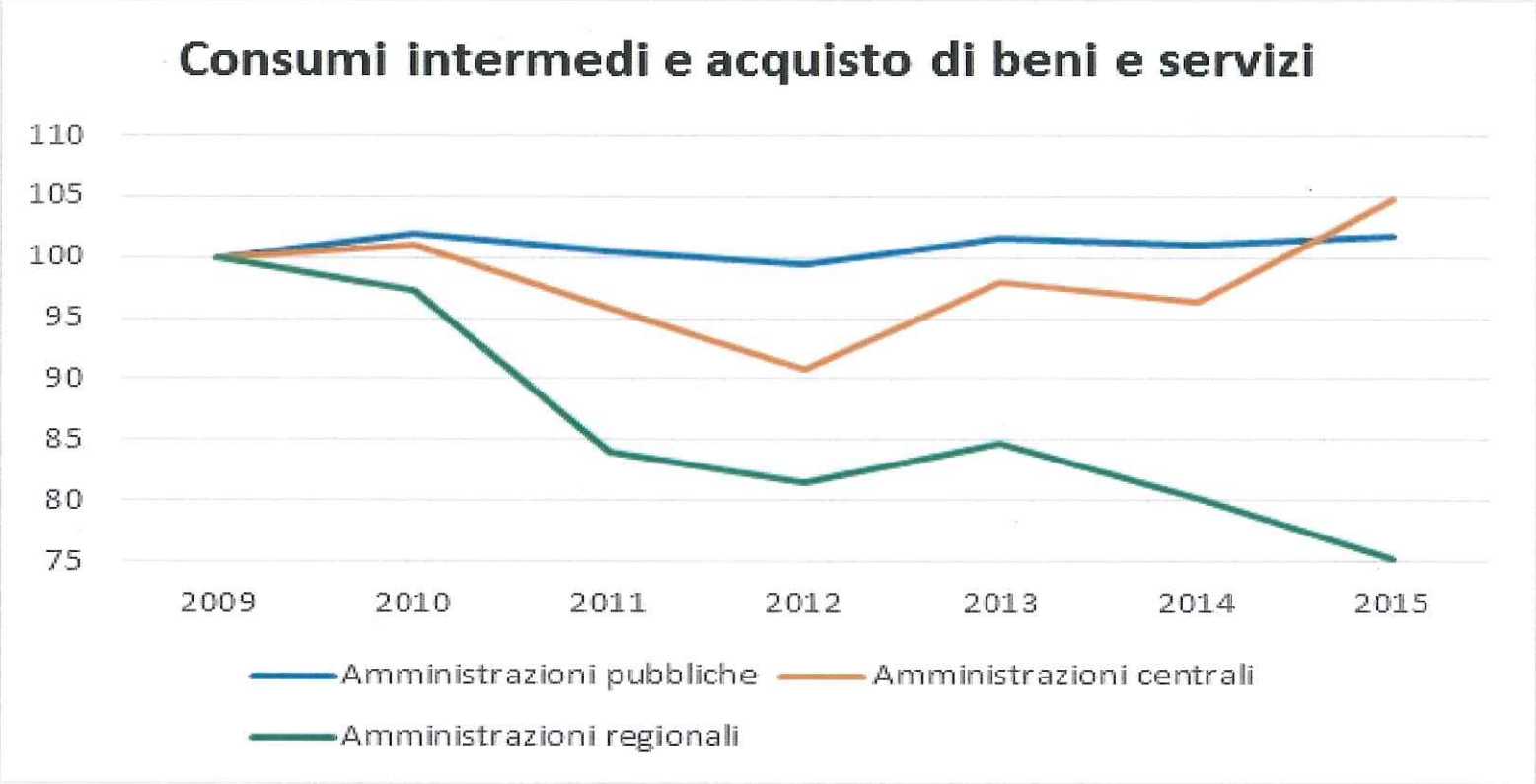
L'andamento di alcuni aggregati di spesa



Per AP, AC e AR dati da Conto economico consolidato secondo il regolamento Ue n. 549/2013 (a).
(milioni di euro correnti).ISTAT data pubblicazione dati 21 novembre 2016 - Tavole1, 2 e 6.

Razionalizzazione della spesa

L'andamento di alcuni aggregati di spesa



Per AP, AC e AR dati da Conto economico consolidato secondo il regolamento Ue n. 549/2013 (a).
(milioni di euro correnti).ISTAT data pubblicazione dati 21 novembre 2016 - Tavole1, 2 e 6.

Concorso delle Regioni alla manovra di finanza pubblica anni 2018 – 2019

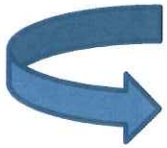
A legislazione vigente:

- **Concorso positivo** delle Regioni **alla manovra di finanza pubblica ed equilibrio per un totale di 12,34 miliardi di contributo** [per 9,69 mld (indebitamento netto) a legislazione vigente per il 2018 che si aggiungono a 660 milioni del concorso al pareggio di bilancio, ad 1,89 mld per la rideterminazione del FSN , c.392 L.232/2016, 99 milioni rideterminazione del FNT – art.3 intesa];

- **Equilibrio di bilancio in termini strutturali già dalla legge di stabilità 2015.**

✓ componente **strutturale** del taglio già «assorbita» pari a 8,98 miliardi nel 2018;

✓ **il taglio ancora da coprire a legislazione vigente è di 2,694 miliardi e a decorrere dal 2019 di 2,696 miliardi.**



OLTRE AL PAREGGIO DI BILANCIO

Patto per la crescita 2018 - 2020

… nel solco della leale collaborazione Stato - Regioni

Le Regioni chiedono di definire un Patto per la crescita pluriennale all'interno delle linee definite dal DEF 2017 prima dell'apertura della sessione di bilancio 2018, inerente:

PATTO PER LO SVILUPPO:

- **Incremento degli investimenti:** contributo positivo alla crescita del PIL a invarianza dell'obiettivo di finanza pubblica già definito;
- Investimenti del **Fondo Sviluppo e coesione**: ottimizzazione utilizzo risorse;
- Riforma della pubblica amministrazione;
- recupero dell'evasione fiscale (DM IVA).

PATTO PER LE TUTELE:

- **Politiche sociali;**

CONFINDUSTRIA

Audizione Parlamentare

Commissioni Congiunte
5ª Bilancio Senato della Repubblica
e V Bilancio Camera dei Deputati

18 Aprile 2017

CONFINDUSTRIA

Audizione Parlamentare

Attività conoscitiva preliminare all'esame del Documento di Economia e Finanza 2017

Luca Paolazzi

Direttore Centro Studi Confindustria

Signori Presidenti, onorevoli Senatori e Deputati,

Vi ringrazio per l'invito a esporre le considerazioni di Confindustria sul Documento di Economia e Finanza (DEF) 2017 e sulle principali sezioni in cui esso si articola: il Programma di Stabilità (PS) e il Programma Nazionale di Riforma (PNR).

Il DEF si inquadra in uno scenario di robusta ripresa dell'economia mondiale. Il 2017 si candida ad essere l'anno spartiacque, quello della svolta globale, il primo anno dal 2011 in cui le previsioni potrebbero essere non solo confermate ma addirittura ritoccate all'insù. Lo slancio trae forza dalla coralità: vi contribuiscono, come non accadeva da anni, sia i paesi avanzati, compresi Euroarea e Giappone, oltre agli USA, sia quelli emergenti, grazie soprattutto a India e Russia e con progressi anche in Brasile.

Su tale contesto favorevole si addensano, però, alcune nubi: il diffondersi del protezionismo e di altre misure di stampo populistico; l'incertezza politica, con elezioni importanti in Europa e le conseguenze degli esiti delle urne nello scorso anno (Brexit e nuova presidenza USA). Senza contare il terrorismo internazionale, le migrazioni e le reazioni ad essa che destabilizzano il buon funzionamento del mercato interno europeo.

Per il 2017 il Fondo monetario ha rivisto al rialzo le stime di crescita del PIL globale: +3,5%, dal +3,4% di gennaio; per il 2018 rimangono invariate (+3,6%).

Stabile la previsione sull'andamento del PIL degli USA (+2,3% nel 2017 e +2,5% nel 2018) mentre per il 2017 è ritoccata all'insù quella dell'Eurozona (+1,7% da +1,6% comunicato in gennaio) e dell'Italia (+0,8% da +0,7%), per le quali sono state lasciate invariate le indicazioni per il 2018 (+1,6% nell'Eurozona e +0,8% in Italia).

La recente risalita del prezzo del petrolio, interrotta bruscamente a marzo sulla scia di dubbi circa l'effettivo riassorbimento dell'eccesso di offerta, potrebbe migliorare le aspettative. La quotazione continua a essere sostenuta dal taglio dell'estrazione OPEC e frenata dall'incremento della produzione petrolifera USA.

Si attenua la minaccia della deflazione, ma se la dinamica dei prezzi al consumo nell'Eurozona non mostrerà un aumento più robusto la BCE potrebbe decidere di prolungare gli acquisti di titoli di Stato (QE) oltre dicembre 2017. In ogni caso è opportuno prepararsi alla fine di tali acquisti.

Nell'Eurozona procede più robusta dell'atteso l'espansione del manifatturiero, a ritmi coerenti con un'accelerazione del PIL nel 1° trimestre 2017: +0,6-+0,7% da +0,5% nel quarto trimestre 2016.

In Italia si riallarga il gap tra indicatori qualitativi e dati effettivi, con i primi che mostrano progressi molto robusti e segnano massimi pluriennali e i secondi che, invece, procedono, oscillando, lungo un percorso di lento recupero.

Gli indicatori congiunturali segnalano nel 1° trimestre 2017 un andamento del PIL inferiore a quanto registrato in autunno (+0,2%): il freno viene dall'industria la cui produzione, secondo le stime CSC, registra un calo dello 0,6% congiunturale (dopo il +1,0% nel quarto 2016). Il 2017 eredita dal 2016 una variazione del PIL di +0,3%.

Le indagini qualitative tracciano un quadro più positivo: la fiducia delle imprese italiane continua a migliorare, mentre quella delle famiglie si stabilizza.

La crescita del PIL italiano è guidata dall'export, che aumenta più dei mercati di sbocco e guadagna quindi quote di mercato, e dalla domanda interna, principalmente dal maggior dinamismo degli investimenti privati diversi dalle costruzioni, spinti dal miglioramento dei margini di profitto, dalla saturazione dell'utilizzo degli impianti, dal costo del capitale molto basso e dagli incentivi fiscali (super e iperammortamento).

Le imprese stanno rispondendo con prontezza agli stimoli di contesto, sia sui mercati internazionali (con successi che derivano dall'upgrading tecnologico e qualitativo di processi e prodotti perseguito a partire dal 2000) sia su quello domestico (gli investimenti in macchinari e impianti sono saliti del 3,9% nel 2016, +7,6% inclusi i mezzi di trasporto).

Si auspica il rilancio degli investimenti pubblici che lo scorso anno, nonostante la clausola di flessibilità concessa, si sono ridotti del 4,5% (mentre erano previsti aumentare del 2,0%) a causa dell'incertezza regolatoria e della farraginosità dei meccanismi di spesa.

Pur debole, la crescita italiana è feconda di posti di lavoro: +716mila le persone occupate dal gennaio del 2014. È un evidente segno dell'efficacia delle riforme strutturali che suona come un incoraggiamento a perseverare e a non smontare quanto faticosamente realizzato.

Nel DEF, il Governo ritocca all'insù la previsione di crescita del PIL per il 2017 mentre rivede all'ingiù gli anni successivi: +1,1% nel 2017 (a ottobre scorso con la Legge di bilancio il Governo prevedeva +1,0%), +1,0% nel 2018(+1,2%), +1,0% nel 2019 (+1,2%) e +1,1% nel 2020. Si tratta di

variazioni marginali, di pochi decimi di punto percentuale; il fatto che attirino l'attenzione dei commentatori è un preoccupante sintomo di assuefazione a una crescita tanto modesta.

Il quadro di crescita delineato dal Governo per il quadriennio 2017-2020 si colloca in prossimità del valore massimo delle previsioni di consenso. Si intravedono rischi al ribasso non tanto per il 2017, che pure deve fare i conti con la partenza fiacca dell'attività industriale, quanto per il biennio 2018-2019, quando è programmata una rigorosa riduzione del deficit pubblico.

La politica di bilancio disegnata dal Governo con il DEF punta a mantenere l'economia italiana sul crinale stretto tra la necessità di assicurare il graduale consolidamento delle finanze pubbliche e l'esigenza di favorire la crescita, così da far scendere il rapporto tra debito pubblico e PIL giocando sia sul numeratore sia sul denominatore.

Lo scenario programmatico riflette la necessità, in questa fase politica interna e internazionale, con nuove tensioni sui tassi di interesse, di mantenersi in linea con le regole europee. L'obiettivo di deficit per il 2017 è rivisto in miglioramento di due decimi di punto di PIL, dal 2,3% al 2,1%, per ottemperare alle richieste della Commissione europea avanzate a febbraio scorso. Il Governo intende realizzare questa correzione con il decreto legge approvato l'11 aprile scorso insieme al DEF, i cui dettagli continuano a non essere disponibili. Si tratterebbe di un intervento correttivo da 3,4 miliardi che, negli anni a seguire, nelle intenzioni del Governo, dovrebbe produrre un miglioramento strutturale del deficit di 0,3 punti di PIL in ragione d'anno.

Gli obiettivi di deficit per il 2018 e il 2019 sono rimasti invariati rispetto a quelli indicati a settembre scorso nella Nota di aggiornamento al DEF e concordati con le istituzioni europee: rispettivamente 1,2% e 0,2% del PIL. Si tratta di obiettivi ambiziosi e molto impegnativi che consentirebbero all'Italia di raggiungere il sostanziale pareggio di bilancio nel 2019.

La forte diminuzione del deficit nel prossimo biennio verrebbe da misure ancora da definire di riduzione della spesa e di incremento delle entrate (compresa la lotta all'evasione fiscale) che disinneschino gli aumenti delle aliquote IVA e delle accise sui carburanti previsti dalle clausole di salvaguardia già approvate da precedenti provvedimenti legislativi, le quali genererebbero miglioramenti del deficit di 1,1 punti di PIL nel 2018 e di ulteriori 0,2 punti nel 2019.

Rispetto alle precedenti previsioni del Governo, l'aumento dei rendimenti sui titoli di Stato degli ultimi mesi ha comportato una revisione al rialzo

della spesa per interessi a partire dal 2018, spesa che negli anni recenti aveva registrato considerevoli risparmi. Per tale revisione, le maggiori entrate previste dalle clausole di salvaguardia, nelle previsioni del DEF, non sarebbero più sufficienti ad assicurare il raggiungimento degli obiettivi di deficit fissati per i prossimi anni. Nel 2018 sarà necessaria una correzione aggiuntiva di 0,1% punti di PIL, nel 2019 e nel 2020 di 0,4% punti. Complessivamente, quindi, la restrizione cumulata netta (cioè la differenza tra le maggiori entrate nette e le minori spese nette) sarebbe pari a 1,2 punti percentuali di PIL nel 2018 (0,9 al netto della manovrina) e 1,7 punti nel 2019 (0,5 al netto di quanto già realizzato nel 2018). Si tratta di circa 30 miliardi cumulati strutturali nel triennio 2017-2019 di cui 3,4 quest'anno (che corrispondono a 5,1 miliardi su base annua), 15,8 con la prossima legge di bilancio e ulteriori 9,1 nel 2019. In termini strutturali, la correzione sarebbe di 0,8 punti di PIL nel 2018 e di altrettanti nel 2019 e garantirebbe il raggiungimento di un surplus di bilancio strutturale dello 0,1% del PIL, migliore dell'obiettivo di medio termine richiesto all'Italia.

Si tratta di manovre molto consistenti che devono essere rese compatibili con tassi di crescita adeguati a colmare il ritardo di sviluppo accumulato prima e durante la crisi dall'Italia rispetto ai suoi principali partner europei. Il divario di PIL pro-capite è pari a 21,6% verso la Germania e 10,0% verso la Francia.

È una grande sfida soprattutto se si considera che mai come ora sono necessarie politiche di bilancio volte ad assicurare anche un forte aumento degli investimenti pubblici, una significativa riduzione del cuneo fiscale e contributivo, a cominciare dai giovani, e, più in generale, del carico fiscale che grava su famiglie e imprese, e maggiori risorse per accrescere la coesione sociale. Tutto ciò richiede risorse aggiuntive rispetto a quelle necessarie per diminuire il deficit.

Il Governo, con questo DEF, si è impegnato a disattivare le clausole di salvaguardia con la prossima legge di bilancio aumentando le entrate derivanti dal contrasto all'evasione e avviando una nuova revisione della spesa che dovrebbe partire dalle Amministrazioni centrali cui sarà chiesto di contribuire con un miliardo di risparmi all'anno.

Si tratta di lodevoli intenzioni che però non cambiano la sostanza della sfida a cui è di fronte il Paese: sciogliere il trade-off tra crescita e risanamento dei conti pubblici.

D'altra parte, con questa strategia, secondo il Governo, il rapporto debito/PIL inizierà a scendere quest'anno dal livello massimo del 2016 (132,6%): 132,5% e poi 131,0%, 128,2% e 125,7% nel 2020. A questo

calo contribuirebbero sia la crescita nominale del PIL (il denominatore), pari a 2,3%, 2,7%, 3,0% e 2,8%, sia l'avanzo al netto della spesa per interessi che più che raddoppierebbe, nei numeri del DEF, dall'1,5% del PIL del 2016 al 3,5% già nel 2019, sia le privatizzazioni, il cui contributo viene abbassato dallo 0,5% del PIL annuo allo 0,3%. Nonostante l'ambiziosa strategia e la veloce discesa, il debito rimarrà, nelle previsioni del Governo sino al 2020, ancora molto elevato, sebbene posto su un sentiero di sostenibilità.

Il Governo ha indicato una serie di ragioni, più volte evidenziate da Confindustria, che giustificano tale deviazione: le pressioni deflazionistiche che limitano la dinamica del PIL nominale, e quindi la discesa del rapporto tra debito e PIL, e che verrebbero aggravate da una stretta più forte; la metodologia di stima dell'output gap adottata in ambito europeo, che è fonte di politiche di bilancio pro-cicliche; gli elevati costi delle riforme strutturali, delle spese connesse ai fenomeni migratori e agli eventi sismici.

In ogni caso, sarà difficile sostenere lo sviluppo del Paese, alla luce delle restrizioni programmate.

Il sentiero tra risanamento delle finanze pubbliche e sostegno dell'economia è reso stretto dal ridotto potenziale di crescita dell'Italia. Questa constatazione è un ulteriore sprone a perseguire con coraggio e determinazione la strada delle riforme strutturali. Come accaduto negli anni recenti, con uno sforzo che è stato largamente riconosciuto dalle istituzioni europee.

Nel rapporto di febbraio scorso la Commissione europea, da un lato, ha chiesto all'Italia un'ulteriore correzione dei conti e, dall'altro, ha sottolineato che dall'inizio del 2014 l'Italia ha compiuto straordinari progressi nell'implementazione di un'agenda di riforme volta a rimuovere gli impedimenti strutturali alla crescita in diversi settori: il mercato del lavoro, le banche, il mercato dei capitali, le regole fiscali, la scuola, la pubblica amministrazione, la giustizia civile, per citarne solo alcuni.

La strategia di innalzamento del potenziale italiano deve essere basata su interventi di qualità, di contenuto forte, senza tentennamenti, cedimenti, retromarce. È quello di cui ha bisogno il Paese per poter tornare a crescere, nel medio periodo, a tassi adeguati, superiori al due per cento. Questa è la strada maestra per mettere in sicurezza i conti pubblici e far ripiegare il debito pubblico in rapporto al PIL.

La determinazione nello sciogliere i nodi dello sviluppo consentirebbe nell'immediato di ottenere dall'Europa, come è stato negli ultimi anni,

l'alleggerimento della restrizione di bilancio nel breve periodo. Assicurando, cioè, la flessibilità di bilancio necessaria per compensare i costi immediati delle riforme stesse, anche in termini di consenso, in attesa che esse esplichino i loro effetti.

Solo su queste basi è possibile conciliare il mantenimento dei tassi di crescita del PIL, pur prudenti, previsti dal Governo con il necessario aggiustamento dei conti pubblici.

Nel PNR emerge, positivamente, la volontà del Governo di proseguire lungo il sentiero delle riforme. Sebbene, necessariamente si tratti più di un completamento di quanto già legiferato che di nuove iniziative, data la limitata vita residua della legislatura. Meritoriamente le limitate nuove azioni si pongono in continuità con quanto finora intrapreso.

Il processo riformatore non può né fermarsi né rallentare e soprattutto non sono concessi passi indietro come è successo in alcuni casi recenti. Emblematica la eliminazione recente del vincolo triennale alla mobilità dei docenti introdotto con la Buona scuola, importante per assicurare continuità didattica agli alunni.

Nel merito delle singole misure indicate nel DEF, un tema rilevante è quello degli **investimenti pubblici**. Nel 2016 la spesa per investimenti fissi lordi della PA è stata pari al 2,1% del PIL, il dato più basso mai rilevato prima, al di sotto delle stesse attese del Governo e ben lontano dalla soglia del 2,5% che Confindustria ha indicato come obiettivo minimo per colmare il gap infrastrutturale nei confronti dei principali partner internazionali. Per il biennio 2017-2018 il Governo prospetta una ripresa contenuta, su valori sempre inferiori al 2,2% del PIL, con la conferma delle misure già adottate (anche in tema di ricostruzione post-sismica) e che dovrebbero essere ormai prossime alla fase attuativa: il fondo per gli investimenti, la cui dotazione dal 2017 al 2032 ammonta a 47,5 miliardi, e la conferma per Regioni ed enti locali degli spazi finanziari previsti dalla Legge di bilancio scorso. Una robusta accelerazione degli investimenti pubblici, accompagnata dalla rapida revisione del quadro normativo in materia di appalti e concessioni (CCP), è necessaria, soprattutto nel Mezzogiorno, per accrescere la competitività dell'economia italiana. E va evitato che la rivisitazione della riforma del codice degli appalti finisca per bloccare di nuovo i cantieri.

Il DEF tratta molto diffusamente anche il tema, che sta a cuore a Confindustria, della **politica industriale**, richiamando l'attenzione su interventi già adottati e in corso di attuazione, con particolare attenzione ai temi della sostenibilità, dell'efficienza energetica, delle ristrutturazioni

edilizie e della riqualificazione sismica, oltre a quelli della ricerca e dell'innovazione e del rinnovo di impianti e macchinari industriali, per i quali sono stati disposti adeguati mezzi di copertura finanziaria nella Legge di bilancio 2017.

Trattandosi di temi particolarmente rilevanti e incisivi sulla competitività del sistema produttivo e del Paese, è auspicabile che il Governo si impegni a trasformare le misure di intervento da temporanee a strutturali o, quantomeno, a orientarle sul medio periodo, per dare una prospettiva più certa e più durevole ai relativi investimenti.

Una grande importanza è attribuita al Piano Nazionale **Industria 4.0**, che il Governo indica come un importante punto di riferimento nelle politiche per il rilancio della crescita, sottolineandone la capacità di dare un significativo impulso agli investimenti e al rinnovamento dell'industria e quindi al recupero di competitività. Per assicurare la piena efficacia delle misure e massimizzare l'effetto di accelerazione degli investimenti, è però opportuno quanto meno prorogare il termine di consegna dei beni al 31 dicembre 2018, fissato per beneficiare dell'iper-ammortamento. Questo sia per tenere conto del ritardo nell'avvio degli investimenti, sia per consentire alle imprese di mettere a fuoco le esigenze di investimento in chiave 4.0 e progettare i necessari interventi. Un tema questo sul quale tutto il sistema Confindustria sta svolgendo un'intensa attività di informazione, formazione e aggiornamento sul territorio.

Progressi significativi sono da registrarsi nella riforma della **macchina amministrativa**, indispensabile per favorire la competitività del Paese. L'adozione dei decreti attuativi della Riforma Madia rappresenta sicuramente un risultato importante, che andrà rafforzato nelle fasi di implementazione e monitoraggio, durante le quali è richiesta costanza e coerenza di indirizzo politico. Peraltro, è fondamentale che questa azione sia completata con l'approvazione del decreto correttivo in materia di società partecipate, in modo da non stravolgerne l'impianto originario, e con la riforma dei servizi pubblici locali, tenendo conto delle indicazioni della Corte costituzionale e senza deviare dai principi contenuti nella legge delega. Molto positivo il risultato raggiunto nell'attuazione dell'Agenda per la semplificazione: è stato rispettato oltre il 95% delle scadenze previste.

In materia di **giustizia civile** sono stati fatti alcuni progressi (le cause pendenti sono diminuite nel 2016 del 3,8% rispetto al 2015 e i tempi medi di definizione dei procedimenti contenziosi di primo grado sono scesi a 981 giorni da oltre 1.000) ma resta significativo il gap rispetto agli standard internazionali. Per superare questo divario è fondamentale l'approvazione

del DDL delega per la riforma del processo civile, oltre che una costante attività di monitoraggio e diffusione delle *best practice*, anzitutto sul piano organizzativo.

È inoltre necessario che Governo e Parlamento proseguano nell'azione di sostegno alle imprese, garantendo una regolamentazione delle attività economiche più organica e coerente con i tempi e le ragioni dell'economia. A tal fine, è fondamentale che si concluda l'iter parlamentare della legge delega per la riforma della disciplina della **crisi d'impresa** e dell'insolvenza, nonché del disegno di legge in materia di amministrazione straordinaria delle grandi imprese.

Sul fronte della riattivazione del **circuito del credito bancario**, rilevante può essere il contributo della piena implementazione del pegno non possessorio e del patto marciano, se saranno colti come occasione per definire operazioni con collaterali immobiliari che abbiano durata analoga a quella prevista per i mutui alle famiglie, dando così la possibilità di rimodulare la durata anche dei recenti prestiti garantiti.

Sui temi della **concorrenza** e delle **liberalizzazioni** non si registrano significativi passi in avanti. La legge annuale sulla concorrenza 2015 non è stata ancora approvata e alla nascita di nuovi ambiti, che si sono sviluppati grazie alle nuove tecnologie e alla digitalizzazione dei processi industriali, non è seguito un tempestivo adeguamento del quadro regolatorio. Resta inoltre necessario l'ampliamento degli interventi di liberalizzazione in alcuni settori vitali per l'economia del Paese (es. servizi sanitari, professioni, SPL).

Resta ancora troppo timido e non dettagliato il programma di ***spending review***, che dovrebbe poggiarsi, almeno nelle intenzioni del Governo, su scelte più selettive e al tempo stesso coerenti con i principi stabiliti dalla riforma del bilancio. Si registra, in positivo, l'ampliamento dei beni acquistabili attraverso la centrale di committenza nazionale.

Infine, particolare attenzione è stata posta dal Governo alla **fase di implementazione e attuazione** delle leggi già approvate, che peraltro sono oggetto di periodiche valutazioni da parte delle istituzioni internazionali. In proposito, è emblematico un dato: il 66,7% dei provvedimenti varati dal Governo in carica è auto-applicativo e non richiede, quindi, attuazione di secondo livello.

In tema di consolidamento del **sistema bancario**, il PNR ricorda che molteplici sono stati gli interventi varati sin dal 2015 per favorire la riduzione dei crediti deteriorati nei bilanci delle banche, tutelare il risparmio attraverso interventi a sostegno di istituti creditizi in difficoltà,

rafforzare la governance del settore bancario, semplificare e velocizzare le procedure per il recupero dei crediti. Ma, come nota il DEF, esistono ancora margini per accelerare il processo di smaltimento dei crediti deteriorati nei bilanci delle banche attraverso interventi volti a: massimizzare l'efficacia degli strumenti messi a disposizione del sistema bancario; continuare a sviluppare il mercato dei crediti deteriorati; migliorare ulteriormente la disciplina dell'insolvenza e del recupero crediti; rafforzare l'efficacia della supervisione sulla qualità degli attivi bancari; migliorare l'efficacia della gestione interna delle banche; estendere a tutte le banche le *best practices* europee nella gestione dei *non performing loans* (NPL).

Il PNR sottolinea la prossima entrata in funzione della riforma del **Fondo di Garanzia per le PMI**, che porterà all'introduzione di un modello di rating ai fini della valutazione del merito creditizio delle imprese, in luogo dell'attuale sistema di *scoring*. L'adozione di tale modello è positiva perché consentirà di rendere automatico l'accesso al Fondo per le imprese ritenute affidabili, permettendo, al tempo stesso, una stima accurata della rischiosità del portafoglio dei crediti garantiti e di graduare le coperture in misura crescente in base alla rischiosità dell'impresa.

Alla riforma del Fondo si dovrà accompagnare una revisione delle attuali policy di accantonamento a fronte dei rischi assunti, così da liberare risorse pubbliche da destinare a nuove garanzie. A tal proposito, con l'obiettivo di sostenere le PMI industriali alle prese con processi di investimento e crescita, Confindustria chiede da tempo che l'importo massimo garantito sia innalzato da 2,5 a 5 milioni. Inoltre, sempre al fine di stimolare la crescita delle imprese che possono trainare la ripresa, si dovrebbe estendere l'intervento del Fondo a vantaggio delle grandi imprese con un numero di dipendenti inferiore a 500.

Il PNR ricorda inoltre l'estensione a tutte le PMI della possibilità di raccogliere capitali attraverso l'***equity crowdfunding***. Una misura positiva che andrebbe semplificata e migliorata al fine di favorirne la diffusione.

I dati aggiornati sui **pagamenti delle PA** contenuti nel PNR mostrano un aumento dei ritardi rispetto alla precedente rilevazione resa pubblica e riferita al periodo 1° luglio 2014-31 dicembre 2015: 51 giorni dai 46 precedentemente registrati. L'aumento appare coerente con quanto rilevato da alcune associazioni del sistema confindustriale che elaborano specifiche indagini sui pagamenti delle PA (ANCE e Assobiomedica) dalle quali emerge come, dopo una lunga fase di contrazione dei tempi medi, il fenomeno dei ritardi di pagamento ha ripreso ad acuirsi. Perciò è certamente positiva l'intenzione del Governo di migliorare il monitoraggio

dei tempi di pagamento delle PA attraverso un nuovo sistema (SIOPE+) che integra le informazioni rilevate dal SIOPE con le fatture passive registrate sulla Piattaforma elettronica del MEF. Tuttavia, si tratta esclusivamente di una misura di monitoraggio, che peraltro entrerà a regime solo a partire da gennaio 2018, mentre è essenziale accertare i motivi dei ritardi e intervenire sugli stessi, anche rafforzando le sanzioni previste. Confindustria sottolinea la necessità di una nuova azione del Governo volta ad assicurare che i debiti pregressi siano integralmente smaltiti e, soprattutto, che tutte le PA si adeguino ai tempi di pagamento previsti dalla Direttiva *Late Payments*.

In materia di **lavoro** Confindustria condivide l'analisi e il giudizio sul positivo andamento del mercato del lavoro come diretta conseguenza dell'ampio programma di riforme e di interventi che va sotto il nome di "Jobs Act". La questione delle politiche attive, ben focalizzata nel PNR, merita un ulteriore sforzo sul piano della tempestiva e generalizzata attuazione delle misure volte a trovare una nuova collocazione ai disoccupati, con particolare riguardo all'assegno di disoccupazione.

Sono valutate positivamente le misure a sostegno dell'**occupazione giovanile** e il **piano di ricollocazione**, attraverso sia interventi di sostegno al reddito sia **politiche attive** incentrate sulla formazione e il riorientamento professionale, nel processo di cambiamento produttivo e tecnologico legato all'attuazione del Piano Industria 4.0. A tal riguardo, Confindustria ha sottoscritto con Cgil, Cisl e Uil una serie di proposte rivolte al Governo e tese ad agevolare la definizione dei processi di riorganizzazione aziendale.

Confindustria condivide la linea di intervento che il Governo delinea sul tema della **contrattazione collettiva aziendale**. Un corretto sviluppo, favorito anche dalle opportune scelte in materia di incentivazione del welfare aziendale, può rappresentare la giusta via per introdurre gradualmente forme di coinvolgimento attivo dei lavoratori in azienda.

Il PNR contiene, inoltre, un riferimento al disegno di legge sul **lavoro autonomo** e lo ***smartworking*** nonché al recente decreto legge sul **lavoro accessorio**. Si tratta di provvedimenti che sembrano accomunati da una certa discontinuità rispetto allo spirito riformatore che aveva caratterizzato i precedenti interventi sul mercato del lavoro.

Con riguardo al **capitale umano**, il Governo si limita a confermare l'impegno a completare l'attuazione degli interventi messi in campo negli ultimi anni. Misure che rappresentano, però, solo un primo passo per quella formazione di elevata qualità necessaria ad assicurare la

competitività delle imprese e del Paese e a migliorare l'occupazione dei giovani.

L'unica novità è rappresentata dall'introduzione dei **tutor per la transizione scuola-lavoro**, che dovrebbero aiutare le scuole e le università nella costruzione di rapporti stabili con le imprese e facilitare la progettazione e la realizzazione di percorsi di alternanza, di tirocinio, di apprendistato di primo livello e di alta formazione e ricerca. Tale figura non sembra, però, rispondere all'esigenza, particolarmente sentita, di supportare le imprese nei percorsi di alternanza (sia nella fase di progettazione formativa sia nella fase di *tutorship*). Sarebbe preferibile, invece, riconoscere un contributo ai soggetti accreditati per le politiche attive del lavoro per la fornitura di una **dote di alternanza** a favore delle imprese, in particolare a sostegno delle PMI, per agevolare l'inserimento di giovani in alternanza. Sarebbe opportuno, inoltre, valorizzare il riferimento all'importanza della formazione delle competenze per Industria 4.0 anche attraverso gli **istituti tecnici superiori** (ITS).

In materia di **welfare**, il DEF evidenzia come la Legge di bilancio 2017, introducendo misure volte a flessibilizzare l'età pensionabile, non abbia tuttavia modificato l'impianto strutturale del **sistema pensionistico**. La Ape di mercato costituisce, infatti, un prestito a garanzia pensionistica e non un trasferimento monetario diretto alle famiglie. Poiché la misura determina comunque oneri per lo Stato, Confindustria ritiene che potrebbe aumentare l'impatto della spesa pensionistica sul PIL (anche alla luce di possibili aggiornamenti di segno negativo sia demografici sia di produttività dei fattori), compromettendo la sostenibilità finanziaria di lungo periodo del sistema pensionistico.

Negli ultimi anni il Governo ha perseguito la riduzione del **carico fiscale e contributivo**, e conseguentemente del costo del lavoro, al fine di favorire lo sviluppo e l'occupazione. È evidente, però, che non si può realizzare una sua significativa riduzione senza agire sugli oneri sociali a carico dell'impresa che costituiscono quasi la metà del cuneo tra costo del lavoro e retribuzione netta. Confindustria sostiene che un primo passo in questa direzione sarebbe la rimodulazione del contributo CUAF (Cassa Unica Assegni Familiari), che porterebbe a una riduzione di circa 2 punti percentuali dei contributi sociali a carico delle imprese.

Il PNR prevede, inoltre, la piena attuazione della strategia di **contrasto alla povertà** delineata nella legge delega approvata nel marzo scorso dal Parlamento e che sarà incentrata su: il varo del reddito di inclusione; il riordino delle prestazioni assistenziali finalizzate al contrasto della povertà; il rafforzamento del coordinamento degli interventi in materia di servizi

sociali. Confindustria valuta positivamente la condizionalità nei progetti di inclusione sociale per poter fruire del beneficio economico (previsto nell'ambito del "reddito di inclusione").

In materia di **sanità**, non si può non evidenziare che gli interventi volti a mantenere la spesa sanitaria al 6,5% del PIL nel 2018 e al 6,4% nel 2019 rischiano di tradursi in tagli dei servizi sanitari pubblici per i cittadini e allungamento dei tempi di pagamento per i fornitori privati.

Per il miglioramento dell'efficienza, della trasparenza e della sostenibilità del Servizio Sanitario Nazionale, il PNR indica come ambiti prioritari dell'azione di Governo l'attuazione del Patto per la Sanità digitale, per favorire l'impiego sistematico dell'innovazione digitale in Sanità, e la realizzazione del Fascicolo Sanitario Elettronico.

Con riguardo alle **politiche fiscali**, il PNR non prefigura scostamenti significativi rispetto alle linee guida tracciate dal precedente Governo. Punto cardine rimane la riduzione della pressione fiscale sui fattori produttivi e, in particolare, il taglio del cuneo fiscale e contributivo sul lavoro, con precedenza per lavoratori giovani e donne. Tale azione dovrebbe accompagnarsi a una revisione delle *tax expenditures*, da condurre senza significativi incrementi del prelievo, e a un aggiornamento del patrimonio informativo catastale, evidentemente volto a consentire una valutazione più equa dei profili patrimoniali.

Il rafforzamento del **contrasto all'evasione** continua ad assumere il ruolo di fonte di finanziamento per le riforme fiscali proposte, assieme a un rilancio selettivo della *spending review*.

Completa il quadro l'impegno di azioni a favore della **produttività**, orientate al sostegno della contrattazione di secondo livello; in particolare la detassazione dei premi di risultato e un ampliamento del perimetro del welfare aziendale. Spicca l'assenza di richiami al rafforzamento delle esistenti misure a sostegno degli investimenti.

Per concludere. Nel complesso, il DEF 2017 si presenta come un inevitabile passaggio, una transizione verso il chiarimento degli orizzonti politici internazionali e interni. Confindustria auspica che l'utilizzo della flessibilità nei conti, qualora fosse ulteriormente concessa dalle istituzioni europee, venga bene utilizzata per migliorare la competitività delle imprese, per un crescita che è precondizione per eliminare diseguaglianza e povertà, ridurre il cuneo fiscale e contributivo e la tassazione dei mezzi di produzione, potenziare le infrastrutture e la ricerca e l'innovazione.

La decontribuzione e la detassazione concentrata su giovani e donne va perseguita senza timidezze perché è positiva per la loro inclusione e perché riduce l'handicap competitivo che grava sulle imprese, con una tassazione sull'occupazione ben più alta della media europea. Da questo punto di vista la misura temporanea non può che essere la premessa per una riduzione permanente, rilevante e generalizzata.

Occorre non dimenticare mai che, sebbene in miglioramento, le condizioni dell'economia italiana rimangono di grande debolezza e difficoltà, condizioni emergenziali, e che la politica di bilancio può porvi più rapidamente rimedio solo ricomponendo in modo massiccio le voci di entrata e di uscita. Realizzando, cioè, quelle che Carlo Azeglio Ciampi già nel 1998 chiamò <manovre di qualità>, le più difficili da realizzare.

CONFINDUSTRIA

Audizione Parlamentare

Commissioni Congiunte
5ª Bilancio Senato della Repubblica
e V Bilancio Camera dei Deputati

18 Aprile 2017

CONFINDUSTRIA

Audizione Parlamentare

Attività conoscitiva preliminare all'esame del Documento di Economia e Finanza 2017

Luca Paolazzi

Direttore Centro Studi Confindustria

1. Il quadro macroeconomico e le stime del DEF

Il DEF si inquadra in uno scenario di robusta ripresa dell'economia mondiale. Il 2017 si candida ad essere l'anno spartiacque, quello della svolta globale, il primo anno dal 2011 in cui le previsioni potrebbero essere non solo confermate ma addirittura ritoccate all'insù. Lo slancio trae forza dalla coralità: vi contribuiscono, come non accadeva da anni, sia i paesi avanzati, compresi Euroarea e Giappone, oltre agli USA, sia quelli emergenti, grazie soprattutto a India e Russia e con progressi anche in Brasile.

Su tale contesto favorevole si addensano, però, alcune nubi: il diffondersi del protezionismo e di altre misure di stampo populistico; l'incertezza politica, con elezioni importanti in Europa e le conseguenze degli esiti delle urne nello scorso anno (Brexit e nuova presidenza USA). Senza contare il terrorismo internazionale, le migrazioni e le reazioni ad essa che destabilizzano il buon funzionamento del mercato interno europeo.

Per il 2017 il Fondo monetario ha rivisto al rialzo le stime di crescita del PIL globale: +3,5%, dal +3,4% di gennaio; per il 2018 rimangono invariate (+3,6%).

Stabile la previsione sull'andamento del PIL degli USA (+2,3% nel 2017 e +2,5% nel 2018) mentre per il 2017 è ritoccata all'insù quella dell'Eurozona (+1,7% da +1,6% comunicato in gennaio) e dell'Italia (+0,8% da +0,7%), per le quali sono state lasciate invariate le indicazioni per il 2018 (+1,6% nell'Eurozona e +0,8% in Italia).

La recente risalita del prezzo del petrolio, interrotta bruscamente a marzo sulla scia di dubbi circa l'effettivo riassorbimento dell'eccesso di offerta, potrebbe migliorare le aspettative. La quotazione continua a essere sostenuta dal taglio dell'estrazione OPEC e frenata dall'incremento della produzione petrolifera USA.

Si attenua la minaccia della deflazione, ma se la dinamica dei prezzi al consumo nell'Eurozona non mostrerà un aumento più robusto la BCE potrebbe decidere di prolungare gli acquisti di titoli di Stato (QE) oltre dicembre 2017. In ogni caso è opportuno prepararsi alla fine di tali acquisti.

Nell'Eurozona procede più robusta dell'atteso l'espansione del manifatturiero, a ritmi coerenti con un'accelerazione del PIL nel 1° trimestre 2017: +0,6-+0,7% da +0,5% nel quarto trimestre 2016.

In Italia si riallarga il gap tra indicatori qualitativi e dati effettivi, con i primi che mostrano progressi molto robusti e segnano massimi pluriennali e i

secondi che, invece, procedono, oscillando, lungo un percorso di lento recupero.

Gli indicatori congiunturali segnalano nel 1° trimestre 2017 un andamento del PIL inferiore a quanto registrato in autunno (+0,2%): il freno viene dall'industria la cui produzione, secondo le stime CSC, registra un calo dello 0,6% congiunturale (dopo il +1,0% nel quarto 2016). Il 2017 eredita dal 2016 una variazione del PIL di +0,3%.

Le indagini qualitative tracciano un quadro più positivo: la fiducia delle imprese italiane continua a migliorare, mentre quella delle famiglie si stabilizza.

La crescita del PIL italiano è guidata dall'export, che aumenta più dei mercati di sbocco e guadagna quindi quote di mercato, e dalla domanda interna, principalmente dal maggior dinamismo degli investimenti privati diversi dalle costruzioni, spinti dal miglioramento dei margini di profitto, dalla saturazione dell'utilizzo degli impianti, dal costo del capitale molto basso e dagli incentivi fiscali (super e iperammortamento).

Le imprese stanno rispondendo con prontezza agli stimoli di contesto, sia sui mercati internazionali (con successi che derivano dall'upgrading tecnologico e qualitativo di processi e prodotti perseguito a partire dal 2000) sia su quello domestico (gli investimenti in macchinari e impianti sono saliti del 3,9% nel 2016, +7,6% inclusi i mezzi di trasporto).

Si auspica il rilancio degli investimenti pubblici che lo scorso anno, nonostante la clausola di flessibilità concessa, si sono ridotti del 4,5% (mentre erano previsti aumentare del 2,0%) a causa dell'incertezza regolatoria e della farraginosità dei meccanismi di spesa.

Pur debole, la crescita italiana è feconda di posti di lavoro: +716mila le persone occupate dal gennaio del 2014. È un evidente segno dell'efficacia delle riforme strutturali che suona come un incoraggiamento a perseverare e a non smontare quanto faticosamente realizzato.

Nel DEF, il Governo ritocca all'insù la previsione di crescita del PIL per il 2017 mentre rivede all'ingiù gli anni successivi: +1,1% nel 2017 (a ottobre scorso con la Legge di bilancio il Governo prevedeva +1,0%), +1,0% nel 2018 (+1,2%), +1,0% nel 2019 (+1,2%) e +1,1% nel 2020. Si tratta di variazioni marginali, di pochi decimi di punto percentuale; il fatto che attirino l'attenzione dei commentatori è un preoccupante sintomo di assuefazione a una crescita tanto modesta.

Il quadro di crescita delineato dal Governo per il quadriennio 2017-2020 si colloca in prossimità del valore massimo delle previsioni di consenso. Si

intravedono rischi al ribasso non tanto per il 2017, che pure deve fare i conti con la partenza fiacca dell'attività industriale, quanto per il biennio 2018-2019, quando è programmata una rigorosa riduzione del deficit pubblico.

La politica di bilancio disegnata dal Governo con il DEF punta a mantenere l'economia italiana sul crinale stretto tra la necessità di assicurare il graduale consolidamento delle finanze pubbliche e l'esigenza di favorire la crescita, così da far scendere il rapporto tra debito pubblico e PIL giocando sia sul numeratore sia sul denominatore.

Lo scenario programmatico riflette la necessità, in questa fase politica interna e internazionale, con nuove tensioni sui tassi di interesse, di mantenersi in linea con le regole europee. L'obiettivo di deficit per il 2017 è rivisto in miglioramento di due decimi di punto di PIL, dal 2,3% al 2,1%, per ottemperare alle richieste della Commissione europea avanzate a febbraio scorso. Il Governo intende realizzare questa correzione con il decreto legge approvato l'11 aprile scorso insieme al DEF, i cui dettagli continuano a non essere disponibili. Si tratterebbe di un intervento correttivo da 3,4 miliardi che, negli anni a seguire, nelle intenzioni del Governo, dovrebbe produrre un miglioramento strutturale del deficit di 0,3 punti di PIL in ragione d'anno.

Gli obiettivi di deficit per il 2018 e il 2019 sono rimasti invariati rispetto a quelli indicati a settembre scorso nella Nota di aggiornamento al DEF e concordati con le istituzioni europee: rispettivamente 1,2% e 0,2% del PIL. Si tratta di obiettivi ambiziosi e molto impegnativi che consentirebbero all'Italia di raggiungere il sostanziale pareggio di bilancio nel 2019.

La forte diminuzione del deficit nel prossimo biennio verrebbe da misure ancora da definire di riduzione della spesa e di incremento delle entrate (compresa la lotta all'evasione fiscale) che disinneschino gli aumenti delle aliquote IVA e delle accise sui carburanti previsti dalle clausole di salvaguardia già approvate da precedenti provvedimenti legislativi, le quali genererebbero miglioramenti del deficit di 1,1 punti di PIL nel 2018 e di ulteriori 0,2 punti nel 2019.

Rispetto alle precedenti previsioni del Governo, l'aumento dei rendimenti sui titoli di Stato degli ultimi mesi ha comportato una revisione al rialzo della spesa per interessi a partire dal 2018, spesa che negli anni recenti aveva registrato considerevoli risparmi. Per tale revisione, le maggiori entrate previste dalle clausole di salvaguardia, nelle previsioni del DEF, non sarebbero più sufficienti ad assicurare il raggiungimento degli obiettivi di deficit fissati per i prossimi anni. Nel 2018 sarà necessaria una

correzione aggiuntiva di 0,1% punti di PIL, nel 2019 e nel 2020 di 0,4% punti. Complessivamente, quindi, la restrizione cumulata netta (cioè la differenza tra le maggiori entrate nette e le minori spese nette) sarebbe pari a 1,2 punti percentuali di PIL nel 2018 (0,9 al netto della manovrina) e 1,7 punti nel 2019 (0,5 al netto di quanto già realizzato nel 2018). Si tratta di circa 30 miliardi cumulati strutturali nel triennio 2017-2019 di cui 3,4 quest'anno (che corrispondono a 5,1 miliardi su base annua), 15,8 con la prossima legge di bilancio e ulteriori 9,1 nel 2019. In termini strutturali, la correzione sarebbe di 0,8 punti di PIL nel 2018 e di altrettanti nel 2019 e garantirebbe il raggiungimento di un surplus di bilancio strutturale dello 0,1% del PIL, migliore dell'obiettivo di medio termine richiesto all'Italia.

Si tratta di manovre molto consistenti che devono essere rese compatibili con tassi di crescita adeguati a colmare il ritardo di sviluppo accumulato prima e durante la crisi dall'Italia rispetto ai suoi principali partner europei. Il divario di PIL pro-capite è pari a 21,6% verso la Germania e 10,0% verso la Francia.

È una grande sfida soprattutto se si considera che mai come ora sono necessarie politiche di bilancio volte ad assicurare anche un forte aumento degli investimenti pubblici, una significativa riduzione del cuneo fiscale e contributivo, a cominciare dai giovani, e, più in generale, del carico fiscale che grava su famiglie e imprese, e maggiori risorse per accrescere la coesione sociale. Tutto ciò richiede risorse aggiuntive rispetto a quelle necessarie per diminuire il deficit.

Il Governo, con questo DEF, si è impegnato a disattivare le clausole di salvaguardia con la prossima legge di bilancio aumentando le entrate derivanti dal contrasto all'evasione e avviando una nuova revisione della spesa che dovrebbe partire dalle Amministrazioni centrali cui sarà chiesto di contribuire con un miliardo di risparmi all'anno.

Si tratta di lodevoli intenzioni che però non cambiano la sostanza della sfida a cui è di fronte il Paese: sciogliere il trade-off tra crescita e risanamento dei conti pubblici.

D'altra parte, con questa strategia, secondo il Governo, il rapporto debito/PIL inizierà a scendere quest'anno dal livello massimo del 2016 (132,6%): 132,5% e poi 131,0%, 128,2% e 125,7% nel 2020. A questo calo contribuirebbero sia la crescita nominale del PIL (il denominatore), pari a 2,3%, 2,7%, 3,0% e 2,8%, sia l'avanzo al netto della spesa per interessi che più che raddoppierebbe, nei numeri del DEF, dall'1,5% del PIL del 2016 al 3,5% già nel 2019, sia le privatizzazioni, il cui contributo viene abbassato dallo 0,5% del PIL annuo allo 0,3%. Nonostante

l'ambiziosa strategia e la veloce discesa, il debito rimarrà, nelle previsioni del Governo sino al 2020, ancora molto elevato, sebbene posto su un sentiero di sostenibilità.

Il Governo ha indicato una serie di ragioni, più volte evidenziate da Confindustria, che giustificano tale deviazione: le pressioni deflazionistiche che limitano la dinamica del PIL nominale, e quindi la discesa del rapporto tra debito e PIL, e che verrebbero aggravate da una stretta più forte; la metodologia di stima dell'output gap adottata in ambito europeo, che è fonte di politiche di bilancio pro-cicliche; gli elevati costi delle riforme strutturali, delle spese connesse ai fenomeni migratori e agli eventi sismici.

In ogni caso, sarà difficile sostenere lo sviluppo del Paese, alla luce delle restrizioni programmate.

2. Una valutazione generale sulle riforme

Il sentiero tra risanamento delle finanze pubbliche e sostegno dell'economia è reso stretto dal ridotto potenziale di crescita dell'Italia. Questa constatazione è un ulteriore sprone a perseguire con coraggio e determinazione la strada delle riforme strutturali. Come accaduto negli anni recenti, con uno sforzo che è stato largamente riconosciuto dalle istituzioni europee.

Nel rapporto di febbraio scorso la Commissione europea, da un lato, ha chiesto all'Italia un'ulteriore correzione dei conti e, dall'altro, ha sottolineato che dall'inizio del 2014 l'Italia ha compiuto straordinari progressi nell'implementazione di un'agenda di riforme volta a rimuovere gli impedimenti strutturali alla crescita in diversi settori: il mercato del lavoro, le banche, il mercato dei capitali, le regole fiscali, la scuola, la pubblica amministrazione, la giustizia civile, per citarne solo alcuni.

La strategia di innalzamento del potenziale italiano deve essere basata su interventi di qualità, di contenuto forte, senza tentennamenti, cedimenti, retromarce. È quello di cui ha bisogno il Paese per poter tornare a crescere, nel medio periodo, a tassi adeguati, superiori al due per cento. Questa è la strada maestra per mettere in sicurezza i conti pubblici e far ripiegare il debito pubblico in rapporto al PIL.

La determinazione nello sciogliere i nodi dello sviluppo consentirebbe nell'immediato di ottenere dall'Europa, come è stato negli ultimi anni, l'alleggerimento della restrizione di bilancio nel breve periodo. Assicurando, cioè, la flessibilità di bilancio necessaria per compensare i

costi immediati delle riforme stesse, anche in termini di consenso, in attesa che esse esplichino i loro effetti.

Solo su queste basi è possibile conciliare il mantenimento dei tassi di crescita del PIL, pur prudenti, previsti dal Governo con il necessario aggiustamento dei conti pubblici.

Nel PNR emerge, positivamente, la volontà del Governo di proseguire lungo il sentiero delle riforme. Sebbene, necessariamente si tratti più di un completamento di quanto già legiferato che di nuove iniziative, data la limitata vita residua della legislatura. Meritoriamente le limitate nuove azioni si pongono in continuità con quanto finora intrapreso.

Il processo riformatore non può né fermarsi né rallentare e soprattutto non sono concessi passi indietro come è successo in alcuni casi recenti. Emblematica la eliminazione recente del vincolo triennale alla mobilità dei docenti introdotto con la Buona scuola, importante per assicurare continuità didattica agli alunni.

Nel complesso, il DEF 2017 si presenta come un inevitabile passaggio, una transizione verso il chiarimento degli orizzonti politici internazionali e interni. Confindustria auspica che l'utilizzo della flessibilità nei conti, qualora fosse ulteriormente concessa dalle istituzioni europee, venga bene utilizzata per migliorare la competitività delle imprese, per un crescita che è precondizione per eliminare diseguaglianza e povertà, ridurre il cuneo fiscale e contributivo e la tassazione dei mezzi di produzione, potenziare le infrastrutture e la ricerca e l'innovazione.

La decontribuzione e la detassazione concentrata su giovani e donne va perseguita senza timidezze perché è positiva per la loro inclusione e perché riduce l'handicap competitivo che grava sulle imprese, con una tassazione sull'occupazione ben più alta della media europea. Da questo punto di vista la misura temporanea non può che essere la premessa per una riduzione permanente, rilevante e generalizzata.

Occorre non dimenticare mai che, sebbene in miglioramento, le condizioni dell'economia italiana rimangono di grande debolezza e difficoltà, condizioni emergenziali, e che la politica di bilancio può porvi più rapidamente rimedio solo ricomponendo in modo massiccio le voci di entrata e di uscita. Realizzando, cioè, quelle che Carlo Azeglio Ciampi già nel 1998 chiamò <manovre di qualità>, le più difficili da realizzare.

3. Le misure di politica economica

3.1. Investimenti pubblici, infrastrutture, ricostruzione post-sismica e politica industriale

Anche quest'anno uno degli obiettivi prioritari fissati nel PNR è il rilancio degli **investimenti pubblici**. Nel 2016 la spesa per investimenti fissi lordi della PA è risultata pari ad appena il 2,1% del PIL, il dato più basso mai rilevato prima, ma soprattutto lontano da quella soglia del 2,5% che Confindustria aveva indicato come obiettivo per alimentare l'annunciata ripresa della politica infrastrutturale in termini di contributo alla crescita e di risposta ai fabbisogni di dotazioni e di servizi per la collettività e le imprese. Per il biennio 2017-2018 si intravede una ripresa contenuta, ma su valori sempre inferiori al 2,2% (per poi scendere sotto il 2% nel 2020), contrariamente a quanto previsto dalla Legge di bilancio 2017, che definiva un percorso di crescita e di stabilizzazione su valori vicini al 2,4%.

Il complessivo calo degli investimenti fissi lordi della PA nel 2016 sembra mettere anche in discussione il rispetto delle condizioni poste per usufruire della cd. "clausola investimenti" (pari allo 0,25% del PIL). Sul tema, il DEF 2017 si appella a una nozione più ampia dell'aggregato di spesa da considerare ai fini del rispetto delle condizioni poste, includendovi anche i "contributi agli investimenti" (come, ad esempio, quelli per la banda ultra larga e le reti ferroviarie), e a una considerazione delle fluttuazioni di spesa della programmazione finanziata dall'UE. Probabilmente, questo tema sarà oggetto di confronto con la Commissione europea, in quanto un'interpretazione restrittiva della clausola potrebbe incidere direttamente sui saldi di bilancio e sulla manovra correttiva.

Nel PNR il Governo intende comunque invertire questa tendenza negativa, prevedendo una dinamica crescente in tutto l'orizzonte di previsione, in coerenza con l'obiettivo di lungo termine di riequilibrio territoriale del Paese.

Particolare attenzione è, inoltre, assegnata al ruolo della politica di coesione per la promozione degli investimenti, e in particolare all'utilizzo efficace dei fondi strutturali europei.

Con l'accelerazione della spesa per investimenti pubblici (tramite la programmazione comunitaria e quella del Masterplan) e il sostegno a quelli privati, attraverso il rafforzamento del credito d'imposta per gli investimenti, il Governo intende dare concretezza alla centralità delle politiche di riequilibrio territoriale e per il **Mezzogiorno**, che costituiscono uno dei sei ambiti di azione del PNR nel medio termine: a tale obiettivo

dovrebbe contribuire anche l'attuazione della norma che incentiva per le Regioni meridionali la spesa in conto capitale ordinaria.

La ripresa degli investimenti fissi lordi nel triennio 2017-2019 prevista dal DEF, sia pure a livelli inferiori alle previsione della Legge di bilancio 2017, è da ascrivere alla conferma delle misure già adottate (principalmente mediante l'attuazione dei programmi dei fondi strutturali europei e del Fondo Sviluppo e Coesione) e all'implementazione di quelle previste dalla stessa Legge di Bilancio, e che dovrebbero essere ormai prossime alla fase attuativa. Oltre all'accelerazione della spesa 2014-20 e al Masterplan per il Sud, il DEF fa, infatti, riferimento principalmente a due interventi nell'ambito delle **infrastrutture**:

- il "fondo per gli investimenti", la cui dotazione complessiva dal 2017 al 2032 ammonta a 47,5 miliardi, di cui 11,5 sarebbero destinati, per il periodo 2017-2020, al finanziamento di interventi sulla rete ferroviaria di interesse europeo e regionale, sulla rete stradale ANAS e su quelle metropolitane, per la prevenzione del rischio sismico (al cd. Piano "Casa Italia"), e per le manutenzioni della viabilità locale.

- il DEF conferma che le Regioni, gli Enti locali e le Province autonome potranno sfruttare gli spazi finanziari previsti dalla Legge di bilancio 2017. Opportunità che deve essere assolutamente colta.

Sull'intero comparto di spesa per infrastrutture grava, tuttavia, l'incognita della stabilizzazione del quadro normativo in materia di appalti e concessioni (CCP), che è in corso di revisione e che già a seguito della sua originaria entrata in vigore (aprile 2016) avrebbe inciso sensibilmente sulla spesa per opere pubbliche, soprattutto locale. Sul tema, va però segnalata la forte asimmetria di impatto rilevata sul consuntivo 2016, che mostra un incremento (rispetto alle previsioni della Legge di bilancio 2017) della spesa delle PA centrali (+1,4 miliardi) e un decremento di quella delle PA locali (-3 miliardi), rispetto alla quale possono aver inciso gli effetti di appalti di maggiori dimensioni (gestiti soprattutto dalle PA centrali) affidati prima del nuovo CCP e appalti di minori dimensioni (tipici delle PA locali), la cui dinamica di spesa è legata a tempi di esecuzione più contenuti e a un processo continuativo di appalti ed esecuzioni.

Anche in tema di **ricostruzione a seguito degli eventi sismici** del Centro Italia, il DEF 2017 conferma quanto già previsto in precedenti provvedimenti e nella Legge di bilancio 2017.

Con il DL 189/2016 (convertito in Legge 229/2016) sono stati disposti stanziamenti per 1,5 miliardi, di cui oltre la metà per far fronte agli interventi più urgenti del 2016; il resto, è previsto di impiegarlo entro il

2021 e comprende anche interventi sulle attività produttive, sia quelle esistenti e danneggiate, sia nuovi investimenti.

La Legge di bilancio 2017 ha a sua volta stanziato 6,1 miliardi per la ricostruzione privata e 1 miliardo per la ricostruzione pubblica, da utilizzare complessivamente tra il 2017 e il 2047. A queste risorse vanno aggiunti 300 milioni da impiegare nella programmazione operativa 2014-2020 finanziata dai Fondi UE.

Maggiori risorse per complessivi 190 milioni di euro nel periodo 2017-2020, coperte con riallocazioni e rassegnazioni di risorse già stanziate, sono state previste dal recente DL 8/2017 (convertito in Legge 45/2017), il quale contiene anche norme organizzative per l'avvio del cd. Piano "Casa Italia". Su quest'ultimo, si auspica la conferma dell'annunciata attribuzione di risorse nell'ambito del "fondo per gli investimenti", in modo da riprendere il percorso avviato lo scorso autunno che ha coinvolto in modo ampio e partecipato le imprese, le Università e gli Istituti di ricerca e la PA.

Complessivamente, l'azione di ricostruzione delle zone del Centro Italia colpite dal sisma dispone di risorse cospicue e comprende una ampia gamma di interventi, comprendenti, oltre alla ricostruzione e agli indennizzi, anche il mantenimento e il rilancio socio-economico delle zone colpite.

Con la presentazione del DEF, si è annunciata anche l'introduzione delle "zone franche urbane", che Confindustria ha proposto in sede di conversione del DL 8/2016. Dovrebbe trattarsi di una misura prevista dal DL sulla manovra correttiva, adottata insieme al DEF, tuttavia, non si rinviene in quest'ultimo alcuna traccia della creazione di uno specifico "fondo" risorse pari a 1 miliardo l'anno per tre anni, per la ricostruzione e gli investimenti nelle aree colpite. È molto probabile che si tratti di una "ricognizione" dei vari finanziamenti disponibili, la cui entità annua nel triennio 2017-2019 si avvicina molto a quella annunciata; ciò che cambia, dovrebbero essere le modalità di impiego, che un "meccanismo di fondo" potrebbe rendere più agevole. Si rinvia, pertanto, a una verifica delle norme specifiche del DL approvato (e in corso di definizione) un esame più appropriato.

Il DEF 2017 tratta molto diffusamente il tema della **politica industriale**, richiamando l'attenzione su interventi già adottati e in corso di attuazione, con particolare attenzione ai temi della sostenibilità, dell'efficienza energetica, delle ristrutturazioni edilizie e della riqualificazione sismica, oltre a quelli della ricerca e dell'innovazione e del rinnovo di impianti e

macchinari industriali, per i quali sono stati disposti adeguati mezzi di copertura finanziaria nella Legge di bilancio 2017.

Trattandosi di profili particolarmente rilevanti e incisivi sulla competitività del sistema produttivo e del Paese, resta sempre l'esigenza di trasformare le misure di intervento da temporanee a strutturali o, quantomeno, orientarle sul medio periodo, per dare una prospettiva più certa e più durevole ai relativi investimenti.

Una grande importanza nel DEF 2017 è attribuita al Piano Nazionale Industria 4.0, che il Governo indica come un importante punto di riferimento nelle politiche per il rilancio della crescita, sottolineandone la capacità di dare un significativo impulso alla crescita degli investimenti e al rinnovamento dell'industria e quindi al recupero di competitività. Per assicurare la piena efficacia delle misure e massimizzare l'effetto di accelerazione degli investimenti, sarebbe però opportuno prorogare al 31 dicembre 2018 il termine di consegna dei beni fissato per beneficiare dell'iper-ammortamento, sia per tenere conto del ritardo con cui è stata pubblicata la circolare dell'Agenzia delle Entrate e del MSE sui profili fiscali e tecnologici (che ha rallentato l'avvio degli investimenti) sia per consentire alle imprese di mettere a fuoco le esigenze di investimento in chiave 4.0 e progettare i necessari interventi, tutti temi sui quali tutto il sistema Confindustria sta svolgendo un'intensa attività di informazione, formazione e aggiornamento sul territorio.

3.2. Pubblica amministrazione, giustizia e concorrenza

Per ammodernare l'architettura istituzionale, accrescere l'efficienza del sistema giudiziario e favorire la concorrenza il PNR individua una serie di misure:

- la **modernizzazione del settore pubblico**, cd. riforma Madia. Il PNR 2017 elenca i decreti attuativi della Riforma Madia (dalla nuova conferenza dei servizi alla segnalazione certificata di nuova attività, dal licenziamento disciplinare alle Camere di Commercio) ribadendone l'importanza per la competitività del Paese. Sono tutti temi nevralgici per il contesto del "fare impresa", sui quali occorrerà un serrato monitoraggio volto ad assicurare l'effettiva implementazione delle riforme, nonché una coerenza di indirizzo politico per evitare il rischio che, in alcuni ambiti di regolazione settoriale, provvedimenti successivi ne contraddicano i contenuti qualificanti (es. le deroghe peggiorative alla nuova disciplina della conferenza di servizi contenute nel recente schema di decreto di recepimento della Direttiva UE sulla Valutazione di Impatto Ambientale).

Un focus è dedicato poi alle società partecipate e alla riforma dei servizi pubblici locali. In particolare, il Governo intende approvare definitivamente il decreto correttivo del d.lgs. n. 175/2016 in materia di società a partecipazione pubblica. A tal proposito, si ribadisce quanto già evidenziato in altra sede e cioè il rischio che il decreto correttivo – all'esame del Parlamento – svilisca i contenuti innovativi della delega, anche per effetto di alcune scelte discutibili contenute nell'accordo con gli enti territoriali raggiunto in Conferenza Unificata. Sempre entro il 2017 il Governo intende attuare la riforma dei servizi pubblici locali sulla base dei principi della delega. Infatti, il relativo decreto attuativo era stato approvato in via definitiva dal Governo a fine novembre, ma non promulgato prima della sentenza della Corte Costituzionale; tuttavia, quella contenuta nel PNR appare come un'indicazione generica, in quanto non viene indicato il veicolo per il recupero dei contenuti di tale decreto.

- la **riforma della giustizia**. Il PNR dà atto dei primi risultati positivi delle ultime riforme in materia di giustizia **civile** (le cause civili pendenti sono diminuite del 3,8% rispetto al 2015; si registra una contrazione dei tempi medi di definizione dei contenziosi di primo grado, scesi a 981 giorni, i Tribunali delle imprese definiscono i procedimenti in media entro un anno), anche se la performance complessiva del sistema giudiziario italiano resta ancora lontana da quella degli altri principali paesi. Pertanto, si rende necessaria la conclusione dell'iter parlamentare del DDL delega per la riforma del processo civile che prevede, tra l'altro, il rafforzamento delle competenze del tribunale delle imprese, la razionalizzazione del processo civile, la revisione della disciplina delle fasi di trattazione e rimessione in decisione. Un contributo potrà venire, poi, dalla stabilizzazione del processo civile telematico e degli strumenti alternativi di risoluzione delle liti. Anche a fronte di una contrazione delle cause penali pendenti (riduzione del 6,9%), il PNR indica due provvedimenti fondamentali da adottare entro il 2017: la riforma del processo **penale** e della disciplina della prescrizione e il disegno di legge recante misure volte a rafforzare il contrasto alla criminalità organizzata e ai patrimoni illeciti. Al riguardo, si evidenzia che la Legge di bilancio 2017 ha previsto l'adozione di una "Strategia nazionale per la valorizzazione dei beni e delle aziende confiscati alla criminalità organizzata" e ha stanziato 5 milioni per il 2017 e il 2018. Inoltre, il Governo intende attuare la digitalizzazione anche in questo settore, avviando il progetto del Processo Penale Telematico. Il PNR 2017 non contempla la revisione della disciplina sulla responsabilità amministrativa degli enti (D. lgs. n. 231/2001) che, invece, rappresenta una priorità per il sistema delle imprese. Come pure, in prospettiva, si ritiene necessario sperimentare modalità in grado di rafforzare la

specializzazione del giudice penale, a partire dai reati in materia economico-finanziaria.

- la **revisione delle procedure concorsuali**. Il PNR ripercorre gli interventi contenuti in due principali interventi normativi: il decreto in materia di procedure esecutive e concorsuali, nonché a favore degli investitori in banche in liquidazione (DL n. 59/2016) e quello contenente modifiche alla disciplina fallimentare (DL n. 83/2015). Il Governo intende concludere entro il 2017 l'iter parlamentare della legge delega per la riforma concorsuale, nonché del disegno di legge in materia di amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza. È importante che tale intenzione resti ferma, considerata la necessità di una regolamentazione della materia più razionale e moderna. È altresì fondamentale confermare e rafforzare l'impostazione di questi provvedimenti, volta a realizzare un migliore equilibrio tra i valori della continuità aziendale e della soddisfazione dei creditori, nell'ottica di assicurare il corretto funzionamento del mercato. Peraltro, l'efficienza delle procedure concorsuali incide anche sui tempi di recupero dei crediti e, di conseguenza, sulla fluidità delle relazioni banca-impresa. In proposito, il PNR evidenzia l'importanza della recente introduzione di istituti innovativi, come il pegno non possessorio e il patto marciano. Si tratta, tuttavia, di strumenti ancora da implementare, che potranno fornire un contributo importante se saranno colti come occasione per definire operazioni con collaterali immobiliari che abbiano durata analoga a quella prevista per i mutui alle famiglie, dando così la possibilità di rimodulare la durata anche dei recenti prestiti garantiti. Con riferimenti al primo, è urgente che sia emanato il decreto che istituisce il registro dei pegni mobiliari non possessori, mentre per il patto marciano è stato avviato un confronto tra ABI e Confindustria volto a valorizzarne le potenzialità a vantaggio di entrambe le parti, sia per i nuovi finanziamenti, sia per quelli in essere.

- l'approvazione della **Legge annuale sulla concorrenza 2015** entro giugno 2017. Nelle premesse del PNR viene indicata l'immediata definizione di un appropriato strumento legislativo a cui affidare i prossimi passi in materia di **liberalizzazioni**, senza tuttavia precisarne contenuti e tempi. In proposito, si evidenzia la necessità, da un lato, di dotare il Paese di una strategia di medio-lungo periodo in tema di apertura dei mercati e, dall'altro, di veicolare le misure pro-concorrenziali attraverso provvedimenti normativi snelli e con iter di approvazione rapidi, in modo da conciliare la flessibilità di intervento legata alla rapida evoluzione, anche tecnologica, dei mercati con un quadro regolatorio certo e stabile.

- la **riduzione e razionalizzazione della spesa pubblica**. Il PNR 2017 non contiene un nuovo piano di *spending review*, ma individua soltanto generiche misure di accompagnamento alle attuali azioni di contenimento, a partire dal rafforzamento del ruolo della CONSIP per il raggiungimento di significativi risparmi di gestione.

3.3. Sistema bancario e finanziario

Il PNR 2017 ricorda gli interventi varati sin dal 2015 per favorire la riduzione dei crediti deteriorati nei bilanci delle banche, tutelare il risparmio attraverso interventi a sostegno di istituti creditizi in difficoltà, rafforzare la governance del settore bancario, semplificare e velocizzare le procedure per il recupero dei crediti. In particolare vengono ricordati: lo schema di garanzia pubblica per la cartolarizzazione delle sofferenze (GACS); il pegno mobiliare non possessorio e il patto marciano, di cui già si è detto; il decreto per la tutela del risparmio nel settore creditizio, con una dotazione di 20 miliardi, che ha previsto la ricapitalizzazione precauzionale di istituti in difficoltà e la possibilità di concessione di una garanzia dello Stato al fine di rafforzare la capacità di tali istituti di approvvigionarsi di liquidità; la riforma delle banche di credito cooperativo e delle banche popolari che dovranno divenire pienamente operative rapidamente.

Per quanto riguarda i crediti deteriorati nei bilanci delle banche, il PNR 2017 sottolinea come, secondo i dati di Banca d'Italia, la consistenza degli stessi sia diminuita nei primi sei mesi del 2016 (-4 miliardi per i crediti deteriorati lordi, scesi a 356 miliardi). Inoltre, nel terzo trimestre 2016 si è rilevata una contrazione del flusso di nuovi prestiti deteriorati e si prevede che il tasso di ingresso in sofferenza continuerà a ridursi gradualmente nel corso dei prossimi mesi. Si tratta tuttavia di una tendenza ancora troppo poco marcata. In proposito, lo stesso PNR mette in evidenza come esistano margini per accelerare il processo di smaltimento attraverso interventi volti a: massimizzare l'efficacia degli strumenti messi a disposizione del sistema bancario anche attraverso azioni di stimolo al loro utilizzo; continuare a sviluppare il mercato dei crediti deteriorati; migliorare ulteriormente la disciplina dell'insolvenza e del recupero crediti; rafforzare l'efficacia della supervisione sulla qualità degli attivi bancari; migliorare l'efficacia della gestione interna delle banche; estendere a tutte le banche le best practices europee nella gestione dei NPL.

Ferma l'esigenza di scongiurare il rischio che le linee guida europee per la gestione dei NPL siano eccessivamente vincolanti per le banche

(generando un effetto contrario rispetto a quello desiderato), lo smaltimento dei NPL, come sottolineato di recente anche dall'FMI e dall'Ecofin, resta uno snodo essenziale per risanare il sistema bancario europeo e, di conseguenza, stimolare il potenziale di crescita dell'area.

Il PNR dedica un ampio paragrafo al **Fondo di Garanzia per le PMI**, che nel 2016 ha garantito oltre 114mila operazioni (+11,6% rispetto al 2015) per 16,7 miliardi di finanziamenti (+11,4%), ricordando il rifinanziamento previsto dalla Legge di bilancio 2017 e le recenti novità che lo hanno riguardato, anche a sostegno delle start up e delle PMI innovative. In particolare, viene sottolineata la prossima entrata in funzione della riforma del Fondo, che porterà all'introduzione di un modello di rating ai fini della valutazione del merito creditizio delle imprese, in luogo dell'attuale sistema di *scoring*. L'adozione del modello di rating è positiva perché consentirà di rendere automatico l'accesso al Fondo per le imprese ritenute affidabili, permettendo, al tempo stesso una stima accurata della rischiosità del portafoglio dei crediti garantiti e di graduare le coperture in misura crescente in base alla rischiosità dell'impresa.

Alla riforma si dovrà anche accompagnare una revisione delle attuali policy di accantonamento a fronte dei rischi assunti, così da liberare risorse pubbliche da destinare a nuove garanzie. L'adozione di un sistema di rating consentirà anche di calcolare l'aiuto connesso alla garanzia pubblica anche al di sopra della soglia di 2,5 milioni di importo garantito prevista nell'attuale sistema basato sul "premio unico" (si veda la Comunicazione della Commissione europea sugli aiuti di stato sotto forma di garanzie 2008/C 155/02). Grazie al rating si potrà utilizzare il sistema alternativo di calcolo dell'aiuto basato sui "premi esenti" e dunque elevare l'importo massimo garantito dal Fondo[1]. In proposito, con l'obiettivo di sostenere le PMI industriali alle prese con processi di investimento e crescita, Confindustria chiede da tempo che l'importo massimo garantito sia innalzato da 2,5 a 5 milioni. Inoltre, sempre al fine di stimolare la crescita delle imprese che possono trainare la ripresa, si dovrebbe estendere l'intervento del Fondo a vantaggio delle grandi imprese con un numero di dipendenti inferiore a 500.

[1] In assenza di rating ai sensi delle regole comunitarie sugli aiuti di Stato sotto forma di garanzia, il Fondo può concedere garanzie solo fino a un massimo di 2,5 milioni per impresa: solo fino a questa soglia, infatti, vi è un metodo di calcolo dell'aiuto notificato e autorizzato. Tale metodo, in linea con quanto previsto dalla Comunicazione della Commissione europea sugli aiuti di stato sotto forma di garanzie (2008/C 155/02), si basa sul "premio unico" ed è applicabile solo per garanzie fino a 2,5 milioni.
Sopra tale soglia, è invece necessario applicare (sempre ai sensi della Comunicazione sopra richiamata) il metodo dei "premi esenti" che si basa sull'utilizzo dei rating.

In tema di **canali finanziari alternativi al credito**, il PNR 2017 ricorda l'introduzione, con la Legge di Bilancio 2017, dei Piani Individuali di Risparmio (PIR) e degli incentivi fiscali a favore di fondi pensione e casse di previdenza che investano nel sistema produttivo italiano. Si tratta di misure importanti per favorire l'afflusso dei risparmi delle famiglie e delle risorse degli enti previdenziali a sostegno dello sviluppo infrastrutturale e verso le PMI più strutturate e impegnate in processi di crescita e internazionalizzazione. I loro effetti dovranno però essere verificati nel corso dei prossimi mesi.

In particolare, per quanto riguarda i PIR, si dovrà verificare se l'attuale vincolo previsto per la fruizione dell'agevolazione (che prevede che la stessa spetti nel caso in cui almeno il 21% delle somme del piano sia investito in imprese italiane o europee con stabile organizzazione in Italia non presenti nell'indice di Borsa FTSE-MIB o in indici esteri equivalenti) sia effettivamente tale da far affluire risorse verso le società di minore capitalizzazione quali quelle che possono accedere al mercato AIM Italia.

Per quanto concerne i fondi pensione, occorrerà far sì che gli stessi si dotino, in linea con quanto previsto dal DM 166/2014 che ne disciplina i criteri e i limiti d'investimento, delle strutture organizzative e delle competenze necessarie per investire in *private equity* e *venture capital*. Inoltre, sempre al fine di sostenere lo sviluppo del sistema produttivo, sarebbe opportuno estendere il beneficio fiscale, oggi previsto solo per l'equity, anche agli investimenti in strumenti di debito delle imprese.

Il PNR ricorda inoltre l'estensione a tutte le PMI della possibilità di raccogliere capitali attraverso l'***equity crowdfunding***. Una misura giudicata positivamente. È tuttavia necessario che il Governo valuti l'introduzione di ulteriori semplificazioni e miglioramenti nella disciplina che regola lo strumento al fine di favorirne la diffusione (ad esempio: aumento degli soglie di esenzione dall'applicazione della disciplina MiFID; sottoscrizione del contratto in formato elettronico; "reporting" periodici).

3.4. Pagamento debiti della PA

Il PNR 2017 contiene dati aggiornati sui pagamenti delle PA. In particolare, i dati desunti dalla Piattaforma per i crediti commerciali del MEF (PCC) mostrano che il monitoraggio per le fatture emesse nel 2016, ha riguardato 27,3 milioni di fatture ricevute dalle oltre 22.000 pubbliche amministrazioni registrate, per un importo di oltre 156 miliardi. Per 15,4 milioni di fatture sono stati inoltre acquisiti i dati dei tempi di pagamento che risultano pari a circa 51 giorni, con un tempo medio di ritardo di 9

giorni. Tale dato, che è comunque in aumento rispetto a quello della precedente rilevazione resa pubblica e riferita al periodo 1° luglio 2014-31 dicembre 2015 (46 giorni), resta tuttavia non pienamente significativo perché riferito alle sole amministrazioni che comunicano informazioni sui pagamenti attraverso la PCC.

In ogni caso, l'aumento registrato appare coerente con quanto rilevato da alcune associazioni del sistema confindustriale che elaborano specifiche indagini sui pagamenti delle PA (ANCE e Assobiomedica) dalle quali emerge come dopo una lunga fase di contrazione dei tempi medi di pagamento, il fenomeno dei ritardi di pagamento ha ripreso ad acuirsi.

Questa stessa tendenza è alla base del prevedimento di recente adottato (nell'ambito della procedura di infrazione avviata a giugno 2014) dalla Commissione europea nei confronti dell'Italia, finalizzato a garantire la corretta applicazione della direttiva *Late Payments* e a porre rimedio ai ritardati pagamenti delle PA.

In proposito, è certamente positiva l'intenzione del Governo di migliorare il monitoraggio dei tempi di pagamento delle PA attraverso un nuovo sistema (SIOPE+) che integri le informazioni rilevate da SIOPE (il sistema telematico di rilevazione telematica degli incassi e dei pagamenti effettuati dai tesorieri di tutte le PA) con quelle delle fatture passive registrate dalla Piattaforma elettronica del MEF che arriva alla piattaforma in automatico dallo SDI, il sistema di interscambio al quale sono indirizzate le fatture elettroniche. Tuttavia, per quanto esaustiva, si tratta esclusivamente di una misura di monitoraggio, che peraltro entrerà a regime solo a partire da gennaio 2018, mentre sarebbe essenziale accertare i motivi dei ritardi e intervenire sugli stessi, anche rafforzando le sanzioni previste.

Confindustria ha sottolineato la necessità di una nuova azione del Governo volta ad assicurare che i debiti pregressi siano integralmente smaltiti e, soprattutto, che tutte le PA si adeguino ai tempi di pagamento previsti dalla Direttiva *Late Payments*.

3.5. Mercato del lavoro, capitale umano, welfare e sanità

In materia di lavoro Confindustria condivide l'analisi e il giudizio sul positivo andamento del mercato del lavoro come diretta conseguenza dell'ampio programma di riforme e di interventi che, riassuntivamente, va sotto il nome di "Jobs Act".

La questione delle politiche attive, che pure viene ben focalizzata nel DEF, merita un ulteriore sforzo sul piano della tempestiva e generalizzata

attuazione delle misure finalizzate a trovare una nuova collocazione ai lavoratori disoccupati, con particolare riguardo all'assegno di disoccupazione.

In particolare le misure a sostegno dell'**occupazione giovanile**, certamente condivisibili, andrebbero più correttamente articolate declinando un complessivo percorso formativo che, prendendo le mosse dall'alternanza scuola lavoro (da rivolgersi agli studenti dei primi anni della scuola secondaria superiore), possa proseguire attraverso percorsi in apprendistato tanto di tipo duale che professionalizzante, con possibilità di combinare tra loro questi strumenti.

Il PNR 2017, inoltre, ricorda correttamente la necessità di accompagnare le imprese, con un **piano di ricollocazione e di politiche attive**, nel processo di cambiamento produttivo e tecnologico attraverso l'attuazione del Piano industria 4.0. Questo processo imporrà, inevitabilmente, alle imprese delle scelte organizzative che avranno riflessi occupazionali. In questo senso resta ferma la necessità di porre particolare attenzione agli strumenti di sostegno al reddito per verificare la tenuta delle riforme introdotte nel 2015. Anche sulla scorta di queste considerazioni, già nel settembre del 2016, Confindustria ha sottoscritto con Cgil, Cisl e Uil una serie di proposte rivolte al Governo e tese ad agevolare la definizione dei processi di riorganizzazione aziendale. Tra queste proposte particolare rilievo rivestono quelle tese a realizzare un piano di ricollocazione dei lavoratori in esubero attraverso interventi sia di sostegno al reddito sia di politiche attive incentrate sulla formazione e il riorientamento professionale. Il piano di ricollocazione verrebbe finanziato anche con una partecipazione delle imprese interessate.

Riteniamo, pertanto, che questa sia la sede opportuna per riproporre all'attenzione del Governo i contenuti del quel documento condiviso con le organizzazioni sindacali in considerazione del fatto che il DEF dovrebbe orientare le scelte strategiche o prioritarie da sostenere con interventi della finanza pubblica.

Quanto al sostegno della **contrattazione aziendale** certamente positivo è stato il complessivo atteggiarsi sul punto della riforma del lavoro. Su questo solco le misure adottate dal Governo a sostegno della contrattazione di secondo livello che lega più virtuosamente salari e produttività, sono state senz'altro condivisibili e hanno costituito l'occasione per concludere importanti accordi che consentono l'accesso ai benefici fiscali anche alle imprese prive di rappresentanza sindacale.

Confindustria ha sempre sostenuto che un corretto sviluppo della contrattazione collettiva aziendale, favorito anche dalle opportune scelte effettuate dal Governo in materia di incentivazione del welfare aziendale, può rappresentare la giusta via per introdurre gradualmente forme di coinvolgimento attivo dei lavoratori nella vita aziendale. Condividiamo pertanto la linea di intervento che il Governo delinea su queste tematiche nel DEF.

Il PNR 2017 contiene un paragrafo in merito al disegno di legge sul **lavoro autonomo** e lo ***smartworking*** nonché sul recente Decreto Legge sul **lavoro accessorio**. Questi ultimi provvedimenti sembrano accomunati da una certa discontinuità rispetto allo spirito riformatore che aveva caratterizzato i precedenti interventi del Governo sul mercato del lavoro.

Sul lavoro autonomo si registra un disegno complessivo non pienamente coerente al proprio interno perché oscilla tra il riconoscimento di garanzie simili a quelle del lavoro subordinato all'equiparazione del lavoratore autonomo alle imprese. Inoltre, si finisce per includere in un unico quadro normativo figure professionali da sempre caratterizzate da una speciale disciplina di settore.

Sul lavoro agile, invece, il provvedimento mantiene alcune rigidità che rischiano di frustrarne l'intento riformatore e la capacità di cogliere le opportunità che l'innovazione tecnologica offre per la definizione di un'organizzazione del lavoro più in linea con le sfide dell'Industria 4.0.

Questo vale anche per i temi di salute e sicurezza che dovranno essere necessariamente rivisitati, in un quadro di complessiva quanto necessaria semplificazione come richiesto anche dall'Unione Europea, alla luce dei profondi mutamenti culturali, organizzativi e tecnologici che sono alla base dell'Industria 4.0.

Infine, il Decreto Legge approvato per evitare i referendum proposti dalla Cgil sul **lavoro accessorio** sembra compiere un vero e proprio passo indietro sul percorso delle riforme del mercato del lavoro degli ultimi anni. Ciò non solo e non tanto per quanto riguarda i cd. *voucher* che rappresentano comunque un fenomeno marginale del mercato del lavoro (specialmente nell'ambito dell'industria), quanto piuttosto per gli interventi sulla disciplina degli appalti. Questi ultimi interventi rischiano, infatti, di determinare ricadute economiche negative non secondarie, poiché finiscono per ridurre la certezza delle vicende giuridiche nonché le garanzie processuali che la disciplina precedente garantiva alle imprese committenti. In altre parole, si rischia di vanificare la riforma realizzata con il "Jobs Act" che ha avuto un generale riconoscimento da parte delle

organizzazioni internazionali anche per l'attrazione di investimenti stranieri.

Con riguardo ai temi del **capitale umano**, il PNR 2017 si limita a prevedere il completamento degli interventi messi in campo dal governo negli ultimi anni (Legge di bilancio 2017, avvisi 2017 a valere sul PON "Per la scuola", Piano Scuola Digitale, Legge 107/2015 e relativi decreti attuativi, Piano Nazionale di Formazione dei Docenti, ecc.). In generale, le misure contenute nel DEF, per quanto centrali e importanti, rappresentano solo un primo passo in avanti per formare quel capitale umano di elevata qualità necessario ad assicurare la competitività delle imprese e del Paese e a migliorare l'occupazione dei giovani.

L'unica novità è rappresentata dall'introduzione dei **tutor per la transizione scuola lavoro** che dovrebbero aiutare le Scuole e le Università nella costruzione di rapporti stabili con le imprese e facilitare la progettazione e la realizzazione di percorsi di alternanza scuola lavoro, di tirocinio e di apprendistato di primo livello e di alta formazione e ricerca. Nelle intenzioni del governo il tutor consentirà a ogni studente, a partire dal terzo anno della scuola secondaria di secondo grado di pianificare un percorso personale di transizione scuola-lavoro. Tale figura non sembra però corrispondere all'esigenza particolarmente sentita oggi di supportare le imprese nei percorsi di alternanza (sia nella fase di progettazione formativa sia nella fase di tutorship).

Sarebbe preferibile, invece, riconoscere un contributo ai soggetti accreditati per le politiche attive del lavoro per la fornitura di un pacchetto di servizi (una **dote di alternanza** in termini di sicurezza specifica, assicurazione e sorveglianza sanitaria, progetto formativo, tutorship aziendale, valutazione delle competenze acquisite in azienda) a favore delle imprese, in particolare a sostegno delle PMI, per agevolare l'inserimento di giovani in alternanza. Il contributo finanziario destinato agli operatori per le politiche attive è finalizzato alla realizzazione di attività di incrocio tra domanda e offerta e supporto alle PMI in tutte le fasi di programmazione, gestione e valutazione dell'alternanza garantendo anche una maggiore coerenza delle esperienze formative in azienda con il percorso scolastico dello studente.

Sarebbe opportuno, inoltre, valorizzare il riferimento all'importanza della formazione delle competenza per Industria 4.0 sia attraverso l'alternanza che attraverso gli **istituti tecnici superiori** (ITS). In particolare, occorre aumentare il finanziamento statale di 13 milioni annui e procedere a una riorganizzazione dei percorsi che preveda:

- il coordinamento dell'offerta formativa con il piano Industria 4.0;
- la realizzazione di *training center* aperti agli studenti delle scuole secondarie superiori per lo svolgimento di percorsi in alternanza scuola lavoro collegati alle applicazioni tecnologiche nei sistemi produttivi;
- la ridefinizione della governance del sistema, con particolare riferimento alle interconnessioni con le università e le altre sedi della ricerca scientifica e tecnologica.

In materia di **welfare**, la riforma introdotta con la Legge n. 214/2011 ha contribuito in larga misura ad aumentare l'età media di pensionamento, diminuendo in maniera significativa l'incidenza della spesa pensionistica sul PIL.

Il DEF evidenzia come la Legge di bilancio 2017, introducendo misure volte in qualche misura a flessibilizzare l'età pensionabile, non abbia tuttavia modificato l'impianto strutturale del **sistema pensionistico**. La cd. Ape di mercato costituisce, infatti, un prestito a garanzia pensionistica e non un trasferimento monetario diretto alle famiglie. Poiché la misura determina comunque oneri per lo Stato (il prestito sarà restituito in 20 anni a decorrere dal raggiungimento dell'età pensionabile), il DEF ne ha valutato le conseguenze in termini di maggior impatto della spesa pensionistica sul PIL (fino a 0,14% nel 2021), che nel periodo di previsione (cioè fino al 2060) dovrebbe attenersi a una percentuale di circa 0,1.

Confindustria ritiene quindi che tale impatto non vada sottovalutato, anche perché lo stesso DEF non nasconde l'ulteriore rischio di aggiornamenti di segno negativo, sia demografici sia di produttività dei fattori, che potrebbero aumentare l'impatto della spesa pensionistica sul PIL, compromettendo la sostenibilità finanziaria di lungo periodo del sistema pensionistico.

Negli ultimi anni il Governo ha perseguito la riduzione del carico fiscale sulla produzione al fine di favorire lo sviluppo e l'occupazione.

Il DEF cita alcuni importanti interventi di natura fiscale contenuti nelle leggi di stabilità 2016 e 2017. Ancora oggi, però, quasi la metà del cuneo tra costo del lavoro e retribuzione netta è costituito dagli oneri sociali a carico dell'impresa. È quindi evidente che non si può realizzare una significativa riduzione del **cuneo fiscale**, e conseguentemente del costo del lavoro, senza agire su questo versante.

Confindustria sostiene che un passo in questa direzione potrebbe essere una rimodulazione del contributo CUAF (Cassa Unica Assegni Familiari),

che porterebbe a una riduzione di circa 2 punti percentuali dei contributi sociali a carico delle imprese. L'intervento sulla contribuzione CUAF è opportuno anche per ragioni di equiparazione tra i settori economici.

Nell'ambito del programma di riforma è prevista la piena attuazione della strategia di **contrasto alla povertà** delineata nella legge delega approvata nel marzo scorso dal Parlamento. L'azione sarà incentrata su una strategia innovativa su tre ambiti:

- il varo del reddito di inclusione;
- il riordino delle prestazioni assistenziali finalizzate al contrasto della povertà;
- il rafforzamento del coordinamento degli interventi in materia di servizi sociali, finalizzato a garantire maggiore omogeneità territoriale nell'erogazione delle prestazioni.

Confindustria valuta positivamente il condizionamento alla partecipazione a progetti di inclusione sociale per poter fruire del beneficio economico (previsto nell'ambito della misura "reddito di inclusione"). In questa maniera, infatti, si può sperare che le persone coinvolte nella misura tendano a "uscire" dall'esclusione, rendendosi parte attiva nella ricerca di una propria dimensione lavorativa e sociale. Infine, la previsione di dare avvio al rafforzamento del coordinamento degli interventi in materia di servizi sociali appare importante al fine di rendere sinergiche le azioni di contrasto all'esclusione.

Nel DEF 2017 le previsioni di **spesa sanitaria** per il 2018 e il 2019 vengono ridotte rispetto alla nota di aggiornamento al DEF del 2016, dello 0,2% per ciascuno dei due anni (rispettivamente al 6,5% del PIL dal 6,7% per il 2018 e al 6,4% dal 6,6% per il 2019).

Pur rispettando gli obiettivi nominali di spesa condivisi con le Regioni e la dotazione del FSN, ciò, inevitabilmente, rischia di avere due possibili effetti: da un lato, una ridotta disponibilità rispetto ai fabbisogni che potrebbe tramutarsi in "tagli" sui settori privati fornitori della sanità (o allungare i tempi di pagamento); dall'altro, una ulteriore riduzione dei servizi sanitari pubblici per i cittadini, con conseguente crescita della spesa sanitaria privata.

Per il miglioramento dell'efficienza, della trasparenza e della sostenibilità del Servizio Sanitario Nazionale, il PNR indica come ambiti prioritari dell'azione di Governo l'attuazione del Patto per la Sanità digitale per favorire l'impiego sistematico dell'innovazione digitale in Sanità, e la realizzazione del Fascicolo Sanitario Elettronico.

3.6. Fisco

Con riguardo al capitolo fiscale, in coerenza con questa strategia, il PNR non prefigura scostamenti significativi rispetto alle linee guida tracciate dal precedente Governo. Punto cardine del nuovo programma rimane la riduzione della pressione fiscale sui fattori produttivi ed, in particolare, il taglio del **cuneo fiscale e contributivo** sul lavoro, con precedenza per lavoratori giovani e donne.

Nell'ambito delle azioni volte a realizzare un **sistema fiscale più efficace**, il miglioramento del rapporto fisco-contribuente continua a rappresentare una priorità per il Governo non solo in vista del recupero di risorse necessarie per consentire una riduzione della pressione fiscale e favorire la crescita, ma anche in un'ottica di semplificazione. In tale contesto, il PNR rinnova l'impegno del Governo nell'offrire le condizioni per un diritto più certo, snellendo la gestione dei contenziosi tributari, sia incentivando l'adesione a strumenti di adempimento spontaneo sia mediante un più ampio impiego dell'istituto della mediazione e del processo telematico. Proposte che, seppur valide, non appaiono dirompenti rispetto allo scenario esistente.

Anche quest'anno, viene riproposto l'intervento di **razionalizzazione delle spese fiscali**, sostenuto da un maggior background informativo. A tale riguardo, si osserva che simili interventi devono essere attentamente ponderati, dal momento che il perimetro delle "spese fiscali" può essere particolarmente ampio; se eccessivamente incisivi, potrebbero intaccare voci che costituiscono elementi essenziali dei tributi, spesso previste a tutela di principi generali dell'ordinamento fiscale; all'opposto, se realizzati con grande selettività, potrebbero condurre a risparmi di spese poco significativi. Peraltro, la circostanza che simili interventi, come previsto nel PNR stesso, non debbano pregiudicare l'equità del sistema e, al contempo, non comportare un aumento della pressione fiscale, sembrerebbe ridurre molto i margini di intervento su questo fronte.

Con riguardo agli interventi a sostegno del settore della **ricerca**, il PNR ricorda le misure attuate con l'ultima legge di bilancio, tra le quali si segnalano, come particolarmente significative e fortemente sostenute da Confindustria, quelle volte alla proroga di un anno e al rafforzamento del credito d'imposta per le spese in ricerca e sviluppo, mediante

l'applicazione dell'incentivo nella misura massima del 50% a tutte le tipologie di spesa, l'inclusione tra i soggetti beneficiari di soggetti italiani che svolgono attività di R&S su commessa di soggetti esteri e l'innalzamento da 5 a 20 milioni di euro della soglia massima di credito annuo fruibile.

Il PNR dà poi conto del pacchetto di misure fiscali a **sostegno del rinnovo degli apparati produttivi** e della trasformazione delle imprese italiane secondo il modello Industria 4.0.

In tale contesto, si innesta la proroga del super-ammortamento e l'introduzione di specifiche misure per gli investimenti in beni materiali e immateriali propri di Industria 4.0 (iper-ammortamento e connessa agevolazione per l'acquisizione di specifici beni immateriali). Si tratta di interventi che hanno catalizzato un grande impegno da parte del Governo nell'ultima Legge di bilancio ma che hanno una durata limitata all'anno in corso: non vi è traccia nel PNR di interventi di estensione dell'ambito di applicazione temporale delle misure, interventi che ben potrebbero accrescere la fiducia delle imprese e la loro propensione a investimenti di carattere innovativo.

Diversamente dallo scorso anno, non si programma un vero e proprio intervento generale e organico di revisione dei valori catastali, ma più modestamente si dà atto dell'**aggiornamento del patrimonio informativo catastale** al fine di migliorare la rappresentatività e l'affidabilità delle banche dati del mercato immobiliare. Si tratta di una condivisibile attività prodromica a una migliore ed eventuale riforma catastale. Merita ricordare, al riguardo, che nella legge delega di riforma fiscale del 2014 era contenuta una disposizione sul tema che non è stata attuata, poiché non avrebbe assicurato il rispetto di invarianza di gettito. Non è questa la sede per dilungarsi sui criteri che dovrebbero ispirare la riforma catastale, tuttavia non si può non sottolineare, ancora una volta, la necessità di una riduzione del carico impositivo che grava sugli immobili di impresa nonché una razionalizzazione e semplificazione della fiscalità patrimoniale locale.

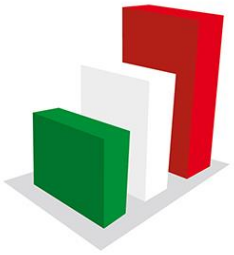
Sul fronte del **contrasto all'evasione fiscale** è apprezzabile che il Governo si impegni a rafforzare le iniziative poste in essere negli ultimi anni, promuovendo un approccio cooperativo basato su trasparenza, semplificazione e fiducia reciproca tra Amministrazione e cittadini: è fondamentale, tuttavia, che a tali intenzioni corrispondano comportamenti coerenti e, soprattutto, che le misure già varate trovino attuazione senza snaturarne i principi e le finalità ispiratrici. Troppo spesso, di recente, si è assistito a misure che, con l'obiettivo di conseguire un dubbio recupero di

gettito, hanno prodotto impatti eccessivi in termini di maggiori oneri di compliance sui cittadini e, soprattutto, sulle imprese: si pensi ai recenti casi relativi dell'obbligo di comunicazione dei dati delle fatture oppure alle recenti norme relative all'uso dei depositi IVA, a cui presto di affiancherà l'allargamento dell'ambito applicativo dello *split payment* con le relative pesanti implicazioni sia di carattere gestionale che finanziario.

Sotto quest'ultimo profilo, saranno auspicabili ulteriori interventi (oltre a quelli che il PNR afferma essere stati di recente realizzati) per accelerare le procedure dei **rimborsi IVA** e ridurne i tempi di erogazione, a salvaguardia della neutralità dell'imposta. È, peraltro, singolare che, tra le misure ritenute in grado di accelerare l'erogazione dei crediti IVA, si menzionino anche quelle in materia di **compensazione dei crediti IVA** con altre imposte e contributi, che, al contrario, sembrerebbero essere oggetto di un ripensamento in senso restrittivo, ad opera della c.d. Manovrina.

In materia di **aiuti di Stato**, positiva è l'attuazione del "*Common Understanding*", una partnership tra Governo e Commissione europea volta al rafforzamento, a livello decentrato, della fase di controllo ex ante degli aiuti di Stato, attualmente svolta in Italia dalle singole amministrazioni concedenti gli aiuti. Questo è un punto di partenza indispensabile per rendere sistematica la collaborazione tra l'Italia e la Commissione, per la corretta applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato e per l'adozione di decisioni più rapide.

L'auspicio è che si possa raggiungere concretamente un maggior livello di certezza giuridica, si possano diminuire i rischi e le conseguenze negative di una non corretta applicazione delle norme, si rispettino e si contengano i tempi procedurali. Il conseguimento di questi obiettivi contribuirà a una maggiore efficienza ed efficacia degli incentivi pubblici a beneficio del tessuto economico del nostro Paese.



R.E TE.
IMPRESE ITALIA

Senato della Repubblica e Camera dei Deputati

Commissioni congiunte 5ª Programmazione economica e Bilancio e V Bilancio, Tesoro e Programmazione

Documento di economia e finanza per il 2017

Audizione

18 aprile 2017

CASARTIGIANI Confederazione Autonoma Sindacati Artigiani
CNA Confederazione Nazionale dell'Artigianato e della Piccola e Media Impresa
Confartigianato Imprese
CONFCOMMERCIO IMPRESE PER L'ITALIA
CONFESERCENTI

Indice

1. Considerazioni generali ... 3

2. Quadro macroeconomico e di finanza pubblica ... 7

3. Piano Nazionale delle Riforme ... 10

3.1. Concorrenza e liberalizzazioni ... 10

3.2. Tassazione, lotta all'evasione e revisione della spesa. ... 10

3.3. Sistema del credito ... 13

3.4. Investimenti pubblici per il rafforzamento infrastrutturale e il sostegno alla crescita ... 15

3.5. Infrastrutture e trasporti ... 17

3.6. Politiche di coesione ... 18

3.7. Il Piano Industria 4.0 ... 19

3.8. Internazionalizzazione e competitività ... 21

3.9. Strategia Energetica Nazionale ... 22

3.10. Riforma della Pubblica Amministrazione e Semplificazione ... 24

3.11. Pagamenti dei debiti della PA ... 26

3.12. Il benessere equo e sostenibile e l'ambiente ... 27

3.13. Concessioni demaniali ... 28

3.14. Mercato del lavoro, scuola e lotta alla povertà ... 29

3.14.1. - Riduzione del costo del lavoro e sostegno all'occupazione giovanile ... 29

3.14.2. - Alternanza scuola – lavoro - La Buona Scuola ... 31

3.14.3. - Politiche attive del lavoro ... 34

3.14.4. - Lavoro accessorio, lavoro autonomo, lavoro agile ... 35

3.14.5. - Salari e Produttività ... 37

3.14.6. - Contrasto alla povertà ... 39

3.14.7. - Misure in materia previdenziale ... 39

3.14.8. - Sanità ... 41

3.14.9. - Sostegno alla famiglia e welfare ... 42

1. Considerazioni generali

Sviluppo, crescita e occupazione, continuano a rimanere i temi centrali di interesse intorno ai quali si coagulano le riflessioni complessive sulle politiche da adottare nei prossimi mesi.

Ancora una volta, l'Italia si trova a fare le nostre previsioni con l'estrema cautela che deriva dalla consapevolezza che solo in parte i fattori di recupero competitivo derivano dalla nostra capacità di impostare politiche economiche efficaci, ma che invece sono sempre più numerosi i fattori esogeni ed esterni che condizionano il contesto non soltanto nazionale, ma anche internazionale.

Se infatti va nella giusta direzione l'impegno annunciato dal Governo di orientare la propria azione nel rilancio degli investimenti pubblici e privati, deve osservarsi che purtroppo questi sforzi non siano di per se sufficienti ad ancorare la ripresa a driver stabili e duraturi in grado di ridefinire saldamente il contesto economico di riferimento delle famiglie e delle imprese: recuperare le quote di mercato interno ed esterno, ritornare ad una fisiologia nell'erogazione del credito, superare le fibrillazioni dei mercati finanziari, innescare la ripresa dei consumi, ritrovare un equilibrato assestamento degli assetti internazionali, trovare una composizione delle spinte che derivano dalla globalizzazione e dalla rivoluzione digitale.

Resta del tutto condivisibile, in ogni caso, che l'azione di programmazione delle riforme mantenga una linea di continuità con gli indirizzi già delineati a partire dal 2014, cercando di rafforzare, nell'ultima parte della Legislatura un percorso strutturale che possa essere proseguito e completato nel naturale e congruo lasso di tempo necessario a consentire alle riforme stesse di dispiegare compiutamente la loro efficacia e il loro impatto sulla crescita del Paese.

Nel 2016 il PIL - a prezzi costanti - cresce dello 0,9% ma nel confronto europeo l'economia italiana evidenzia un ritardo nella ripresa: il tasso di crescita dell'Italia è quello più basso dell'Unione europea e solo la Grecia fa peggio, evidenziando una invarianza del PIL. Nello scorso anno il trend del prodotto è stato di un decimale al

di sopra della previsione indicata nella Nota di aggiornamento del DEF 2016 di settembre. In chiave settoriale il valore aggiunto della Manifattura risulta in salita dell'1,1%, meglio dei Servizi in salita dello 0,6% e delle Costruzioni, settore che si stabilizza (-0,1%) dopo una lunga e profonda crisi.

Nel 2016 la spesa per consumi delle famiglie è in salita dell'1,3%, in decelerazione rispetto all'1,5% dell'anno precedente, il volume delle vendite al dettaglio ristagna (-0,3% a fronte del +0,3% del 2015) e nel corso dell'anno si osserva un profilo decrescente della fiducia dei consumatori. Si rafforza l'accumulazione di capitale con gli investimenti fissi lordi che presentano una crescita del 2,9%. Prosegue la crescita delle esportazioni (2,4%) e nel 2016 l'export si conferma al massimo storico del 30% del PIL.

In parallelo alla ripresa degli investimenti si consolida il trend positivo della demografia d'impresa che nel 2016 registra un tasso di sviluppo dello 0,7%, in linea con il +0,8% registrato l'anno precedente. Persiste una marcata selezione nel Manifatturiero e nelle Costruzioni e nel Commercio che registrano complessivamente un saldo negativo nell'anno.

Secondo gli ultimi dati disponibili a febbraio 2017 l'occupazione risulta in salita di 294 mila unità rispetto ad un anno prima, pari ad un aumento dell'1,3%. Calano i disoccupati rispetto ad un anno prima (-0,6%, pari a -18 mila) ed il tasso di disoccupazione si colloca all'11,5%, in riduzione di 0,2 punti su base annua; nello stesso periodo nell'Eurozona la disoccupazione scende di 0,8 punti arrivando al 9,5%, con un gap tra Italia ed UE di 2,0 punti percentuali, più ampio di 0,6 punti rispetto ad un anno prima e vicino ai livelli massimi.

Il tasso di occupazione è al 57,5%, migliora di 0,8 punti nell'ultimo anno ed è 2,2 punti superiore al minimo di settembre 2013 pur rimanendo inferiore di 1,4 punti al massimo pre crisi di aprile 2008; la flessione dell'occupazione rispetto al picco pre crisi è tutta concentrata sul lavoro indipendente che registra un calo di 535 mila unità mentre il lavoro dipendente cresce di 206 mila unità. Nonostante il miglioramento dell'ultimo triennio, a fine 2016 l'Italia si colloca al terz'ultimo posto nell'Unione a 28 per rapporto tra occupati e popolazione, davanti solo a Croazia e Grecia.

La ripresa rimane debole e fragile. L'elaborazione delle più recenti previsioni della Commissione europea evidenzia che nel biennio 2017-2018 l'Italia è l'economia dell'Unione europea che presenta il più basso tasso di crescita del PIL.

Ristagna il credito alle imprese: a febbraio 2017 i prestiti bancari a società non finanziarie, corretti per l'effetto delle cartolarizzazioni, segnano un limitato +0,1% in decelerazione rispetto al +0,9% di gennaio e inferiore al +0,5% registrato 12 mesi prima. In parallelo la politica monetaria espansiva prosegue a manifestare effetti positivi sul costo dei prestiti: a febbraio 2017 il tasso di interesse sui prestiti pagato dalle società non finanziarie per nuove operazioni è pari all'1,49%, di 45 punti base più basso rispetto al valore di un anno prima e di 7 punti base più basso rispetto a quello pagato mediamente nell'Eurozona. Va però evidenziato che il credito complessivamente concesso al sistema delle imprese, rispetto a cinque anni fa, si è ridotto di quasi 120 miliardi di euro e che per le imprese di minori dimensioni e meno strutturate permangono rilevanti difficoltà di accesso ai finanziamenti (come indicato più avanti nel paragrafo dedicato al credito).

I processi di crescita sono condizionati dalla presenza di rischi e incertezze legate agli orientamenti della politica fiscale e commerciale della nuova amministrazione Usa, alle scadenze elettorali nei maggiori Paesi dell'Eurozona, ai negoziati relativi alla Brexit, agli effetti sui Paesi emergenti di una stretta monetaria negli Stati Uniti e ai livelli di debito elevati e in aumento in Cina.

Anche per questo R.E TE. Imprese Italia apprezza la linea del Governo a sostegno della necessità di una strategia di riforma europea che consenta di dare risposte concreta alla crisi politica, economica e sociale in cui versa l'Unione Europea, a partire dalla Brexit per proseguire con la gestione dei flussi dei migranti. Una strategia condivisa che non può non considerare prioritaria la centralità della crescita economica, degli investimenti e dell'occupazione.

La fragilità della ripresa in corso è sottolineata dal cambio di segno della tendenza di alcune variabili esogene. A marzo 2017 i prezzi al consumo in Eurozona crescono dell'1,5%, ma la fiammata del 2,0% di febbraio ha aperto il dibattito sull'opzione di politica monetaria meno accomodante da parte della Banca centrale europea. Va peraltro sottolineato che la debolezza della fase di ripresa in Italia è

caratterizzata da un basso profilo dei prezzi no *energy*: a marzo 2017 i prezzi al netto dei beni energetici salgono dell'1,2% mentre si muove ancora meno la componente di fondo dell'inflazione che sale di un limitato 0,7% (era +0,6% a febbraio 2017 e anche a marzo 2016). Ristagnano ancora i prezzi delle abitazioni (+0,1% al quarto trimestre 2016). Nel 2016 la bolletta energetica scende all'1,6% del PIL, il miglior risultato dal 1999 e reso possibile da una flessione del 13,7% dei prezzi delle *commodities* energetiche importate; la ripresa in corso potrebbe essere frenata dall'esaurimento della spinta verso il basso del costo del petrolio, come evidenziato nel quadro macroeconomico del DEF 2017: già nella media del primo trimestre 2017 il costo in euro del barile di Brent è del 28,0% superiore alla media del 2016.

Nel 2016 è proseguito il miglioramento dell'indebitamento netto che si colloca al -2,4% del PIL (era al -2,7% nel 2015). Migliora di un decimo di punto il saldo primario che si colloca all'1,5% del PIL. Nel 2016 la pressione fiscale si riduce di 0,4 punti di PIL scendendo al 42,9%. Nel 2016 il rapporto debito/PIL sale al 132,6%, in aumento di 0,6 punti rispetto al 2015. Su tale aumento ha influito la revisione del piano di privatizzazioni: il DEF dello scorso anno, infatti, indicava per il 2016 una riduzione del rapporto debito/PIL di 0,3 punti associato ad introiti da privatizzazioni pari allo 0,5% del PIL che a consuntivo si sono fermati allo 0,1%. Prosegue la discesa della spesa per interessi che nel 2016 arriva al 4,0% del PIL (-0,5 punti rispetto al 2015); per ritrovare un livello così basso bisogna tornare agli inizi degli anni Ottanta del secolo scorso. Nel 2016 gli investimenti pubblici scendono del 5,4% e si collocano al 2,1% del PIL, il minimo dal 1999.

2. Quadro macroeconomico e di finanza pubblica

Il quadro macroeconomico programmatico mostra un tasso di crescita del 1,0% per il 2017 e del 1,1% al 2018; per quest'ultimo anno il DEF 2017 ritocca al ribasso di due decimi di punto le previsioni del Documento programmatico di bilancio di ottobre e di tre decimi di punto le previsioni della Nota di aggiornamento al DEF 2016 dello scorso settembre.

In un contesto in cui il sentiero programmatico di crescita del PIL rimane sostanzialmente invariato rispetto a quello tendenziale (riduzione di un decimale il tasso di crescita solo nel 2019) va evidenziato il ritocco al ribasso della crescita tendenziale degli investimenti - per un decimo di punto nel 2017 e 2018 e in modo più corposo (0,7 punti) nel 2019 - e in parallelo l'affievolimento della crescita della produttività nel 2018 e nel 2019.

In relazione al mercato del lavoro dal 2018 il quadro programmatico delinea un miglioramento rispetto al tendenziale sia del tasso di disoccupazione (-0,1 punti nel 2018 e -0,3 punti nel 2019 e -0,2 punti nel 2010) che del tasso di occupazione (+0,1 punti nel 2018 e +0,2 punti nel 2019 e 2020).

Il quadro programmatico di finanza pubblica registra un indebitamento netto per il 2017 al -2,1% - dopo la correzione della manovra di primavera di 0,2 punti - e per il 2018 al -1,2%, in linea con quanto indicato nella Nota di aggiornamento di settembre. Il miglioramento del saldo nel 2018 beneficia di una riduzione di 0,2 punti di PIL della spesa per interessi, ma per la gran parte (0,8 punti) è da attribuire all'aggiustamento del saldo primario. Nel 2017 la variazione dell'indebitamento netto strutturale rimane negativa (-0,3 punti, mentre era indicata una invarianza a settembre) e nel 2018 e il 2019 la politica di bilancio diventa restrittiva con una variazione strutturale positiva di 0,8 punti all'anno (in aumento di 0,3 punti per il 2018 e di 0,2 punti per il 2019 rispetto alle indicazioni della Nota di settembre) con l'obiettivo di raggiungere il pareggio di bilancio al termine del periodo di programmazione.

Il rapporto tra debito e PIL si stabilizza già da quest'anno (-0,1 punti, era -0,3 punti nella Nota di settembre). I proventi da privatizzazione sono pari allo 0,3% sia per il 2017 che per il 2018, con un profilo meno ambizioso rispetto allo 0,5% indicato nella Nota di settembre.

In un contesto in cui la programmazione fiscale rimane fortemente condizionata dalla presenza di clausole di salvaguardia - il cui annullamento negli ultimi due anni ha rappresentato l'intervento più rilevante della manovra di finanza pubblica – il DEF 2017 annuncia l'intendimento del Governo nell'impostazione della futura Legge di Bilancio di disattivare tali clausole che per il 2018 valgono 19,6 miliardi di euro.

Nel quadro tendenziale la pressione fiscale torna a salire (+0,5 punti nel 2018) interrompendo il sentiero di diminuzione imboccato nel 2014. Va rilevato che secondo la metrica europea del carico fiscale (tax burden) l'Italia nel 2017 mantiene un gap con l'Euro zona di 1,3 punti di PIL – che vale 21,3 miliardi di euro di maggiore prelievo, pari a 350 euro per abitante – e che tiene ancora lontano il nostro Paese dall'allineamento con i partner europei che si registrava nel 2005. In Italia persiste un elevato cuneo fiscale, che nel 2016 è pari al 47,8%, di 11,8 punti superiore alla media dei paesi avanzati e l'Italia con la Slovenia detiene la più alta tassazione sull'energia in rapporto al PIL tra i Paesi dell'Unione europea.

Un'accentuazione del grado di restrizione dei vincoli imposti dalla partecipazione all'Unione Monetaria rischia di compromettere i fragili processi di crescita dell'economia italiana e di interrompere il percorso di riduzione della pressione fiscale; appaiono necessarie politiche economiche dotate di una maggiore flessibilità per evitare che gli automatismi dell'austerità determinino una spirale negativa su sviluppo, lavoro e conti pubblici. A tal proposito va ricordato che dal 2011 – anno dello scoppio della crisi del debito sovrano – al 2016 l'Italia ha cumulato circa 165 miliardi di avanzo primario ma in parallelo il PIL pro capite è sceso del 4,0% - mentre nell'Eurozona è aumentato del 2,4% - e nello stesso arco di tempo il debito pubblico è salito di 16,3 punti di PIL.

Nel quadro programmatico prosegue la discesa della spesa per interessi che è indicata al 3,9% del PIL quest'anno (valutata a settembre al 3,7%) e il 3,7% nel

2018 (era 3,6% a settembre); la revisione risente delle recenti tensioni sui tassi dovute anche all'incertezza che caratterizza gli esiti delle prossime elezioni in vari paesi europei e dell'aumento dello spread tra BTP e Bund tedesco.

Infine va sottolineato con preoccupazione che, a fronte della ampia riduzione registrata negli ultimi anni, la spesa per investimenti nel quadro tendenziale dal 2018 mostra un trend ancora decrescente che la colloca al minimo del 2,0% del PIL alla fine del periodo di programmazione.

3. Piano Nazionale delle Riforme

3.1. Concorrenza e liberalizzazioni

Il ritardo accumulato nell'esame della complessa Legge Annuale per la Concorrenza 2015, sconta la sopravvenienza di diversi fattori esogeni che hanno profondamente rideterminato i punti di riferimento e di partenza presi in considerazione al momento della scrittura del testo originario; la legge interviene infatti su una molteplicità di settori (assicurazioni, servizi postali, telecomunicazioni, energia elettrica, mercato del gas, carburanti, professioni, farmacie e servizi bancari, trasporto pubblico non di linea) sui quali sono intervenuti elementi di innovazione fortemente pervasivi che hanno modificato molte convinzioni storicamente maturate in ordine al corretto assetto del mercato ed al giusto livello di regolazione. E' auspicabile, pertanto, che si ritrovi spazio per riordinare gli indirizzi di politica generale sulle politiche per la concorrenza e le liberalizzazioni, tenendo conto dei possibili nuovi assetti che verranno assunti in ambito comunitario, della nascita e diffusione delle nuove piattaforme digitali di intermediazione, del ruolo sempre più rilevante degli standard tecnici, nonché delle mutate esigenze di regolamentare la libera circolazione di merci e persone, nonché la libertà di stabilimento nel mercato interno e internazionale.

3.2. Tassazione, lotta all'evasione e revisione della spesa.

R.E TE. Imprese Italia esprime preoccupazione per l'inversione di rotta, dopo quattro anni di lieve ma costante riduzione della pressione fiscale, che porterebbe, nel 2018, ad un incremento della stessa di 0,5 punti interrompendo, quindi, il virtuoso sentiero che il Governo aveva intrapreso. Tale incremento è scongiurabile attraverso la sterilizzazione delle clausole di salvaguardia in materia di IVA, relativamente alle quali R.E TE. Imprese Italia apprezza l'intenzione del Governo di sostituirle con misure sul lato della spesa e delle entrate, comprensive di ulteriori interventi di contrasto all'evasione. L'obiettivo della sterilizzazione dell'incremento dell'IVA da perseguire nell'ambito della Legge di Bilancio per il 2018 dovrà privilegiare misure finalizzate alla revisione della spesa pubblica improduttiva.

In materia fiscale, fra le misure inserite nel Programma Nazionale di Riforma, è previsto un riordino delle spese fiscali che R.E TE. Imprese Italia ritiene debba concretizzarsi attraverso l'eliminazione di quelle non più giustificate dalle esigenze sociali ed economiche o di quelle che duplicano programmi di spesa pubblica. Il recupero deve essere destinato, prioritariamente, alla riduzione del prelievo fiscale su imprese e lavoro. A tale finalità devono essere destinate, inoltre, tutte le maggiori entrate derivanti dal contrasto all'evasione fiscale. Sempre nel PNR, è prevista la riforma degli organi della giurisdizione tributaria: nell'apprezzare la prospettazione di tale azione, è del tutto evidente che un fisco equo, oltre ad un riorientamento dell'amministrazione finanziaria anche in termini di servizio al contribuente, necessiti di una giustizia che si esprima rapidamente e con professionalità.

Nell'ambito delle misure inserite nella manovra correttiva dei conti pubblici, approvata dal Consiglio dei Ministri unitamente al DEF, R.E TE. Imprese Italia esprime totale contrarietà all'estensione del meccanismo dello split payment anche alle operazione effettuate nei confronti delle società controllate direttamente o indirettamente dallo Stato o dagli enti pubblici territoriali. Aumenterebbero le imprese che, fornendo beni e servizi alla Pubblica amministrazione, oltre a soffrirne i cronici ritardi di pagamento, si troverebbero costantemente a credito di IVA, subendo maggiori costi amministrativi legati agli adempimenti e alle eventuali garanzie richieste in sede di presentazione delle istanze di rimborso; le stesse imprese, inoltre, sarebbero penalizzate da una consistente riduzione del proprio cash flow, con indispensabile ricorso a costose forme di finanziamento. R.E TE. Imprese Italia ribadisce che il contrasto all'evasione IVA, nell'ambito dei rapporti con la PA, non può avvenire snaturando il funzionamento del tributo e trasferendo sistematicamente sulle imprese nuovi ed ulteriori oneri, ma deve essere esercitato attraverso il controllo ed il costante monitoraggio delle fatture elettroniche veicolate attraverso il sistema di interscambio gestito dall'Agenzia delle Entrate.

In tale contesto appare, pertanto, ancor più penalizzante per le imprese la richiesta avanzata dal Governo alla Commissione Europea di proroga, sino al 2020,

nell'applicazione dello split payment, ad oggi autorizzato sino al 31 dicembre 2017. R.E TE. Imprese Italia evidenzia, infine, nell'ambito del mutato quadro che viene a delinearsi, come risulti ancor più prioritario il rispetto dei termini di rimborso dell'IVA: il Governo, al riguardo, si era impegnato nei confronti della Commissione Europea ad effettuare i medesimi nei 3 mesi successivi alla richiesta. E' apprezzabile, che fra le azioni previste nel PNR, sia ricompresa quella tesa alla velocizzazione dei citati d'imposta.

Correlato, peraltro, al sorgere di ulteriori crediti IVA, il decreto correttivo riduce, da 15.000 e 5.000 euro, il limite di compensabilità dei crediti senza necessità di apposizione del visto di conformità. E' del tutto evidente che, se da un lato, il rafforzamento dello split payment incrementa le possibilità di credito per le imprese e, dall'altro, per l'esercizio della compensabilità dello stesso vengono previsti nuovi e costosi adempimenti, le imprese restano "prigioniere" dei propri crediti IVA, salvo il ricorso alla richiesta di rimborso. R.E TE Imprese Italia ribadisce, pertanto, l'effetto negativo che tale misura produce sul sistema imprenditoriale.

Peraltro, a parere di R.E TE Imprese Italia, lo split payment non potrà portare alcun ulteriore contributo alla lotta all'evasione IVA, pertanto le eventuali maggiori entrate, se ci saranno, sono attribuibili a positivi effetti di natura finanziaria sul bilancio dello Stato.

Come sostenuto dal Governo nel 2015, nell'ambito della richiesta di introduzione del regime alla UE, l'obbligo della fatturazione elettronica per le operazioni effettuate con la PA, completamente operativa dal 2017, sarebbe stata in grado, da sola, di ridurre sensibilmente gli omessi versamenti relativi all'IVA addebitata nelle fatture emesse verso la PA. Motivo per cui, all'epoca, lo Stato italiano escludeva la necessità di prorogare ulteriormente il regime dello split payment.

Peraltro alla luce dei nuovi obblighi di comunicazione dei dati di tutte le fatture emesse e ricevute dalle imprese, unitamente ai dati delle liquidazioni IVA periodiche, inviate trimestralmente all'Agenzia delle entrate, decorrenti proprio dal 2017, gli omessi versamenti di IVA dovrebbero notevolmente ridursi conseguenza della facilitazione nell'attività di controllo. Tali ulteriori valutazioni

rafforzano il giudizio negativo in materia di ampliamento, sia soggettivo che temporale, dello split payment.

R.E TE. Imprese Italia, pur apprezzando le misure che sono state adottate, negli ultimi anni, da parte del Governo per una razionalizzazione del sistema di tassazione della piccola impresa (introduzione dell'IRI che permette la tassazione ad aliquota del 24% per gli utili non prelevati nell'ambito delle imprese personale, regime di cassa per i soggetti in contabilità semplificata, regime forfetario per le micro imprese e quelle in fase di start up, come pure la radicale riforma degli studi di settore) non può non evidenziare come manchino non solo precise indicazioni, ma anche semplici accenni, ad una serie di interventi più volte sollecitati nel corso degli ultimi anni.

R.E TE. Imprese Italia auspica, pertanto, che nella prossima manovra di bilancio possano, finalmente, trovare attuazione le seguenti misure:

- definizione dell'autonoma organizzazione ai fini della tassazione IRAP o, quantomeno, un consistente adeguamento delle deduzioni e delle franchigie IRAP;
- deducibilità dell'IMU corrisposta sugli immobili strumentali delle imprese dalle imposte sui redditi e dall'IRAP;
- riforma della tassazione immobiliare con accorpamento di IMU e TASI in un unico tributo, garantendo l'invarianza di gettito anche con riferimento ai criteri di deducibilità dal reddito d'impresa previsti attualmente.

3.3. Sistema del credito

Negli ultimi anni, le politiche e gli strumenti di sostegno all'accesso al credito non sono riusciti a correggere la tendenza ad una sempre crescente rarefazione di finanziamenti creditizi al sistema delle imprese. Essenzialmente, i fenomeni ai quali abbiamo assistito negli ultimi anni sono fondamentalmente due: da un lato le grandi imprese e le imprese più strutturate hanno visto, se non un miglioramento, quanto meno un non peggioramento delle condizioni di accesso al credito, potendo contare, peraltro, su diversi strumenti diversificati di finanziamento (*minibond*,

obbligazioni, azioni…), che le hanno affrancate, almeno in parte, dalle problematiche del sistema bancario; dall'altro tutto l'universo dell'impresa diffusa, soprattutto micro e piccola, che, di fatto, ha continuato ad avere rarefazione e crescenti problemi per accedere al credito.

Questa situazione contingente si è, peraltro, sommata a questioni strutturali tipiche del nostro sistema finanziario, dove le imprese fino a 20 addetti ricevono una quota di credito notevolmente inferiore rispetto ad altre tipologie di imprese.

Se osserviamo quanto è stato fatto per correggere questi fattori assumendo un arco temporale di qualche anno, rileviamo che alcune delle politiche praticate sul fronte della finanza di impresa (minibond, rafforzamento ACE per imprese di nuova quotazione, processi cartolarizzazione dei crediti e possibilità di investimento in questi strumenti da parte di soggetti , come assicurazioni) non hanno prodotto gli effetti sperati, soprattutto nel segmento di imprese maggiormente in sofferenza, ma hanno riguardato una ristretta platea di imprese ben strutturate e di dimensione significativa.

Lo strumento principale a disposizione delle MPMI, fortunatamente messo in campo tempestivamente e sostenuto con risorse importanti ancora oggi , è il Fondo Centrale di Garanzia.

E' sicuramente un intervento che ha creato, nel nostro Paese, in pochissimi anni, lo strumento di garanzia pubblica più importante, con una operatività progressivamente cresciuta in modo esponenziale.

Nonostante il successo dello strumento, tuttavia, non abbiamo potuto osservare una altrettanto importante capacità di accompagnamento dello strumento alle esigenze del mercato, impedendo al Fondo di affermarsi verso target di impresa effettivamente bisognoso dell'intervento pubblico e diventando, progressivamente, strumento funzionale alle esigenze di un mondo bancario in sofferenza che abbiamo potuto osservare attraverso la crescita esponenziale delle operazioni a "garanzia diretta" che hanno, in modo quasi automatico, attraverso una vera e propria incorporazione della garanzia del fondo nel prodotto finanziario offerto

all'impresa, indirizzato non alla finalità prevalente di consentire l'accesso al credito dell'impresa, ma per mitigare l'assorbimento di capitale della Banca.

Questa tendenza, non contrastata con adeguate politiche di riforma, ha comportato una inefficace allocazione di ingenti quantità di risorse pubbliche, producendo anche uno spiazzamento dei soggetti intermediari Confidi, quale naturale supporto per certe categorie di imprese e per garantire l'accesso al credito e alla finanzia delle imprese più deboli e più piccole.

Al contrario, maggiori sinergie tra il fondo statale e i confidi che operano a livello territoriale porterebbero, a parità di risorse pubbliche, ad incrementare l'effetto moltiplicatore di tali risorse e ad assistere un maggior numero di imprese; soprattutto se si stabilissero livelli di integrazione e diversificazione delle garanzie tra confidi, fondo di garanzia e banche, massimizzando l'efficacia degli interventi congiunti.

Questi elementi ci consentono di fare alcune riflessioni di prospettiva per aprire spazi di profonda innovazione nel modo in cui le piccole imprese possano trovano spazi adeguati per orientare la propria gestione finanziaria ad intercettare flussi di finanziamento - anche di prossimità - verso il capitale dell'impresa, ed attenuare, con una intermediazione ad alto valore aggiunto, le diseconomie che si generano nella gestione di finanziamenti di piccolo importo da parte delle banche, quando queste non trovino più redditivo occuparsene, o quando siano troppo rigidamente ingabbiate nei parametri della vigilanza.

3.4. Investimenti pubblici per il rafforzamento infrastrutturale e il sostegno alla crescita

La rinnovata attenzione alla definizione di azioni per il rilancio degli investimenti pubblici è positivamente salutata da R.E TE. Imprese Italia. Sotto questo profilo, dunque, appare auspicabile che si riesca a definire una programmazione degli ormai indifferibili interventi su infrastrutture e riqualificazione del territorio, in funzione del rilancio del comparto dell'edilizia e della sua filiera, interventi di sostegno alla mobilità di merci e persone, per l'attrazione turistica e il patrimonio culturale.

E’ necessario, inoltre, ridefinire rapidamente le strategie di intervento nelle aree colpite dal sisma, soprattutto nell’ambito del progetto Casa Italia, elaborando e varando in tempi brevi un piano complessivo fondato sulle ricognizione di eccellenza e sicurezza.

In relazione alle politiche per il Mezzogiorno, il documento di PNR si sofferma in modo particolare sullo strumento dei Patti per il Sud che, almeno nelle intenzioni, devono costituire il presupposto per l’effettivo monitoraggio dell’attuazione concreta degli interventi individuati nei Patti già siglati e l’utilizzo virtuoso delle risorse.

Ciò rappresenta effettivamente una positiva e concreta attenzione al Mezzogiorno a condizione che lo slancio propulsivo non vada a perdersi nell’allungamento eccessivo dei tempi e nella complicazione dei modi, tanto da far perdere di vista l’obiettivo principale della rapida riduzione degli squilibri territoriali nel Paese.

Sotto questo profilo, occorre inoltre, a nostro avviso, ricentrare l’attenzione sulla piena valorizzazione dei punti di forza che comunque caratterizzano le aree meridionali, a partire dalla valorizzazione del modello dell’impresa diffusa, che caratterizza in maniera preminente l’economia del Sud e che continua a fare i conti con un contesto particolarmente ostico sia sul piano delle condizioni di contesto amministrativo, sia sul piano delle condizioni di mercato, con particolare acuirsi delle problematiche legate alle difficoltà di accesso al credito, sia, da ultimo, ma non ultimo, con le condizioni di diffusa illegalità. Sotto questo profilo appare fondamentale sostenere e responsabilizzare tale tessuto imprenditoriale, utilizzando come driver non tanto le esperienze di successo maturate negli altri contesti territoriali, quanto proprio quelle esperienze imprenditoriali che, nel Mezzogiorno, hanno saputo intercettare le positività che comunque il territorio offre e contrastare, al contempo, la somma delle condizioni avverse.

Rimane centrale il tema del gap infrastrutturale del Mezzogiorno, sempre più legato alla inadeguata dotazione di infrastrutture immateriali, a partire dalla capacità di “banda” per star dentro ai fenomeni legati alla capacità di comunicazione ed alla digitalizzazione.

3.5. Infrastrutture e trasporti

Il documento rappresenta un positivo ulteriore passo in avanti verso la piena definizione della nuova strategia d'intervento nazionale sulle infrastrutture di trasporto. Confermato l'impianto di obiettivi, strategie ed azioni dell'allegato al DEF 2016, (Accessibilità dei territori, Qualità della vita e competitività delle Aree Urbane, Sostegno alle politiche di filiera e Mobilità sostenibile e sicura) vengono, infatti, anticipate linee d'indirizzo strategico per l'individuazione dei fabbisogni infrastrutturali del Paese al 2030, in linea con gli indirizzi della pianificazione europea.

In tale contesto, R.E TE. Imprese Italia, condivide l'intendimento del Governo di completare e monitorare la riforma del sistema portuale, nonché di attuare e monitorare l'efficacia dei fondi a sostegno dell'intermodalità mare e *ferrobonus*, di cui, purtroppo, per lentezze burocratiche sono andate perse le risorse previste per la prima annualità e si attende ancora l'avvio dell'operatività.

Occorre, però, a nostro giudizio riequilibrare l'impegno riformatore anche in favore della "gomma" affinché la cura del ferro e del mare possano produrre i suoi benefici effetti sull'intero sistema del trasporto.

Andrebbero, pertanto, portati a compimento i processi riformatori previsti ed in alcuni casi avviati nel settore sulle seguenti materie:

- efficace regolazione nazionale dei servizi di cabotaggio stradale;
- riforma dell'Albo dell'Autotrasporto e rafforzamento dei controlli;
- aggiornamento della disciplina del trasporto in conto proprio;
- efficace trattazione della distribuzione urbana delle merci, essenziale asset per la vitalità e la qualità urbana, all'interno delle prossime Linee Guida Nazionali per la redazione dei Piani Urbani della Mobilità Sostenibile;
- valorizzazione della formazione degli operatori del trasporto e della logistica.

Con specifico riferimento al trasporto pubblico locale, R.E TE. Imprese Italia auspica che la delega contenuta nel DDL concorrenza 2016 possa portare ad una

riforma organica ed equilibrata della disciplina dei servizi non di linea, che salvaguardi la professionalità degli stessi e sani definitivamente le criticità che pesano da anni sulla regolamentazione del settore.

Inoltre, R.E TE. Imprese Italia ritiene che la prevista procedura *Consip* per l'acquisto centralizzato di 1600 nuovi autobus, per il rinnovo del parco veicoli debba essere articolata su base regionale in maniera tale da non escludere dal mercato delle commesse il tessuto delle piccole e medie imprese diffuse sul territorio.

3.6. Politiche di coesione

La Politica di coesione in Italia è principalmente indirizzata alle regioni del mezzogiorno che utilizzano quasi l'80% dei Fondi strutturali comunitari oltre al Fondo di Sviluppo e Coesione e alla spesa in conto capitale per gli investimenti.

L'adozione dei Masterplan, anche se non vengono aggiunte nuove risorse, si reputa molto positiva per la sua capacità di mettere a sistema i diversi interventi con le diverse fonti di finanziamento, rendendo più chiari e programmabili i processi di investimento nelle regioni del mezzogiorno.

La programmazione 2014/2020 è in piena fase attuativa; le innovazioni organizzative legate soprattutto a livello centrale con la creazione della Agenzia della Coesione stanno funzionando e dovrebbero permettere un andamento della spesa più efficace ed efficiente, con un pieno assorbimento delle risorse senza l'utilizzo di straordinarie misure di accelerazione come verificatosi nel periodo 2007/2013.

Siamo ormai a metà programmazione sul periodo 2014/2020 ma è già iniziato il dibattito politico sulla futura Politica di Coesione post 2020.

In questo primo livello di dibattito da un lato si sta mettendo in discussione la Politica di Coesione e la sua utilità come politica catalizzatrice del rilancio delle aree meno sviluppate dell'Unione e, dall'altro, ci si sta interrogando sul collegamento tra Politica di Coesione e le riforme strutturali dei singoli Stati Membri, in modo che la Politica di Coesione non diventi, come spesso succede, uno

strumento "sostituivo" e deresponsabilizzante rispetto agli impegni di riforma degli Stati, ma rimanga "aggiuntivo" come nella sua formulazione originaria.

R.E TE. Imprese Italia crede che la conservazione della Politica di Coesione sia fondamentale per il mantenimento di una Unione Europea unita, perché la coesione passa innanzitutto dalla solidarietà economico-sociale e la Politica di Coesione è l'unica che incardina contemporaneamente la Competitività e la Solidarietà tra gli Stati.

3.7. Il Piano Industria 4.0

Il Piano "industria 4.0" per incentivare la diffusione delle tecnologie digitali nel sistema produttivo può e deve rappresentare una rivoluzione culturale in grado di fare salire il sistema produttivo italiano su quello che è forse l'ultimo treno della competitività e dello sviluppo. Per questo l'obiettivo deve essere indipendente dalle dimensioni, dal settore di attività. Si tratta di un processo di riorientamento e aggiornamento culturale, oggi lontano da essere compiuto, che viene necessariamente prima dell'applicazione delle tecnologie. Anzi, è precondizione necessaria perché le tecnologie digitali e il loro utilizzo si diffondano oltre i confini attuali e producano effetti sistemici e rivoluzionari.

Il sistema produttivo italiano è composto per il 99,4% da micro e piccole imprese diffuse in ogni settore dell'economia, dalla manifattura ai servizi, dai settori tradizionali a quelli più innovativi. Non è possibile che alcun progetto di sviluppo digitale del nostro sistema prescinda da questo dato e non si ponga gli obiettivi prioritari non solo dell'inclusione di questi soggetti nell'innovazione digitale ma anche del mantenimento della straordinaria biodiversità produttiva italiana. Come in natura anche nei sistemi produttivi la biodiversità, ossia l'esistenza e la resilienza di infinite specializzazione e eccellenze produttive è indice di vitalità e salute del sistema e rappresenta la base per quella forte connotazione culturale dei prodotti che rappresenta la via italiana a Industria 4.0 in opposizione a modelli di importazione. Traguardare queste eccellenze produttive nel mondo digitale deve essere obiettivo prioritario di Industria 4.0.

La trasformazione digitale delle imprese esistenti, intesa come l'applicazione consapevole delle tecnologie digitali per migliorare e trasformare il business, può rappresentare per le imprese una vera occasione di rinascita e produrre quegli effetti di sviluppo e innovazione del sistema vanamente attesi dagli investimenti sulle start up tecnologiche. Riteniamo perciò si debba pensare alle imprese che intraprendono il percorso di trasformazione digitale come pienamente attori del sistema dell'innovazione nella sua via italiana, attribuendo loro il medesimo interesse comunicativo, le stesse corsie preferenziali burocratiche e le medesime risorse speciali attribuite alle start up e PMI tecnologiche. Non per interesse di parte, ma per il bene del sistema Paese, per il suo sviluppo economico e sociale e per la tenuta e la crescita dell'occupazione.

Per questo sarebbe opportuno parlare di "Imprese 4.0", un orizzonte per incentivare qualsiasi tipologia di impresa: della manifattura, del commercio, dell'artigianato, del turismo e dei servizi; valorizzando l'Innovazione in senso lato che riguarda anche il modo in cui l'impresa modifica il suo approccio al mercato, che ha impatti profondi sul suo modello di business e che coinvolge anche micro e piccole imprese, spesso in maniera più difficilmente "rendicontabile" ma non per questo meno importante e meritevole di incentivazione; anzi, si tratta, spesso, di innovazioni che restano nel paese e che beneficiano il territorio perché più difficilmente delocalizzabili; inoltre, sono innovazioni replicabili da altre imprese, generando un importante effetto moltiplicativo.

Oltre ad un fattore "di mercato" le MPMI che operano nel terziario di mercato, soprattutto se pensiamo a commercio, pubblici esercizi e turismo, ricoprono un ruolo fondamentale sul fattore "territoriale". Ne sono esempio i centri storici, che stanno soffrendo particolarmente la forte chiusura delle attività di mercato, incidendo pesantemente sia sulla qualità di vita dei cittadini residenti, sia sulla attrattività turistica dell'area; allo stesso modo soffrono anche le aree interne, nelle quali aumenta il rischio desertificazione dovuto principalmente all'assenza dei servizi di mercato.

R.E TE. Imprese Italia auspica l'adozione di un piano di azione a "banda larga" che definisca un quadro organico di misure dedicate all'innovazione, non solo tecnologica ma anche organizzativa e di business delle micro e piccole imprese.

3.8. Internazionalizzazione e competitività

Il 2016 ha visto il Governo impegnato in maniera attiva a sostegno dei processi di internazionalizzazione delle MPMI italiane con azioni strategiche ben definite e coerenti.

È importante però tenere presente che il contesto economico e produttivo in cui si colloca il processo di internazionalizzazione delle MPMI è un contesto molto difficile, caratterizzato dalla crescita di nuovi settori merceologici, o dalla new age di settori tradizionali che si stanno disputando la leadership nei mercati mondiali. Le MPMI sono, infatti, le imprese che maggiormente esportano l'idea del "Paese" e il "Made in Italy": i piccoli vantano una quota più rilevante nelle produzioni in cui è maggiormente esaltata la tradizione nazionale, ed è quindi su questi che, da parte delle Istituzioni pubbliche va saldata la relazione tra la dimensione operativa di sostegno e quella culturale di incentivo alla proiezione sui mercati esteri.

Il ruolo delle MPMI sui mercati esteri è spesso sottostimato sia per quanto concerne il contributo all'export nazionale, sia per quanto riguarda il livello di effettiva proiezione della catena del valore delle imprese. Questo comporta spesso da parte del Governo una limitata attenzione alle necessità specifiche delle MPMI nel sostegno finanziario all'attività di promozione commerciale e produttiva.

Il nostro auspicio è che il Governo sviluppi nuove strategie e strumenti per promuovere una nuova varietà di proposte diverse rispetto all'azione tipica a sostegno della grande impresa.

Ben venga, dunque, la riorganizzazione degli strumenti finanziari di supporto alle strategie di internazionalizzazione (76% di quote SIMEST che sono andate a SACE), tuttavia il sistema di imprese da noi rappresentato lamenta più che mai un supporto finanziario finalizzato e più vicino alla piccola dimensione di impresa. E' fondamentale che le MPMI possano accedere a servizi finanziari pensati sulle loro specifiche esigenze, che sappiano valorizzare le reti fiduciarie, in particolare per

quanto riguarda la gestione efficiente delle transazioni e l'assicurazione del credito.

Sul versante dei programmi di assistenza tecnica abbiamo apprezzato il voucher per TEM che auspichiamo possa essere replicato anche quest'anno, per aiutare le piccole imprese a dotarsi di queste specifiche figure per consolidare la propria presenza internazionale.

3.9. Strategia Energetica Nazionale

R.E TE. Imprese Italia ritiene che la discussione sull'aggiornamento della Strategia Energetica Nazionale del 2013 sia l'occasione per recuperare quella sede di programmazione e coordinamento che a nostro avviso avrebbe potuto prevenire alcuni degli errori commessi in passato.

Tra le tematiche di prioritario rilievo per le MPMI, c'è la tematica del caro energia, la cui principale ragione, è attribuibile alla distribuzione tariffaria degli oneri generali del sistema elettrico, componenti tariffarie il cui gettito, di natura parafiscale, è destinato alla copertura di costi relativi ad attività di interesse generale per il sistema elettrico, previsti in attuazione di disposizioni normative primarie. Il DL Bersani del 1999 li aveva previsti in funzione decrescente al grande consumo, ma tale previsione si inseriva in un contesto normativo che generava oneri per circa 2 miliardi negli anni 2000. L'obiettivo del 20% della produzione da fonti rinnovabili entro il 2020 è stato introdotto successivamente ed è mancata una pianificazione ed una ponderazione dell'ingiustizia redistributiva che l'utilizzo di questo sistema tariffario avrebbe realizzato. Nel 2016 l'ammontare degli oneri generali di sistema è arrivato a circa 16 miliardi di euro, circa la metà di una legge di bilancio. Tale aumento è principalmente riconducibile alla componente A3, che finanzia le fonti rinnovabili.

Il sistema di imposizione regressiva e gli scaglioni di esenzione comportano una situazione di sperequazione in danno delle piccole imprese rispetto alla grande industria. Le piccole imprese consumano il 25% e pagano il 35% degli oneri rispetto alla grande industria che consuma il 14% circa e paga il 7%.

Tale sistema impositivo, profondamente iniquo, è stato oggetto recentemente di una procedura di infrazione comunitaria, che poteva rappresentare l'occasione per realizzare un po' di equità contributiva tra tipologie di clienti. Da noi richiesta ormai da tempo immemorabile.

Chiediamo, in conseguenza, un radicale cambio ed auspichiamo che il Governo voglia garantire anche la competitività del sistema dell'imprenditoria diffusa. Al riguardo sarà fondamentale che nella prossima riforma degli oneri di sistema prevista dal c.d. Milleproroghe, la nuova struttura tariffaria non sia sbilanciata sulle componenti fisse penalizzando i consumatori a minor consumo volumetrico di energia elettrica.

Un altro dei principali profili di attenzione, inoltre, è il tema del ruolo centrale del consumatore attivo, ovvero corresponsabile del raggiungimento degli obiettivi del pacchetto "Energia pulita per tutti gli europei" che insiste sul ruolo di *prosumer* dei consumatori e ribadisce l'importanza di fornire agli europei una migliore informazione sui loro consumi energetici e sui relativi costi.

Il tema della misura e dell'accesso al dato di consumo è di fondamentale importanza, in quanto le politiche in favore di un uso efficiente e razionale delle *commodities* energetiche non può prescindere dalla contabilizzazione dei consumi delle stesse. Sotto questo punto di vista il settore elettrico gode di un grado di innovazione tecnologica superiore rispetto al settore del gas, in cui la sostituzione dei misuratori intelligenti ancora non è stata completata. Occorre tuttavia prendere atto dell'esistenza di fenomeni di contabilizzazione non corretta di consumi e di conguagli anche lì dove la presenza di misuratori intelligenti è una realtà e si sta avviando l'istallazione di misuratori di terza generazione. La disponibilità tecnologica del dato non necessariamente implica la corretta gestione dello stesso da parte del soggetto regolato responsabile dei servizi di distribuzione e misura. Per tale ragione R.E TE. Imprese Italia auspica che la SEN voglia porre degli obiettivi stringenti di efficacia della misura e messa a disposizione del dato a garanzia dei clienti finali. Un'ulteriore osservazione è dedicata al tema dell'accesso al dato di misura e i servizi per l'efficienza energetica. A nostro avviso, un quadro

di regole favorevole all' aggregazione efficace della domanda produrrebbe effetti utili sia per il sistema elettrico che sotto il profilo dello sviluppo di nuovi servizi.

Sul tema dell' efficientamento energetico, vale osservare che le piccole imprese riescono a contribuire agli obiettivi prevalentemente tramite le detrazioni fiscali in quanto il meccanismo dei certificati bianchi è diventato nel tempo sempre più selettivo e ristretto, sia in riferimento all'ammissibilità dei progetti, che in riferimento a requisiti di certificazione richiesti ad alcuni soggetti titolari dei progetti. L'Ecobonus ha rappresentato finora lo strumento più utilizzato da imprese e famiglie per interventi di efficienza energetica, grazie alle sue caratteristiche di semplicità e facilità di fruizione, tanto da essere preferito ad altri strumenti di incentivazione diretta nel settore dell'efficienza energetica (es. Conto Termico). Tuttavia, è ancora oggetto di incertezza, soggetto a proroghe annuali che non consentono agli operatori ed ai consumatori la pianificazione degli investimenti. Sarebbe pertanto auspicabile che tale strumento venisse stabilizzato, al pari di altri, in modo da consentire una più razionale e organica programmazione degli interventi.

3.10.Riforma della Pubblica Amministrazione e Semplificazione

R.E TE. Imprese Italia valuta positivamente molte delle misure di riforma della Pubblica Amministrazione ed apprezza ogni azione intrapresa dal Governo per semplificare la vita delle imprese. Il percorso avviato, seppur con tempi più lunghi di quanto avremmo auspicato, va nella giusta direzione.

In questo senso vanno, ad esempio, i decreti legislativi già adottati in materia di Segnalazione Certificata di Inizio Attività (SCIA) che, tuttavia, potranno esplicare pienamente gli effetti auspicati solo quando anche le azioni contenute nell'Agenda per la Semplificazione 2015-2017 - a partire dalla standardizzazione dei procedimenti e della modulistica per tutte le attività e la loro digitalizzazione – saranno completate.

La Riforma della Pubblica Amministrazione deve essere a pieno regime in tempi brevi e deve essere accompagnata da un monitoraggio sulla reale efficacia delle

misure introdotte che consenta, nel caso, di apportare miglioramenti in corso d'opera.

Un'attenzione particolare riteniamo debba essere dedicata alla riforma delle Camere di Commercio.

R.E TE. Imprese Italia ha sostenuto con forza sin dall'inizio una riforma del sistema delle Camere di Commercio che, senza snaturare lo spirito originario della 580 del 1993, riuscisse a renderle sempre più strumenti efficienti ed efficaci al servizio delle imprese.

Le Camere di commercio - oggi profondamente riformate dal decreto legislativo di attuazione della Riforma della Pubblica amministrazione - si sono, infatti, dimostrate nel tempo sempre più come uno strumento utile per accompagnare e sostenere le imprese – specie quelle di minore dimensione – per promuovere le economie territoriali, per assicurare la trasparenza, la sicurezza e la legalità dell'agire economico.

Ed è proprio grazie alle scelte compiute con la legge n. 580 del 1993 che si è realizzato quel modello misto pubblico/privato di un ente locale amministrato da rappresentanti delle categorie produttive che ha permesso alle stesse Camere di svolgere efficacemente il proprio ruolo e di dare concretezza alla democrazia economica.

Sono proprio quei principi e quei valori che R.E TE. Imprese Italia vuole ribadire anche nella fase di attuazione di questa riforma. Il ruolo delle Camere come istituzioni pubbliche locali dotate di autonomia funzionale che svolgono funzioni di interesse generale per il sistema delle imprese sulla base del principio di sussidiarietà.

Non solo un ente amministrativo, ma l'istituzione portante della coesione economica e sociale di un territorio, espressione della democrazia economica.

Occorre, a nostro avviso, che la riforma venga attuata con profondo buon senso, senza operare forzature e senza snaturare il modello di sussidiarietà e di coerenza con il tessuto economico locale mettendo al centro l'interesse delle imprese e dei

territori, senza adottare scelte basate solo sulla contingenza, in primis quella – pur comprensibile – di recuperare risorse per l'azione del Sistema camerale.

In conclusione R.E TE. Imprese Italia sostiene ed accompagna l'attuale processo di riforma, pur ribadendo con forza le richieste avanzate sin dall'inizio del cammino della legge delega: riformare seriamente il Sistema camerale, rendendo le Camere più efficaci e meno costose per le imprese, pur mantenendo inalterati i caratteri distintivi dell'esperienza delle Camere di commercio in Italia a partire dalla legge n. 580/93.

3.11.Pagamenti dei debiti della PA

Nonostante gli sforzi compiuti per rafforzare la capacità della Pubblica Amministrazione di gestire l'annoso fenomeno del ritardo nei pagamenti, soprattutto in relazione alle piattaforme messe in campo per cercare di arrivare al monitoraggio in tempo reale dei flussi, il nostro Pese risulta ancora distante dal rispetto del termine di 30 giorni previsto dalle norme comunitarie.

Peraltro, se l'intento verrà rispettato nei tempi previsti, la realizzazione del nuovo sistema SIOPE Plus permetterà di trarre in modo automatico ed in tempo reale i dati necessari al monitoraggio e all'acquisizione dei dati riferiti al pagamento dei debiti commerciali.

Se questa previsione dovesse verificarsi nei tempi indicati, parrebbe opportuno cogliere la tendenza alla riduzione dei tempi di pagamento per i nuovi debiti introducendo lo strumento automatico della compensazione diretta e universale tra i debiti e i crediti verso la P.A.

Il diritto dei creditori deve essere infatti garantito e con uno strumento che sia in grado di modificare radicalmente, sul piano paritario, il rapporto tra impresa e Pubblica Amministrazione.

Son pertanto maturi i tempi per l'introduzione di una compensazione tra crediti commerciali e debiti tributari, previdenziali e assistenziali, da attivare su iniziativa del creditore a fronte di inadempimenti delle singole Regioni, province autonome, enti del SSN, amministrazioni centrali dello Stato.

3.12.Il benessere equo e sostenibile e l'ambiente

Il Def 2017 presenta una novità particolarmente innovativa e significativa: l'introduzione degli indicatori di benessere equo e sostenibile nella programmazione economica.

Si tratta di un approccio che non è in contrasto, ma anzi, si integra perfettamente con i temi dello sviluppo e della crescita economica; prendere a riferimento nuovi indicatori ed integrarli nella programmazione economica può contribuire positivamente alla definizione di strategie e politiche in grado di sostenere e rafforzare anche la competitività delle imprese e gli investimenti.

Entrando nel merito, è evidente che l'introduzione degli indicatori di benessere equo e sostenibile è un esercizio tanto rilevante quanto innovativo, ed infatti questa prima esperienza inserita nel Def 2017, incentrata in questa prima fase su 4 indicatori, rappresenta un esercizio provvisorio e sperimentale, in attesa soprattutto di una definizione più compiuta degli indicatori stessi.

In proposito è evidente come questo percorso debba essere necessariamente integrato con quanto il Governo ha avviato con la nuova Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile, la quale conterrà, nella sua versione definitiva ancora in corso di definizione, indicatori ed obiettivi specifici su un numero significativo di temi connessi al benessere. A titolo esemplificativo, con riferimento al tema ambientale, l'indicatore delle emissioni inquinanti è certamente rilevante ma deve essere integrato con altri fattori altrettanto significativi, quali ad esempio il consumo del suolo, la misurazione dei servizi ecosistemici, la produzione e gestione dei rifiuti etc.

In proposito, il quadro strategico sui temi ambientali e della sostenibilità si sta delineando in maniera più compiuta grazie ai già citati provvedimenti in fase di definizione (SEN, SNSvS, Accordo sul clima); è necessrio però ancora uno sforzo maggiore per introdurre politiche e strumenti più concreti ed efficaci per attuare effettivamente queste strategie. Si correrebbe il rischio, altrimenti, di lasciare che questi ambiziosi obiettivi rimangano solo "sulla carta".

Crediamo sia basilare che il nostro Paese abbia questa visione di lungo periodo e che individui, fin da subito, strumenti operativi per il raggiungimento degli ambiziosi obiettivi strategici che si sono indicati. In linea con le nostre attese, ad esempio, si muove lo sblocco di risorse per sistemi di tracciamento e pesatura dei rifiuti. Sempre nel settore dei rifiuti aspetto delicato e di fondamentale importanza riveste l'implementazione dell'autorità di regolamentazione. Una rivoluzione, nel settore, che auspichiamo sia accompagnata da una corrispondente semplificazione e razionalizzazione della normativa in materia ambientale, ancora oggi troppo complessa e, sovente, contraddittoria. A tal fine suggeriamo di intervenire in tempi brevi con misure di tipo regolatorio, per garantire una legislazione più coerente con un modello di economia circolare, eliminando tutte quelle barriere di tipo normativo che ostacolano questa transizione.

Gli interventi di politica economica degli ultimi anni sono risultati invece estremamente carenti per quanto riguarda i temi della green economy e dell'economia sostenibile che, nonostante una crescita esponenziale di attenzione pressoché universale, ancora faticano a trovare il giusto spazio nell'agenda politica.

In questo modo si fa fatica ad immaginare che l'economia circolare e la sostenibilità possano divenire effettivamente una leva strategica per la crescita del Paese.

L'Italia deve riuscire ad orientare le politiche di crescita puntando sullo sviluppo di una nuova economia, poiché questa è la strada da seguire per ripartire, lasciandosi alle spalle la crisi. Serve un sistema produttivo più competitivo e capace di rispondere alle caratteristiche dei nuovi mercati e della domanda futura, creando nuova ricchezza e nuove imprenditorialità.

3.13.Concessioni demaniali

Le imprese, che operano sul demanio marittimo, ormai da anni si trovano a dover affrontare, oltre alle incertezze causate dalla crisi economica che sta attraversando la società italiana, anche e soprattutto quelle derivanti dall'esistenza di una normativa che mette in forse la loro operatività e la loro stessa sopravvivenza.

Tale situazione si è generata, come è noto, a causa della soppressione da parte del legislatore italiano, per contrasto con i principi del Trattato Europeo, delle norme che riconoscevano a favore dei titolari di concessioni demaniali marittime per attività turistico ricreative il diritto di insistenza e di rinnovo automatico dei titoli di dette concessioni: norme che negli anni avevano garantito la stabilità delle imprese ed incentivato gli investimenti nel settore contribuendo a formare quel modello italiano di balneazione attrezzata, fondamentale punto di forza della competitività delle nostre imprese balneari dell'offerta balneare italiana nel mercato turistico internazionale.

In conseguenza di ciò appare necessario che, quanto prima, venga approvata in Italia una legge di riordino del sistema delle concessioni demaniali marittime destinate ad attività turistiche - ricreative, ormai da tempo attesa che abbia tra i propri obiettivi la valorizzazione del comparto balneare e la reale tutela delle imprese esistenti tenendo conto di principi fondamentali per restituire le tutele essenziali al settore: riconoscimento del valore economico/commerciale dell'impresa e valorizzazione della competenza/professionalità delle imprese balneari italiane.

Quanto allo specifico tema del valore dei canoni di concessione, si sottolinea l'esigenza di procedere alla definitiva abrogazione dei valori OMI per i beni pertinenziali e di definire un generale riequilibrio del sistema dei valori tabellari.

3.14.Mercato del lavoro, scuola e lotta alla povertà

3.14.1. - Riduzione del costo del lavoro e sostegno all'occupazione giovanile

In materia di lavoro ed istruzione, con il dichiarato obiettivo di ridurre il costo del lavoro stabile e di incrementare l'occupazione giovanile, le linee di intervento delineate dal Programma Nazionale di Riforma sono volte a dare continuità e rafforzare sia le misure già adottate con il Jobs Act e con la legge di bilancio 2017, sia quelle adottate dalla Buona Scuola (legge n. 107/2015). Particolare attenzione viene riservata al sistema duale (alternanza scuola – lavoro e apprendistato formativo di primo e terzo livello).

Sul tema della riduzione del costo del lavoro, già le leggi di stabilità per il 2015 ed il 2016 avevano previsto un esonero contributivo per le assunzioni a tempo indeterminato, mentre la legge di bilancio per il 2017 ha introdotto misure di riduzione degli oneri contributivi rivolte a soggetti particolarmente deboli nel mercato del lavoro quali coloro che operano nelle Regioni del Sud Italia e i giovani. Tali misure si sono tradotte nello sgravio contributivo per le assunzioni di studenti in alternanza scuola – lavoro nonché nei bonus "Occupazione Sud", che dopo l'abrogazione della legge n. 407/90 rappresenta l'unica forma di ingresso agevolato nel mercato del lavoro per i giovani, e "Occupazione Giovani", che consente di finanziare assunzioni di giovani NEET anche con apprendistato professionalizzante nell'ambito del programma Garanzia Giovani.

A tale riguardo va, tuttavia, segnalato che la fruizione di tali incentivi da parte delle imprese interessate, presenta difficoltà a causa di ritardi nell'attuazione delle procedure o non corretto funzionamento delle stesse, come nel caso del bonus "Occupazione Sud". Tali problematiche devono essere risolte (ed in futuro prevenute), anche mediante una semplificazione degli strumenti di accesso agli incentivi e delle relative procedure, al fine di facilitarne l'utilizzo da parte degli interessati.

Va, inoltre, evidenziato che, in via generale, tutte le agevolazioni contributive dovrebbero essere connesse a procedure snelle nonché a sistemi di comunicazione efficaci fra pubbliche amministrazioni, soprattutto per l'accertamento dei requisiti inerenti lo stato di disoccupazione in capo ai lavoratori da assumere.

Le misure sopra ricordate seppur positive sono, tuttavia, caratterizzate da un orizzonte temporale predefinito: per tale ragione R.E TE. Imprese Italia evidenzia l'importanza di utilizzare la finestra temporale del 2017 per individuare **misure strutturali per una riduzione del costo del lavoro**, con particolare riguardo al cuneo fiscale e contributivo.

In tale ottica, al fine di creare un'occupazione giovanile di qualità e rispondente ai fabbisogni delle imprese, si ritiene prioritario **rifinanziare lo sgravio contributivo totale** nei primi tre anni di contratto per le assunzioni di apprendisti in aziende fino a 9 dipendenti. Rifinanziare lo sgravio contributivo totale

significherebbe, infatti, valorizzare l'apprendistato, quale formula migliore per l'ingresso nel lavoro in quanto unico contratto di lavoro a contenuto formativo, che consente al giovane di coniugare formazione teorica e addestramento pratico.

Tali politiche di incentivazione dovranno tuttavia essere necessariamente accompagnate anche da politiche del lavoro e della formazione volte a creare le condizioni necessarie per soddisfare i fabbisogni emergenti dal mercato e fornire le nuove competenze richieste dal mutato mercato del lavoro.

R.E TE. Imprese Italia, pertanto, ritiene che l'istruzione e la formazione siano tra i fattori più importanti in grado di attutire e governare l'effetto dei cambiamenti produttivi e tecnologici, anche alla luce del fatto che il mercato del lavoro non è un mercato omogeneo.

Infine, sempre in tema di riduzione del costo del lavoro, si auspica l'intervento da parte del Governo sulla rideterminazione delle tariffe dei premi dovuti dai datori di lavoro all'INAIL, dando seguito in tal modo a quanto preannunciato dalla disciplina introdotta dalla Legge di Stabilità 2014 sulla riduzione lineare dei premi dovuti all'Istituto. L'aggiornamento delle tariffe, anche in attuazione del criterio di cadenza triennale previsto dal D.Lgs. n. 38/2000, e rimasto finora inapplicato, dovrebbe venire realizzato distintamente per singola Gestione assicurativa, tenendo conto dell'andamento economico, finanziario e attuariale registrato da ciascuna delle stesse.

3.14.2. - Alternanza scuola – lavoro - La Buona Scuola

Il tema del rilancio dell'occupazione giovanile è necessariamente legato a quello del miglioramento e del rafforzamento dell'**alternanza scuola – lavoro**, quale strumento per ridurre il gap tra mondo produttivo e sistema scolastico e favorire l'acquisizione di competenze on the job richieste da un mercato del lavoro in continua evoluzione. Si tratta, peraltro, di un profilo che ha acquisito ulteriore centralità alla luce del Piano Nazionale Industria 4.0, messo in campo dal Ministero dello Sviluppo Economico, che rende necessario favorire l'acquisizione delle competenze richieste dalle nuove tecnologie e la formazione delle professionalità utili all'innovazione dei prodotti e dei processi produttivi.

R.E TE. Imprese Italia ritiene fondamentale sostenere con misure specifiche il percorso di avvicinamento tra mondo del lavoro e sistema educativo, ma allo stesso tempo rileva come l'approccio finora adottato non tenga pienamente conto del tessuto imprenditoriale italiano, perlopiù composto da piccole e piccolissime imprese e, quindi, del ruolo essenziale che debbono essere chiamate a svolgere in tale ambito le associazioni di categoria.

Rilevante, infatti, deve essere considerato il ruolo di supporto e di assistenza che le associazioni di categoria possono svolgere per promuovere e sostenere l'alternanza scuola – lavoro.

Riteniamo, pertanto, che debba essere resa obbligatoria la costituzione dei Comitati Tecnico Scientifici (presso gli istituti tecnici e professionali) e dei Comitati Scientifici (presso i licei) con la partecipazione delle associazioni datoriali presenti sul territorio.

Ciò in quanto la piena ed efficace attuazione dell'alternanza scuola – lavoro comporta la predisposizione di visioni e strategie condivise dagli stakeholder locali e di strumenti che consentano di aumentare il numero delle imprese che offrono percorsi in alternanza, in particolare prevedendo specifici incentivi o sgravi per sostenere le imprese durante tali percorsi e fornendo elementi di chiarezza in merito alle normative applicabili in tema di salute e sicurezza sul lavoro, nell'ottica di ridurre gli oneri a carico delle imprese ospitanti.

In tale ambito, inoltre, il Programma Nazionale di Riforma individua la previsione di tutor per la transizione scuola – lavoro che aiuteranno le scuole e le università nella costruzione di rapporti stabili con le imprese e faciliteranno la progettazione e la realizzazione dei percorsi di alternanza scuola - lavoro, di tirocini, di apprendistato di primo livello e di alta formazione e ricerca.

A tale riguardo si evidenzia, tuttavia, che accanto alle nuove figure che si stanno individuando, quali i tutor e/o facilitatori per il collegamento tra scuola e impresa, andrebbe altresì valorizzato il ruolo che le associazioni di categoria svolgono per le imprese, conoscendone da un lato le specificità e dall'altro potendo, in caso di

piccole imprese, essere l'elemento di collegamento a livello territoriale e/o di filiera nel rapporto con l'istituzione scolastica e formativa.

Lungo la direttrice dell'adeguamento delle competenze, cui il Piano di Riforma Nazionale fa peraltro riferimento nell'ottica di Industria 4.0, appare, inoltre, necessaria anche un'azione rivolta al **tessuto imprenditoriale**, per favorire percorsi formativi mirati all'autoimprenditorialità e all'ingresso sul mercato di imprese giovanili che possano esaltare, rinnovare ed ibridare la tradizione produttiva italiana.

In tema di istruzione, l'adozione del decreto attuativo della **Buona Scuola** riguardante la revisione dei percorsi dell'Istruzione professionale nonché il raccordo con i percorsi dell'Istruzione e Formazione Professionale va ad incidere su un segmento importante della secondaria superiore caratterizzato da due offerte parallele, in parte sovrapposte, che rappresentano uno specifico del tutto peculiare ed unico in Europa.

Da una parte, infatti, l'Istruzione professionale, di competenza statale (IP), con percorsi quinquennali erogata dagli Istituti Professionali e, dall'altra, l'Istruzione e Formazione Professionale (IeFP), di competenza regionale, con percorsi triennali (qualifica) e quadriennali (diploma) erogata da Centri di Formazione Professionale – CFP accreditati a livello regionale e, concentrati soprattutto al Centro- Nord del Paese.

R.E TE. Imprese Italia condivide la finalità di formare lo studente ad arti, mestieri e professioni strategici per l'economia del Paese, attraverso il potenziamento delle attività pratiche e laboratoriali e l'acquisizione di competenze che consentano una facile transizione nel mondo del lavoro.

Allo stesso tempo, tuttavia, rileva come la ridefinizione dei nuovi indirizzi avrebbe dovuto rappresentare, nel confronto con le parti sociali interessate, anche l'occasione per una revisione di alcuni istituti professionali al fine di migliorare l'occupabilità degli studenti, anche alla luce delle esigenze specifiche dei settori produttivi e dei territori di riferimento.

R.E TE. Imprese Italia condivide la previsione della costituzione della "Rete nazionale delle scuole professionali" di cui facciano parte le istituzioni scolastiche statali dell'istruzione professionale (IP) e le istituzioni formative accreditate a livello regionale della Istruzione e Formazione Professionale (IeFP).

Una previsione importante riguarda, infine, lo stanziamento a partire dal 2018 di 25 milioni di euro l'anno per rendere stabile il "sistema di apprendimento duale" nei percorsi di Istruzione e formazione professionale (Iefp), ma non va dimenticata l'esigenza di sostenere con finanziamenti adeguati anche la formazione trasversale dell'apprendistato professionalizzante che, al pari degli altri apprendistati, rappresenta uno strumento di inserimento a causa mista (formazione e lavoro) dei giovani.

Con riferimento, invece, all'apprendistato di primo livello, si ritiene doveroso evidenziare le criticità che permangono sullo strumento, che viene approcciato dal sistema scolastico con modalità simili a quelle dell'alternanza, nonostante si tratti, invece, di un vero e proprio contratto di lavoro. Risulta evidente che se si vuole favorire l'inserimento dei giovani con questo strumento occorra un serio ripensamento dell'impianto normativo, che oggi sconta il disincentivo, soprattutto sotto il profilo della sicurezza e dell'orario di lavoro, di una legislazione per il lavoro minorile antecedente all'istituto dell'apprendistato di primo livello.

3.14.3. - Politiche attive del lavoro

Il tema del rafforzamento delle competenze è connesso, poi, al più ampio tema delle **politiche attive** del lavoro.

Tra le riforme più innovative intraprese dal Jobs Act c'è la ricerca di un equilibrio e di un coordinamento tra politiche passive di sostegno al reddito e politiche attive del lavoro, finalizzate all'effettiva ricollocazione del singolo lavoratore tramite percorsi personalizzati e utili all'acquisizione di nuove competenze.

Un passaggio fondamentale di questo cambiamento è stata l'istituzione dell'ANPAL, Agenzia che dovrebbe dare risposta all'esigenza di avere una direzione coordinata e centralizzata alle misure di politiche attive.

A tale riguardo, si auspica che possano finalmente essere adottate tutte le iniziative a supporto del pieno decollo dell'ANPAL, nonostante permangano competenze concorrenti tra Amministrazione Centrale e Regioni.

Con riferimento al Piano di rafforzamento dei servizi e delle misure di politica attiva, si condivide l'esigenza di procedere ad una efficace riqualificazione del personale, quale elemento essenziale per la concreta realizzazione del nuovo sistema. Ma è altrettanto fondamentale adottare standard di servizio, anche qualitativi che rendano l'offerta omogenea a livello nazionale, così come implementare definitivamente il sistema informativo unitario per le politiche attive.

Tra gli strumenti messi in campo si apprezza particolarmente l'**assegno di ricollocazione**, che è uno strumento di politica attiva innovativo, e, in quanto tale, rappresenta una grande opportunità per le imprese, per i lavoratori e per i soggetti che si occupano di intermediazione del lavoro, i quali sono fortemente incentivati ad accompagnare il lavoratore e le aziende nell'incontro tra domanda e offerta di lavoro.

Tuttavia in materia di politiche attive, si evidenzia che la maggior parte delle azioni previste è finanziata attraverso la programmazione comunitaria 2014-2020. Si auspica, pertanto, che gli interventi programmati a valere sul FSE vengano effettivamente conclusi o almeno attivati nelle tempistiche dichiarate, evitando dispersione o restituzione di risorse, che impedirebbero la realizzazione di quel sistema di politiche attive delineato nel Jobs Act e nei Decreti attuativi e sul quale viene basato il rilancio dell'occupazione per il prossimo futuro.

3.14.4. - Lavoro accessorio, lavoro autonomo, lavoro agile

Le direttrici di intervento delineate dal DEF potranno essere efficacemente percorse solo in presenza di un quadro normativo di riferimento che fornisca risposte alle esigenze di riduzione del costo del lavoro, come sopra richiamate, ed a quelle di flessibilità, anche con riferimento ai contratti di lavoro.

A tale riguardo va negativamente evidenziato che l'abrogazione dell'intera disciplina del **lavoro accessorio**, operata dal D.L. n. 25/2017, e su cui R.E TE.

Imprese Italia ha più volte espresso la propria contrarietà, ha privato le imprese della possibilità di ricorrere a questo utile strumento di flessibilità, lasciando senza risposte tutte quelle prestazioni che non possono essere inquadrate in rapporti di lavoro tradizionale, né con riferimento alla ampiezza della prestazione, né rispetto alla non programmabilità della stessa. Impedire l'accesso ai voucher, senza peraltro tenere in debito conto né il reale impatto economico del lavoro accessorio né le risultanze della revisione del sistema dei controlli, significa, quindi, perdere occasioni di lavoro regolare, nonché porre un freno al libero esplicarsi delle attività economiche in quei settori produttivi dove i buoni lavoro erano utilizzati - in maniera regolare e trasparente - per gestire attività occasionali e saltuarie.

I dati a disposizioni circa l'utilizzo dei voucher dimostrano tale strumento non ha rappresentato di per sé una pratica elusiva degli istituti contrattuali afferenti al lavoro subordinato, come peraltro dimostrato dalle valutazioni effettuate dal Ministero del Lavoro nel Quaderno di monitoraggio 1/2016, che analizza i rapporti presso lo stesso datore di lavoro nei 3 e 6 mesi precedenti la prestazione con voucher.

L'abrogazione della disciplina del lavoro accessorio pone la necessità di individuare un nuovo strumento con il quale regolamentare le prestazioni occasionali che sia facilmente fruibile dalle imprese e che permetta loro di rispondere con prontezza alle esigenze di flessibilità proprie di un mercato del lavoro sempre più dinamico e si richiede, pertanto, che l'intervento legislativo annunciato dal Governo tenga conto della reale esigenza di occasionalità e non si risolva immaginando la sola riconduzione a rapporti di tipo esclusivamente subordinato.

Al contrario, va nella corretta direzione il completamento dell'iter di approvazione del c.d. **Jobs Act del lavoro autonomo**, che oltre a dare pieno riconoscimento alle esigenze di natura fiscale, previdenziale e di welfare dei lavoratori autonomi, si muove, con la disciplina del c.d. **lavoro agile**, lungo la direttrice di favorire una maggiore flessibilità nello svolgimento del rapporto di lavoro subordinato quanto ai luoghi e ai tempi di lavoro. Se le potenzialità del lavoro agile sono notevoli, bisogna tuttavia superare le criticità legate alla poca chiarezza con la quale la

normativa si esprime in merito alla determinazione dell'orario di lavoro e ai profili di salute e sicurezza sul lavoro in ordine alla prestazione resa al di fuori del luogo di lavoro. E', quindi, necessario evitare profili di responsabilità oggettiva a carico del datore di lavoro che, stante le peculiarità del lavoro agile, non è in grado né di controllare che il lavoratore osservi i limiti massimi di durata dell'orario di lavoro né di effettuare un controllo sulla sicurezza del luogo in cui il lavoratore ha discrezionalmente scelto di eseguire la prestazione.

Rispetto al lavoro autonomo, confermando l'apprezzamento per il provvedimento, volto alla regolamentazione del lavoro non imprenditoriale, si devono tuttavia evidenziare due criticità. Innanzitutto l'aver inserito gli agenti e rappresentanti di commercio, soggetti per i quali è già prevista una specifica disciplina normativa e collettiva e che, peraltro, sono imprenditori, tra i destinatari del provvedimento. Inoltre, l'aver previsto l'estensione strutturale del sostegno al reddito degli iscritti alla gestione separata, ponendo tuttavia i costi di tale prestazione non solo a carico dei beneficiari, ma anche a carico di amministratori e sindaci, iscritti alla stessa gestione, che si ritrovano a pagare una "tassa" all'interno di una quota contributiva.

3.14.5. - Salari e Produttività

Molto positivo risulta l'indirizzo di voler considerare tra gli indici di sviluppo e di benessere della società non soltanto il PIL, ma anche altri fattori che siano rappresentativi delle diseguaglianze economiche, del livello di istruzione della popolazione e della qualità del lavoro. Sul punto si osserva come investire in qualità del lavoro implica anche l'impegno del Governo nell'ostacolare la diffusione di condotte di dumping sociale. Pertanto, è necessario contrastare le pratiche di concorrenza sleale provenienti da imprese estere che possono godere di un minor costo del lavoro.

In tema di rilancio della competitività, in continuità con le Leggi di Bilancio 2016-2017 il Governo intende proseguire sulla strada degli incentivi fiscali (c.d. **detassazione**) dei premi di risultato stabiliti dalla contrattazione collettiva aziendale e territoriale a vantaggio di imprese e dipendenti, ma si ritiene che andrebbero accompagnati dal recupero della previsione della decontribuzione.

Positive anche le dichiarazioni del Governo di voler proseguire ad investire in competitività per le imprese italiane e di voler valorizzare la contrattazione salariale di secondo livello attraverso interventi sempre più mirati in materia di welfare aziendale.

Sarebbe tuttavia auspicabile un ulteriore intervento legislativo che sostenga, semplificando la normativa, i comparti in cui la contrattazione collettiva si svolge tradizionalmente a livello territoriale per i quali si rileva una non significativa diffusione della misura incentivante. Maggiore spazio di azione dovrebbe essere affidato alle Parti Sociali di comparto nella definizione degli indicatori economici e delle modalità di accesso alla misura incentivante. Nella direzione di valorizzare le opportunità offerte dalla detassazione a sostegno di una crescita della produttività, si muovono anche gli Accordi interconfederali dell'Artigianato del 23/11/2016 e del terziario del 24 novembre 2016 che, in considerazione delle diverse realtà aziendali cui sono destinati, ridefiniscono il rapporto tra contrattazione di I e II livello.

Si rappresenta inoltre l'apprezzamento per aver chiarito che il welfare soggetto a detassazione è anche quello previsto dai contratti nazionali, valorizzando in questo modo l'investimento effettuato da migliaia di imprese, che pur non agendo la leva della contrattazione aziendale, trovano nel contratto nazionale previsioni in grado di accrescere la loro competitività e produttività a fronte di prodotti di welfare consolidati in grado di garantire prestazioni efficaci per i loro dipendenti.

In questa logica è importante evidenziare che il sistema produttivo italiano non è costituito da un nucleo omogeneo di imprese, ma semmai caratterizzato da imprese che operano in diversi settori economici, sul mercato interno ed internazionale, con dimensioni di impresa micro, piccola, media e grande, tutte analogamente utili allo sviluppo economico del paese.

Per questa ragione gli accordi interconfederali sulla riforma della contrattazione collettiva tengono conto di questa diversità ed importante sarebbe stata una loro valorizzazione nel documento, che, invece, richiama ancora incentivi alla riforma della contrattazione collettiva, quasi che nulla fosse accaduto.

3.14.6. - Contrasto alla povertà

Quanto alla Legge delega per il **contrasto alla povertà**, approvata nel marzo 2017, che autorizza il Governo ad introdurre il Reddito di Inclusione (REI), come misura nazionale di contrasto alla povertà, si ritiene che la sua attuazione debba essere realizzata, da un lato, con l'obiettivo di consentire gradualmente l'accesso di queste categorie di persone ai diritti di cittadinanza e, dall'altro, valutando attentamente anche gli effetti distorsivi che una tale misura assistenziale è in grado di innescare.

Nel documento governativo ci si pone l'obiettivo di ampliare la platea dei beneficiari per un totale di 1 milione e 770 mila persone: si ritiene che nell'ambito di questa platea vadano realizzato un *favor* per i soggetti anziani, gli inabili al lavoro e altre categorie similari comunque meritevoli di protezione; mentre un percorso, alternativo, finalizzato all'inclusione sociale va realizzato per i giovani e tutti coloro che sono in età lavorativa.

Inoltre, allo scopo di rendere efficace la misura di sostegno al reddito si ritiene che essa vada adeguatamente sviluppata in collegamento con il sistema delle politiche attive del lavoro e i servizi per l'impiego, prestando attenzione ai fenomeni sociali che in genere si annidano in questa forme di assistenza, quali il lavoro nero, lavoro sommerso, caporalato, ecc.

3.14.7. - Misure in materia previdenziale

Sul versante pensionistico, va innanzitutto sottolineata la riduzione dell'incidenza della spesa pensionistica sul PIL, che scende dal 15,7% del 2015 al 15,4% del 2020 e ciò per effetto della riforma Fornero, che genererà minore spesa in rapporto al PIL per circa 20 punti percentuali fino al 2050. Tali dati vanno nella direzione della sostenibilità auspicata anche dalla Commissione Europea con riferimento ai regimi pensionistici obbligatori.

In coerenza con questi obiettivi, in occasione della Legge di Bilancio per il 2017, R.E TE. Imprese Italia ha già avuto modo di apprezzare lo sforzo compiuto dal Governo per introdurre rimedi all'allungamento dell'età pensionabile introdotto con la riforma del 2011. Le criticità determinatesi a seguito della Legge 214 hanno avuto effetti sia sui lavoratori in servizio, che hanno visto prolungarsi la propria

vita lavorativa, sia sulla competitività delle le imprese. L'Anticipo finanziario a garanzia pensionistica (c.d. **APE volontaria**), di cui si attendono a breve i decreti istitutivi, può pertanto rivelarsi uno strumento che va nella giusta direzione, tenendo debitamente conto dell'attenzione del Governo a non introdurre elementi di disequilibrio del sistema e della natura peraltro sperimentale della norma.

Qualora la misura risultasse interessante per la platea dei lavoratori coinvolti (con più di 63 anni di età) si otterrebbero gli attesi effetti positivi in termini di ricambio generazionale.

In tale ottica, è condivisibile anche l'ampliamento della platea delle beneficiarie della cosiddetta "**opzione donna**".

Con riferimento alla c.d. **Ape sociale**, l'indennità prevista per alcune categorie di lavoro disagiato, si fa rilevare anche in questa occasione la disparità di trattamento configurata dalla disciplina in esame a causa dell'esclusione, a parità di mansioni, del lavoro autonomo.

Anche in relazione all'istituto della rendita integrativa temporanea anticipata (c.d. **RITA**), con il quale è consentita ai soggetti in possesso dei requisiti dell'APE l'anticipazione delle prestazioni della previdenza complementare, si rilevano gli aspetti positivi conseguenti all'introduzione di elementi di flessibilità nel sistema, specie tenendo conto dell'intenzione dichiarata dal Governo di rafforzare il secondo pilastro della **previdenza integrativa**.

A quest'ultimo riguardo resta auspicabile l'introduzione di adeguate forme di incentivazione fiscale ed in tal senso è positiva la volontà espressa nel Programma Nazionale di Riforma di sviluppare ulteriormente il sistema di previdenza complementare in Italia, con l'obiettivo di contribuire ad una copertura previdenziale più efficace per i pensionati futuri attraverso una migliore integrazione tra pilastro pubblico e integrativo.

Inoltre i Fondi Pensione Negoziali in particolare possono essere potenti *driver* di sviluppo – grazie ad un'allocazione del risparmio più efficiente ed orientata al lungo periodo - ma per esserlo non vanno indeboliti mettendone continuamente in discussione il sistema di regole ma messi invece al centro di un'idea di *welfare*

condivisa, garantendo la certezza delle norme ed assegnando loro una visione di lungo periodo che è vitale per il futuro della previdenza e del paese.

Le misure di detassazione dei rendimenti derivanti da investimenti di lungo periodo effettuati da Fondi Pensione ed investitori istituzionali, descritte nel Programma Nazionale di Riforma, possono contribuire a rafforzare il legame tra risparmio privato ed investimenti orientati alla crescita ed allo sviluppo del sistema delle imprese. Si tratta di una opportunità che, senza condizionamenti, i Fondi Pensione possono liberamente cogliere mantenendo sempre presente, però, la loro natura previdenziale, che richiede una politica di investimento orientata a raggiungere il migliore equilibrio tra rendimenti attesi dagli iscritti e contenimento massimo dei rischi.

Il DEF pone costantemente l'attenzione sul preoccupante fenomeno dell'invecchiamento progressivo della popolazione italiana, e della conseguente spesa per prestazioni assistenziali che ne deriva. A questo proposito, R.E TE. Imprese Italia ritiene improrogabile un intervento di razionalizzazione delle prestazioni di natura assistenziale, anche attraverso una più definita distinzione tra trattamenti di natura previdenziale e assistenziale.

3.14.8. - Sanità

Per quanto riguarda la spesa sanitaria si segnala un andamento di riduzione progressiva della sua incidenza sul PIL fino al 2020 e poi di lenta crescita nei successivi quarant'anni. Questo anche per effetto delle politiche di contenimento della spesa e nonostante gli andamenti demografici registrati, che dimostrano la crescente incidenza della popolazione anziana over 65 anni, con effetti non trascurabili sui consumi sanitari attesi. A fronte di tale andamento va però sottolineato come la spesa sanitaria privata presenti invece un trend di crescita molto accentuato. La spesa sanitaria direttamente posta in carico alle famiglie è, infatti, pari ormai a 34,5 miliardi, l'80% dei quali non intermediati. Risulta pertanto evidente l'esigenza di adottare misure fiscali che incentivino i Fondi Sanitari Complementari che, senza sostituirsi al Sistema Sanitario Nazionale, possono efficacemente integrarne le funzioni. I Fondi Sanitari contrattuali rivestono, infatti, un ruolo decisamente strategico per lo sviluppo di un sistema di

welfare integrato pubblico e privato, poiché operano secondo i medesimi principi fondanti del primo pilastro (equità ed universalità) e costituiscono pertanto lo strumento idealmente più prossimo per il completamento del sistema.

3.14.9. - Sostegno alla famiglia e welfare

Le misure già introdotte in favore delle famiglie, per le quali sono state destinate risorse (0,6 miliardi nel 2017 e 0,7 miliardi circa per ciascun anno dal 2018 al 2020) per finanziare diverse misure, tra le quali l'assegno una tantum di 800 euro per i nuovi nati e i voucher di 1000 euro per il pagamento delle rette degli asili nido e per il supporto dei bambini al di sotto dei tre anni affetti da gravi patologie croniche, continuano a mancare di natura strutturale e sistemica.

È auspicabile, su questo tema, che gli impegni di spesa siano destinati al finanziamento di interventi diretti a famiglie in stato di comprovato bisogno e di impianto strutturale e non episodico.

Il tema del welfare è in ogni caso da considerare centrale per attuare politiche di sviluppo e coesione sociale del sistema Paese che siano allo stesso tempo sostenibili economicamente ed efficaci. Per fare ciò occorre sostenere il ruolo che già svolgono e che possono ulteriormente

Parliamo di bisogni fondamentali come la previdenza e la salute, la conciliazione vita-lavoro, la formazione, il sostegno all'istruzione, la sicurezza, gli ammortizzatori sociali, l'inclusione lavorativa. Ma ci sono anche nuovi e crescenti bisogni delle famiglie, cui si deve fare fronte.

Occorre pertanto confermare ed ampliare con determinazione la politica già intrapresa di incentivazione fiscale a favore dei programmi di welfare contrattuale.

Sbilanciamoci!
Per un'Italia capace di futuro

www.sbilanciamoci.org
www.sbilanciamoci.info
controfinanziaria.sbilanciamoci.org

Audizione 18 aprile 2017 di Sbilanciamoci!
presso le Commissioni Bilancio di Camera e Senato

Note su Documento di Economia e Finanza 2017

Il Bes nel Documento di economia e Finanza

Il Documento di Economia e Finanza (DEF) 2017 prevede un nuovo allegato ("Il Benessere equo e sostenibile nel processo decisionale") che introduce nei documenti di bilancio alcuni indicatori di benessere e, per la prima volta, una proiezione dei relativi dati per i prossimi 3 anni considerando tanto la situazione a legislazione vigente (tendenziale) quanto quella in seguito alle misure previste dal DEF (programmatico).

Si tratta di un risultato importante in primo luogo per Sbilanciamoci!, che formulava proposte in questo senso già dal 2010. Tali proposte hanno poi preso forma in una proposta di legge trasversale ai gruppi parlamentari (primo firmatario Giulio Marcon) poi inserita nella legge di riforma del bilancio dello stato (163/2016).

Il DEF non è nuovo alla presenza di indicatori di benessere: in particolare il Programma Nazionale di Riforme contiene gli indicatori della Strategia Europa 2020 (occupazione, povertà, innovazione e ambiente). Ma in questo caso, **con la stima dei valori tendenziali e programmatici**, il Governo è tenuto a **quantificare l'impatto atteso sugli indicatori in questione delle misure previste dal DEF**.

Sono stati inseriti solo 4 (su un totale di 130) indicatori che, tra quelli del BES, avevano la caratteristica di poter immediatamente entrare nei modelli di simulazione usati abitualmente dal MEF. Gli indicatori adottati sono:

- **il reddito medio disponibile aggiustato pro-capite;**
- **un indice di diseguaglianza del reddito (il rapporto interquintilico);**
- **il tasso di mancata partecipazione al lavoro;**
- **le emissioni di gas climalteranti.**

Si tratta di misure certamente rilevanti per la misurazione del benessere, ma ancora insufficienti.

Ci sono decine di indicatori di benessere per i quali è possibile costruire modelli di previsione: è quindi lecito aspettarsi che in futuro entrino a far parte di questo monitoraggio.

Ciò che sconcerta maggiormente è l'affermazione secondo la quale l'andamento dei quattro indicatori considerati evidenzierebbe un "sostanziale miglioramento" e "in particolare un calo significativo della diseguaglianza" che sarebbe frutto della crescita dell'occupazione e dell'efficacia delle misure adottate in materia fiscale (80 euro in busta paga e taglio della Tasi, e Jobs Act. Uno studio condotto da Irpet documenta il contrario.

Ciò testimonia la necessità che il **monitoraggio degli indicatori di benessere sia svolto anche da organismi indipendenti dal Governo** per evitare che sia da questo usato strumentalmente per

giustificare le proprie scelte di politica economica più che per monitorare l'impatto delle politiche pubbliche sul benessere dei cittadini.

Target Europa 2020
Il Programma Nazionale di Riforme illustra in un'appendice i target della Strategia Europa 2020 sia quanto agli obiettivi europei che a quelli definiti per i singoli paesi.
Peccato che la tavola contenuta in appendice non confronti gli obiettivi definiti per l'Italia per il 2020 con i dati ufficiali nazionali più aggiornati ad es. su tasso di occupazione, investimenti in ricerca e sviluppo e indice di povertà.

Considerazioni generali sull'impianto del Def e del Programma Nazionale di Riforme
Con questo Def il Governo **sostanzialmente prende tempo** e rinvia al prossimo autunno parecchi nodi da sciogliere.
Il Governo afferma che la politica di bilancio ha dato priorità agli interventi che favoriscono investimenti, produttività e coesione sociale. Compie una valutazione ottimistica dell'andamento dell'economia indicando come risultato positivo una crescita tendenziale dell'1,1% del Pil nel 2017 e dell'1% per gli anni 2018-2020, trascurando di evidenziare che quest'ultima è rivista al ribasso ed è inferiore a quella dei principali paesi europei.
In realtà **il Def 2017 esprime una sostanziale continuità con le politiche adottate dai Governi precedenti**. La ripresa dell'economia resta ancora affidata al volume delle esportazioni, nonostante lo stesso Governo riconosca la forte instabilità dell'attuale quadro internazionale. Il rilancio degli investimenti pubblici resta un auspicio, si punta tutto sugli investimenti privati e sulla riduzione delle tasse per le imprese.
Il Def riconferma del resto l'adesione del governo **all'approccio di bilancio europeo, centrato su politiche di austerità, tagli di tasse, tagli di spesa pubblica e sostegno ai profitti**, approccio responsabile della disastrosa situazione economica dell'Europa.
Mancano una presa d'atto del fallimento delle politiche fin qui perseguite, un riorientamento delle politiche economiche che punti al superamento dell'austerità, la capacità di finalizzare le risorse in direzione di uno sviluppo economico che offra vero benessere e progresso sociale. Si opta da un lato per **provvedimenti per il mercato e le imprese** nella speranza che il privato faccia ripartire gli investimenti, dall'altro per il programma di **liberalizzazioni** (assicurazioni, poste e telecomunicazioni, energia elettrica, mercato del gas e dei carburanti, professioni, farmacie e servizi bancari) e di **privatizzazioni** delle società controllate dallo Stato e del patrimonio immobiliare pubblico, con l'obiettivo di conseguire entrate pari ad almeno lo **0,3 per cento del PIL**.
Il Governo prosegue la sua politica di privatizzazioni per far fronte a problemi di liquidità omettendo di evidenziare che il contributo che **apporta alla riduzione del debito è minimo** laddove la dismissione degli immobili pubblici si traduce spesso in nuovi costi aggiuntivi per lo Stato.

Il Governo fa una valutazione altrettanto ottimistica dell'occupazione: ma il dato tendenziale fornito dallo stesso Governo nel Def si attesta su un 57,9% per il 2017 e sul 59,5% per il 2020 di fronte a un obiettivo nazionale fissato al 67% di Europa 2020.
Il Tasso di disoccupazione programmato è dell'11,6% per il 2017, dell'11,4% per il 2018 e del 10% per il 2020 (ancora di 3,2 punti in più rispetto a quello del 2008).

Resta l'obiettivo del pareggio di bilancio nel 2019. Non si rinuncia alle politiche di austerità pur avendo chiesto e ottenuto dall'Europa maggiore flessibilità per tre anni consecutivi. Il Governo anche riguardo **all'Europa** usa la retorica: annuncia un impegno per una riforma delle istituzioni e

delle politiche europee a vantaggio della crescita economica, dell'occupazione e dell'inclusione sociale, ma tace sul Fiscal Compact e sulla scadenza dell'1 gennaio 2018. In compenso ha firmato una dichiarazione come quella del 25 marzo che profila un'Europa armata tutta centrata **sulle politiche di difesa, di sicurezza, di controllo delle frontiere e di cooperazione con i paesi terzi unicamente finalizzata a bloccare i flussi migratori**.

Impatto finanziario 2016-2020

Le minori entrate sono calcolate in **42,7 miliardi** di euro su cui pesano come un macigno le risorse destinate a disattivare le clausole di salvaguardia (**valgono 19,6 miliardi per il 2018 e 23 miliardi nel 2019**); queste dovrebbero essere sostituite da nuove misure sul lato della spesa e delle entrate. Il Governo non spiega però quali, limitandosi a rievocare le tradizionali ricette di **lotta all'evasione fiscale e spending review** (con un impatto stimato di -0,2% sul Pil), prendendo tempo e rinviando alla definizione della legge di bilancio 2018. Per altro abbiamo appreso nelle ultime ore che proprio sulla disattivazione delle clausole di salvaguardia il Governo è diviso: vi sarebbe al vaglio infatti la scelta di aumentare l'Iva in cambio dell'abbassamento del cuneo fiscale ovvero del costo del lavoro. **Ipotesi che ancora una volta andrebbe a vantaggio delle imprese e a danno dei lavoratori.**

Come anticipato, la riduzione della spesa pubblica non è definita: come ogni anno**,** il Governo evoca l'esigenza di una strategia organica di revisione della spesa pubblica. Per quanto riguarda il passato il Governo documenta risparmi pari a 25 md per il 2016 e a 29 md per il 2017 le cui voci principali sono: la rideterminazione del livello di finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard, la quota parte delle economie accertate per le salvaguardie pensionistiche non destinate a finanziare interventi all'interno dello stesso settore previdenziale e gli interventi di razionalizzazione della spesa dei Ministeri. Per il futuro annuncia "una nuova fase della spending review più selettiva", ma non fornisce dettagli.

1/4 delle maggiori uscite, calcolate in 87,7 miliardi, sono determinate dai 20 miliardi destinati alle banche in crisi.

A infrastrutture, trasporti, difesa del suolo e ricerca vanno invece decisamente meno risorse, in media **2,9 miliardi l'anno.** Al **Rei e alle altre misure frammentate di contrasto alla povertà** sono destinati 1,2 miliardi nel 2017 e 1,7 nel 2018.

Sistema bancario e finanziario

All'interno del Programma Nazionale di Riforma del DEF 2017, il paragrafo II.3 è dedicato al sistema bancario e finanziario.

Il governo rivendica la riforma di Popolari e BCC e l'obiettivo di avere "Banche più grandi, forti e trasparenti". E'difficile capire quali motivazioni spingano nella direzione di banche di sempre maggiore dimensione, così come è difficile capire il perché dell'urgenza di una riforma di Popolari (addirittura per Decreto) e BCC, quando poco o nulla viene fatto per le banche S.p.A. Solo per fare un esempio, diverse proposte di Legge riguardanti la separazione tra banche commerciali e di investimento sono all'esame della Commissione Finanze della Camera. Un tema di importanza fondamentale, ma sul quale non si trova traccia nel testo del PNR. Eppure gli stessi rapporti commissionati dalle istituzioni europee segnalano come tale separazione sarebbe un passo fondamentale per evitare il ripetersi di una crisi come quella del 2007-2008.

Anche guardando qui da noi, da un giorno all'altro è stato necessario stanziare 20 miliardi di euro di debito aggiuntivo per correre al capezzale soprattutto di Monte Paschi, non certo di banche di piccole dimensioni. Ancora, secondo i dati di Banca d'Italia, il 70% delle sofferenze è in mano al 3% dei debitori.

E'incomprensibile come si continui a ragionare su un modello bancario "a taglia unica", con regole cucite su misura per i gruppi di maggiore dimensione. Secondo Sbilanciamoci! sarebbe al contrario necessario, in un'ottica di reale riforma del sistema bancario, ragionare su come **tutelare ed espandere la "biodiversità bancaria" per rispondere a diverse esigenze.** Un artigiano e una multinazionale non hanno gli stessi bisogni finanziari, e in questi anni di *credit crunch* spesso le BCC sono quelle che più hanno risposto ai bisogni sul territorio.

E' sicuramente condivisibile la proposta di intervenire sulla vendita di prodotti rischiosi (il PNR si riferisce soprattutto alle obbligazioni), ma sembra il proverbiale caso di chiudere la stalla dopo che i buoi sono scappati. Davvero tra Banca d'Italia, Consob e controlli vari era impossibile accorgersi qualche anno fa che le banche vendevano prodotti rischiosi e inadatti anche a piccoli risparmiatori a digiuno di finanza? Possibile che nessuno si sia accorto che la MIFID era inutile per colmare l'asimmetria informativa tra cliente e banca? E su tali questioni, come intende muoversi il Governo?

Intervenire oggi sulla vendita di obbligazioni appare per lo meno tardivo, e anche poco efficace, tenendo conto che dopo l'approvazione della normativa "bail in" in cui azionisti e obbligazionisti sono chiamati a pagare le eventuali perdite di una banca in crisi - e dopo il crollo della fiducia legato ai casi di Banca Etruria e dintorni - l'acquisto di obbligazioni bancarie presso il grande pubblico è già oggi estremamente ridotta.

Ricerca e sviluppo

Il Governo enfatizza nel Def gli investimenti in ricerca e sviluppo e l'impatto del Piano Industria 4.0. ma il nuovo Piano Nazionale per la Ricerca (di seguito PNR) 2015-2020 prevede finanziamenti a favore del personale per la ricerca per circa **1 miliardo di euro** in tre anni; **risorse insufficienti a conseguire l'obiettivo Europa 2020** relativo all'intensità di R&S per i limiti di spesa introdotti dalle politiche di austerità.

Le politiche di sostegno alla ricerca privilegiano **finanziamenti indiretti** inadatti a promuovere programmi di ricerca strategici e a sviluppare nuove aree di R&I.

Sono previsti programmi da circa **520 milioni di euro** (nel periodo 2017-2020) per attrarre ricercatori dall'estero. Resta significativo il grande problema della "fuga dei cervelli" (circa 50mila i ricercatori occupati all'estero secondo stime non ufficiali) che non trovano lavoro nel settore pubblico e poco lavoro nelle imprese.

Il Governo conta, per rilanciare la ricerca, su una maggiore capacità di utilizzo dei fondi comunitari (Horizon 2020) ma ad oggi **l'Italia è quintultima nell'Unione Europea** per il tasso di successo dei propri progetti di ricerca.

Di fatto in Italia, l'innovazione orientata alla domanda è stata frenata dall'austerità. I fondi del nuovo Programma Nazionale di Ricerca non fanno fronte all'esigenza di creare e stimolare mercati di beni e servizi innovativi attraverso politiche imperniate sulla domanda.

Gli interventi di riduzione dell'onere fiscale per le imprese, la "semplificazione" degli iter decisionali, il Jobs Act adottati in questi anni non solo hanno penalizzato la tutela dei lavoratori, ma sono stati indiscriminati e non finalizzati a sostenere i settori ad alto contenuto tecnologico né le attività più innovative.

Infine le politiche proposte **eludono i problemi dei dottorandi,** le loro esigenze di sostegno al reddito e le loro prospettive di lavoro.

Lotta contro la povertà

Il Governo rivendica il varo del Reddito di Inclusione che nel 2017 avrebbe una platea "di oltre 400mila nuclei familiari, circa 1 milione e 770mila persone". Le disponibilità per finanziare il provvedimento sono pari a **1,030 mld** di euro per il 2017 e a **1,054 mld** a decorrere dal 2018.

Secondo le indiscrezioni sui contenuti del decreto attuativo, la misura sarà rivolta alle famiglie, **al di sotto della soglia dei 6000 euro di ISEE** e con un Indicatore della situazione reddituale al di sotto di 3000 euro. L'importo sarà differenziato in base al reddito familiare e dipenderà dal numero dei componenti del nucleo familiare. Ma le risorse stanziate, se fosse confermato il tetto dell'importo mensile del Rei a 485 euro mensili, coprirebbero solo circa 1/4 del **milione e 600mila di famiglie italiane** che si trovano in condizioni di povertà assoluta. Dati i requisiti previsti, che privilegiano le famiglie numerose con un figlio minore o una persona disabile, i single, le famiglie senza figli e gli anziani ne saranno in gran parte esclusi.

Risorse per fondi sociali?
Il Governo ha promesso di reintegrare le risorse per il Fondo per le politiche sociali e quelle per la Non autosufficienza, tagliate a seguito dell'accordo siglato il 23 febbraio 2017 in Conferenza Stato-regioni per "garantire il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica". Si tratta di 211 milioni di euro per il FNPS e di 50 milioni di euro per il FNA. Nel Def queste risorse non sono previste.

Migranti
Il Def 2017 rivede la stima per la la spesa per il soccorso, l'assistenza sanitaria, l'alloggio e l'istruzione dei minori non accompagnati in 3,6 miliardi per il 2016 (0,22% Pil), in 4,2 miliardi per il 2017 (0,25%) prefigurando la possibilità che possa raggiungere i 4,7 miliardi di euro. E rivendica i due decreti recentemente convertiti in legge su immigrazione e sicurezza.
L'approccio è anche in questo caso profondamente sbagliato. Le migrazioni forzate che hanno coinvolto il nostro paese negli ultimi anni sono viste con la lente della spesa pubblica, dell'ordine pubblico e della sicurezza. **I diritti delle persone semplicemente scompaiono.**

Le proposte di Sbilanciamoci!

Bes: ampliare il numero di indicatori BES utilizzati per valutare l'andamento delle politiche pubbliche e prevedere che al monitoraggio del Mef si affianchi quello di organismi indipendenti dall'esecutivo. Tra gli indicatori utilizzabili vi sono **la speranza di vita o le cause di morte, i livelli di istruzione, gli abbandoni scolastici e l'accesso all'università, l'incidenza di lavoratori con bassa paga, il tasso di povertà, la cura del paesaggio e la cementificazione del territorio, le aree a rischio idrogeologico o quelle protette, la spesa in ricerca e sviluppo, l'accessibilità dei servizi sociali.**

Target Europa 2020. Aumentare **l'informazione e la trasparenza** della situazione economica e sociale italiana rapportando ai Target di Europa 2020 gli ultimi dati statistici ufficiali disponibili almeno sinché non sarà garantito un più esaustivo e corretto utilizzo degli indicatori BES.

Finanza pubblica. In vista della scadenza del primo gennaio 2018, entro cui l'Unione Europea è chiamata a compiere una valutazione del fiscal compact e in attesa dei risultati del rapporto Ecofin che dovrebbe compiere la revisione dei criteri in base ai quali è fissato il valore del deficit strutturale, Sbilanciamoci! chiede al Governo italiano di **mettere in discussione in sede europea le politiche di austerità e il principio del pareggio di bilancio**.
In ogni caso Sbilanciamoci! chiede di **non considerare** ai fini del raggiungimento degli obiettivi di bilancio **la spesa sociale.**

Redistribuzione del carico fiscale a parità di gettito per combattere le diseguaglianze

Sbilanciamoci! chiede di ridurre le diseguaglianze con una riforma fiscale improntata all'equità e alla progressività, provvedimenti finalizzati ad arginare i poteri della finanza, strumenti di sostegno al reddito strutturali. Come?
Con una **manovra Irpef redistributiva** per aumentare la progressività dell'imposta sul reddito. Con l'introduzione di una **patrimoniale progressiva** che assorba anche l'Imu esentando la piccola proprietà. Con **l'estensione della Tassa sulle Transazioni Finanziarie** e **l'introduzione di una Digital Tax sulle imprese del digitale con sede all'estero.**

Economia al servizio del benessere delle persone.
Sbilanciamoci! torna a chiedere al Governo e al Parlamento di:

- Rilanciare l'economia con un **forte intervento pubblico mirato**, capace di avviare una nuova politica industriale orientata a un modello di sviluppo ecosostenibile, redistribuire il reddito e il lavoro, generare nuova occupazione stabile e, per questa via, rilanciare la crescita.
- Un piano per il lavoro con il **rilancio dell'occupazione anche pubblica** nei settori strategici capaci di trainare l'occupazione e lo sviluppo del sistema: infrastrutture, energie rinnovabili, risanamento ambientale, informatizzazione, ricerca.
- **Riorientare e riqualificare la spesa pubblica** finalizzandola al rilancio e ad uno sviluppo equilibrato dell'economia e dell'occupazione, alla redistribuzione della ricchezza e del reddito, al contrasto della povertà e delle diseguaglianze, alla salvaguardia dei diritti sociali e dell'ambiente.

Investire nel sociale per proteggere le persone
Rilanciare quelle componenti di spesa pubblica che, lungi dall'essere un mero costo, sono costitutive della produttività generale del sistema e creano occupazione: **politiche abitative; spesa sociale; istruzione; politiche di accoglienza e inclusione sociale dei migranti.**
Sbilanciamoci! chiede inoltre l'introduzione di una forma strutturale e davvero universale di sostegno al reddito.

Migranti. CPR, limitazione del diritto di asilo e della tutela giurisdizionale dei richiedenti asilo, barricamento delle frontiere e cooperazione internazionale piegata al blocco delle migrazioni, aumento di risorse per eseguire i rimpatri forzati: le misure previste nei due decreti convertiti in legge su immigrazione e sicurezza sono scelte sbagliate e fallimentari: sbagliate perché ledono un diritto fondamentale come quello all'asilo; fallimentari perché lungi dall'assicurare un governo migliore e più efficiente delle migrazioni, danneggiano anche la finanza pubblica.
Servirebbero invece un **sistema ordinario di buona accoglienza su base nazionale**, una pressione sull'UE per **politiche di asilo condivise** e la **riforma del regolamento Dublino 3** nella direzione giusta, che preveda la cancellazione dell'obbligo di chiedere asilo nel primo paese europeo di arrivo, **l'apertura di corridoi umanitari per i richiedenti asilo** e di **canali di ingresso legale per i migranti in cerca in lavoro.**
Per una maggiore **sicurezza nei quartieri delle nostre città** servirebbero invece interventi di inclusione sociale e investimenti consistenti per il recupero delle periferie anziché l'ampliamento dei poteri dei Sindaci in materia di sicurezza e mantenimento dell'ordine pubblico.

Per i dettagli sul complesso delle proposte elaborate dalla campagna a partire dall'analisi della Legge di Stabilità 2017 rinviamo al Rapporto Sbilanciamoci! 2017 consultabile qui: http://controfinanziaria.sbilanciamoci.org/

Documento dell'Unione Generale del Lavoro di analisi del Documento di economia e finanza 2017

Audizione Commissioni congiunte Bilancio di Senato e Camera dei deputati del 18 aprile 2017

UGL

UNIONE GENERALE DEL LAVORO

Documento dell'Unione Generale del Lavoro di analisi del DEF 2017

Audizione Commissioni congiunte Bilancio di Senato e Camera dei deputati del 18 aprile 2017

L'impressione che si trae è quella di aver perso una Legislatura; cinque anni nei quali non sono state poste le basi per un vero e strutturale rilancio del sistema Paese, necessario alla luce di alcuni ritardi storici, su tutti quelli accumulati dalle regioni meridionali, e dei devastanti effetti della doppia crisi economica.

L'affermazione che l'economia italiana si sia avviata verso un sentiero di graduale ripresa è, sotto il profilo formale, corretta, ma non tiene conto di quanto nel frattempo è stato messo in campo dai nostri partner europei, i quali sono a tutti gli effetti dei competitor e non degli alleati.

Dal 2007 al 2015, il prodotto interno lordo italiano è cresciuto in termini assoluti di appena 35,9 miliardi di euro; nello stesso periodo, quello tedesco si è incrementato di quasi 520 miliardi, quello del Regno Unito di 343 miliardi, quello francese di oltre 235 miliardi.

Sono indubbiamente lontane le dispute degli anni '80 sul posizionamento del nostro Paese all'interno delle economie maggiormente sviluppate.

La ridotta crescita del prodotto interno lordo (ai ritmi indicati dal governo, da qui al 2020, il gap con la Germania e gli altri principali partner europei è destinato a dilatarsi, piuttosto che a ridursi) rende insostenibile il peso del debito e la percezione che si ha dello stesso.

Nel 2007, il debito pubblico italiano è di appena 6 miliardi di euro superiore a quello tedesco; nel 2015, la distanza è aumentata, ma non di molto, salendo a 14 miliardi, eppure l'idea che si ha dei due Paesi è profondamente diversa, alla luce della differente crescita del prodotto interno lordo.

Correttamente, però, il prodotto interno lordo in sé non misura completamente lo stato di salute di un'economia complessa, come il governo fa notare, rivendicando il fatto di essere il primo Paese avanzato ad inserire nella legge di contabilità un indicatore del benessere (per inciso, l'introduzione di un indicatore di benessere equo e solidale è assolutamente condivisibile; questa Organizzazione sindacale, peraltro, ha contribuito a definire un quadro di analisi, sostenendo l'iniziativa del Cnel, quel Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro che gli italiani non hanno voluto cancellare, rigettando il referendum costituzionale del 4 dicembre 2016).

Ed allora, la questione lavoro è da porre al centro dell'attenzione.

Fra il 2006 e il 2015, gli occupati in Germania sono aumentati di oltre 2,5 milioni di unità; nello stesso periodo, in Italia sono calati di oltre 400mila unità. I disoccupati sono cresciuti ad oltre tre milioni di unità, con un incremento di un milione e mezzo, all'incirca lo stesso quantitativo, però in diminuzione, della Germania.

Il reddito reale di una famiglia con una sola entrata e due figli a carico, fra il 2006 e il 2015, è calato in Italia dello 0,2%, a fronte di una crescita in Germania di quasi otto punti percentuali.

Complice una pressione fiscale con pochi uguali, il reddito netto per ora lavorata è in Italia di appena 14,4 euro, livello fra i più bassi in Europa, ad esclusione dei Paesi neocomunitari, a fronte di una media fra i partner storici superiore ai 20 euro.

La poca crescita, peraltro non equamente distribuita sul territorio nazionale, accompagnata da alcune scelte del governo (si pensi, ad esempio, alla vicenda degli 80 euro, nella quale, oltre al caso degli incapienti, non si è tenuto conto del reddito familiare, ma di quello individuale, con il risultato che una famiglia monoreddito di poco superiore a 26mila euro e figli a carico non ha avuto alcun beneficio) e dagli effetti della crisi sull'occupazione, ha prodotto un incremento esponenziale delle persone a rischio povertà (nel 2015, quasi 17,5 milioni), comprese quelle in condizioni di grave deprivazione (circa sette milioni, quasi il doppio rispetto al 2006).

In un tale scenario, il governo, in continuità con il precedente esecutivo, rivendica una serie di misure e riforme messe in campo.

Al di là del contenuto dei singoli provvedimenti, rispetto ai quali questa Organizzazione sindacale non ha mai fatto mancare il proprio contributo critico e motivato, il filo conduttore è sovente il lasso di tempo fra annuncio e concretizzazione.

L'elenco potrebbe essere lungo, ma è sufficiente fare alcuni esempi per evidenziare lo iato esistente.

La riforma del lavoro, il cosiddetto Jobs act (il quale, ad onor del vero, prevedeva una serie di piani industriali in alcuni settori strategici, dei quali non vi è largamente traccia), dopo la legge delega del 10 dicembre del 2014, è partita dalla coda, permettendo prima il licenziamento (decreto legislativo 4 marzo 2015, numero 23; l'introduzione del contratto a tutele crescenti ha fortemente depotenziato l'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori) e soltanto in un secondo momento, con il decreto legislativo 14 settembre 2015, numero 150, avviando un faticoso e complesso percorso di politiche attive, con la costituzione dell'Agenzia nazionale per le politiche attive, ancora oggi un soggetto per molti versi marginale. Tutto questo mentre i centri per l'impiego, travolti dalla

frettolosa riforma delle province, vivono in un perenne stato di incertezza e fortemente sottodimensionati in termini di risorse umane e finanziarie.

Nel frattempo, il disegno di legge sul lavoro autonomo è oltre un anno che ha avviato il proprio iter parlamentare; presentato dal governo l'8 febbraio 2016 al Senato, è ora di nuovo a Palazzo Madama dopo l'approvazione con modifiche della Camera dei deputati. Il ritardo, più che ai vincoli derivanti dai regolamenti parlamentari, è imputabile ai contrasti interni allo stesso esecutivo.

Peggio sta andando al disegno di legge in materia di informazione, consultazione dei lavoratori e definizione di misure per la democrazia economica, il quale disegno di legge, seppur non formalmente del governo, affronta un tema, quello dell'attuazione dell'articolo 46 della Costituzione sulla partecipazione dei lavoratori, contenuto anche nella famosa e-news del precedente Presidente del Consiglio dei ministri.

Il disegno di legge in questione è stato comunicato alla Presidenza del Senato il 19 settembre 2013; dopo due cicli di audizioni, il relatore, che è anche il Presidente della Commissione lavoro, senatore Maurizio Sacconi, ha presentato un nuovo testo il 9 aprile 2014, al quale è seguito un terzo ciclo di audizioni dal marzo del 2015, terminato il quale si è fissato prima al 16 giugno e poi al 18 dello stesso mese il termine per la presentazione degli emendamenti, salvo la decisione di rinviare il tutto a data da definirsi.

Da allora, anche per la più o meno manifesta opposizione di parte della maggioranza parlamentare, il disegno di legge è miseramente parcheggiato in Senato, anche se, proprio dall'approvazione di norme attuative dell'articolo 46 della Costituzione, potrebbero derivare migliori e più efficienti relazioni industriali, pre-condizione fondamentale per rafforzare la produttività, quanto meno del fattore lavoro.

La legge delega in materia di riforma della pubblica amministrazione data 7 agosto del 2015; gli ultimi cinque decreti legislativi sono stati approvati nel Consiglio dei ministri del 24 febbraio 2017, mentre sono già in discussione i correttivi, in particolare al provvedimento sulle società partecipate. I benefici per il cittadino, se mai ci saranno, potranno essere visibili fra qualche anno; nel frattempo, il pubblico impiego continua ad essere penalizzato per il mancato rinnovo dei contratti collettivi (l'annunciato tentativo di recuperare risorse per assicurare un incremento medio di 85 euro non è sufficiente a compensare la perdita di potere d'acquisto accumulata dal 2009) e per la pressoché totale assenza di politiche occupazionali, cosa che ha portato ad una crescita dell'età media del personale dipendente, anche in settori, quali la sicurezza e la salute, dove, viceversa, un ricambio generazionale è utile e necessario. Per inciso, anche nel caso della

riforma della pubblica amministrazione, il governo è partito dalla coda, ampliando le cause di licenziamento del personale, che, stante la carenza di strumentazione a disposizione, spesso non è neanche messo in condizione di assicurare performance adeguate.

Paradossale è la vicenda della cosiddetta Legge annuale per il mercato e la concorrenza; il disegno di legge governativo è stato presentato alla Camera dei deputati il 3 aprile 2015, con approvazione il 7 ottobre successivo. Il 22 febbraio 2017, nella 10^ Commissione permanente del Senato è stata formulata una richiesta di riapertura dei termini per la presentazione di emendamenti.

Non va meglio ad Industria 4.0. Dopo l'indagine conoscitiva avviata dalla Commissione Attività produttive della Camera dei deputati, l'avvio della cabina di regia è apparso da subito molto difficoltoso, con riunioni convocate e, successivamente, rinviate.

Tutto questo, mentre gli investimenti pro-capite in ricerca e sviluppo in Italia ammontano ad appena 360 euro, molto indietro rispetto agli altri principali Paesi europei, e la riforma della scuola, avviata con la legge delega 13 luglio 2015, numero 107, presenta già forti limiti.

Non è chiaro neanche il destino del programma Casa Italia, lanciato in grande stile nel settembre 2016, ma poi finito nel dimenticatoio, salvo qualche rassicurazione da parte dell'attuale Presidente del consiglio. Parallelamente, è in forte sofferenza pure il piano di ricostruzione delle aree colpite dal sisma del 2016 e dall'ondata di maltempo di gennaio.

Alla pagina 135 del Programma nazionale di riforma, la riduzione delle disparità regionali appare come un obiettivo centrato in seguito alla definizione, nel corso del 2016, dei Patti per lo sviluppo con i presidenti delle otto regioni interessante e i sindaci delle città di Bari, Taranto, Reggio Calabria, Catania, Palermo, Cagliari, Messina e Napoli. È di tutta evidenza che, nella migliore delle ipotesi, la sottoscrizione di un'intesa è eventualmente il passo iniziale di un percorso lungo e complesso che non può essere affrontato se non attraverso dei progetti integrati e trasversali alle aree coinvolte.

L'Unione Generale del Lavoro, con la propria iniziativa Sudact, tenutasi fra il 2015 e il 2016, ha stimato in almeno sessanta miliardi di euro il deficit infrastrutturale da colmare, pure puntando sui fondi europei, rispetto ai quali l'esigenza di migliorare la spesa delle risorse della programmazione 2007-2013 sta avendo come conseguenza un accumulo di ritardo nell'avvio della programmazione 2014-2020. L'impressione che si trae, anche in questo caso, è quella di un Paese strutturalmente in affanno.

L'approvazione del disegno di legge delega sul contrasto alla povertà è arrivato dopo un iter di tredici mesi, iniziato l'8 febbraio 2016 e conclusosi il 9 marzo 2017. L'impegno del Ministro

delegato è quello di arrivare alla presentazione dei decreti attuativi entro maggio. Considerati i tempi di attuazione, le risorse stanziate con la legge 28 dicembre 2015, numero 208 (Legge di stabilità 2016), peraltro sufficienti a coprire una minima parte delle reali esigenze, potranno essere disponibili non prima del prossimo settembre.

È quindi con preoccupazione che si guarda ai contenuti del presente Documento di economia e finanza.

Servirebbe ben altro, ad iniziare da un nuovo rapporto con l'Unione europea, volto ad affermare la dimensione mediterranea della stessa, oggi troppo sbilanciata verso la Germania e, in parte, verso nord.

Ciò si realizza attraverso investimenti mirati nelle aree in ritardo di sviluppo, con l'obiettivo di arrivare alla piena occupazione, e rimettendo al centro la politica economica ed industriale, in un'ottica di sostenibilità, in luogo della dimensione meramente finanziaria, come è stato nei processi di globalizzazione degli ultimi venti anni, cosa che ha portato ad uno stacco con l'economia reale, come si evidenzia chiaramente nel rapporto con il sistema creditizio.

Si tratta di riprendersi degli spazi di sovranità, a tutela della produzione nazionale e per contrastare i fenomeni di delocalizzazione che provocano un progressivo depauperamento del tessuto economico e sociale di un territorio, cosa possibile anche agendo nel rispetto dei Patti europei e dei loro parametri, compreso quello che imporrebbe alla Germania di ridistribuire fra i partner il proprio surplus nella bilancia commerciale, pari a circa 75 miliardi di euro annui.

Su questi temi, l'Unione Generale del Lavoro ha aperto un confronto serrato con i propri quadri dirigenti, con la società civile e con le istituzioni, in vista della propria Conferenza programmatica che si terrà nel mese di maggio, nella convinzione che occorra riflettere attentamente su quale sia il percorso migliore per rimettere in moto il Paese.

In questo senso, dalla manovra che verrà ci si attendono una serie di provvedimenti ineludibili, dagli investimenti nelle aree sottoutilizzate alla definizione di piani industriali nei settori strategici con finalità occupazionali e al fine di mantenere un presidio saldo in comparti decisivi per la competitività del sistema Paese, da un riequilibrio nella tassazione alla riqualificazione della spesa pubblica, passando da una politica di tagli e revisioni lineari ad una più ragionata, anche per quanto attiene alla gestione delle clausole di salvaguardia, dalle risorse per il pubblico impiego all'introduzione di una flessibilità nell'età pensionabile, diversa da quella prospettata con l'Anticipo pensionistico, condizione necessaria per favorire il ricambio generazionale, passando per la scuola, la salute, l'assistenza, la sicurezza, la gestione dei flussi migratori e, più in generale, la

qualità e la quantità dei servizi erogati al cittadino, per i quali, in un'ottica di sussidiarietà, è decisivo il ruolo degli organismi intermedi di rappresentanza e degli enti di loro emanazione, in particolare patronati e centri autorizzati di assistenza fiscale.

Il Documento di economia e finanza e il Programma nazionale di riforma, per loro natura, rappresentano se non il libro dei sogni, quanto meno quello delle buone intenzioni; è in corso d'opera che potrà darsi un giudizio complessivo, fermo restando che non è possibile rimanere fermi ad assistere a cosa succede nel mondo, nella speranza che la congiuntura economica favorisca le nostre esportazioni.

Allegato A

Il tessuto produttivo italiano dopo la crisi

Il Rapporto Istat sulla competitività dei settori produttivi fotografa un Paese uscito dalla seconda recessione (2011-2014) fortemente ridimensionato nel numero delle imprese (-4,6%, oltre 190mila unità in meno) e degli addetti (-5%, circa 800mila unità in meno). Se il settore edilizio perde quasi un terzo del valore aggiunto, non va meglio nella manifattura (-7,2% di imprese e -6,8% negli addetti) e nei servizi di mercato (-4,7% di imprese e -3,3% negli addetti). In controtendenza, i servizi alla persona, l'unico comparto ad aver incrementato il numero delle imprese (5,3%) e degli addetti (5%).

Gli indicatori, in particolare quello sulla sostenibilità economica e finanziaria delle imprese, sembrano far emergere l'impressione che si sia davanti ad una mutazione del sistema produttivo nazionale; non semplicemente una contrazione dei volumi, piuttosto un qualcosa di diverso, frutto di una forte selezione interna fra imprese fragili, con problemi di solidità e/o liquidità, nonostante una redditività sostenibile, imprese in salute ed imprese a rischio, con problemi di redditività, solidità e liquidità. Le imprese in salute, anche se in crescita, rappresentano appena un terzo del totale.

La selezione ha avuto, sta avendo, degli effetti sulla produttività totale dei fattori, aspetto che tiene conto anche della capacità di innovazione, di organizzazione e di gestione aziendale. È qui che si registra una divaricazione fra industria, dove la produttività totale dei fattori è cresciuta durante la seconda recessione del 2,8%, con performance positive in venti comparti su trenta, e servizi, dove, viceversa, la produttività totale dei fattori è calata dell'1,7%, dopo che già era cinque punti percentuali inferiore rispetto all'industria.

Altra divaricazione è fra imprese che esportano e quelle che, invece, sono rivolte esclusivamente al mercato interno; le prime hanno tenuto meglio, a conferma che l'export è una condizione necessaria, anche se non sufficiente, per meglio resistere davanti alle nuove sfide globali.

La crisi ha pesato e sta pesando sulle imprese fino a 9 addetti, mentre la contrazione del valore aggiunto nelle imprese medie (da 50 a 249 addetti) e grandi (da 250 ed oltre addetti) è stata nulla o poco rilevante.

Sotto il profilo occupazionale, è nell'industria che si registra un interessante tasso tendenziale di crescita del monte ore lavorate (+2,7%) e delle posizioni lavorative (+1,3%). Nel complesso, il 27,1% delle aziende manifatturiere incrementa i propri occupati, a fronte di un 20,8% che li

diminuisce. Viceversa, nei servizi il 19,2% delle imprese aumenta il numero di dipendenti, mentre il 31,5% lo riduce.

La riduzione del numero dei dipendenti, sia nella manifattura che nei servizi, ha interessato principalmente il personale meno qualificato. I picchi negativi si registrano nella produzione di altri mezzi di trasporto (circa il 65% delle aziende hanno ridotto il personale) per la manifattura e nelle telecomunicazioni e nei servizi postali e nelle attività di corriere per i servizi, con una riduzione che ha interessato oltre il 90% delle imprese dei rispettivi settori produttivi. Da osservare, però, che le imprese delle telecomunicazioni hanno incrementato la dotazione di personale con alta qualifica professionale (il 60% delle imprese), mentre i servizi postali e le attività di corriere hanno lasciato invariato lo stock di personale con alta qualifica professionale. Nella manifattura, tranne che per il legno e il coke e i prodotti petroliferi, si è genericamente registrato un incremento del personale con alta qualifica professionale, con autoveicoli e farmaceutica al di sopra del 50%.

Volendo, quindi, tracciare un profilo dell'azienda meglio attrezzata per reagire alle sfide globali si evidenziano le seguenti caratteristiche: azienda manifatturiera e non dei servizi, con la sola eccezione dei servizi alla persona, almeno 50 e più dipendenti, giusto bilanciamento fra export e mercato interno, personale qualificato.

Non si tratta di una classificazione asettica, ma di caratteristiche sulle quali l'azione del governo e delle parti sociali può valorizzare lo scenario complessivo.

Allegato B statistico all'analisi del Documento di economia e finanza 2017

Per meglio valutare l'impatto della doppia crisi economica che ha investito il nostro Paese, è utile produrre un confronto fra una serie di indicatori statistici, dal prodotto interno lordo al debito, dalle esportazioni alle importazioni, dall'occupazione alla disoccupazione per finire con la povertà e la spesa in ricerca e sviluppo.

Il confronto permette di fotografare due contesti ben definiti: la situazione pre-crisi (a secondo della disponibilità di dati, l'anno di riferimento è il 2006 e il 2007) e l'oggi (stante la completa disponibilità di dati si è scelto il 2015). I dati, frutto di elaborazione della nostra Organizzazione, sono di fonte Eurostat, tranne per le ore lavorate pro capite, per le quali si rimanda all'Ocse.

La Germania è la prima economica europea (tabella 1); lo era nel 2007, con 2.500 miliardi di euro di prodotto interno lordo, lo è a maggior ragione nel 2015, quando supera i 3.030 miliardi di euro. La distanza fra l'economia tedesca, che cresce nel periodo del 20,67%, e quella dei principali partner (Regno unito: +15,3%; Francia: +12,10%) si dilata in maniera sensibile. Cresce soprattutto il gap dell'Italia, il cui prodotto interno lordo passa da circa 1.610 miliardi a poco più di 1.645 con un incremento di appena il 2,2%. Il prodotto interno lordo dell'Italia nel 2007 era pari al 64% di quello tedesco; nel 2015, è fissato ad appena il 54%.

In generale, si osserva una diffusa crescita percentuale nei Paesi neo-comunitari, pur con delle eccezioni, quali Cipro e Croazia; in valori assoluti, fra i nuovi partner, la crescita più significativa è conosciuta dalla Polonia, con quasi 116 miliardi in più.

Fra il 2007 e il 2015, il debito pubblico è genericamente cresciuto in tutta Europa, da un minimo di circa il 22% in Ungheria ad un massimo del 360% in Lettonia (tabella 2). In termini percentuali, la cresciuta più sostenuta, considerando i Paesi principali, è quella della Spagna, con un incremento del debito pubblico vicino al 180%. Il debito italiano e quello tedesco crescono all'incirca della stessa percentuale, pari al 35%. In valori assoluti, è nel Regno Unito che si registra l'incremento più consistente (+1.392 miliardi di euro); a seguire la Francia (+845 miliardi di euro) e la Spagna (+689 miliardi di euro). Anche in termini assoluti, il debito italiano e quello tedesco aumentano in maniera speculare: 566 miliardi per l'Italia e 558 miliardi per la Germania, con il risultato che la distanza fra le due economie passa da 6 miliardi di euro a 14 miliardi di euro. Le misure di austerity hanno comportato una ridotta crescita del debito pubblico in Grecia.

La conseguenza diretta è un peggioramento diffuso nel rapporto fra debito e prodotto interno lordo (tabella 3). Gli incrementi tendenziali di maggiore rilievo hanno interessato la Lettonia, la

Slovenia e l'Irlanda, tre economie che da sole quotano circa 320 miliardi di euro di prodotto interno lordo. La situazione più critica, però, è quella della Grecia, con il rapporto debito/prodotto interno lordo salito al 177%; a seguire l'Italia con il 132,3%. Nel complesso sono cinque i Paesi sopra al 100%, più Spagna e Francia vicine a tale quota.

Nonostante la crisi economica, le esportazioni sono cresciute dal 2006 al 2015, tranne che in Lussemburgo e in Finlandia (tabella 4). In valori assoluti, gli incrementi maggiori si registrano in Germania (+315 miliardi di euro), in Olanda (+142 miliardi di euro) e in Polonia (+90 miliardi di euro); l'Italia, con quasi 82 miliardi di euro di aumento, è al quinto posto, dietro anche la Spagna. L'export italiano aumenta di circa il 25%, quello tedesco del 35,8%, quello di Francia e Regno Unito del 15,5%.

Meno marcato, viceversa, l'incremento delle importazioni nel periodo 2006-2015 (tabella 5), con quattro Paesi in territorio negativo (Grecia, Cipro, Lussemburgo e Finlandia). Le importazioni tedesche, aumentate del 31,1%, hanno raggiunto i 946 miliardi di euro; a seguire Regno Unito e Francia, rispettivamente con 564 miliardi di euro e poco meno di 516 miliardi di euro. L'Italia, con importazioni che crescono del 4,6%, si posiziona per valori assoluti a quota 368 miliardi di euro, con un incremento rispetto al 2006 di oltre 16 miliardi di euro.

Incrociando i dati di export ed import si ha la bilancia commerciale che nel periodo 2006-2015 non ha avuto un andamento univoco in Europa (tabella 6). Se la Germania tocca un saldo positivo di quasi 252 miliardi, il Regno Unito peggiora ancora di più la sua negativa bilancia commerciale, arrivando a quasi 149,5 miliardi di euro di sbilanciamento. Il calo del prezzo dei carburanti favorisce l'Italia, che, infatti, passa da un saldo negativo di 20 miliardi di euro ad uno positivo di oltre 45 miliardi di euro. I Paesi neo-comunitari migliorano diffusamente i loro saldi, anche se rimangono spesso in territorio negativo, ad eccezione di Repubblica Ceca, Polonia, Slovenia e Slovacchia. Nel complesso, sono sedici i Paesi con saldo negativo, a fronte di dodici in saldo positivo.

Il reddito medio netto di una famiglia monoreddito con due figli a carico (tabella 7) è cresciuto, in termini nominali, in tutta Europa, tranne che in Grecia, dove, fra il 2006 e il 2015, è calato del 16,4%, pari a circa 3.400 euro in meno. In percentuale, l'incremento più consistente si è registrato in Lettonia (+211,5%). Si osserva un forte stacco fra i Paesi nordici, compresi fra i 34 e 40mila, e quelli dell'area mediterranea, fra i 17 e 24mila. Tenendo conto dell'inflazione cumulata nello stesso periodo, il reddito reale è diminuito in sette Paesi: oltre all'Italia, in territorio negativo si

posizionano Irlanda, Grecia, Lussemburgo, Austria, Portogallo e Regno Unito. In quest'ultimo caso, il reddito reale è diminuito di oltre 15 punti percentuali.

Il reddito disponibile si collega strettamente agli andamenti del cosiddetto mercato del lavoro, termine di per sé non condivisibile, ma ormai entrato nel lessico comune, e al tema della povertà.

Dal 2006 al 2015, gli occupati (tabella 8) calano in quattordici Paesi, fra cui l'Italia, dove scendono da 22.388.000 a 21.973.000, pari a 415mila unità in meno, l'1,85% in diminuzione. In termini percentuali, il calo più consistente è quello della Grecia (un taglio dei posti di lavoro superiore al 20%), mentre in valori assoluti è la Spagna a pagare lo scotto maggiore (-2.075.000). In Germania gli occupati crescono di oltre 2,5 milioni, nel Regno Unito di 1,6 milioni, in Polonia di poco meno di 1,5 milioni.

Dal 2007 al 2015, nella prima economia europea, vale a dire la Germania, i disoccupati diminuiscono di oltre un milione e mezzo di unità, pari a quasi il 44%. In soli altri quattro Paesi (Polonia, Romania, Repubblica Ceca e Ungheria) la disoccupazione cala; in tutti gli altri casi, il numero di disoccupati è aumentato in maniera esponenziale: 3,2 milioni in Spagna, oltre un milione e mezzo in Italia, 786mila in Francia, 780mila in Grecia, 259mila in Olanda, 123mila nel Regno Unito. In valori percentuali, i disoccupati sono cresciuti del 320% a Cipro, del 186% in Grecia, del 174% in Spagna, del 109% in Lituania, quasi del 105% in Italia.

L'aumento del numero dei disoccupati porta con sé l'incremento del numero delle persone a rischio povertà (tabella 10). Dal 2007 al 2015, il rischio povertà diminuisce in larga parte dei Paesi neo-comunitari (su tutti Polonia, Romania e Bulgaria, rispettivamente con 4,2 milioni in meno, 2,5 milioni in meno e 1,7 milioni di persone in meno), cala soprattutto in Germania (-677mila unità, pari ad una riduzione del 4%) ed in Francia (-334mila, pari ad una riduzione del 2,9%). Cresce, viceversa, pur con intensità diversa, fra i partner storici dell'Unione europea: Spagna (incremento di 2,8 milioni, pari al 27%), Italia (+2.247.000 unità, crescita del 14,8%), Grecia (+765.000, pari al 27%), Svezia (+291.000, crescita del 23%). Alla vigilia della Brexit, le persone a rischio povertà sono aumentate nel Regno Unito di un milione e mezzo di unità.

Le persone in stato di grave deprivazione (tabella 11) crescono in dodici Paesi su ventisei. La situazione più drammatica attiene all'Italia, dove le persone in stato di grave deprivazione passano 3.765.000 a 6.981.000, con un incremento in valori assoluti pari a 3.216.000 e in termini percentuali dell'85,4%. Lo stato di grave deprivazione aumenta anche nel Regno Unito (+1.200.000 unità per un 44,4% in più), in Spagna e in Grecia (coincide il valore assoluto, che è pari a 1.141.000 unità, che per la penisola iberica rappresenta un incremento del 63,6%, mentre per quella ellenica

si tratta di un valore vicino al raddoppio). In Polonia, ben 7,4 milioni di persone sono uscite da uno stato di grave deprivazione; in Romania, l'uscita dalla stato di grave deprivazione ha riguardato 3,5 milioni di persone. In Germania si è scesi sotto la soglia dei quattro milioni, con una riduzione di quasi 600mila unità.

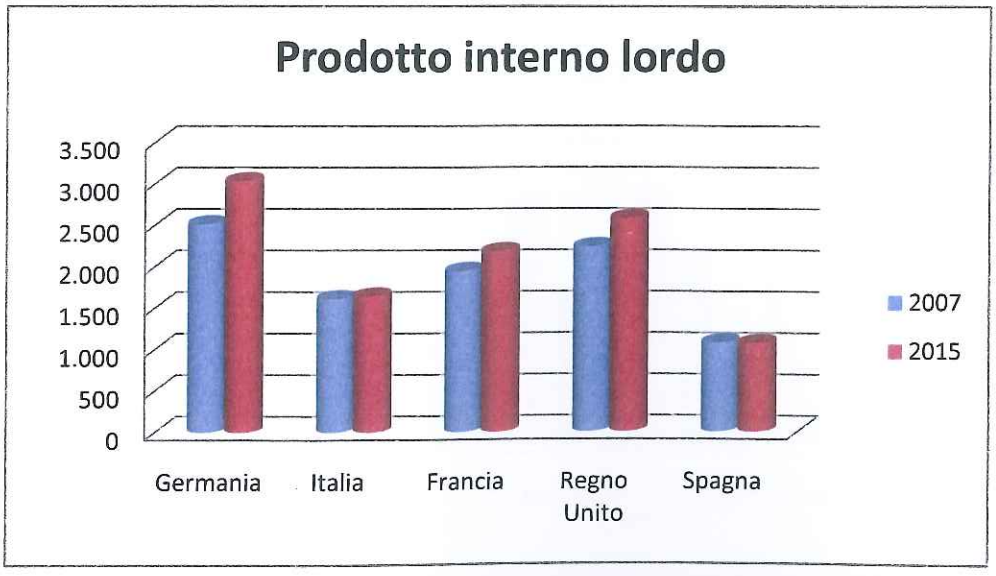
Le tabelle 12 e 13 analizzano il rapporto esistente fra ore medie lavorate e reddito netto percepito, tenendo conto che il reddito è quello relativo ad una famiglia monoreddito con due figli a carico.

Dal 2006 al 2015, si assiste ad una diffusa riduzione delle ore medie lavorate (tabella 12), tranne che in Svezia, Slovenia e Regno Unito. Sopra soglia 2mila ore medie lavorate rimane soltanto la Grecia, dietro la quale, fra i partner storici, si posizionano Irlanda (1.819 ore) ed Italia (circa 1.725 ore). È in Germania che si lavora mediamente di meno, con appena 1.371 ore; a seguire Olanda (1.419 ore), Danimarca (1.457 ore) e Francia (1.482 ore).

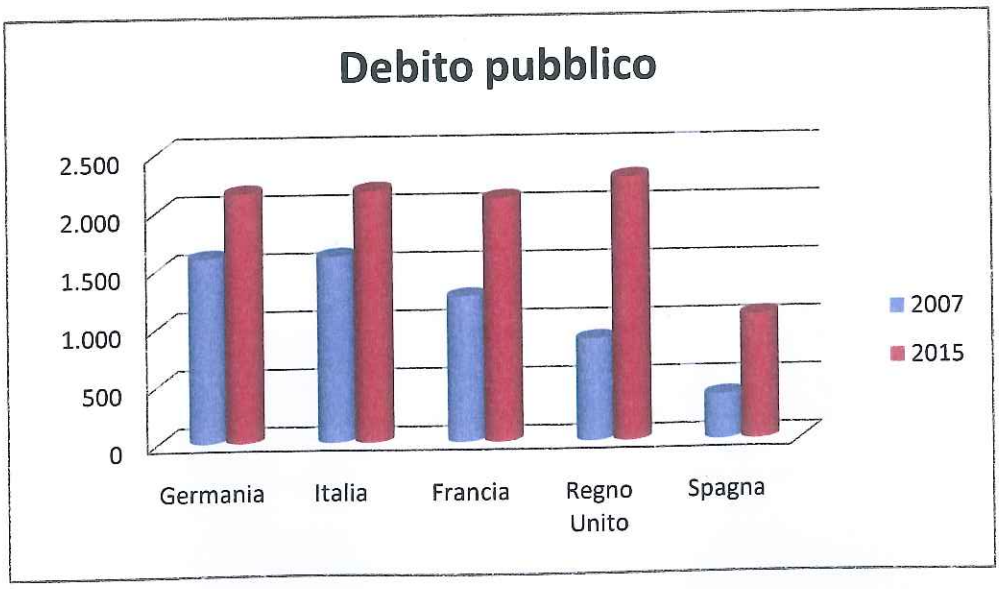
Nello stesso periodo, il reddito medio netto per ora lavorata (tabella 13) è cresciuto ovunque, almeno in termini nominali, tranne che in Grecia, dove si è registrato un calo del 13%, da 9,7 euro per ora a 8,4 euro per ora. In linea generale, si osservano almeno tre blocchi: i Paesi neo-comunitari più Grecia e Portogallo con redditi orari inferiore a dieci euro; Spagna (13,4 euro) ed Italia (14,4 euro) vicini ai quindici euro; gli altri Paesi, compresi fra venti e trenta euro. Si tratta di una disparità che, se non superata, getta un'ombra sulla sostenibilità economica e politica dell'Unione europea.

La spesa pro-capite in ricerca e sviluppo (tabella 14) è cresciuta in tutti i Paesi europei, con la sola eccezione del Lussemburgo (-0,7%), che, però, si posiziona ai vertici per la spesa. Dal 2006 al 2015, la Germania incrementa la propria spesa di oltre il 50%, arrivando a 1074 euro; l'Italia si ferma a 360 euro, con una crescita del 24%. In valori assoluti, la crescita maggiore si registra in Austria (+452 euro), mentre ai primi posti in valori assoluti si posizionano Svezia (1.495 euro) e Danimarca (1.423 euro). Nel complesso, si osserva una maggiore attenzione al tema della ricerca e sviluppo nei Paesi dell'Europa centrale e scandinava.

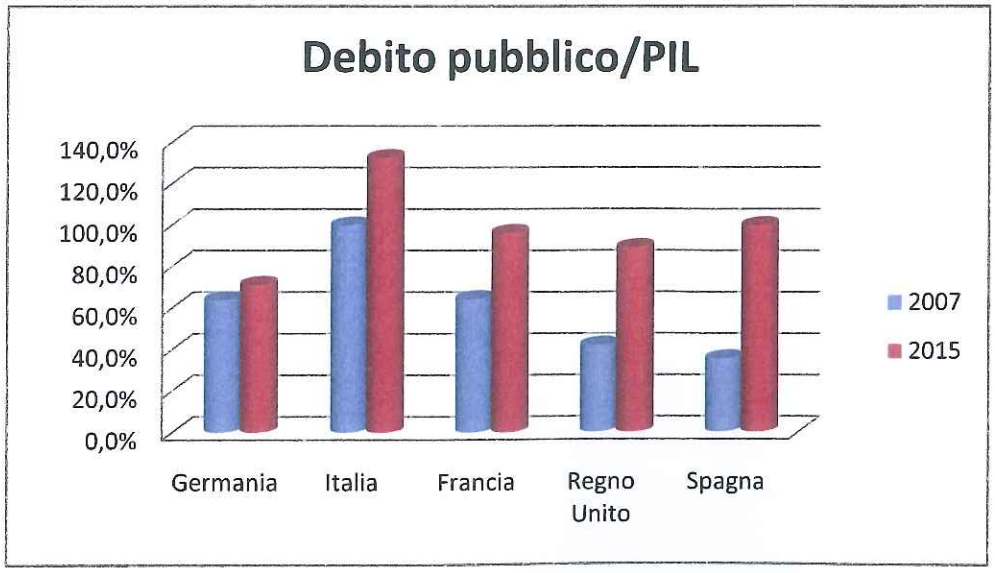
Il Prodotto interno lordo (in mln euro) – Tab. 1				
Paese/Anno	*2007*	*2015*	*Differenza %*	*Differenza VA*
Belgio	344.713,0	410.351,0	19,04%	65.638,0
Bulgaria	32.449,1	45.286,5	39,56%	12.837,4
Repubblica Ceca	138.004,0	166.964,1	20,98%	28.960,1
Danimarca	233.383,2	271.786,1	16,45%	38.402,9
Germania	2.513.230,0	3.032.820,0	20,67%	519.590,0
Estonia	16.246,4	20.251,7	24,65%	4.005,3
Irlanda	197.293,4	255.815,1	29,66%	58.521,7
Grecia	232.694,6	175.697,4	-24,49%	-56.997,2
Spagna	1.080.807,0	1.075.639,0	-0,48%	-5.168,0
Francia	1.945.670,0	2.181.064,0	12,10%	235.394,0
Croazia	43.925,8	43.846,9	-0,18%	-78,9
Italia	1.609.550,8	1.645.439,4	2,23%	35.888,6
Cipro	17.591,0	17.637,2	0,26%	46,2
Lettonia	22.679,3	24.368,3	7,45%	1.689,0
Lituania	29.040,7	37.330,5	28,55%	8.289,8
Lussemburgo	36.766,1	51.216,2	39,30%	14.450,1
Ungheria	101.692,4	109.674,2	7,85%	7.981,8
Malta	5.757,5	9.275,8	61,11%	3.518,3
Olanda	613.280,0	676.531,0	10,31%	63.251,0
Austria	282.346,9	339.896,0	20,38%	57.549,1
Polonia	313.874,0	429.794,2	36,93%	115.920,2
Portogallo	175.467,7	179.539,9	2,32%	4.072,2
Romania	125.403,4	159.963,7	27,56%	34.560,3
Slovenia	35.152,6	38.570,0	9,72%	3.417,4
Slovacchia	56.241,6	78.685,6	39,91%	22.444,0
Finlandia	186.584,0	209.511,0	12,29%	22.927,0
Svezia	356.434,3	447.009,5	25,41%	90.575,2
Regno Unito	2.237.031,3	2.580.064,5	15,33%	343.033,2



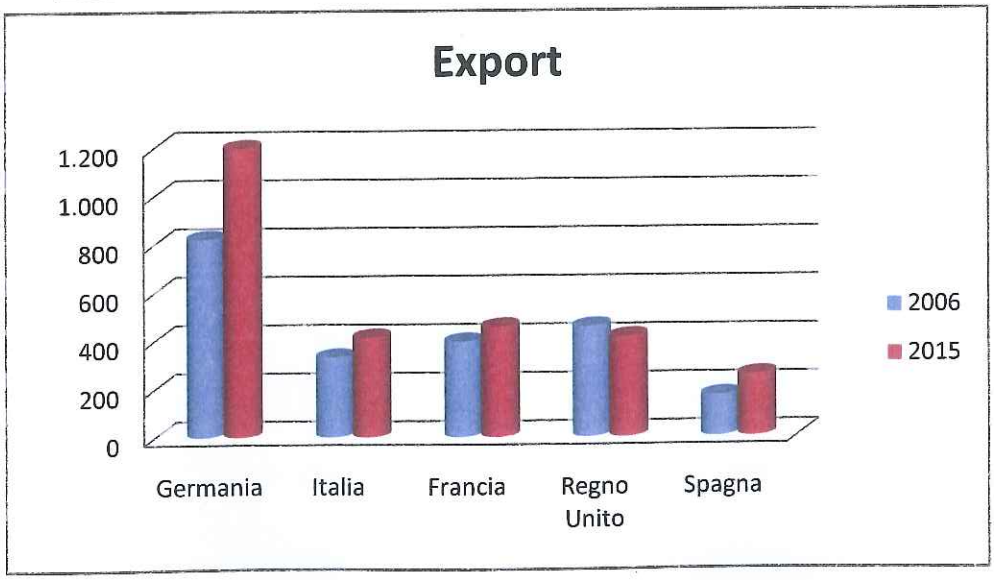
Il debito pubblico (in mln euro) – Tab. 2				
Paese/Anno	*2007*	*2015*	*Differenza %*	*Differenza VA*
Belgio	299.972,6	433.992,4	44,68%	134.019,80
Bulgaria	5.296,9	11.785,2	122,49%	6.488,30
Repubblica Ceca	40.014,6	67.951,6	69,82%	27.937,00
Danimarca	63.755,0	107.446,9	68,53%	43.691,90
Germania	1.599.818,4	2.157.879,6	34,88%	558.061,20
Estonia	595,2	2.035,7	242,02%	1.440,50
Irlanda	47.147,8	201.133,9	326,60%	153.986,10
Grecia	239.915,0	311.673,0	29,91%	71.758,00
Spagna	383.798,0	1.073.189,0	179,62%	689.391,00
Francia	1.252.021,0	2.097.610,5	67,54%	845.589,50
Croazia	16.595,0	37.913,6	128,46%	21.318,60
Italia	1.605.944,5	2.172.673,0	35,29%	566.728,50
Cipro	9.370,3	18.964,3	102,39%	9.594,00
Lettonia	1.922,0	8.846,3	360,27%	6.924,30
Lituania	4.609,7	15.939,5	245,78%	11.329,80
Lussemburgo	2.867,4	11.314,0	294,57%	8.446,60
Ungheria	66.044,0	80.392,2	21,73%	14.348,20
Malta	3.592,1	5.621,9	56,51%	2.029,80
Olanda	262.074,0	440.552,0	68,10%	178.478,00
Austria	183.848,8	290.761,7	58,15%	106.912,90
Polonia	145.930,2	215.685,2	47,80%	69.755,00
Portogallo	120.088,5	231.584,2	92,84%	111.495,70
Romania	14.763,0	59.698,8	304,38%	44.935,80
Slovenia	8.025,1	32.070,6	299,63%	24.045,50
Slovacchia	17.026,0	41.293,3	142,53%	24.267,30
Finlandia	63.425,0	133.111,0	109,87%	69.686,00
Svezia	136.017,2	199.882,5	46,95%	63.865,30
Regno Unito	877.421,4	2.269.873,9	158,70%	1.392.452,50



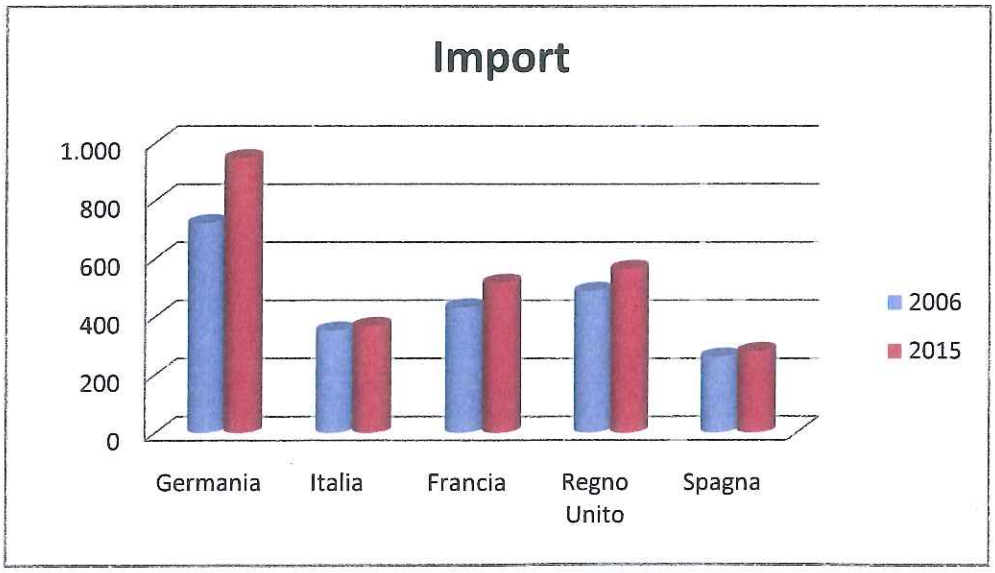
Rapporto debito/prodotto interno lordo – Tab. 3				
Paese/Anno	*2007*	*2015*	*Differenza punti percentuali*	*Incremento tendenziale*
Belgio	87%	105,8%	18,8 pp	21,6%
Bulgaria	16,3%	26%	9,7 pp	59,5%
Repubblica Ceca	27,8%	40,3%	12,5 pp	45,0%
Danimarca	27,3%	40,4%	13,1 pp	48,0%
Germania	63,7%	71,2%	7,5 pp	11,8%
Estonia	3,7%	10,1%	6,4 pp	173,0%
Irlanda	23,9%	78,6%	54,7 pp	228,9%
Grecia	103,1%	177,4%	74,3 pp	72,1%
Spagna	35,5%	99,8%	64,3 pp	181,1%
Francia	64,3%	96,2%	31,9 pp	49,6%
Croazia	37,7%	86,7%	49,0 pp	130,0%
Italia	99,8%	132,3%	32,5 pp	32,6%
Cipro	53,5%	107,5%	54,0 pp	100,9%
Lettonia	8,4%	36,3%	27,9 pp	332,1%
Lituania	15,9%	42,7%	26,8 pp	168,6%
Lussemburgo	7,8%	22,1%	14,3 pp	183,3%
Ungheria	65,6%	74,7%	9,1 pp	13,9%
Malta	62,4%	64%	1,6 pp	2,6%
Olanda	42,7%	65,1%	22,4 pp	52,5%
Austria	65,1%	85,5%	20,4 pp	31,3%
Polonia	44,2%	51,1%	6,9 pp	15,6%
Portogallo	68,4%	129%	60,6 pp	88,6%
Romania	12,7%	37,9%	25,2 pp	198,4%
Slovenia	22,8%	83,1%	60,3 pp	264,5%
Slovacchia	30,1%	52,5%	22,4 pp	74,4%
Finlandia	34%	63,6%	29,6 pp	87,1%
Svezia	39%	43,9%	4,9 pp	12,6%
Regno Unito	42%	89,1%	47,1 pp	112,1%



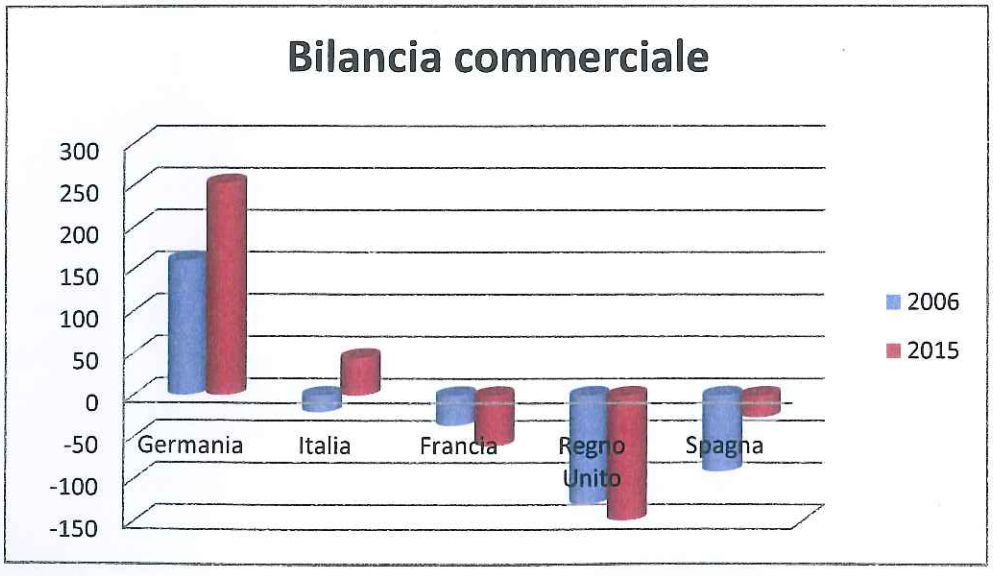
Le esportazioni (in mln euro) – Tab. 4				
Paese/Anno	*2006*	*2015*	*Differenza %*	*Differenza VA*
Belgio	292.087	359.565	23,1%	67.478
Bulgaria	11.748	23.161	97,1%	11.413
Repubblica Ceca	75.604	142.822	88,9%	67.218
Danimarca	73.716	85.864	16,5%	12.148
Germania	882.532	1.198.306	35,8%	315.774
Estonia	7.719	11.627	50,6%	3.908
Irlanda	86.593	110.479	27,6%	23.886
Grecia	17.273	25.793	49,3%	8.520
Spagna	170.211	255.441	50,1%	85.230
Francia	394.925	455.990	15,5%	61.065
Croazia	8.252	11.671	41,4%	3.419
Italia	332.013	413.881	24,7%	81.868
Cipro	1.062	1.648	55,2%	586
Lettonia	4.902	10.865	121,6%	5.963
Lituania	11.263	22.984	104,1%	11.721
Lussemburgo	18.337	15.556	-15,2%	-2.781
Ungheria	59.936	88.934	48,4%	28.998
Malta	2.226	2.325	4,4%	99
Olanda	369.249	511.333	38,5%	142.084
Austria	108.913	137.755	26,5%	28.842
Polonia	88.229	178.671	102,5%	90.442
Portogallo	35.640	49.858	39,9%	14.218
Romania	25.850	54.609	111,3%	28.759
Slovenia	18.501	28.820	55,8%	10.319
Slovacchia	33.340	67.998	104,0%	34.658
Finlandia	61.489	53.900	-12,3%	-7.589
Svezia	117.707	126.338	7,3%	8.631
Regno Unito	359.117	414.761	15,5%	55.644



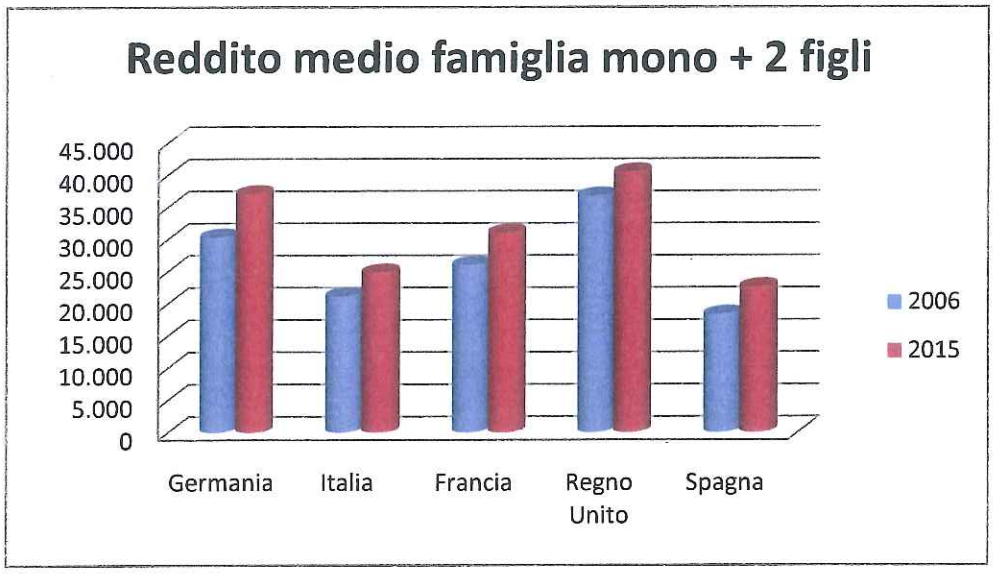
Le importazioni (in mln di euro) – Tab. 5				
Paese/Anno	*2006*	*2015*	*Differenza %*	*Differenza VA*
Belgio	280.053	338.750	21,0%	58.697
Bulgaria	15.424	26.408	71,2%	10.984
Repubblica Ceca	74.220	126.805	70,9%	52.585
Danimarca	68.100	76.957	13,0%	8.857
Germania	722.112	946.454	31,1%	224.342
Estonia	10.711	13.074	22,1%	2.363
Irlanda	58.233	66.530	14,2%	8.297
Grecia	52.847	43.639	-17,4%	-9.208
Spagna	261.784	281.298	7,5%	19.514
Francia	431.602	515.938	19,5%	84.336
Croazia	17.105	18.558	8,5%	1.453
Italia	352.465	368.715	4,6%	16.250
Cipro	5.518	5.016	-9,1%	-502
Lettonia	9.191	12.900	40,4%	3.709
Lituania	15.429	25.397	64,6%	9.968
Lussemburgo	21.611	20.878	-3,4%	-733
Ungheria	62.331	83.487	33,9%	21.156
Malta	3.430	5.220	52,2%	1.790
Olanda	331.979	456.370	37,5%	124.391
Austria	109.280	140.132	28,2%	30.852
Polonia	101.138	174.990	73,0%	73.852
Portogallo	56.295	60.162	6,9%	3.867
Romania	40.746	62.976	54,6%	22.230
Slovenia	19.227	26.789	39,3%	7.562
Slovacchia	35.828	66.289	85,0%	30.461
Finlandia	55.253	54.251	-1,8%	-1.002
Svezia	101.583	124.467	22,5%	22.884
Regno Unito	487.951	564.190	15,6%	76.239



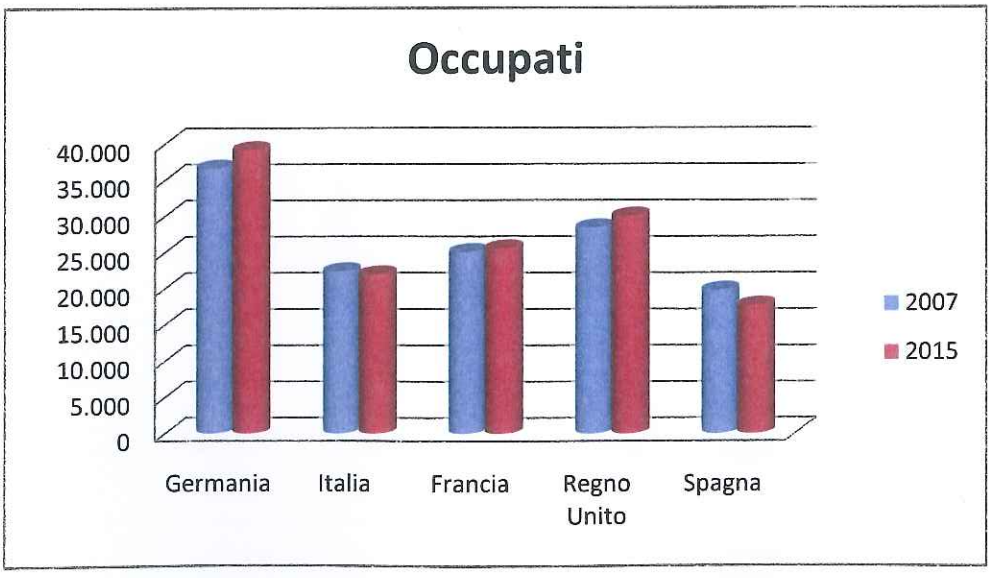
La bilancia commerciale (in mln di euro) – Tab. 6			
Paese/Anno	*2006*	*2015*	*Differenza VA*
Belgio	12.034	20.815	8.781
Bulgaria	-3.676	-3.247	429
Repubblica Ceca	1.384	16.017	14.633
Danimarca	5.616	8.906	3.290
Germania	160.420	251.852	91.432
Estonia	-2.992	-1.447	1.545
Irlanda	28.359	43.949	15.590
Grecia	-35.574	-17.846	17.728
Spagna	-91.573	-25.857	65.716
Francia	-36.677	-59.948	-23.271
Croazia	-8.853	-6.887	1.966
Italia	-20.452	45.166	65.618
Cipro	-4.456	-3.367	1.089
Lettonia	-4.290	-2.035	2.255
Lituania	-4.167	-2.413	1.754
Lussemburgo	-3.274	-5.322	-2.048
Ungheria	-2.395	5.447	7.842
Malta	-1.204	-2.895	-1.691
Olanda	37.271	54.964	17.693
Austria	-367	-2.377	-2.010
Polonia	-12.909	3.681	16.590
Portogallo	-20.654	-10.305	10.349
Romania	-14.895	-8.367	6.528
Slovenia	-726	2.031	2.757
Slovacchia	-2.488	1.708	4.196
Finlandia	6.237	-351	-6.588
Svezia	16.124	1.871	-14.253
Regno Unito	-128.834	-149.429	-20.595



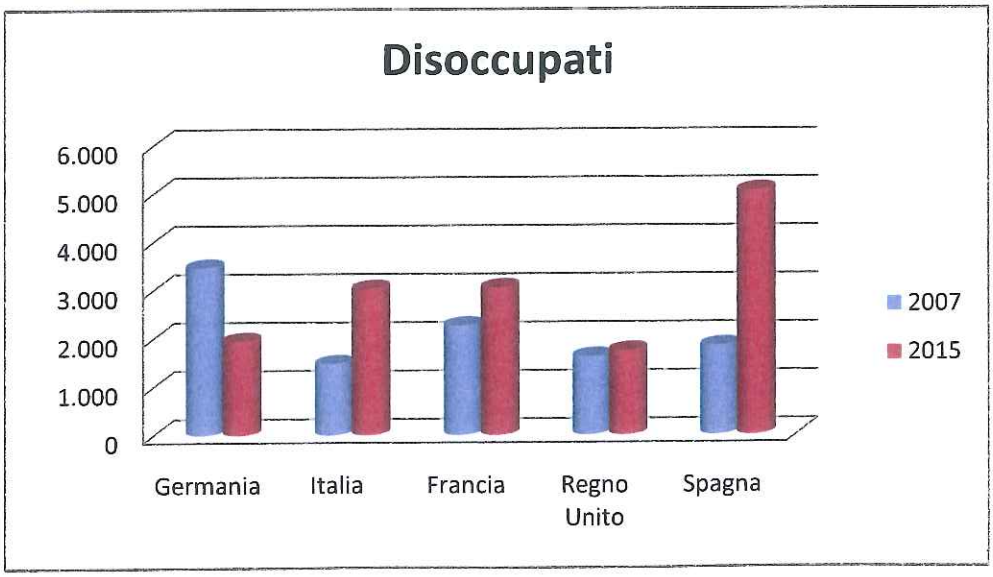
Reddito medio netto per famiglia monoreddito con due figli a carico (in euro) – Tab.7					
Paese/Anno	*2006*	*2015*	*Differenza %*	*Differenza reale %*	*Differenza VA*
Belgio	29.339,23	36.083,42	22,99	3,99	6.744,19
Repubblica Ceca	8.238,63	11.458,54	39,08	18,88	3.219,91
Danimarca	31.438,14	40.626,78	29,23	12,93	9.188,64
Germania	30.305,54	37.065,67	22,31	7,91	6.760,13
Estonia	7.224,87	12.363,85	71,13	32,73	5.138,98
Irlanda	32.522,70	34.939,98	7,43	-2,17	2.417,28
Grecia	20.594,24	17.223,07	-16,37	-33,47	-3.371,17
Spagna	18.344,53	22.589,21	23,14	5,64	4.244,68
Francia	25.992,01	31.007,39	19,30	4,8	5.015,38
Italia	21.142,00	24.835,91	17,47	-0,23	3.693,91
Lettonia	4.206,42	13.104,56	211,54	169,84	8.898,14
Lituania	4.276,88	7.232,65	69,11	35,01	2.955,77
Lussemburgo	43.791,00	52.450,51	19,77	-1,13	8.659,51
Olanda	31.701,83	37.536,05	18,40	2,6	5.834,22
Austria	28.577,26	34.197,01	19,67	-0,03	5.619,75
Polonia	5.492,25	9.764,62	77,79	55,19	4.272,37
Portogallo	13.777,09	14.819,16	7,56	-7,64	1.042,07
Slovenia	12.347,75	16.051,07	29,99	8,39	3.703,32
Slovacchia	7.209,34	9.970,56	38,30	18,4	2.761,22
Finlandia	25.808,87	32.545,79	26,10	6,4	6.736,92
Svezia	27.096,52	36.806,22	35,83	22,03	9.709,70
Regno Unito	36.728,22	40.473,25	10,20	-15,6	3.745,03



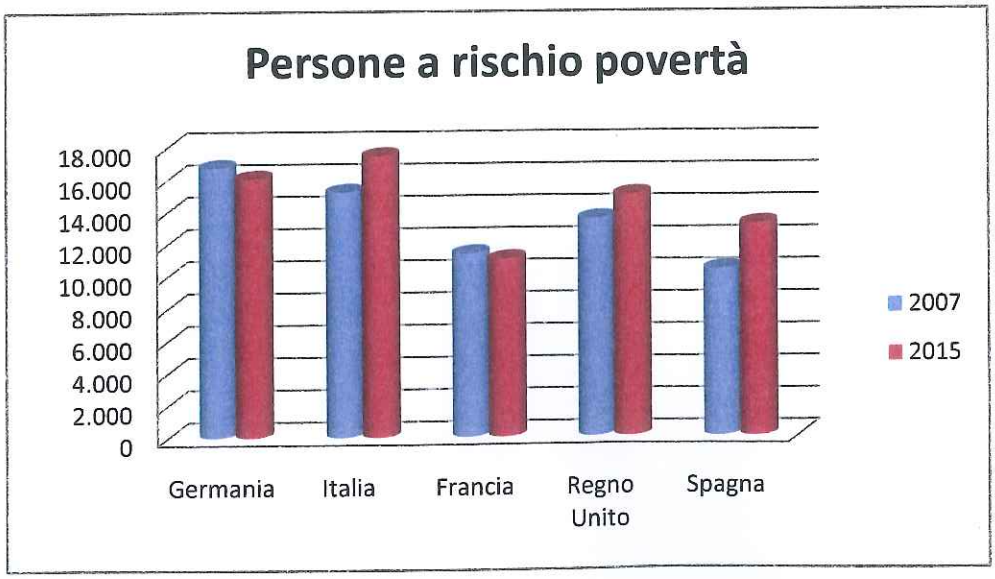
Gli occupati – Tab. 8				
Paese/Anno	*2006*	*2015*	*Differenza %*	*Differenza VA*
Belgio	4.233.000	4.499.000	6,28%	266.000
Bulgaria	3.072.000	2.974.000	-3,19%	-98.000
Repubblica Ceca	4.769.000	4.934.000	3,46%	165.000
Danimarca	2.762.000	2.678.000	-3,04%	-84.000
Germania	36.633.000	39.176.000	6,94%	2.543.000
Estonia	626.000	613.000	-2,08%	-13.000
Irlanda	2.005.000	1.899.000	-5,29%	-106.000
Grecia	4.440.000	3.548.000	-20,09%	-892.000
Spagna	19.792.000	17.717.000	-10,48%	-2.075.000
Francia	25.050.000	25.546.000	1,98%	496.000
Croazia	1.528.000	1.564.000	2,36%	36.000
Italia	22.388.000	21.973.000	-1,85%	-415.000
Cipro	348.000	350.000	0,57%	2.000
Lettonia	992.000	868.000	-12,50%	-124.000
Lituania	1.405.000	1.301.000	-7,40%	-104.000
Lussemburgo	195.000	255.000	30,77%	60.000
Ungheria	3.904.000	4.176.000	6,97%	272.000
Malta	150.000	182.000	21,33%	32.000
Olanda	8.152.000	8.115.000	-0,45%	-37.000
Austria	3.783.000	4.068.000	7,53%	285.000
Polonia	14.338.000	15.812.000	10,28%	1.474.000
Portogallo	4.751.000	4.309.000	-9,30%	-442.000
Romania	8.838.000	8.235.000	-6,82%	-603.000
Slovenia	937.000	902.000	-3,74%	-35.000
Slovacchia	2.295.000	2.405.000	4,79%	110.000
Finlandia	2.416.000	2.368.000	-1,99%	-48.000
Svezia	4.352.000	4.660.000	7,08%	308.000
Regno Unito	28.417.000	30.028.000	5,67%	1.611.000



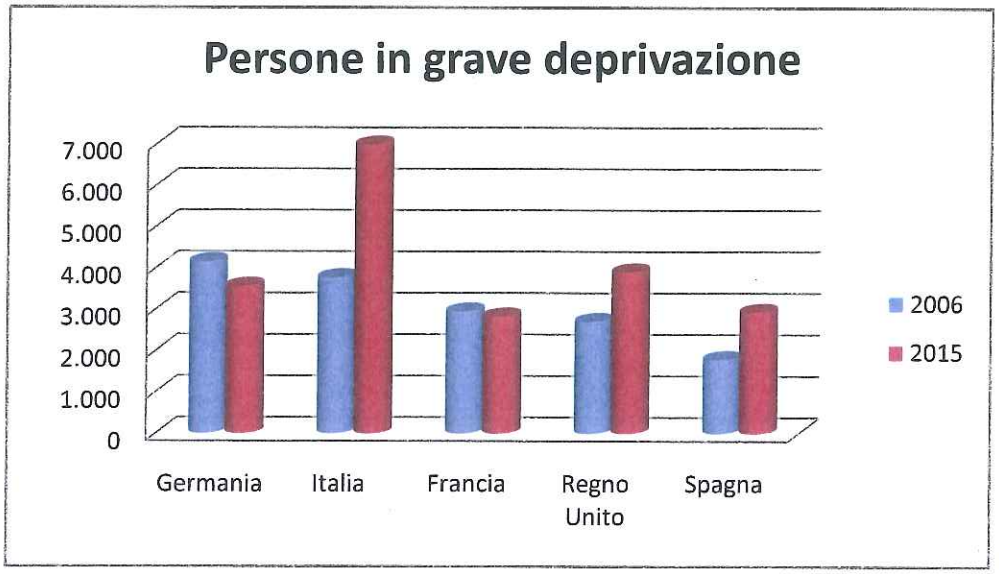
I disoccupati – Tab. 9				
Paese/Anno	*2007*	*2015*	*Differenza %*	*Differenza VA*
Belgio	353.000	422.000	19,55%	69.000
Bulgaria	242.000	305.000	26,03%	63.000
Repubblica Ceca	276.000	268.000	-2,90%	-8.000
Danimarca	111.000	189.000	70,27%	78.000
Germania	3.473.000	1.950.000	-43,85%	-1.523.000
Estonia	32.000	42.000	31,25%	10.000
Irlanda	105.000	204.000	94,29%	99.000
Grecia	418.000	1.197.000	186,36%	779.000
Spagna	1.846.000	5.056.000	173,89%	3.210.000
Francia	2.268.000	3.054.000	34,66%	786.000
Croazia	191.000	309.000	61,78%	118.000
Italia	1.481.000	3.032.000	104,73%	1.551.000
Cipro	15.000	63.000	320,00%	48.000
Lettonia	68.000	98.000	44,12%	30.000
Lituania	64.000	134.000	109,38%	70.000
Lussemburgo	9.000	18.000	100,00%	9.000
Ungheria	312.000	308.000	-1,28%	-4.000
Malta	11.000	11.000	0,00%	0
Olanda	355.000	614.000	72,96%	259.000
Austria	200.000	252.000	26,00%	52.000
Polonia	1.579.000	1.304.000	-17,42%	-275.000
Portogallo	494.000	648.000	31,17%	154.000
Romania	634.000	624.000	-1,58%	-10.000
Slovenia	50.000	90.000	80,00%	40.000
Slovacchia	293.000	314.000	7,17%	21.000
Finlandia	183.000	252.000	37,70%	69.000
Svezia	298.000	387.000	29,87%	89.000
Regno Unito	1.624.000	1.747.000	7,57%	123.000



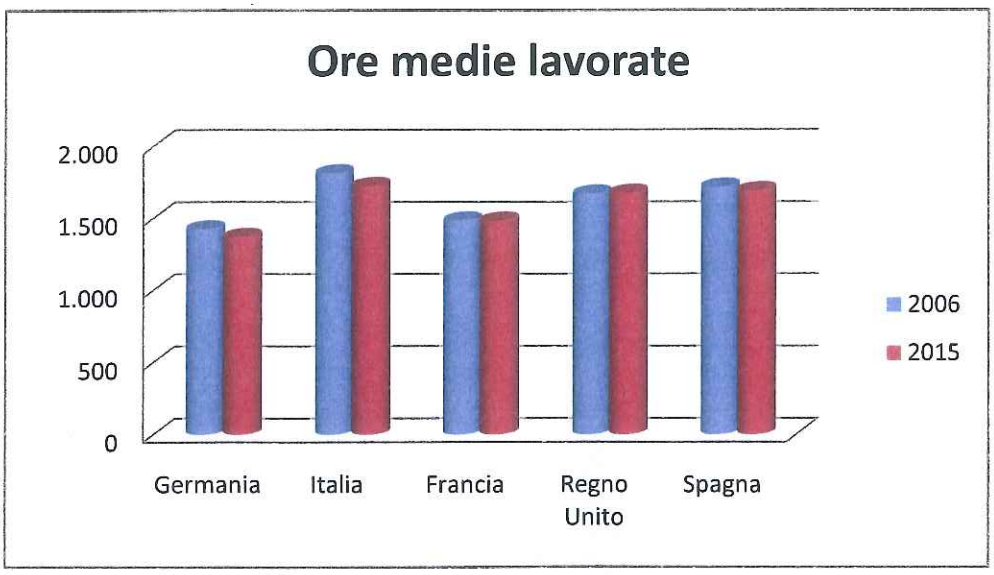
Persone a rischio povertà – Tab. 10				
Paese/Anno	*2007*	*2015*	*Differenza %*	*Differenza VA*
Belgio	2.261.000	2.336.000	3,3%	75.000
Bulgaria	4.663.000	2.982.000	-36,0%	-1.681.000
Repubblica Ceca	1.613.000	1.444.000	-10,5%	-169.000
Danimarca	905.000	999.000	10,4%	94.000
Germania	16.760.000	16.083.000	-4,0%	-677.000
Estonia	293.000	315.000	7,5%	22.000
Irlanda	1.005.000	1.204.000	19,8%	199.000
Grecia	3.064.000	3.829.000	25,0%	765.000
Spagna	10.373.000	13.175.000	27,0%	2.802.000
Francia	11.382.000	11.048.000	-2,9%	-334.000
Italia	15.222.000	17.469.000	14,8%	2.247.000
Cipro	195.000	244.000	25,1%	49.000
Lettonia	765.000	606.000	-20,8%	-159.000
Lituania	967.000	857.000	-11,4%	-110.000
Lussemburgo	73.000	95.000	30,1%	22.000
Ungheria	2.916.000	2.735.000	-6,2%	-181.000
Malta	79.000	94.000	19,0%	15.000
Olanda	2.558.000	2.744.000	7,3%	186.000
Austria	1.376.000	1.551.000	12,7%	175.000
Polonia	12.958.000	8.761.000	-32,4%	-4.197.000
Portogallo	2.653.000	2.765.000	4,2%	112.000
Romania	9.940.000	7.435.000	-25,2%	-2.505.000
Slovenia	335.000	385.000	14,9%	50.000
Slovacchia	1.152.000	963.000	-16,4%	-189.000
Finlandia	907.000	904.000	-0,3%	-3.000
Svezia	1.264.000	1.555.000	23,0%	291.000
Regno Unito	13.527.000	15.028.000	11,1%	1.501.000



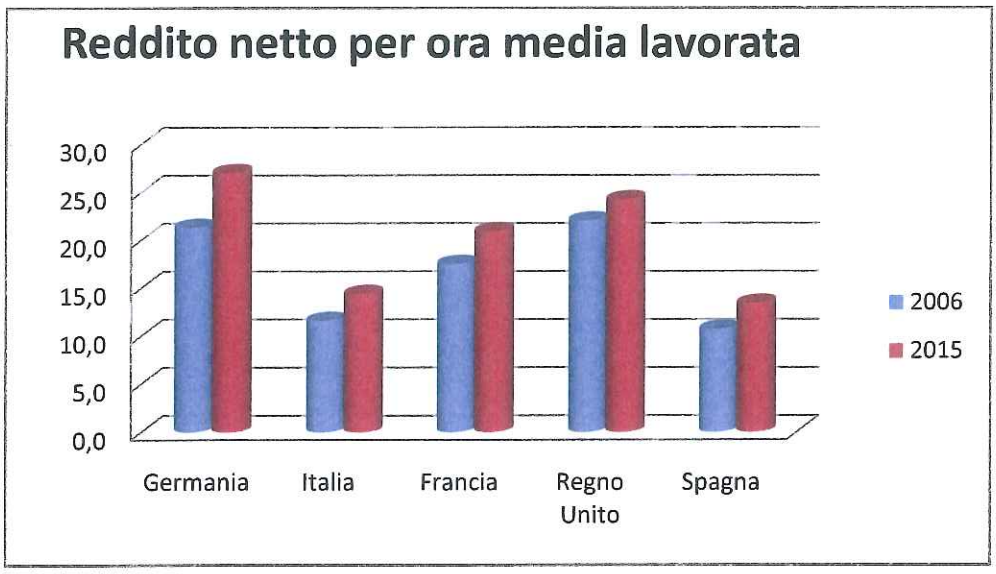
Persone in stato di grave deprivazione – Tab. 11				
Paese/Anno	*2006*	*2015*	*Differenza %*	*Differenza VA*
Belgio	672.000	640.000	-4,8%	-32.000
Bulgaria	4.451.000	2.468.000	-44,6%	-1.983.000
Repubblica Ceca	980.000	577.000	-41,1%	-403.000
Danimarca	169.000	206.000	21,9%	37.000
Germania	4.138.000	3.555.000	-14,1%	-583.000
Estonia	94.000	58.000	-38,3%	-36.000
Irlanda	205.000	348.000	69,8%	143.000
Grecia	1.236.000	2.377.000	92,3%	1.141.000
Spagna	1.795.000	2.936.000	63,6%	1.141.000
Francia	2.946.000	2.829.000	-4,0%	-117.000
Italia	3.765.000	6.981.000	85,4%	3.216.000
Cipro	96.000	130.000	35,4%	34.000
Lettonia	688.000	322.000	-53,2%	-366.000
Lituania	856.000	407.000	-52,5%	-449.000
Lussemburgo	5.000	10.000	100,0%	5.000
Ungheria	2.077.000	1.878.000	-9,6%	-199.000
Malta	16.000	34.000	112,5%	18.000
Olanda	370.000	429.000	15,9%	59.000
Austria	293.000	302.000	3,1%	9.000
Polonia	10.445.000	3.032.000	-71,0%	-7.413.000
Portogallo	958.000	997.000	4,1%	39.000
Romania	8.032.000	4.520.000	-43,7%	-3.512.000
Slovenia	102.000	116.000	13,7%	14.000
Slovacchia	980.000	471.000	-51,9%	-509.000
Finlandia	172.000	118.000	-31,4%	-54.000
Svezia	192.000	71.000	-63,0%	-121.000
Regno Unito	2.704.000	3.904.000	44,4%	1.200.000



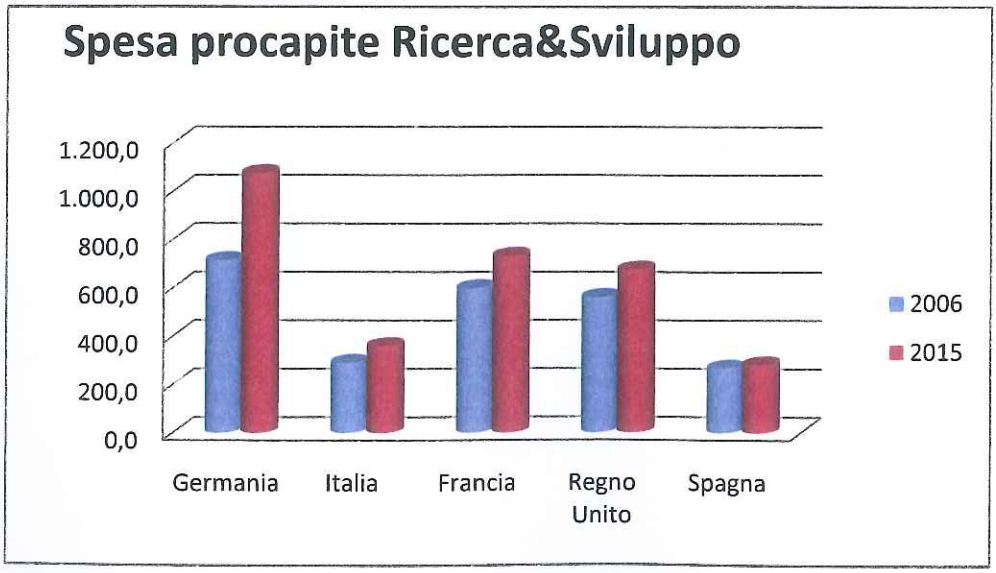
Ore medie lavorate – Tab. 12				
Paese/Anno	*2006*	*2015*	*Differenza %*	*Differenza VA*
Belgio	1.572,00	1.541,00	-1,97	-31,00
Repubblica Ceca	1.799,00	1.779,00	-1,11	-20,00
Danimarca	1.479,00	1.457,00	-1,49	-22,00
Germania	1.424,70	1.371,00	-3,77	-53,70
Estonia	2.001,00	1.852,00	-7,45	-149,00
Irlanda	1.879,00	1.819,50	-3,17	-59,50
Grecia	2.125,00	2.042,00	-3,91	-83,00
Spagna	1.715,70	1.691,30	-1,42	-24,40
Francia	1.484,00	1.482,00	-0,13	-2,00
Italia	1.812,60	1.724,80	-4,84	-87,80
Lettonia	1.907,00	1.903,00	-0,21	-4,00
Lituania	1.874,00	1.860,00	-0,75	-14,00
Lussemburgo	1.556,00	1.507,00	-3,15	-49,00
Olanda	1.430,00	1.419,00	-0,77	-11,00
Austria	1.663,60	1.624,90	-2,33	-38,70
Polonia	1.985,00	1.963,00	-1,11	-22,00
Portogallo	1.883,00	1.868,00	-0,80	-15,00
Slovenia	1.667,00	1.676,00	0,54	9,00
Slovacchia	1.774,00	1.754,00	-1,13	-20,00
Finlandia	1.693,00	1.646,00	-2,78	-47,00
Svezia	1.599,00	1.612,00	0,81	13,00
Regno Unito	1.669,00	1.674,00	0,30	5,00



Reddito netto per ora lavorata per famiglia monoreddito con due figli a carico – Tab. 13				
Paese	*2006*	*2015*	*Differenza*	*Differenza VA*
Belgio	18,66	23,42	25,5%	4,8
Repubblica Ceca	4,58	6,44	40,6%	1,9
Danimarca	21,26	27,88	31,2%	6,6
Germania	21,27	27,04	27,1%	5,8
Estonia	3,61	6,68	84,9%	3,1
Irlanda	17,31	19,20	10,9%	1,9
Grecia	9,69	8,43	-13,0%	-1,3
Spagna	10,69	13,36	24,9%	2,7
Francia	17,51	20,92	19,5%	3,4
Italia	11,66	14,40	23,5%	2,7
Lettonia	2,21	6,89	212,2%	4,7
Lituania	2,28	3,89	70,4%	1,6
Lussemburgo	28,14	34,80	23,7%	6,7
Olanda	22,17	26,45	19,3%	4,3
Austria	17,18	21,05	22,5%	3,9
Polonia	2,77	4,97	79,8%	2,2
Portogallo	7,32	7,93	8,4%	0,6
Slovenia	7,41	9,58	29,3%	2,2
Slovacchia	4,06	5,68	39,9%	1,6
Finlandia	15,24	19,77	29,7%	4,5
Svezia	16,95	22,83	34,7%	5,9
Regno Unito	22,01	24,18	9,9%	2,2



Spesa pro-capite in ricerca e sviluppo (in euro) – Tab. 14				
	2006	2015	Differenza %	Differenza VA
Belgio	563,8	894,7	58,69%	330,9
Bulgaria	15,9	60,1	277,99%	44,2
Repubblica Ceca	149,3	308,4	106,56%	159,1
Danimarca	998,5	1.423,1	42,52%	424,6
Germania	713	1.073,8	50,60%	360,8
Estonia	111,8	230,5	106,17%	118,7
Irlanda	526,8	634,3	20,41%	107,5
Grecia	111,1	155,1	39,60%	44,0
Spagna	268,5	283,6	5,62%	15,1
Francia	599,5	732,4	22,17%	132,9
Croazia	69	88,7	28,55%	19,7
Italia	289,9	360,1	24,22%	70,2
Cipro	83,8	94,9	13,25%	11,1
Lettonia	50,4	76,7	52,18%	26,3
Lituania	57,9	132,5	128,84%	74,6
Lussemburgo	1.201,3	1.192	-0,77%	-9,3
Ungheria	89,4	153,3	71,48%	63,9
Malta	77,2	157,5	104,02%	80,3
Olanda	622,9	806,5	29,48%	183,6
Austria	765,5	1.217,8	59,09%	452,3
Polonia	39,6	113,6	186,87%	74,0
Portogallo	151	220,6	46,09%	69,6
Romania	20,9	39,4	88,52%	18,5
Slovenia	241,5	413,5	71,22%	172,0
Slovacchia	40,3	171	324,32%	130,7
Finlandia	1.096,2	1.109,5	1,21%	13,3
Svezia	1.295,5	1.495,9	15,47%	200,4
Regno Unito	561,5	676,3	20,45%	114,8



DOCUMENTO UIL PER L'AUDIOZIONE PRESSO COMMISISONI CONGIUNTE

BILANCIO DEL SENATO DELLA REPUBBLICA E DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

SUL DOCUMENTO ECONOMIA E FINANZA 2017 (DEF 2017)

Quadro macro economico

Se lo scorso anno definimmo con un aggettivo il DEF semi coraggioso, quest'anno la nostra definizione è generico. Generico, in quanto non si delinea un quadro preciso programmatico degli interventi da prendere nella Legge di Bilancio, ma di tracciano soltanto i titoli e si fanno solo annunciazioni di principio. Vi è un eccesso di prudenza, un pizzico di sobrietà ed un ritorno al passato, con il "rispetto" delle esigenze di consolidamento di bilancio. Infatti, aver fissato per il prossimo anno un indebitamento dell'1,2% a fronte del 2,1% di quest'anno, ci fa tornare indietro di almeno 3 anni, facendo prevalere la logica dei "conti in ordine". Tanto per fare un esempio: in termini di risorse tale diminuzione significa "spendere" 14,4 miliardi di euro in meno. Insomma si è deciso di accelerare il processo del rispetto del patto europeo di stabilità e crescita, in quanto il rapporto deficit/PIL è previsto in discesa anche nel 2019 (0,2%), per arrivare al saldo zero (pareggio di bilancio), nel 2020. Questo aspetto non conferisce alla DEF un carattere espansivo necessario, invece, in questa fase contrassegnata da una ripresa troppo debole dell'economia. Da questo punto di vista Il Documento di Economia e Finanza 2017 (DEF) è molto deludente in quanto non lancia con maggior tenacia quella sfida all'Europa tutta avviluppata su se stessa verso un modello di sviluppo sbagliato. Mentre vi è la necessità di mettersi sulla strada della flessibilità, unica via percorribile dalla politica in quanto il rigore dei conti pubblici a tutti i costi è sbagliato. Mentre, noi, soprattutto in questo momento, sosteniamo come vi sia la necessità di mettere al centro delle priorità delle politiche europee e nazionali, la crescita, il rilancio degli investimenti e il benessere sociale e occupazionale.

Entrando nel merito del DEF, della sua visione programmatica e dei suoi numeri quel che emerge è che è vero che il nostro Paese torna crescere stabilmente (terzo anno di crescita consecutivo), ma è una crescita molto inferiore rispetto agli altri Paesi europei. Infatti per il prossimo anno la previsione tendenziale di crescita del PIL è stata rivista al rialzo di un decimale e stimata in un più 1,1%. Mentre le previsioni aggiornate per i prossimi 2 anni sono più basse delle precedenti essendo dell'1% per il 2018 e 1,1% nel 2019, a fronte di 1,2% stabilito nell'ottobre dello scorso anno. E quando si parla di crescita della ricchezza occorre tener presente che un aumento del PIL inferiore all'1% non è una crescita. Anche i dati relativi al mercato del lavoro sono indicativi: il

tasso di disoccupazione è previsto in leggera decrescita passando dall'11,5% di quest0'anno all'11,2% nel 2018 e al 10,8% nel 2019, ben lontano dai valori pre crisi (nel 2008 era al 6,7%). Continua a crescere sempre lentamente il tasso di occupazione che passerà dal 57,9% di quest'anno al 58,3% del 2018 per arrivare al 58,8% nel 2019 valore questo uguale al periodo pre crisi. Questi dati sono un segnale evidente della **stagnazione** della nostra economia e di come la strada da fare sia ancora molto lunga per colmare il grande GAP accumulato nel lungo periodo di crisi. La **"prima vittima"** di questa lenta crescita è **l'occupazione**, soprattutto quella giovanile e femminile. E purtroppo nel DEF sono solo abbozzati i provvedimenti utili allo sviluppo economico, sociale ed occupazionale.

Nello specifico impensierisce la contrazione della spesa in **conto capitale** tra il 2015 ed il 2016 che passa dai 68,2 miliardi di euro del 2015 ai 57,3 miliardi di euro, con un'incidenza rispetto al PIL che passa dal 4,1% del 2015 al 3,4% del 2016. Non vanno meglio le previsione di spesa per i prossimi 3 anni: se da un alto aumenta in valori assoluti tra il 2017 ed il 2019 la spesa in conto capitale, dall'altro progressivamente, però, cala l'incidenza sul PIL che passa dal 3,4% di quest'anno al 3,3% del 2019, passando per il 3,5% del 2018. Il rischio della contrazione della spesa in conto capitale è di penalizzare ancora di più il settore dell'edilizia che ha già pagato il prezzo più alto da quando è iniziata la crisi.

Resta alta la **pressione fiscale** nonostante nel DEF si stima una flessione nel 2017 rispetto all'anno precedente (dal 42,9% al 42,3%), ma destinata a risalire 42,8% nel prossimo biennio. Mentre la pressione fiscale al netto del bonus 80 euro diminuisce dal 42,3% del 2016 al 41,8% nel 2017, per poi risalire al 42,2% nel 2018 e al 42,3% nel 2019. Su questo versante è positiva l'intenzione del Governo, anche se qui il condizionale sarebbe d'obbligo, di **sterilizzare le clausole di salvaguardia (aumento aliquote dell'IVA)**, che valgono per il prossimo anno **19 miliardi di euro**, attraverso il contenimento della spesa e con interventi di contrasto all'evasione. Ma il Governo non può pensare che la sterilizzazione degli aumenti dell'IVA possa da sola rimettere in moto i consumi interni, così come occorre evitare che i risparmi di spesa non comportino una contrazione della crescita del PIL. Da questo punto di vista è importante aggredire la spesa pubblica improduttiva introducendo "erga omnes" ed ad ogni livello di governo i cosiddetti **"costi e fabbisogni standard".**

La revisione della spesa deve diventare un'occasione per **razionalizzare la macchina amministrativa delle Pubblica Amministrazione,** aumentarne la produttività valorizzando le **professionalità e le competenze dei dipendenti pubblici**, in quanto una pubblica amministrazione

efficiente ed efficace è una precondizione essenziale di sviluppo. Crediamo, che anche in virtù del risultato referendario dello scorso dicembre, sia d'obbligo una riflessione e tutto tondo sull'efficacia della riforma "Del Rio" degli enti di area vasta. Come UIL crediamo che vadano ripensati sia l'assetto istituzionale, sia i compiti e le funzioni degli enti di area vasta. Anche perché non bisogna mai dimenticare che le Province e le Città metropolitane gestiscono tributi propri che chiedono ai cittadini pari a 4,5 miliardi di euro l'anno.

Evasione e contrasto economia sommersa

Quanto alle azioni di **contrasto all'evasione** esse devono mirare **all'emersione della base imponibile** e non basarsi su altre rottamazioni di cartelle e mini condoni.

Va aggredito senza se e senza ma tutto il mondo dell'economia sommersa che secondo le ultime stime vale circa **190 miliardi** di euro (l'11,8% del PIL), di cui: 99 miliardi da evasione fiscale; 72 miliardi di euro da lavoro irregolare; 26 miliardi di euro da attività illegali.

Nel DEF si fa riferimento, anche, al buon lavoro della Commissione Consultiva per il Contrasto all'Evasione, ma crediamo che il monitoraggio prodotto debba essere valorizzato operando una svolta nella lotta all'evasione con una concreta e decisa volontà politica. Al contempo bisogna creare **un'Agenzia esclusiva per l'accertamento destinata ai soli controlli,** così come occorre incrociare realmente tutte le banche dati a disposizione dello Stato ed estendere il contrasto di interessi per i servizi alle famiglie.

Fisco

Contestualmente, occorre fare molta attenzione ed **agire con il bisturi sulla revisione della cosiddetta spesa fiscale (riordino delle agevolazioni)**: bisogna evitare, in sostanza , che la revisione di queste agevolazioni fiscali si traduca automaticamente in un aumento della pressione fiscale. Infatti la stragrande maggioranza di queste agevolazioni fiscali attiene a temi particolarmente sensibili: lavoro, casa, salute, assistenza e famiglia e la maggiore quota è per le detrazioni da lavoro dipendente e pensione che rappresentano un pilastro della politica ridistribuiva e perequativa.

È comunque fondamentale rimodulare le aliquote a vantaggio delle classi più deboli, agendo in modo mirato e valutando l'efficacia e l'attualità delle agevolazioni ad oggi in essere, che ricordiamo sono oltre 700, bisogna ponderare con cura gli interventi da operare ed in tutti i casi evitare un eventuale taglio lineare delle aliquote, che seguirebbe solamente logiche ragionieristiche e non di equità.

Sempre in tema di fisco **non è per nulla positivo interrompere la strada della revisione strutturale del catasto** per rendere più equa la tassazione degli immobili, ma anche per recuperare risorse da destinare alla diminuzione del carico fiscale e contributivo per lavoratori e imprese.

Purtroppo nel DEF non vediamo l'indicazione chiara per **spostare progressivamente il carico fiscale dal lavoro alle cose**. Eppure l'Italia tra i Paesi più industrializzati è quello dove **il costo del lavoro è più alto non per i salari netti**, che restano tra i più bassi d'Europa, bensì per l'enorme carico fiscale e contributivo che pesa sulle buste paga. Tra l'altro questo, unitamente alla bassa crescita economica, contribuisce in maniera determinante alla sostanziale stagnazione dell'occupazione. Infatti, senza il recupero del potere di acquisto dei salari e delle pensioni l'economia rischia di non ripartire dal momento che la grande maggioranza il nostro sistema produttivo ed industriale di rivolge alla domanda interna. Per questo bisogna riflettere molto e bene sullo scambio **"aumento IVA diminuzione costo del lavoro",** in quanto l'aumento delle aliquote dell'IVA potrebbero avere degli effetti regressivi sulle buste paga e sulla pensioni ed, in generale sui redditi più bassi

Cuneo fiscale e contributivo, incentivi

In ogni caso è fondamentale iniziare, già nel corso di quest'anno, con una graduale, costante e strutturale riduzione del cuneo fiscale e contributivo per imprese e lavoratori. Con una premessa d'obbligo: qualsiasi riduzione del cuneo contributivo non potrà e non dovrà avere effetti negativi sulle future pensioni. Sarebbe, comunque, auspicabile che il Governo riprendesse il cammino intrapreso dal precedente Governo che per il 2018 prevedeva, attraverso il **riordino dell'IRPEF**, una diminuzione delle imposte sui redditi. E qui il **DEF è carente** in quanto vi è solo un'affermazione generica e di principio e non specifica "nè quanto né come", se non che si partirà dalle fasce più deboli quali i giovani e le donne. E se si trattasse, nel concreto, della **decontributiva triennale** riservata agli under 35 anni, seppur selettiva, **essa risponde solo in parte** al tema di come ridurre il cuneo fiscale e contributivo. Tra l'altro, se da un lato **l'occupazione giovanile è un emergenza nazionale**, dall'altro si corre il rischio di concentrare su questa fascia di popolazione buona parte delle politiche attive del lavoro costituite dal sistema degli incentivi all'occupazione. In pratica si rischia che **questo nuovo strumento "cannibalizzi" altre buone forme di entrata nel mondo del lavoro dei giovani, quali l'apprendistato e le assunzioni a seguito dell'alternanza scuola lavoro**.

Politiche attive del lavoro, occupazione giovanile, alternanza scuola lavoro

In attesa delle linee di indirizzo triennale delle politche attive del lavoro, va portata celermente a compimento la riforma disegnata dal Jobs Act che ancora sconta ritardi e che doveva essere il **secondo pilastro della riforma del lavoro per garantire il principio della flex sicurezza.** Ad oggi, è vero che l'**ANPAL** è funzionante, ma le va data piena operatività rafforzandone sia la struttura in termini di **risorse umane e strumentali sia di risorse finanziarie.** Da questo punto di vista vanno rapidamente **potenziati i Centri per l'impiego** con investimenti in risorse umane e strumentali anche con l'utilizzo dei fondi comunitari. Così come vanno implementate le risorse da destinare ad azioni di attività di supporto alla **ricollocazione professionale (assegno di ricollocazione),** che ad oggi anche per mancanza di risorse la sperimentazione in atto non sta dando risultati lusinghieri.

Merita particolare attenzione le **misure per rafforzare il percorso dell'alternanza scuola lavoro,** perché il loro successo potrebbe dare un indirizzo positivo alle nuove politiche attive, in quanto si prevedono nuovi operatori appositamente formati e il **coinvolgimento degli istituti scolastici, delle università e degli ITS**. Ma va, soprattutto, rafforzata la cooperazione tra Stato e Regioni anche attraverso l'infrastrutturazione informatica che permetta il dialogo e lo scambio di dati e informazioni tra i diversi soggetti preposti alle politiche attive.

Tra l'altro il rafforzamento dei centri per l'impiego e l'infrastrutturazione informatica sono alla base per il successo delle azioni di **Garanzia Giovani**. A questo proposito vanno programmate e spese presto quota parte delle **risorse aggiuntive dei fondi europei** destinata alle azioni di Garanzia Giovani **(circa 600 milioni di euro).**

Ammortizzatori sociali

Non comprendiamo, invece , la scelta del Governo di non prendere in considerazione le necessarie correzioni in materia di ammortizzatori sociali.

Vi è sicuramente il tema di dare continuità e di rendere strutturali le misure messe in campo per quei lavoratori e lavoratrici dipendenti di aziende ricomprese nelle aree di crisi complesse.

C'è poi da rivedere il costo di accesso per le tutte e due le gestioni della cassa integrazione e di risolvere il problema della "governance" delle autorizzazioni, in particolare riguarda alla CIGO e alle prestazioni gestite dal **fondo di integrazione salariale (FIS).** Ciò in quanto l'istituto "monocratico" autorizzatorio dell'INPS non è efficiente e sarebbe meglio tornare alle precedenti "commissioni".

Contrattazione P.A.

Nel DEF si segnala un cambio di impostazione rispetto agli anni passati, dove non veniva prevista alcuna risorsa per i rinnovi contrattuali se non addirittura dal 2022. Da questo punto di vista **è innegabile la spinta che l'accordo del 30 novembre voluto e firmato da UIL, CISL, CGIL e Governo** ha impresso al presente Documento di Economia e Finanza. Si può, infatti, **positivamente evidenziare nel DEF lo stanziamento delle risorse per il rinnovo contrattuale del personale del pubblico impiego per il triennio 2016-2018**, anche se dopo sette anni di sostanziale blocco, con contestuale riduzione del potere di acquisto degli stipendi, **occorre immediatamente la direttiva** per avviare formalmente le trattative all'Aran e sottoscrivere anche per i lavoratori pubblici i rinnovi contrattuali nel più breve tempo possibile. Tra gli elementi che potrebbero favorire l'efficienza della pubblica amministrazione e la valorizzazione del lavoro pubblico, è prevedere **la defiscalizzazione del salario accessorio come avviene del settore privato**, introducendo anche nel pubblico agevolazioni di welfare aziendale. E' prevista, inoltre, la proroga del **contributo straordinario per il personale del comparto sicurezza-difesa e soccorso pubblico** e l'incremento delle risorse per il riordino delle carriere del personale di detti comparti. Il Governo, poi, per il triennio **2019-2021, ha anche aggiunto una previsione di spesa per l'indennità di vacanza contrattuale**, fungendo d'anticipo per gli importi di rinnovo contrattuale. **Valutiamo, pertanto, positivamente lo stanziamento di tali risorse aggiuntive, anche se, a nostro avviso, permangono alcune ambiguità in ordine allo stanziamento dovuto**. Sembrerebbero essere mantenuti anche gli impegni assunti in tema di **stabilizzazione del precariato**, dove al fine di prevenire forme di lavoro "debole", viene ribadita la soluzione transitoria per superare gli aspetti problematici del passato con: la possibilità di ricorrere a forme flessibili solo per esigenze straordinarie; la previsione di un piano straordinario che consentirà l'assunzione di coloro che, avendo superato un concorso, abbiano maturato, presso la P.A., almeno 3 anni di servizio, anche non continuativi, negli ultimi 8; la previsione di concorsi con posti riservati per chi, senza concorso, è stato impiegato presso la P.A. per oltre un triennio; il divieto per le Pubbliche Amministrazioni di instaurare ulteriori rapporti di lavoro flessibile per le professionalità interessate a dette procedure di stabilizzazione. Vi è poi la necessita di un **progressivo superamento della dotazione organica come limite alle assunzione**, attraverso l'adozione di un piano triennale dei fabbisogni, fermi restando i limiti di spesa, che sicuramente potrà portare ad una più rapida stabilizzazione nei prossimi anni, se si considera anche la previsione di un sistema informativo nazionale volto ad orientare la programmazione delle assunzioni. Nel DEF il Governo **prosegue nell'attuazione delle riforme della giustizia, con**

particolare attenzione al processo penale, efficienza del processo civile e prescrizione, con la previsione di tempi congrui per l'accertamento dei fatti di reato. Saranno stanziate più risorse per l'amministrazione giudiziaria, pertanto, si promuoverà l'adozione di best practices per l'armonizzazione delle performance dei tribunali, sia in termini qualitativi, sia in termini quantitativi.

Sostegno alla contrattazione

Sulla contrattazione di secondo livello, **ribadiamo il nostro giudizio positivo inerente l'implementazione delle quote di salario di produttività che possono essere soggette alla detassazione**, così come l'incremento della platea dei beneficiari. Allo stesso modo, appare efficace la decisione **di incentivare il coinvolgimento dei lavoratori nell'organizzazione del lavoro**. Riteniamo, invece, che, pur riconoscendo l'importanza del welfare aziendale sia **indispensabile che continui ad essere incentivata soprattutto la quota propriamente salariale del premio**. Infatti, la redistribuzione della ricchezza prodotta in azienda è essenziale al fine di aumentare il potere di spesa dei salari, contribuendo così alla ripresa dei consumi e con essi della produzione dei beni e servizi e quindi della occupazione. In quest'ottica, è **fondamentale ribadire il valore e la funzione del primo livello di contrattazione**, come strumento efficace per tutelare il reddito delle lavoratrici e dei lavoratori italiani e per una equa e regolata redistribuzione della ricchezza prodotta nei diversi settori economici. Quanto alle indiscrezioni di legare la decontribuzione all'attivazione di forme di partecipazione in azienda, contenute della manovra correttiva dei conti, in attesa di leggere tra le righe il provvedimento riteniamo che essa vada nella giusta direzione, a patto di non danneggiare il montante contributivo delle persone. A tal fine, però, proponiamo di subordinare questo **incentivo anche all'attivazione di percorsi di formazione congiunta e condivisione dei piani formativi** e, soprattutto, crediamo che si debbano elaborare strumenti utili per monitorare maggiormente questi accordi prevedendo un coinvolgimento diretto delle organizzazioni sindacali come soggetti vigilanti delle applicazioni della normativa in materia di contrattazione di secondo livello.

Pensioni e pensionati

Positiva l'indicazione contenuta nel DEF Come indicato negli obiettivi della fase 2 del confronto tra lavoratori e sindacati, individuati dal verbale d'intesa governo – sindacati del 28 settembre 2016 in materia di previdenza, occorre varare misure che **favoriscano l'estensione della previdenza complementare** a tutti i lavoratori che non hanno finora aderito, attraverso campagne informative per le adesioni informate e a sostegno meccanismi di iscrizione automatica con il solo contributo

del datore di lavoro, a cominciare dal pubblico impiego; di **istituire forme di pensione di garanzia per i giovani lavoratori** che hanno, spesso, una vita lavorativa discontinua, del sistema contributivo che assicurino un importo minimo, in presenza dei requisiti contributivi di accesso alla pensione di vecchiaia, che concorra la raggiungimento dell'obiettivo di copertura previdenziale pari al 60% della media delle retribuzioni con una carriere lavorativa standard.

Per quanto riguarda le previsioni sull'incidenza della spesa pensionistica rapportata al PIL le stime indicano nel 2015 un rapporto pari al 15,1% destinato a crescere per effetto dei flussi demografici fino al 2044. Ricordiamo che tale valore sconta la pesante incidenza delle prestazioni assistenziali oltre e della aliquota fiscale. La UIL da anni chiede che **venga operata la separazione contabile della spesa assistenziale da quella previdenziale** così come che il valore dell'incidenza delle prestazioni pensionistiche sia calcolato al netto della tassazione, questo è uno degli importanti temi che saranno affrontati nella fase 2 del confronto con il Governo.

Inclusione sociale

In merito alle politiche di inclusione sociale, il varo del REI (Reddito di inclusione) è un significativo primo positivo risultato, che deve però poter avere gambe e fiato per divenire realmente strutturale, universalistico e utile attraverso un mix di erogazione monetaria e efficaci servizi di presa in carico per la necessaria inclusione lavorativa. E' stata un'operazione complessa ed ambiziosa che ha visto dialogare, talvolta in modo duro ma sinergico, Governo e parti sociali nel reciproco riconoscimento. E' stata, dunque, una risposta di buona politica e di esemplare intermediazione sociale. L'impegno non si esaurisce certamente qui, ma è solo l'inizio di un lungo percorso fatto di rivendicazioni e proposte relativamente ad una maggiore e più efficace copertura della platea di cittadini franati nel perimetro del disagio estremo e che hanno bisogno di risposte concrete, pro-attive e multidimensionali imperniate sull'inclusione lavorativa e della persona nel suo complesso. Si pone, quindi, necessario rafforzare, al più presto, anche con l'utilizzo delle risorse nazionali e comunitarie, la rete locale dei centri per l'impiego su questa tematica specifica, anche per costruire dei percorsi di formazione su misura per adulti che spesso sono inoccupati da lungo periodo. Quanto al rafforzamento e al coordinamento degli interventi in materia di servizi sociali dichiarato dal Governo, sarebbe auspicabile rimettere mano a uno strumento già presente nel nostro panorama normativo da ben 17 anni, ossia la legge 328/00, che prevede l'approvazione dei LEPS, che per definizione ridurrebbero le differenze territoriali in tema di integrazione socio-sanitaria.

E sarebbe, altresì, necessario **rivedere il meccanismo che misura il grado di ricchezza o povertà delle persone (ISEE),** ancorandolo a criteri di maggiore equità nell'accesso alle prestazioni sociali, rivedendo i criteri di calcolo reddituale e obbligando gli "enti erogatori" a **rivedere le fasce di accesso ai servizi e di compartecipazione alla spesa da parte degli utenti.** In merito alla materia dei giochi, ci preme evidenziare l'aumento a partire dal 1° ottobre 2017 del prelievo erariale sugli apparecchi da intrattenimento c.d. "new slot" e sulla raccolta derivante dai medesimi che è solo la punta di un iceberg che deve essere contrastato con maggior convinzione, mediante una legge quadro di regolamentazione di un fenomeno in allarmante espansione e dall'effetto multidimensionale come il Gioco d'azzardo patologico come sostenuto dalla campagna "Mettiamoci in gioco".

Spesa sanitaria

Relativamente alla **spesa sanitaria** è vero che nel DEF è prevista in valori assoluti in crescita, passando dai **112 miliardi del 2016 ai 114** miliardi di euro nel 2018 e ai **115 miliardi** di euro nel 2019, ma si riduce l'incidenza sul PIL crollando sino al 6,4% nel 2019, ovvero al di sotto del livello virtuale d'allarme definito dall'OMS (Organizzazione mondiale della Sanità), pari al 6,5%. Va ricordato, a ragion veduta, che il luogo comune dell'eccesso di spesa sanitaria in Italia è un mito non corrispondente al vero. Basti rivedere gli ultimi dati dell'Ocse che evidenziano come il livello di finanziamento del nostro Servizio Sanitario Nazionale sia al di sotto, in termini di PIL, di quasi due punti percentuali, rispetto alla media dei Paesi europei più avanzati. Inoltre, rispetto alle politiche di prevenzione, viene attuato il Piano Nazionale della Cronicità (PNC), che valutiamo favorevolmente ma che necessita di essere messo a sistema rispetto al complesso dibattito in corso in tema di Non autosufficienza alla luce di un'emergenza sempre più cogente se consideriamo che il 21,4% della popolazione italiana è anziana e che tale stima è destinata ad inasprirsi progressivamente.

In tutte queste scelte la UIL ha avuto un ruolo strategico di pressione istituzionale e di indirizzo, ma c'è ancora molto da fare per porre realmente tra le priorità dell'agenda politica il contrasto alle disuguaglianze che riteniamo essere una battaglia decisiva.

Politiche industriali e industria 4.0

Condividiamo la volontà di tornare a parlare di politica industriale e del Piano Industria 4.0 nel nostro Paese, soprattutto, in seguito ai mutamenti che le nuove tecnologie e la digitalizzazione apporteranno al nostro sistema produttivo. Crediamo però che a tale Piano si debba affiancare **un'importante programma straordinario di riqualificazione professionale dei lavoratrici e**

lavoratori che saranno coinvolti nella conversione digitale delle aziende, siano esse manifatturiere o dei servizi. Così come è necessario **potenziare la Cabina di Regia** al fine di dare una governance condivisa a tutte le decisioni, gli investimenti e le pratiche che si riterranno utili per rendere maggiormente competitivo il nostro Paese. Ciò detto, consideriamo fondamentale che Industria 4.0 venga inserita in un più vasto progetto di politica industriale che, a partire dai fattori produttivi e tenendo presenti missioni strategiche chiare e condivise, si basi su **investimenti pubblici e privati volti a rilanciare la domanda interna**, con essa i consumi e, quindi, la produzione e l'occupazione. In quest'ottica riteniamo importante semplificare tutta la gamma di incentivi ed agevolazioni ad oggi previsti e, al contempo, meglio definire il ruolo, anche propositivo, che dovrà essere affidato alla Cassa Depositi e Prestiti.

Mezzogiorno

Va dato atto al Governo di aver rimesso in primo piano le politche di coesione, del riequilibrio territoriale e del **Mezzogiorno**, che occupano un **capitolo importante** nel **DEF e del PNR**. Pendiamo atto che del **buon esito** della chiusura del ciclo di programmazione dei **fondi comunitari 2007-2013** la programmazione.

Va certamente riconosciuto il lavoro svolto negli ultimi anni per cercare di recuperare una situazione drammatica. Il punto, però, è proprio questo: è stata fatta una corsa disperata e a perdifiato per evitare di perdere risorse. che se da un lato hanno fatto sì che il PIL del Sud nel 2015 abbia registrato un aumento più alto di altre zone del Paese, dall'altro gli **obiettivi qualitativi** rischiano di **non dare i risultati sperati** nel medio periodo. Se ci fosse stata una programmazione coordinata, lungimirante e condivisa, probabilmente, staremmo commentando un'altra storia. E da questo punto di vista non vorremmo che la storia si ripetesse con la programmazione in atto, anche perché il tema dello sviluppo e la crescita del paese, unico antidoto per tenere sotto controllo i conti pubblici, **passa necessariamente dalla crescita del Sud d'Italia. Al Sud non servono politiche straordinarie,** ma proposte economiche concrete di medio periodo valide per tutto il territorio nazionale che vedano, al loro interno, una **declinazione specifica** e una maggiore intensità di aiuti e di risorse da destinare al Sud. **E' da apprezzare la clausola messa nel cosiddetto "Decreto Sud",** che prevede un aumento della spesa in conto capitale ordinaria al Sud, sulla quale vigileremo per il suo pieno rispetto. Ma c'è da pensare a **come si declina al Sud il piano di Industria 4.0,** o di come si attuano i piani della Strategia della Specializzazione Intelligente e la previsione di una fiscalità di vantaggio con l'istituzione delle **Zone Economiche Speciali**. E crediamo che sia indispensabile ridare alle **risorse europee la loro natura di "addizionalità"**

rispetto alle risorse ordinarie. E' bene chiarire che condividiamo, in linea generale, il metodo di programmazione dei patti, ma notiamo come vi siano molti aspetti da migliorare. E' stata importante la scelta dell'integrazione delle diverse fonti finanziarie concentrate sui primi 2 anni che possono consentire una positiva accelerazione della spesa, ma la scelta degli accordi bilaterali rischia di non cogliere appieno l'esigenza di una azione strategica complessiva per il Sud con il rischio di una frammentazione degli interventi anziché, come necessario, concentrazione degli stessi, di ricadere negli identici errori del passato.

Ma noi pensiamo che ancora mancare è una chiara visione strategica di come la politica guardi al futuro del Mezzogiorno. In sintesi **occorre guardare al Sud non come la somma di 8 regioni**, bensì ad un'unica area, con interventi cha abbiano valenza sovraregionale. Così come segnaliamo e con forza come vi sia nel Sud e non solo, un problema di "governance" e di "assistenza tecnica" della pubblica amministrazione, che si riflette anche nella qualità e quantità della spesa sia ordinaria sia dei fondi comunitari.

Ambiente

La UIL condivide la scelta del Governo di porre un rinnovato accento al terreno sociale e ambientale, con la predisposizione del Benessere Equo e Sostenibile (BES) e con la relazione del Ministro dell'ambiente e della tutela territorio e del mare sullo stato di attuazione degli impegni per la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra. Si tratta, però, solo del primo, pur importante passo, di un percorso da definire, da concordare anche con le OO.SS. e confermare, a livello nazionale, in virtù del lavoro prodotto dall'Istat dal 2013 ad oggi e forti dell'attualità degli obiettivi dell'Agenda 2030 dell'ONU. Sullo _sviluppo sostenibile e cambiamenti climatici, la UIL ritiene indispensabile la sinergia di questi tre pilastri (sia in attuazione dell'Agenda 2030 dell'ONU sia sull'Accordo di Parigi), **per una strategia fondante di sostenibilità**, come unica politica di Governo, al fine di definire gli obiettivi da perseguire sul medio-lungo periodo, tracciando uno schema in relazione alle scelte di fondo e alle priorità di azione e tenendo allo stesso tempo sempre presente la necessità di un continuo monitoraggio e aggiornamento degli interventi previsti. Si apprezza, data la centralità del problema che riguarda la nostra salute e le nostre città, l'impegno del Governo per un significativo stanziamento a disposizione del trasporto pubblico e al sostegno delle innovazioni. Bisogna però definire concretamente piani di mobilità che non si traducano solo come un appannaggio esclusivo "legato al solo trasporto", perché il rilancio dell'economia del nostro paese nel prossimo decennio si deve concretizzare nell'evoluzione verso un modello di economia intelligente, con investimenti più efficaci in ricerca e innovazione

sostenibile per le imprese, grazie ad una diminuzione di emissioni di CO2 nell'atmosfera. Queste priorità, che si rafforzano a vicenda, conseguiranno elevati livelli di occupazione, produttività e coesione sociale. Valutiamo positivamente il rinnovato impegno per un percorso di detrazioni fiscali ma riteniamo indispensabile che tale obiettivo **diventi strutturale** e non periodicamente rinnovato. Sul rischio idrogeologico e dissesto rivendichiamo la validità di quanto espresso come OO.SS. nel Protocollo di Intesa sottoscritto con la Presidenza del Consiglio e Ministero dell'Ambiente nell'Aprile del 2015, ed auspichiamo l'avvio di un percorso analogo anche sul rischio sismico. Quanto al "**Piano Casa Italia**" esso deve considerarsi come punto di partenza centrale per definire ed attuare un vero piano di **prevenzione nazionale** – esprimiamo pertanto apprezzamenti per gli stanziamenti contenuti nel DEF in riferimento sia al sismabonus sia alle linee guida per la classificazione del rischio sismico, con lo scopo di intervenire sugli edifici esistenti, riducendone la vulnerabilità e sulla resilienza delle comunità, assicurando la vivibilità degli insediamenti. Infine consideriamo positivo che nel cronoprogramma del DEF ci sia la previsione entro il 2017 dell'istituzione di **una Autority sui rifiuti**, finalizzata a mercati più trasparenti ed efficienza gestionale, nell'ambito di una corretta attuazione dei criteri europei di economia circolare e di green economy, nonché ad evitare il rischio delle ricorrenti sanzioni europee per inadempienze nazionali.

BES

Infine salutiamo positivamente il fatto che Governo abbia incluso nel DEF gli indicatori del benessere equo e sostenibile (BES), seppur in via sperimentale e limitati a 3 indicatori: l'andamento del reddito medio disponibile; la diseguaglianza dei redditi; la mancata partecipazione al mercato del lavoro.

In questo modo le scelte di politica economica possono superare l'approccio alla programmazione basato esclusivamente sul PIL e assumere, invece, impegni programmatici per migliorare ambiti più specifici della qualità della vita dei cittadini. Non serve spingersi in avanti come il Buthan, dove il PIL è stato cestinato e sostituito con un indice di felicità. Basta riconoscere, come sosteneva Kennedy, che il PIL non misura tutto, tanto meno il reale livello di benessere di un Paese. Vedere che il Governo inserisce tali indicatori nella programmazione economica è senza dubbio una novità positiva, ma **dobbiamo augurarci, che il BES venga davvero considerato quando si tratterà di mettere a punto le politiche e le riforme sui temi specifici.** Non facciamoci tante illusioni, è un primo passo, ma ci vorrà del tempo per farlo digerire a politici e tecnici. Anche perché, quando si

tratterà di strappare a Bruxelles qualche decimo di flessibilità, per giudicare i successi o i fallimenti di una politica economica di un Paese sarà ancora il PIL a deciderlo.

Conclusioni

In conclusione, nel DEF, pur essendoci interventi che riteniamo positivi, **manca il coraggio di invertire le dinamiche economiche e sociali**. Nella prossima legge di bilancio è, dunque, fondamentale favorire la crescita con interventi e investimenti a favore dello sviluppo e dell'occupazione. Occorrono politiche che rimettono in moto i consumi interni e questo lo si può fare soltanto ridando potere di acquisto ai salari e alle pensioni. **Per questo nella prossima manovra di bilancio vanno le risorse per il rinnovo dei contratti nel pubblico impiego e proseguire sulla strada della riduzione del carico fiscale che pesa su salari e pensioni**.

UIL

SINTESI
RIFLESSIONI E PROPOSTE UIL PER L'AUDIZIONE SUL DOCUMENTO ECONOMIA E FINANZA 2017 (DEF 2017)

Nel suo insieme il DEF di quest'anno risulta essere generico: non si delinea, infatti, un quadro preciso programmatico degli interventi da assumere in Legge di Bilancio, ma si tracciano soltanto i titoli e si fanno solo annunci di principio.

Si è deciso di accelerare il processo del rispetto del patto europeo di stabilità e crescita. Questo aspetto non conferisce al DEF un carattere espansivo necessario, invece, in una fase contrassegnata da una ripresa troppo debole dell'economia. Da questo punto di vista, il Documento di Economia e Finanza 2017 (DEF) è molto deludente in quanto non lancia, con maggior tenacia, quella sfida all'Europa per un progetto di sviluppo. Noi, soprattutto in questo momento, sosteniamo la necessità di mettere al centro delle priorità delle politiche europee e nazionali la crescita, il rilancio degli investimenti e il benessere sociale e occupazionale.

Il nostro Paese torna a crescere, ma in misura inferiore rispetto agli altri Paesi europei. Così come lenta è la crescita del tasso di occupazione, soprattutto di quello giovanile e femminile. E, purtroppo, nel DEF sono solo abbozzati i provvedimenti utili allo sviluppo economico, sociale e occupazionale.

Non comprendiamo, inoltre, la scelta del Governo di non prendere in considerazione le necessarie correzioni in materia di ammortizzatori sociali.

La pressione fiscale resta alta. Nel Def il Governo parla di future e prossime misure per ridurre le tasse con interventi sul cuneo fiscale, ma manca una concreta esposizione delle modalità e delle strategie che si intendono adottare.

Il taglio del cuneo fiscale è un modo pratico per ridurre il costo del lavoro e aumentare parallelamente il reddito disponibile dei lavoratori. Tuttavia, le misure da predisporre per realizzare questo obiettivo dovranno tener conto delle esigenze e delle necessità dei lavoratori. L'introduzione di forme di decontribuzione, ad esempio, deve essere supportata da una piena fiscalizzazione che assicuri l'invarianza della copertura ai fini pensionistici e previdenziali. E, inoltre, questa modalità deve andare a vantaggio dei lavoratori e non solo delle imprese.

In sostanza, nel DEF non vediamo l'indicazione chiara per ridurre il carico fiscale sul lavoro. Eppure l'Italia, tra i Paesi più industrializzati, è quello dove il costo del lavoro è più alto non per i salari netti, che restano tra i più bassi d'Europa, bensì per l'enorme carico fiscale che pesa sulle buste paga. Peraltro, senza il recupero del potere di acquisto dei salari e delle pensioni, l'economia rischia di non ripartire dal momento che la grande maggioranza del nostro sistema produttivo e industriale si rivolge alla domanda interna.

Nel Def si fa riferimento, anche, al buon lavoro della Commissione Consultiva per il Contrasto all'Evasione. Crediamo che il monitoraggio prodotto debba essere valorizzato, operando una svolta nella lotta all'evasione con una concreta e decisa volontà politica. Le azioni di contrasto

all'evasione devono mirare all'emersione della base imponibile e non basarsi su altre rottamazioni di cartelle e mini condoni.

Per quanto riguarda la contrattazione di secondo livello, invece, ribadiamo il giudizio positivo della Uil circa l'implementazione delle quote di salario di produttività che possono essere soggette alla detassazione, così come l'incremento della platea dei beneficiari. Allo stesso modo, ci appare efficace la decisione di incentivare il coinvolgimento dei lavoratori nell'organizzazione del lavoro. Riteniamo, inoltre, che, pur riconoscendo l'importanza del welfare aziendale è indispensabile che continui a essere incentivata soprattutto la quota propriamente salariale del premio. In quest'ottica, è fondamentale ribadire il valore e la funzione del primo livello di contrattazione, come strumento efficace per tutelare il reddito delle lavoratrici e dei lavoratori.

Per quanto attiene al Piano Industria 4.0, la Uil condivide la volontà di tornare a parlare di politica industriale nel nostro Paese. Crediamo, però, che a tale Piano si debba affiancare un importante programma di riqualificazione professionale dei lavoratori che saranno coinvolti nella conversione digitale delle aziende e che questo piano debba essere inserito in un più vasto progetto di politica industriale che si basi su investimenti pubblici e privati volti a rilanciare la domanda interna.

In merito ai provvedimenti sul pubblico impiego, nel DEF si segnala un cambio di impostazione rispetto agli anni passati, quando non veniva prevista alcuna risorsa per i rinnovi contrattuali se non addirittura dal 2022. È innegabile che l'accordo del 30 novembre abbia impresso una spinta al presente Documento di Economia e Finanza.

Si può, infatti, positivamente evidenziare lo stanziamento delle risorse per il rinnovo contrattuale del personale del pubblico impiego per il triennio 2016-2018 e lo stanziamento di risorse aggiuntive, anche se, a nostro avviso, permangono alcune ambiguità.

È stata prevista una nuova fase di spending rewiew, più selettiva e coerente rispetto ai principi stabiliti dalla riforma di bilancio e sembrerebbero essere mantenuti gli impegni assunti in tema di stabilizzazione del precariato.

In materia di previdenza, occorre varare misure che favoriscano l'estensione della previdenza complementare a tutti i lavoratori che non hanno finora aderito e che istituiscano forme di pensione di garanzia per i giovani lavoratori.

Una questione resta irrisolta: la UIL da anni chiede che venga operata la separazione contabile della spesa assistenziale da quella previdenziale e, inoltre, che il valore dell'incidenza delle prestazioni pensionistiche sia calcolato al netto della tassazione.

Va dato atto al Governo di aver rimesso in primo piano le politiche di coesione, del riequilibrio territoriale e del Mezzogiorno, che occupano un capitolo importante nel DEF.

La UIL infine guarda con attenzione a quanto contenuto nel DEF 2017, in riferimento all'inclusione sociale come esplicito elemento di politica economica e strategico snodo di sostenibilità. Valutiamo con cauta positività quanto emerso, consci che il Documento di Economia e Finanza non sia lo strumento di rilancio per antonomasia e augurandoci che comunque possa rappresentare un

insieme di primi passi da rafforzare e incoraggiare. Purtroppo, però, per quel che riguarda gli investimenti in salute, siamo costretti a evidenziare che viene ridotta l'incidenza sul PIL sino al 6,4% nel 2019, ovvero al di sotto del livello virtuale d'allarme definito dall'OMS.

In conclusione, nel DEF, pur essendoci interventi che riteniamo positivi, manca il coraggio di invertire le dinamiche economiche e sociali. Nella prossima legge di bilancio è, dunque, fondamentale favorire la crescita con interventi e investimenti a favore dello sviluppo e dell'occupazione. Occorrono politiche che rimettono in moto i consumi interni e questo lo si può fare soltanto ridando potere di acquisto ai salari e alle pensioni. Per questo nella prossima manovra di bilancio vanno le risorse per il rinnovo dei contratti nel pubblico impiego e si deve proseguire sulla strada della riduzione del carico fiscale che pesa su salari e pensioni.

Unione Province d'Italia

UPI

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2017

Commissioni Bilancio

Camera dei Deputati e Senato della Repubblica

Roma, 18 aprile 2017

Premessa: la necessità di rilanciare gli investimenti locali

Negli ultimi tre anni le scelte economiche del Paese declinate nel DEF sono state caratterizzate da alcuni tratti ben definiti: una spending review mirata a intervenire prioritariamente sulla spesa pubblica delle amministrazioni locali e solo marginalmente interessata alla spesa centrale, e scelte di politica economica centraliste.

Ciò ha prodotto, come analizzeremo nel presente documento, un progressivo indebolimento dell'autonomia finanziaria degli enti locali, in particolare delle Province, e il pressoché totale disimpegno pubblico negli autonomi investimenti locali e regionali.

Lo sviluppo territoriale è stato trascurato, all'insegna del taglio della spesa e della messa in ordine dei conti pubblici.

Questo blocco ha prodotto ripercussioni sul piano economico che è possibile individuare in effetti immediati ed effetti di lungo periodo.

Da un lato, infatti, il blocco degli investimenti pubblici locali ha avuto **effetti diretti sul sistema imprenditoriale territoriale,** e in particolare sulle piccole e medie imprese, che si sono viste ridotte, se non azzerate, le commesse per le piccole opere che di fatto sono garanzia al mantenimento stesso dell'impresa.

Dall'altro lato poi questa mancanza di investimenti **sta portando al progressivo deterioramento del patrimonio pubblico**: nel caso delle Province, si tratta di mancati interventi sulle 5100 scuole superiori, sugli oltre 130 mila chilometri di strade provinciali e sulle opere di contrasto al dissesto idrogeologico.

La mancata manutenzione di questo patrimonio produce nel tempo danni di portata tale da necessitare di investimenti decisamente superiori a quelli che sarebbero derivati da interventi di manutenzione ordinaria.

Gli investimenti pubblici locali e regionali non possono essere il 'grande assente' del Documento di Economia e Finanza del Paese.

Oggi, sotto la spinta di una lenta ripresa economica e una crescita che, come attesta il DEF, tenderà all'1,1%, occorre invertire la rotta, rafforzando la crescita attraverso l'espansione dello sviluppo territoriale e la promozione degli investimenti pubblici locali.

1. Lo squilibrio finanziario delle Province

La possibilità di rilanciare con vigore gli investimenti locali passa, per quanto di nostra competenza, dalla necessità di ripristinare una ordinata gestione finanziaria e contabile delle Province.

Gli investimenti pubblici locali si muovono infatti su direttrici chiave quali: servizi pubblici, infrastrutture, difesa del suolo, edilizia scolastica.

Si tratta dei settori che insistono su dimensioni di area vasta, altra grande incognita del DEF, che sembra volere ignorare due istituzioni costituzionalmente garantire e al cui livello sono allocate alcune essenziali funzioni fondamentali: le Province e le Città metropolitane.

Le Province, che a partire dall'entrata in vigore della Legge 56/14 hanno dovuto affrontare una delicatissima opera di riforma istituzionale, **non trovano infatti nel DEF quella dimensione di prospettiva solida e stabile** che invece ci si sarebbe aspettato, soprattutto a valle degli esiti referendari del 4 dicembre 2016.

Il **Def in esame infatti non affronta il grave tema delle ripercussioni sullo stato della finanza pubblica** delle riduzioni di risorse finanziarie contenute nella legge di stabilità 2015, n. 190, in particolare all'articolo 1, comma 418, che ha previsto il riversamento nelle casse erariali per tutte le Province e Città metropolitane di 1 miliardo, 2 miliardi e 3 miliardi di euro, rispettivamente negli anni 2015, 2016 e 2017.

Una riduzione di risorse che l'UPI ha più volte rappresentato a Governo e Parlamento e che è, assolutamente insostenibile per il comparto, poiché comporta l'impossibilità di coprire – in maniera funzionale ed efficace – i costi relativi allo svolgimento delle funzioni fondamentali che la legge n. 56/14 assegna agli enti.

Tale **situazione di squilibrio, ormai ben nota, è stata quantificata dalla Sose Spa in 651 milioni di euro**, nel corso dell'audizione presso la Commissione Parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale il 16 marzo scorso ***(vedi allegato tabella A)***

Tale previsione, peraltro, considera già per acquisito il contributo di complessivi 650 milioni assegnato alle Province previsto dal Dpcm di attuazione dell'articolo 1, comma 439, della legge di bilancio 2017.

La precarietà finanziaria del comparto è evidente se consideriamo che le manovre poste a carico delle Province negli ultimi anni hanno **peraltro già prodotto seri problemi per 13 province: ad oggi 3 sono in dissesto e 10 hanno deliberato il piano di riequilibrio finanziario.**

2. La necessità di porre fine all'emergenza: il ritorno all'autonomia finanziaria e alla programmazione

Nel 2017, così come accaduto nel 2015 e 2016, per cercare di sanare lo squilibrio ed evitare il dissesto di molte Province, sono state approvate da Governo norme ad hoc attraverso provvedimenti d'urgenza.

Norme che, seppure indispensabili, disegnano un ente a gestione precaria, a partire dal bilancio autorizzatorio solo annuale e non triennale, in contrasto con i principi del bilancio armonizzato.

A questa misura si aggiungono: l'applicazione degli avanzi liberi, destinati e anche vincolati in fase previsionale, nonché tre anni consecutivi di moratoria per il pagamento dei mutui accesi con Cassa Depositi e Prestiti.

Le Province, dunque, nella prospettiva della riforma che prevedeva la loro abolizione dalla Carta Costituzionale, **sono state collocate dal legislatore, nel periodo di tempo che comprende gli anni 2015 e 2016, in una speciale gestione separata "straordinaria e a stralcio"** al di fuori ed in deroga ad obblighi che derivano per tutti i livelli di governo locale: **raggiungere le finalità istituzionali, esercitando al meglio le funzioni fondamentali proprie concorrendo nel contempo al raggiungimento degli obiettivi complessivi di finanza pubblica.**

Il quadro normativo 2015 – 2016 ha determinato per le Province **un reale annullamento della capacità programmatoria,** e un passaggio ad una gestione disallineata rispetto all'ordinamento contabile e finanziario degli enti locali e in particolare dei nuovi principi contabili di cui alla riforma introdotta dal D. Lgs. 118/2011 come modificato e integrato dalla legge 126/2014.

Il risultato dell'annullamento della capacità programmatoria delle Province si è tradotto in una **sostanziale violazione dei principi fondamentali dell'armonizzazione dei bilanci pubblici e del coordinamento della finanza pubbli**ca che devono orientare la realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica (art.1, primo comma, secondo periodo L. 196.2009).

Il **Documento Unico di Programmazione (DUP) in questo contesto ha perso nelle Province ogni valenza** di strumento che deve permettere l'attività di guida strategica ed operativa degli enti locali e rappresentare il presupposto necessario di tutti gli altri documenti di programmazione.

L'attività e il conseguente processo di programmazione dovrebbero infatti tenere conto delle compatibilità economico finanziarie e della possibile evoluzione della gestione dell'ente cioè del rapporto tra risorse disponibili (entrate) e fabbisogni espressi (spese).

Ciò non si è reso possibile nel caso delle Province.

Risorse che sono destinate a finanziare, in un contesto di sana gestione, la propensione alla spesa di investimento dell'ente locale, **cioè l'avanzo libero, destinato e anche vincolato, sono state in**

emergenza finanziaria impiegate "per legge" al fine di riequilibrare la situazione corrente del bilancio delle Province: sono state in concreto sottratte importanti risorse, anche "vincolate", alla destinazione naturale alla spesa di investimento che rappresenta il problema di fondo delle ripresa del Paese.

Anche in queste misure è evidente il riconoscimento che la manovra di cui all'art. 1 comma 418 della legge 190/2014 ha richiesto alle Province un concorso finanziario al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica in concreto insostenibile nel rapporto tra risorse disponibili e funzioni fondamentali da esercitare.

Occorre porre urgentemente un termine alla situazione di precarietà ed insufficienza di risorse, abbandonando la strada degli interventi normativi "spot" che non garantiscono certezza né adeguatezza delle risorse, lasciando un intero comparto privo della necessaria capacità di programmazione degli interventi infrastrutturali e delle politiche di finanziamento dei servizi essenziali per la collettività.

Una situazione che non può consentire ad istituzioni della Repubblica di espletare il ruolo che la Costituzione assegna loro di operare con capacità programmatoria utile alla ripresa degli investimenti

Assume ora un valore fondamentale il ridisegno del profilo della provincia come "ente di area vasta" che possa e sappia esprimere un'alta propensione alla spesa di investimento anche in rapporto con i Comuni di piccola e media dimensione che partecipano alla politica generale di sviluppo dell'economia territoriale.

Va riconosciuto il ruolo essenziale di supporto a tutti i Comuni del loro territorio, per la gestione di **servizi strumentali che necessitano di un'adeguata struttura organizzativa**, come ad esempio sta avvenendo nell'organizzazione delle centrali di committenza e delle stazioni uniche appaltanti. Su questo il Pnr, nel rilanciare gli investimenti ribadisce giustamente che "*occorre riattivare un corretto percorso di programmazione e valutazione e di certezze procedurali, finanziarie e regolatorie indispensabili all'investimento*"; va però sottolineato che le Province, proprio per la loro dimensione e struttura organizzativa, possono rappresentare il punto di riferimento dell'intero sistema locale.

Ciò richiede anche un diverso rapporto con la Regione di riferimento, da riattivare e adeguare in una prospettiva coerente con le politiche di sostegno agli investimenti locali.

La nuova **Provincia deve partecipare a pieno titolo all'azione di programmazione e coordinamento, progettazione, gestione della spesa di sviluppo avente le caratteristiche di spesa di investimento**.

3. Lo stato della finanza delle Province: le relazioni al Parlamento della Corte dei Conti

Su questo fronte il Parlamento ben conosce la posizione e gli allarmi già evidenziati dalla Corte dei Conti: sempre in audizione presso la Commissione Bicamerale per il Federalismo fiscale, in data 23 febbraio 2017, durante l'audizione sulla finanza di Province e Città Metropolitane, la Corte ha avuto modo di rappresentare che:

"....L'interruzione del processo di riforma costituzionale, a seguito della mancata conferma del relativo testo in sede di consultazione referendaria, ha avuto l'effetto di cristallizzare la riforma ordinamentale, per i profili relativi alle Province e agli Enti di area vasta, alle statuizioni della legge n. 56/2014, determinando, però, una condizione di incertezza soprattutto per la regolamentazione degli assetti istituzionali e degli aspetti finanziari degli Enti interessati dalla riforma".

"… Con il venir meno, dunque, della «programmata soppressione delle province», almeno nel medio termine, sembra imporsi la necessità che, nelle politiche pubbliche di settore, l'operatività di detti Enti – previsti tanto dall'art. 114 che dall'art. 118 Cost. come soggetti istituzionali destinatari di funzioni proprie e fondamentali e funzioni conferite – non risenta più degli effetti di questa prospettiva condizionata."

"….Per le funzioni fondamentali rimane, invece, la necessità di rivedere la coerenza e la congruità delle misure finanziarie adottate nell'ambito dell'intrapreso progetto di riforma, con le esigenze immediate delle amministrazioni provinciali."

"Gli assetti gestionali e funzionali sono stati tuttavia incisi dalle norme che hanno ridotto l'autonomia organizzativa e finanziaria delle Province ed hanno resistito al vaglio costituzionale «in considerazione della programmata soppressione delle province» (sentenza n. 143 del 2016 sulle eccezioni relative al comma 420).

Ne consegue la necessità di valutare se tali misure possano trovare ancora piena motivazione in un assetto istituzionale diverso rispetto a quello progettato dalla riforma costituzionale che avrebbe introdotto una nuova disciplina organica dell'area vasta. I rapporti finanziari dovrebbero essere definiti nella logica di una adeguata simmetria tra compiti affidati e risorse assegnate. E ciò con riguardo al grave deterioramento delle condizioni di equilibrio strutturale dei relativi bilanci, determinatosi negli ultimi due esercizi conclusi ed al quale non hanno posto rimedio organico gli interventi di natura emergenziale succedutisi, in parte estranei al sistema regolativo della finanza locale. Anche il tema dello stato di realizzazione – a tutt'oggi ancora non completata – del sistema di finanza pubblica delineato dall'articolo 119 della Costituzione, dopo la riforma del 2001, e quindi anche dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali, è elemento da correlare all'attuazione dell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3/2001."

"…..Anche i dati relativi alle gestioni in dissesto ed in c.d. predissesto offrono significativo riscontro a quanto rappresentato circa gli effetti pregiudizievoli prodotti, per un verso, dalle

plurime manovre di finanza pubblica che hanno interessato il comparto e, per altro verso, dalla situazione di precarietà connessa all'incerta attuazione del processo di riordino istituzionale"….

"…Così come la forte riduzione delle risorse destinate a funzioni esercitate con carattere di continuità ed in settori di notevole rilevanza sociale risulta manifestamente irragionevole proprio per l'assenza di proporzionate misure che ne possano in qualche modo giustificare il dimensionamento (su analoga questione, sentenza n. 188 del 2015)"….

…"La legge n. 56/2014 ha ridisegnato l'assetto delle Province e del livello istituzionale di area vasta che, a seguito dell'esito del referendum, è da ritenere stabile e duraturo anche in funzione del rispetto del principio di continuità delle funzioni amministrative. Gli assetti gestionali e funzionali sono stati tuttavia incisi dalle norme che hanno ridotto l'autonomia organizzativa e finanziaria delle Province ed hanno resistito al vaglio costituzionale **«in considerazione della programmata soppressione delle province»** (sentenza n. 143 del 2016 sulle eccezioni relative al comma 420). Ne consegue la necessità di valutare se tali misure possano trovare ancora piena motivazione in un assetto istituzionale diverso rispetto a quello progettato dalla riforma costituzionale che avrebbe introdotto una nuova disciplina organica dell'area vasta".

4. Le Province: la mancata attenzione nel Programma nazionale delle Riforme

Il Programma nazionale delle riforme inserito nel DEF 2017 evidenzia come nel periodo 2014 – 2016 siano stati avviati in Italia **profondi processi di riforma per rendere la Pubblica Amministrazione "più efficiente, semplice e digitale, parsimoniosa e trasparente".**

La modernizzazione della PA a tutti i livelli - centrale, regionale e locale - è un passaggio essenziale per rispondere alle esigenze dei cittadini e delle imprese e permettere al Paese di essere più competitivo e riprendere un percorso di crescita duratura e sostenibile.

Il **completamento della riforma della pubblica amministrazione** per le parti che non hanno ancora trovato attuazione, come quelle relative all'amministrazione statale periferica, alla riforma della dirigenza e alla riscrittura complessiva del testo unico del pubblico impiego, al riordino dei servizi pubblici locali, è sicuramente una prospettiva apprezzabile, ma deve essere strettamente collegata alla necessità di rivedere l'ordinamento locale a seguito dell'esito referendario. **Questa parte, però, appare totalmente assente dal PNR.**

Il **riordino degli enti locali che ha portato all'istituzione delle Città metropolitane e alla trasformazione delle Province in enti di secondo livello strettamente legati ai Comuni del territorio deve essere ora infatti consolidato, attraverso una revisione delle disposizioni della legge 56/14 che superi la prospettiva di transitorietà e ricostituisca un assetto certo e stabile dei**

Comuni, delle Province e delle Città metropolitane, come istituzioni costitutive della Repubblica, dal punto di vista istituzionale e dal punto di vista finanziario.

Il nuovo ordinamento locale definito dalla legge 56/14 è fondato su un governo politico unitario delle autonomie locali finalizzato a fare in modo che i sindaci e gli amministratori comunali si occupino non solo del governo di prossimità, ma anche del governo di area vasta. Alle Province e alle Città metropolitane sono assegnate alcune **funzioni fondamentali di area vasta che devono essere consolidate e rafforzate.**

Alla luce di queste scelte **occorre verificare in modo puntuale la coerenza della legislazione statale e regionale con l'assetto definito dalla legge 56/14, rivedendo le disposizioni del TUEL** ormai superate, per costruire un assetto normativo duraturo per gli enti locali, riaprendo a livello regionale un processo di trasferimento organico di funzioni alle Province e alle Città metropolitane che superi le evidenti tendenze di accentramento amministrativo (anche attraverso la creazione di enti strumentali e agenzie) che si sono verificate in questi anni e riporti a livello locale la gestione dei servizi pubblici essenziali per lo sviluppo dei territori.

Dopo oltre 16 anni dalla revisione del titolo V, parte II, della Costituzione, è infatti essenziale che la legislazione ordinaria statale e regionale attui coerentemente i principi di autonomia , sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza che sono sanciti negli articoli, 5, 114, 118 e 119 della Costituzione, valorizzando in positivo il ruolo di tutte le autonomie locali.

5. Conclusioni. Le richieste dell'UPI alle Commissioni per la risoluzione parlamentare

L'Unione delle Province d'Italia chiede che nella risoluzione parlamentare sul DEF, **siano chiaramente sottolineate le seguenti priorità:**

1. **Con <u>la legge di Bilancio 2018, dovrà essere ristabilita la piena autonomia economica, finanziaria e organizzativa delle Province</u>** attraverso la garanzia della piena copertura delle funzioni fondamentali, sia per quanto attiene la spesa corrente che per quanto riguarda la spesa per investimenti. Dovranno cioè essere previsti quegli interventi finanziari per **restituire a queste istituzioni la piena capacità di erogare i servizi essenziali alla collettività che la legge assegna loro, all'interno di una programmazione ordinaria**.

2. **L'impegno ad una revisione della legge n. 56/14 in coerenza con i principi e le disposizioni costituzionali, nonché ad un adeguamento del TUEL e delle leggi regionali in materia di funzioni provinciali**

3. La promozione di un **piano di investimenti territoriali e locali** che consenta alle Province e di sostenere le imprese locali e di avviare nel contempo quel piano di **manutenzione**, **messa in sicurezza e innovazione** delle infrastrutture e delle opere pubbliche ormai non più rinviabile; ciò anche mediante la valorizzazione - in tutte le sedi normative appropriate - del modello di **Stazione Unica Appaltante e Centro Servizi** in capo alle Province, **anche attraverso quell'opera di qualificazione della progettazione che il DEF indica come compito dello Stato centrale** , in modo da concentrare l'azione intorno a questi uffici che sono già attivi ed operativi senza disperdere inutilmente risorse.

LA REVISIONE DELLA SPESA
SQUILIBRI MACRO (Province)

Situazione finanziaria di medio periodo delle Province ante riduzioni previste dalla L.190/2014 (valori in milioni di euro)		
	Entrate e Uscite	Saldi
Gettito potenziale a legislazione vigente (stima 2016)	2.457,3	
Saldo fondo sperimentale di riequilibrio dopo la riduzione di Risorse prevista dai DL 95/2012 e 66/2014 (aggiornato al 2016)	-369,3	
Totale spesa efficientata comprensiva di interessi per le funzioni fondamentali (stima 2016)	1.663, 6	
Risorse disponibili prima della riduzione L.190/2014 per il 2015		424,4

Situazione finanziaria di medio periodo delle Province post riduzioni previste dalla L.190/2014 (valori in milioni di euro)		
	Entrate e Uscite	Saldi
Risorse disponibili da efficientamento della spesa prima della riduzione L.190/2014 per il 2015	424,4	
Riduzione di risorse finale 2015 applicata ai sensi dell'art. 1, comma 418 L.190/2014	-645,9	
Risorse disponibili da efficientamento della spesa prima della riduzione L.190/2014 per il 2016		-221,5
Riduzione di risorse finale 2016 applicata ai sensi dell'art. 1, comma 418 L. 190/2014	-650	
Contributi per il 2016 L. 208/2015	284,6	
Risorse disponibili da efficientamento della spesa prima della riduzione L.190/2014 per il 2017		-586,9
Variazione contributi L. 208/2015 per l'anno 2017 rispetto al 2016	-64,6	
Riduzione di risorse finale 2017 applicata ai sensi dell'art. 1, comma 418 L. 190/2014	-650	
Contributi per il 2017 L. 232/2016	650	
Risorse disponibili da efficientamento della spesa post riduzioni previste dalla L.190/2014		-651,5