

CNEL
CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

**Il decreto – legge 22 giugno 2012, n. 83 su
"Misure urgenti per la crescita del Paese"**

osservazioni e proposte

Assemblea
19 luglio 2012

INDICE

Iter del documento	_____	pag.	ii
A- Premessa	_____	pag.	1
B – L'autofinanziamento delle imprese, gli interventi infrastrutturali, l'incentivo alla cooperazione, l'uso incentivante della leva fiscale	_____	pag.	4
C - Le risorse e la loro mobilitazione	_____	pag.	4
D – Formazione e ricerca	_____	pag.	5
E – Riorganizzazione della PA, semplificazione delle procedure e interventi sulla giustizia	_____	pag.	5

Iter del documento

Il presente testo di Osservazioni e proposte è predisposto dal CNEL in ottemperanza all'art. 10 della legge n. 936/1986 recante "Norme sul Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro".

L'istruttoria del documento è stata curata dalla Commissione per le politiche economiche e la competitività del sistema produttivo (I) nel corso delle riunioni del 5 e 10 luglio 2012.

Il documento è approvato in via definitiva dall'Assemblea del CNEL nella seduta del 19 luglio 2012.

Il relatore è il Consigliere Giorgio Macciotta.

A- Premessa.

1. L'economia italiana ha, da tempo, un ritmo di crescita assolutamente inadeguato alle esigenze del paese: si è determinata, di conseguenza, una crisi di molti settori produttivi e, in particolare dopo il 2009, una drammatica crisi dell'occupazione. Sarebbero indispensabili interventi di stimolo della crescita attraverso modifiche strutturali ma anche adeguate dotazioni di risorse. Ciò non è stato possibile perché l'attuale crisi ha coinciso con i problemi aperti, nel quadro della più generale crisi finanziaria, dal quadro assai deteriorato della finanza pubblica italiana, e dai condizionamenti determinati da politiche europee segnate da una attenzione quasi esclusiva alla realizzazione degli equilibri di bilancio attraverso il controllo della sola componente finanziaria. L'assenza di comuni politiche economiche e di bilancio ha lasciato spazio a manovre speculative non giustificate dalla reale situazione dei conti pubblici dei diversi paesi. Le recenti decisioni del Consiglio europeo, senza venir meno alla richiesta di rigore nel controllo degli equilibri di bilancio, hanno indicato misure volte a contrastare la speculazione finanziaria e a contribuire, con risorse dell'Unione, alle politiche di sviluppo. È auspicabile che vengano rapidamente messi a punto gli adempimenti tecnici e che le nuove decisioni divengano immediatamente operative. Ma, in attesa della auspicabile svolta europea sarebbe anche utile, sul fronte interno, un ripensamento della modalità di verifica delle coperture, tradizionale della RGS, che si aprisse alla concezione che la formula della "carenza di copertura derivante dalle minori entrate" mal si attaglia a quelle entrate derivante da investimenti che non si determinerebbero se non ci fosse una qualche agevolazione attraverso defiscalizzazioni mirate. Una svolta su questo versante consentirebbe di aprire maggiori spazi per politiche di crescita.

Muovendosi all'interno dei limiti su indicati il Decreto legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese) non risponde in modo adeguato alla domanda di interventi per lo sviluppo sollecitati dalla crisi italiana, anche se può giovare del collocarsi in un contesto di politiche pubbliche segnato da alcuni elementi di complessiva innovazione organizzativa e finanziaria:

- sal punto di vista dell'organizzazione della "macchina" pubblica si collega ad una politica volta a recuperare flessibilità e a realizzare semplificazioni negli adempimenti puntando, anche attraverso il recupero di un costruttivo dialogo con le organizzazioni del personale, ad una migliore efficienza degli uffici, con la previsione di risparmi e, insieme, di un miglior servizio per i cittadini e per le imprese;
- dal punto di vista della gestione del bilancio dello Stato e del complesso delle Pubbliche Amministrazioni si colloca all'interno di una linea di trasparenza ed efficienza che, da un lato, ha assunto come linea permanente quella della revisione periodica delle poste di spesa superando la logica meramente incrementale che aveva sin qui caratterizzato la formazione dei bilanci e, dall'altro lato, ha iniziato un percorso di riassorbimento dell'ingente debito commerciale che avrà come conseguenza una maggiore liquidità delle imprese.

Va, dunque, considerato in un simile quadro, non immediatamente modificabile, il tema delicato delle risorse che sono certamente indispensabili per modificare la tendenza alla stagnazione che caratterizza da diversi anni l'economia italiana ma che, nel contesto di "regole sulla spesa che consentano di salvaguardare gli

equilibri di bilancio e la riduzione del rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo nel lungo periodo, in coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica”, devono prioritariamente pervenire da una migliore utilizzazione delle risorse umane e dalla mobilitazione di quelle finanziarie attualmente disponibili.

Nel quadro di una più efficiente utilizzazione delle risorse finanziarie disponibili vanno anche valutate non solo quelle misure che si traducano in erogazioni dirette ma anche quelle che, attraverso una migliore utilizzazione della leva fiscale, contribuiscano al superamento delle strozzature del mercato interno sul terreno sia degli investimenti (favorendo l’afflusso di capitali verso le imprese) sia sul terreno dei consumi (alleggerendo la pressione crescente su salari e pensioni).

Partendo da una simile ottica occorre valutare la coerenza delle misure proposte (non limitando lo sguardo solo al presente decreto legge) nella consapevolezza che nessuna di esse è in grado di modificare significativamente il quadro macro economico di riferimento ma che il loro insieme, anche per il diverso atteggiamento che esse dovrebbero stimolare nei diversi operatori economici, pubblici e privati, può contribuire a modificare le linee di tendenza.

2. Il decreto legge 83/2012 contiene una molteplicità di interventi, che è possibile considerare aggregandoli per blocchi funzionali. Di seguito si indicano alcune proposte di integrazione dei principali blocchi di intervento, sinteticamente ricostruiti, e, e successivamente, si da conto dei contenuti delle singole norme.

a) L’autofinanziamento delle imprese e lo stimolo ad una loro cooperazione.

Si tratta di un blocco di interventi che dovrebbero favorire la ripresa in un settore dalle notevoli potenzialità anticicliche. Le misure contenute nel decreto per le semplificazioni previste, per le possibilità di autofinanziamento a costi contenuti e per lo stimolo alla domanda potrebbero svolgere un ruolo positivo. Come è peraltro noto tutti gli interventi infrastrutturali si scontrano con un problema di compatibilità territoriali e/o ambientali che rendono determinante, ai fini della concreta attivazione dell’investimento e del rispetto dei tempi previsti per i lavori, il consenso delle istituzioni e delle popolazioni interessate. Sarebbe, dunque, auspicabile completare le agevolazioni previste con la previsione di adeguati meccanismi di realizzazione del consenso istituzionale e sociale. Infine pur apprezzando il significato anticongiunturale dell’innalzamento della percentuale di detraibilità per le spese di ristrutturazione edilizia ordinaria si sottolinea la contraddittorietà, con altre norme dello stesso decreto, della riduzione delle detrazioni previste per le ristrutturazioni con finalità di risparmio energetico. Sarebbe, pertanto, da confermare la percentuale di detrazione del 55% per questa tipologia di interventi (considerando l’onere autocoperto dalle maggiori entrate fiscali attese dal verificarsi di investimenti e dalla maggiore tracciabilità dei pagamenti ad essi relativi, che non si determinerebbero in assenza di agevolazioni). In alternativa andrebbe considerata la possibilità di non limitare la durata di tale agevolazione al 30 giugno 2013 rendendola strutturale.

b) La ricognizione delle risorse inutilizzate, in funzione di una loro mobilitazione più efficace, e l'uso incentivante della leva fiscale.

In relazione a queste norme che, pur ipotizzando la riprogrammazione solo limitatamente alle risorse inutilizzate, potrebbero innescare contenziosi e determinare resistenza locali ad una più razionale utilizzazione, sia territoriali che settoriali, sarebbe forse opportuno prevedere, per minimizzare il contenzioso e massimizzare e velocizzare l'individuazione delle risorse inutilizzate, che, oltre al coinvolgimento della Conferenza Stato-Regioni e alla conferma della ripartizione tradizionale tra le diverse aree sotto utilizzate del paese (85% al Mezzogiorno, 15% al Centro Nord), si fornisse alle Regioni interessate anche l'ulteriore garanzia di assegnazione al medesimo territorio di un ammontare pari a quello recuperato con la collaborazione della Regione (come d'altra parte previsto specificamente per le risorse di cui al comma 3 dell'articolo 31) ed il rinvio ad un fondo indiviso di quelle individuate senza tale collaborazione. Definendo termini stringenti entro i quali i finanziamenti assegnati dovrebbero essere utilizzati. In relazione all'ipotesi di massimizzare la flessibilità nella utilizzazione delle risorse anche in relazione ai regimi agevolativi attivabili potrebbe essere utile introdurre un articolo quadro riassuntivo dei criteri cui ci si dovrebbe attenere o, e forse meglio, tenendo conto che si auspica un cofinanziamento degli interventi, definire procedure trasparenti che prevedano la partecipazione di tutti i soggetti coinvolti per la determinazione del livello e delle modalità della agevolazione.

c) Lo stimolo all'alta formazione, alla ricerca, all'inserimento nei processi produttivi di personale più qualificato, all'utilizzazione della ricerca.

La limitata disponibilità di risorse indicate nel decreto a questi fini potrebbe rivelarsi meno preoccupante se accompagnata da due integrazioni. La prima interna al testo con la previsione di una tendenziale finalizzazione della riprogrammazione delle risorse destinate agli investimenti produttivi e a quelli infrastrutturali ad un inizio di riqualificazione complessiva del nostro modello produttivo che rafforzerebbe l'esigenza di una migliore qualità della manodopera. La seconda esterna al testo del presente decreto con l'esclusione dei settori della formazione e della ricerca non dai processi di riqualificazione della spesa ma da quelli di riduzione.

d) La semplificazione delle procedure e la realizzazione di regole più certe sia nel rapporto tra i soggetti imprenditoriali e le Pubbliche Amministrazioni sia nelle fasi di eventuale contenzioso con interventi sostanziali e procedurali in tema di giustizia.

Oltre alle osservazioni previste in relazione ai singoli articoli nella successiva lettera e) si segnalano due esigenze di carattere generale: da un lato c'è l'esigenza di rendere esplicito che l'introduzione di autocertificazioni e di verifiche ex post si collega a meccanismi più stringenti di verifica e di controllo che, pur esplicitamente previsti (art. 25) dovrebbero essere meglio coordinati e finalizzati; dall'altro sarebbe utile che le procedure di riforma della P. A., a tutti i livelli non trascurassero l'esigenza di un coinvolgimento responsabile del personale pubblico attraverso l'immediata attivazione del protocollo siglato tra il Ministro della funzione pubblica, le rappresentanze delle istituzioni regionali e locali e le organizzazioni sindacali.

B – L'autofinanziamento delle imprese, gli interventi infrastrutturali, l'incentivo alla cooperazione, l'uso incentivante della leva fiscale

1. Un primo blocco di disposizioni garantisce, anche attraverso l'uso mirato della leva fiscale, l'accesso delle imprese al finanziamento diretto sul mercato sulla base della valutazione della validità dei loro programmi di investimenti, promuove la cooperazione tra le imprese e stimola la canalizzazione di risorse private, in particolare verso le infrastrutture e l'edilizia. Si tratta:

- in materia di autofinanziamento delle imprese piccole e medie di norme volte a favorire l'emissione di particolari forme di obbligazione (cambiali finanziarie), con particolari garanzie (sui bilanci, sull'assistenza in fase di emissione, sulla circolazione) con il fine di recuperare al circuito delle PMI una quota del risparmio gestito dai grandi investitori istituzionali (art. 32).
- in materia di finanziamento delle infrastrutture (con accesso diretto al mercato finanziario) della possibilità per le imprese impegnate in programmi di finanziamento di infrastrutture pubbliche di acquisire risorse private mediante l'emissione di titoli con un regime fiscale assimilato a quello dei titoli di stato (art. 1); della estensione della defiscalizzazione per favorire gli interventi attuati attraverso forme di partenariato pubblico-privato, e con specifiche correzioni agli interventi relativi al settore portuale (art.2);
- in materia di cooperazione tra imprese, di estendere la quota dei lavori autostradali che devono essere affidati a terzi da parte dei concessionari autostradali, aprendo il mercato a imprese di piccole e medie dimensioni, completando e migliorando la normativa del decreto liberalizzazioni, con il risultato di determinare un immediato effetto anticongiunturale e di ridurre, in prospettiva, il monopolio di fatto delle maggiori imprese (art.4); di favorire la stipula di contratti di rete rendendo valido anche l'atto scritto firmato digitalmente (art. 45)
- in materia di edilizia abitativa di modifiche del regime IVA sull'invenduto entro i 5 anni dalla costruzione, superando un regime fiscale che penalizza le imprese edili e scoraggia l'immissione degli alloggi invenduti sul mercato degli affitti (art. 9); di omogeneizzazione (per gli interventi realizzati entro il 30 giugno 2013) della quota di detrazione fiscale connessa agli interventi di ristrutturazione edilizia (al 50%) con incremento (sino a 96.000 € per unità abitativa) del valore degli interventi detraibili (art. 11).

C - Le risorse e la loro mobilitazione.

2. Un secondo blocco di disposizioni punta a recuperare risorse sin qui inutilizzate per favorire specifici programmi di investimento sia in materia di assetti urbani sia di specifici settori produttivi. Si tratta:

- in materia di assetti urbani della norma che consente agli Enti locali titolari di crediti d'imposta, loro provenienti dai dividendi delle municipalizzate trasformate in SpA, di destinarli, anche in eccedenza rispetto all'ordinaria disciplina fiscale, "esclusivamente alla realizzazione di infrastrutture necessarie per il miglioramento dei servizi pubblici, nel rispetto degli obiettivi

fissati dal patto di stabilità interno" (art. 6); della norma che riorganizza le risorse provenienti da una serie di definanziamenti in un "Piano nazionale delle città", caratterizzato da interventi di "immediata cantierabilità" e da un rilevante "coinvolgimento di soggetti e finanziamenti pubblici e privati", volto al "miglioramento della qualità urbana, del tessuto sociale ed ambientale" (art 12);

- in materia di sviluppo produttivo del "finanziamento di programmi e interventi con un impatto significativo in ambito nazionale sulla competitività dell'apparato produttivo", attraverso il "Fondo per la crescita sostenibile" che, oltre alle risorse del Fondo di cui all'articolo 14 della legge 46/1982, utilizza quelle ancora non impegnate dei contratti d'area, di cui all'art. 2, comma 203, della legge 662/1996 (art. 23); dell'impostazione di un piano di interventi nelle "situazioni di crisi industriale complessa, ... che, a seguito di istanza di riconoscimento della regione interessata, riguardano specifici territori soggetti a recessione economica e perdita occupazionale di rilevanza nazionale" (art. 27); della velocizzazione delle procedure relative alla definizione degli interventi di innovazione industriale "Industria 2015" (art 28) e di quelli ex legge 488/92 (art. 30) e di una serie di altre leggi destinate a sostenere le cooperative e le PMI (art. 31);
- della rideterminazione dei criteri per la concessione di tariffe energetiche agevolate prevedendo che esse siano concesse non "in base alla quantità di energia consumata" ma "secondo parametri di incidenza dei costi di acquisto dell'energia sul valore produttivo dell'impresa". Si tratta di criteri che stimolano all'innovazione e migliorano la nostra competitività in un settore particolarmente delicato per la nostra bilancia commerciale (art.39)

D – Formazione e ricerca

3. Particolare attenzione il decreto dedica ai temi della formazione, della ricerca, dello stimolo ad accrescere la qualità delle risorse umane impegnate all'interno di un processo produttivo. In particolare ciò emerge

- dalla costituzione del Fondo per lo sviluppo sostenibile (art. 23) cui si collegano le "Misure per lo sviluppo dell'occupazione giovanile nel settore della green economy" (art. 57);
- dalle misure fiscali volte a favorire, attraverso un credito d'imposta, l'assunzione stabile nelle imprese di "profili altamente qualificati" (art. 24);
- dalla rivisitazione della disciplina del Fondo per gli investimenti in ricerca scientifica e tecnologica, di cui sono ridefiniti soggetti ammissibili, tipologie e strumenti di intervento, nonché le modalità di attuazione e le procedure di valutazione (art.60-62);

E – Riorganizzazione della PA, semplificazione delle procedure e interventi sulla giustizia

4. Funzionale a creare condizioni più favorevoli allo sviluppo è anche il blocco di norme che riorganizza interi comparti della pubblica amministrazione, con più diretto impatto con il sistema delle imprese e interviene sul delicato tema della giustizia civile il cui malfunzionamento è, da tempo, uno dei motivi della scarsa capacità di attrazione degli investimenti esteri nel nostro Paese.

- Un blocco di norme tendono a fornire certezza e trasparenza sui comportamenti della pubblica amministrazione attraverso l'obbligatorietà della Conferenza di servizio preliminare, le cui decisioni divengono vincolanti e impediscono che le amministrazioni titolari dei poteri autorizzatori possano avanzare richieste di modifica ai progetti approvati (art. 3); si tratta di una norma funzionalmente collegata con quelle relative agli appalti pubblici (artt. 1-2); nella stessa direzione si muovono le disposizioni in materia di semplificazione dei lavori in edilizia (art. 13);
- Coerenti con il principio del controllo ex post sono anche le disposizioni che rendono più penetranti i controlli sugli interventi agevolati (proceduralmente e/o finanziariamente) (art. 25)
- Particolarmente significative sono le due innovazioni introdotte per quanto riguarda la diffusione dei sistemi digitali in Italia (artt.19-22).
 - > La prima è costituita dall'istituzione dell'Agenzia per l'Italia Digitale (organismi e procedure operative verranno definite con un successivo decreto), con il compito di "coordinare le politiche e le strategie di diffusione delle nuove tecnologie, assicurando la piena interoperabilità dei sistemi informatici della Pubblica Amministrazione, secondo i parametri comunitari". Ad essa è inoltre affidato il compito di procedere alla razionalizzazione della spesa pubblica, coordinando il lavoro svolto non solo dalle Amministrazioni statali, ma anche quello delle Amministrazioni locali. La nuova Agenzia assorbe i precedenti organismi con ruoli simili (DigitPA, Dipartimento per la digitalizzazione della P. A. della Presidenza del Consiglio, e Agenzia per la diffusione delle tecnologie per l'innovazione). Si tratta di una scelta finalizzata ad ovviare al principale limite della attuale digitalizzazione della P.A., cioè la diffusa mancanza di interoperabilità dei diversi sistemi, non solo tra centro ed enti locali, ma persino all'interno di ciascuno di questi due comparti, interoperabilità non facile da assicurare in presenza di sistemi che si sono sviluppati nel tempo con architetture e linguaggi diversi. Se quindi la nuova Agenzia si farà carico di questo compito contribuirà in misura non piccola al miglioramento non solo dei sistemi digitali pubblici, ma del funzionamento stesso dell'intera P.A. È auspicabile che non venga annullato il lavoro fatto in questi anni, in particolare ma non solo, dal Dipartimento per la digitalizzazione della P. A. della Presidenza del Consiglio.
 - > La seconda innovazione punta invece a fare di Internet il principale strumento della trasparenza delle spese della P.A., imponendo l'obbligo per ogni amministrazione di mettere in rete "dati e informazioni relativi alle somme di denaro superiori a 1.000 euro erogate a qualsiasi titolo a imprese e ad altri soggetti economici". Le somme non pubblicate in Internet non potranno essere erogate e le Amministrazioni che non ottempereranno a questa norma se ne assumeranno la diretta responsabilità. Internet diventerà il principale strumento di controllo sulle erogazioni a terzi da parte dell'opinione pubblica. Si tratta certamente di un passo avanti significativo, anche se occorrerà del tempo perché tutte le Amministrazioni riescano ad adeguarsi, e anche se occorre ricordare

che grandi masse di dati, come quelle che sicuramente verranno pubblicate, per essere correttamente interpretate, richiederanno la predisposizione di adeguate chiavi di lettura (art. 18).

- Funzionali alla penetrazione e alla tutela sul mercato internazionale del sistema Italia sono le norme che riorganizzano la presenza all'estero in generale (ICE) e con specifico riferimento al settore turistico (ENIT) (art. 41); ad analoghi obiettivi risponde il riordino dei consorzi per l'internazionalizzazione (art. 42) di cui è ridefinito l'oggetto, ampliata la composizione (prevedendo la presenza non solo delle PMI ma anche di enti pubblici e privati, di banche e di imprese di grandi dimensioni), sono estesi i settori di appartenenza delle aziende consorziate (non solo produzione ma anche servizi e settore commerciale); importante anche la definizione della titolarità del potere sanzionatorio in materia di Made in Italy (art. 43);
- Una serie di disposizioni coordinate intervengono sui temi della giustizia tentando di ridurre il contenzioso attraverso l'introduzione di un filtro per l'appello (art. 54), l'inserimento di una valutazione dello specifico comportamento delle parti in occasione sulla determinazione degli indennizzi per eccessiva durata dei processi (art. 55), e riqualificando la formazione dei magistrati attraverso il superamento dell'ipotesi di istituzione di più scuole di formazione motivate da criteri territoriali (art. 56);
- Sempre in tema di giustizia si introducono modifiche alla legge fallimentare per favorire la continuità dell'attività produttiva (art. 33); nella stessa direzione vanno le misure che riformano la normativa sulla gestione commissariale delle imprese (art. 49-50), importante anche l'estensione della possibilità di costituire srl con capitale ridotto attenuando i vincoli circa l'età dei soci (art. 44)