

20 PROPOSIZIONI PER MIGLIORARE
IL SETTORE PUBBLICO
E SOSTENERE LA CRESCITA

assonime

20 PROPOSIZIONI PER MIGLIORARE IL SETTORE PUBBLICO

E SOSTENERE LA CRESCITA

L'obiettivo prioritario oggi è frenare la caduta dell'economia e ritornare a un sentiero di crescita stabile e durevole. Ciò può essere realizzato, in piena continuità con l'azione già avviata dal Governo, rafforzando le riforme economiche e salvaguardando il rigore dei conti. L'urgenza della situazione, tuttavia, richiede un'accelerazione, con iniziative concrete attuabili immediatamente e in grado di produrre rapidi effetti.

Occorre alleviare al più presto la stretta drammatica della liquidità e del credito alle imprese e alle famiglie.

Altrettanto urgente è l'azione di contenimento della spesa pubblica, che deve essere rafforzata e attuata in tempi stretti per ridurre il carico fiscale che grava sul lavoro e l'impresa e liberare risorse per attenuare la sofferenza sociale. I tagli della spesa pubblica dovranno avere natura permanente e fondarsi su modifiche profonde dei meccanismi di spesa e dell'organizzazione delle pubbliche amministrazioni, che ne migliorino la qualità al servizio dell'economia e del Paese. Al calo della pressione fiscale dovranno essere dedicati pienamente i frutti della lotta all'evasione, che non devono servire a coprire gli sfondamenti della spesa.

Serve una forte semplificazione delle imposte e dei trasferimenti al settore privato, in un'ottica di sempre maggiore neutralità dell'intervento pubblico rispetto agli incentivi a consumare e investire.

Non abbiamo nelle circostanze attuali, dopo gli aumenti d'imposta sulle abitazioni e le attività finanziarie già decisi per raggiungere il pareggio di bilancio, riproposto lo scambio – contenuto nelle proposte di riforma fiscale presentate dall'Assonime l'anno scorso – tra la riduzione dell'aliquota IRES al 20 per cento e l'introduzione di una imposta patrimoniale generalizzata a bassa aliquota. Ma il tema resta all'ordine del giorno di una compiuta riforma strutturale del nostro sistema fiscale.

Per la ripresa degli investimenti è necessario incidere positivamente sulle aspettative. Occorre subito un forte segnale di svolta attraverso l'eliminazione degli ostacoli burocratici e l'apertura agli investitori delle grandi reti energetiche, di comunicazione e di trasporto. Accanto agli interventi di liberalizzazione e semplificazione già attuati, servono misure per restituire fiducia

nella qualità e nella stabilità delle regole, migliorare il funzionamento della giustizia e ridurre gli ambiti di impropria interferenza della politica nell'economia.

Si illustrano qui di seguito 20 proposizioni per realizzare gli obiettivi indicati, articolate in quattro capitoli, che affrontano nell'ordine: la certezza nei pagamenti e nei comportamenti delle pubbliche amministrazioni; il contenimento e il miglioramento della qualità della spesa pubblica; la riduzione delle imposte su meno abbienti, lavoro e impresa e la semplificazione del sistema tributario; il miglioramento del quadro istituzionale per l'attività economica.

I. CERTEZZA NEI PAGAMENTI E NEI COMPORTAMENTI DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

La situazione di liquidità delle imprese è vicina al punto di rottura per il ritardo nei pagamenti delle pubbliche amministrazioni e nei rimborsi dell'IVA e per il razionamento del credito. Gli interventi necessari sono di due ordini: occorre saldare al più presto i debiti pregressi e evitare nuovi ritardi.

➤ Il saldo dei debiti pregressi richiede risorse rilevanti: esse possono essere reperite, senza aumentare il debito pubblico, attraverso tecniche finanziarie che consentano di mobilitare immediatamente parti del patrimonio pubblico, ad esempio attraverso il conferimento a un fondo di investimento collocabile presso il pubblico o il sistema finanziario, e diluendo nel tempo le cessioni. Questa soluzione avrebbe il pregio di non far aumentare il debito pubblico. E' urgente, nel frattempo, proseguire con decisione sul percorso intrapreso per assicurare il pieno riconoscimento dei crediti accumulati, con appropriate e rapide procedure di certificazione, e consentirne lo sconto 'pro-soluto' presso il sistema bancario. La certificazione dei crediti dovrebbe consentire la compensazione dei crediti con i debiti verso l'erario con agili procedure e senza limiti d'importo.

➤ Per eliminare alla radice il fenomeno dei ritardi di pagamento delle pubbliche amministrazioni, occorre anticipare il recepimento in Italia della direttiva europea 2011/7/UE, vincolando le amministrazioni a rispettare il termine normale dei trenta giorni. Inoltre, i debiti commerciali dovrebbero essere immediatamente registrati nel debito ufficiale delle amministrazioni – modificando in tal senso anche nelle regole Eurostat – in modo da eliminare l'incentivo a utilizzarli come forma impropria di finanziamento a breve termine.

Proposizione 1: Pagare i debiti commerciali accumulati dalla pubblica amministrazione alienando asset pubblici. Recepire immediatamente la nuova direttiva europea sui ritardi di pagamento.

➤ Molti investimenti sono frenati dalla lentezza e dalla complessità dei processi autorizzatori. Ciò pone a rischio la sostenibilità finanziaria dei progetti e si presta a strumentalizzazioni da parte dei politici locali.

Negli ultimi anni si sono susseguite le modifiche delle regole sui procedimenti autorizzatori, che secondo la direttiva europea dei servizi dovrebbero essere mantenuti solo in pochi casi strettamente identificati. E' stata introdotta la segnalazione certificata di inizio di attività (Scia) per consentire un avvio rapido delle attività. Recentemente è stata prevista la possibilità per l'interessato, in caso di ritardi nell'adozione di provvedimenti dovuti, di attivare l'esercizio di poteri sostitutivi all'interno dell'amministrazione.

Inoltre, nei procedimenti che coinvolgono più amministrazioni, negli ultimi anni sono state adottate disposizioni volte a rendere più incisivo il funzionamento delle conferenze di servizi, assegnando un ruolo di coordinamento all'amministrazione procedente e prevedendo poteri sostitutivi del Consiglio dei Ministri.

Come sottolineato nel rapporto dell'OCSE dell'aprile 2012 sulla qualità della regolazione in Italia, questi strumenti non si sono ancora rivelati efficaci. Serve un intervento più radicale, in grado di produrre effetti immediati sulle aspettative. La linea da seguire è chiara: l'articolazione dei processi di autorizzazione deve assicurare che vi sia sempre un decisore di ultima istanza, entro un termine certo. Laddove necessario, deve essere previsto l'esercizio di poteri sostitutivi. La revisione dei processi di autorizzazione deve riguardare anche le competenze a livello centrale, spesso caratterizzate da sovrapposizioni e mancanza di coordinamento.

Inoltre, spesso i processi decisionali a livello locale non funzionano per mancanza di responsabilizzazione in positivo dei dirigenti delle amministrazioni, che preferiscono l'inerzia all'assunzione dei rischi. In linea con quanto previsto dal recente decreto sulle semplificazioni, per assicurare il buon andamento della pubblica amministrazione occorre prevedere sanzioni in caso di inerzia; al tempo stesso, occorre creare le condizioni perché i dirigenti delle pubbliche amministrazioni possano assumere responsabilità gestionali, assicurando in particolare la piena collaborazione degli altri dipendenti dell'amministrazione.

Proposizione 2: Imporre per decreto che nei procedimenti di autorizzazione, inclusi quelli in corso, vi sia sempre un decisore di ultima istanza, obbligato a decidere entro un termine certo, e prevedendo in caso di inazione l'attivazione immediata di poteri sostitutivi. Inoltre, vanno sanzionati i comportamenti inerziali delle amministrazioni.

➤ In molti casi gli investimenti in infrastrutture sono bloccati dall'amministrazione per la pretesa mancanza di copertura del contributo pubblico in conto interesse o in conto capitale. Il problema è risolvibile se, passando da una logica formalistica a una logica economica, si accetta il principio secondo cui la copertura può essere assicurata dalle maggiori entrate pubbliche che deriveranno dalla realizzazione del progetto.

Proposizione 3: Per le infrastrutture che generano nuove entrate pubbliche, prevedere che il contributo pubblico possa essere coperto con una quota delle maggiori entrate prodotte dall'investimento.

➤ Per la realizzazione di impianti e infrastrutture gli enti locali richiedono spesso interventi compensativi. Quando si negozia al di fuori di uno schema ben definito, vi è il rischio di un illimitato potere 'di ricatto' da parte di una serie di soggetti. Per evitare questa patologia, occorre assicurare uno stretto collegamento tra l'intervento compensativo e l'impatto della realizzazione dell'impianto o dell'infrastruttura sul territorio. Ciò limita sia la tipologia di misure compensative che possono essere richieste (che dovranno avere natura territoriale/ecologica), sia il loro ammontare.

Proposizione 4: Portare a compimento rapido le iniziative legislative volte a circoscrivere e limitare le compensazioni agli enti locali per la realizzazione degli impianti e delle infrastrutture.

II. CONTENERE STABILMENTE E MIGLIORARE LA SPESA PUBBLICA

La riduzione della spesa pubblica è la sola via disponibile per ridurre i carichi fiscali gravanti sul lavoro e l'impresa, favorendo l'occupazione e l'investimento, e attenuare la sofferenza sociale dei meno abbienti, con un impatto positivo immediato sui consumi.

➤ Il contenimento strutturale delle spesa pubblica richiede una profonda ristrutturazione della pubblica amministrazione che, nonostante i molti tentativi di riforma succedutisi nel tempo, resta organizzata secondo logiche formali più che di risultato e modelli gestionali ottocenteschi, incapaci di rendere conto dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione pubblica. I redditi erogati al personale della pubblica amministrazione ammontano a circa 170 miliardi l'anno che, escludendo i contributi sociali, corrispondono a circa 120 miliardi di euro di uscite effettive. Negli ultimi anni le esigenze di riequilibrio dei conti pubblici hanno condotto a ripetuti interventi di contenimento della spesa: blocco delle retribuzioni e delle promozioni, blocco della contrattazione collettiva nazionale e maggior controllo sulla contrattazione di secondo livello, limitazione del *turnover*, riduzione delle dotazioni organiche delle amministrazioni. Queste misure tuttavia non garantiscono, di per sé, un duraturo rallentamento della spesa nel medio-lungo periodo. Ad esempio, se non si può re-distribuire il personale tra le amministrazioni per colmare i vuoti di organico creati dal blocco del *turnover* si ricorre a forme di precariato che occorre poi sanare. Il blocco delle retribuzioni ha sempre condotto nel passato a forti rimbalzi alla scadenza: ciò rischia di accadere di nuovo dopo il 2014, quando scadrà il blocco attualmente in vigore; il risultante aumento della spesa sarà difficilmente evitabile se nel frattempo non si sarà realizzata una riduzione adeguata degli organici. Inoltre, sono necessari accorpamenti di competenze e soppressioni di enti che corrispondono a duplicazioni di organi e di funzioni. Tutto questo richiede di rendere effettiva la mobilità del personale attraverso meccanismi cogenti di implementazione e sanzioni per le amministrazioni/dirigenti che non attuano le disposizioni normative esistenti; inoltre, vanno attuate le misure molte volte annunciate che aumentano l'autonomia gestionale e la responsabilità dei dirigenti pubblici, nonché politiche salariali incentivanti legate al risultato – come si era già cercato di fare, ma ora, sotto la pressione sindacale, sembra si stia rinunciando.

Proposizione 5: Ridurre del 10 per cento, ossia circa 12 miliardi di euro, la spesa annuale per le retribuzioni della pubblica amministrazione attraverso interventi di blocco del turnover, accorpamenti di funzioni e amministrazioni, la mobilità del personale. Allo stesso tempo, rafforzare l'autonomia della dirigenza e attuare politiche salariali incentivanti.

➤ Risparmi significativi possono essere ottenuti attraverso interventi di razionalizzazione degli acquisti di beni e servizi della pubbliche amministrazione. La spesa totale ammonta a 136 miliardi annui ed è sinora caratterizzata da una forte frammentazione dei centri di spesa e

opacità delle procedure di scelta dei fornitori. Una significativa riduzione dei centri appaltanti, regole severe di trasparenza e piena applicazione del criterio della gara secondo principi europei, anche sotto le soglie comunitarie, un maggiore ricorso alle convenzioni CONSIP e ai centri regionali di committenza porterebbero a risparmi significativi. In aggiunta, si dovrebbe estendere la possibilità di ricorrere alle centrali di committenza anche nel settore dei lavori pubblici.

Proposizione 6: Fissare un obiettivo di riduzione delle spese per i consumi intermedi del 10 per cento, ossia 13 miliardi di euro, aumentando l'efficienza dei processi di selezione e la concorrenza tra i fornitori. Estendere la possibilità di ricorrere alle centrali di committenza anche nel settore dei lavori pubblici.

➤ Risparmi di spesa possono inoltre essere conseguiti attraverso un'applicazione quanto più estesa possibile dei costi standard alle gestioni pubbliche. Le stime di risparmio per il solo comparto sanitario ammontano a oltre 5 miliardi di euro su base annua. I costi standard devono essere determinati attraverso meccanismi che escludano il negoziato politico, riferendoli alle amministrazioni più efficienti nell'erogare le prestazioni ed evitando di prendere come riferimento anni di aumento anomalo della spesa (per esempio il 2010 nel comparto sanitario). Ulteriori risparmi di spesa potrebbero essere conseguiti privatizzando le società partecipate dal settore pubblico, in particolare quelle detenute dalle amministrazioni locali. Tali società presentano in molti casi risultati gestionali inefficienti che aggravano i conti pubblici. Occorre inoltre limitare in maniera rigorosa il fenomeno degli affidamenti *in-house*, non solo come già previsto per i servizi pubblici locali, ma anche per le altre attività (si pensi ad esempio alle società di informatica delle amministrazioni locali), prevedendo un obbligo di giustificazione specifica.

Proposizione 7: Risparmi dell'ordine di 9 miliardi di euro possono essere realizzati attraverso l'applicazione dei costi standard a tutte le amministrazioni locali e il disboscamento delle società partecipate dagli enti locali.

➤ In una prospettiva di medio periodo, il miglioramento strutturale dei conti pubblici in senso favorevole alla crescita richiede di agire sui processi decisionali della programmazione e della gestione della spesa pubblica, modificandone permanentemente la dinamica e cambiando

gli incentivi e le aspettative degli operatori privati. Un comparto nel quale sarebbe necessario valorizzare i meccanismi di scelta degli operatori è senz'altro quello della sanità. La valorizzazione del diritto di scelta dei pazienti accelererebbe il ridimensionamento e la chiusura di quegli ospedali che non sono essenziali e non offrono servizi soddisfacenti. In questo schema, i cittadini sceglierebbero di attribuire la propria quota pro-capite del fondo sanitario nazionale a organizzazioni, o fondi, di natura mutualistica o assicurativa, specializzati nell'acquisto dei servizi sanitari. Tali organizzazioni negozierebbero per conto dei propri associati i prezzi e gli standard delle prestazioni con le strutture sanitarie, pubbliche e private. Le strutture di erogazione del servizio si troverebbero a fronteggiare interlocutori forti e capaci di valutare la qualità dei servizi. La difesa degli interessi dei pazienti, che individualmente faticano a discriminare la qualità dei servizi sanitari, sarebbe presidiata dalla molteplicità dei fondi, posti tra loro in concorrenza, e da vincoli appropriati sulla gestione. Opportuni temperamenti dovrebbero assicurare la presenza di presidi sanitari su tutto il territorio nazionale e il loro finanziamento.

Proposizione 8: Separare chi acquista le prestazioni sanitarie da chi le eroga e dare ai cittadini il diritto di scelta nell'allocazione della quota procapite del fondo nazionale sanitario, con opportuni temperamenti per assicurare il servizio pubblico su tutto il territorio nazionale e il suo finanziamento.

➤ Analogamente, potrebbe essere valorizzata la scelta degli studenti nell'istruzione universitaria. Tale diritto di scelta andrebbe collocato all'interno di un sistema drasticamente riformato, con l'autonomia finanziaria e gestionale delle sedi universitarie nella fissazione dei programmi didattici, entro un quadro di obiettivi e standard formativi fissati dal ministero, nella scelta dei docenti, nella determinazione delle tasse di iscrizione. Ogni università dovrebbe fornire una quota minima di borse di studio per studenti non abbienti meritevoli. Il valore legale del titolo di studio potrebbe essere abolito. I fondi nazionali per l'università dovrebbero essere attribuiti alle singole sedi in base alle scelte d'iscrizione degli studenti; il meccanismo andrebbe integrato con appropriati strumenti di valutazione della qualità dell'insegnamento, secondo standard nazionali pre-definiti. Il finanziamento privato dell'università e della ricerca dovrebbe essere consentito e incoraggiato in misura molto più ampia.

Proposizione 9: Riforma dell'università basata sulla piena autonomia finanziaria, gestionale e didattica delle sedi universitarie e l'attribuzione dei fondi universitari in base alle scelte d'iscrizione degli studenti e alla valutazione della qualità delle sedi d'insegnamento.

III. RIDURRE LE IMPOSTE SUI MENO ABBIENTI, IL LAVORO E L'IMPRESA E SEMPLIFICARE IL SISTEMA TRIBUTARIO

➤ Il sistema dell'IVA può essere razionalizzato, ma occorre evitare l'aumento generalizzato delle aliquote, per non deprimere ulteriormente i redditi e i consumi, in particolare dei meno abbienti. I consumi delle famiglie italiane, infatti, sono a livelli molto bassi, come conseguenza della riduzione del reddito disponibile e del calo della fiducia. Secondo una recente analisi della Banca d'Italia, alla fine del 2011 il reddito disponibile reale delle famiglie italiane era inferiore del 6 per cento rispetto al massimo raggiunto prima della crisi; il calo è ancora più forte, circa del 7,5 per cento, in termini pro-capite. Anche le classi meno direttamente colpite dalla crisi rinviando i consumi a causa del clima di incertezza e preoccupazione diffuso nel Paese.

Proposizione 10: Evitare l'aumento dell'aliquota ordinaria dell'IVA e di quella ridotta del 10 per cento previsto per ottobre. Le risorse necessarie a conseguire questo obiettivo ammontano a 3,3 miliardi nel 2012, 13 miliardi nel 2013, 16 miliardi a regime.

➤ L'Italia beneficia di una deroga dal regime ordinario dell'IVA, che consente di applicare a una lista di beni l'aliquota super-ridotta del 4 per cento. Tale approccio estende i benefici dell'aliquota super-ridotta a tutti gli acquirenti, indipendentemente dalle condizioni reddituali, di fatto distribuendo il beneficio in gran parte a favore di persone non bisognose. L'obiettivo di sostegno dei meno abbienti potrebbe essere perseguito in maniera più efficace attuando una sorta di "scambio": l'Italia rinunciarebbe all'aliquota super-ridotta del 4 per cento unificandola a livello di quella ridotta, ma tutto il maggior gettito sarebbe destinato a finanziare trasferimenti monetari ai soggetti più bisognosi, identificati con riferimento alle soglie di povertà ISTAT, senza arbitrarie selezioni di beni 'meritori'. L'identificazione dei destinatari può contare su strumenti incisivi, quale l'indicatore della situazione reddituale e patrimoniale delle persone (ISEE), che possono consentire di superare l'insufficiente capacità discriminatoria delle dichiarazioni IRPEF. L'accertamento dei requisiti e l'erogazione dei

contributi monetari potrebbero essere demandati al sostituto d'imposta, ove possibile, oppure all'INPS, che già svolge analoghe funzioni riguardo ai pensionati.

Proposizione 11: Rinunciare all'aliquota IVA super-ridotta del 4 per cento, unificandola al livello dell'aliquota ridotta (10 per cento). Il maggior gettito derivante da questa revisione – dell'ordine di circa 4-5 miliardi di euro – sarebbe interamente destinato al sostegno dei redditi delle famiglie meno abbienti.

➤ Non meno urgente appare l'abbattimento della tassazione diretta dei redditi più bassi. L'IRPEF è forse il punto di maggiore sofferenza dell'intero sistema fiscale: da essa deriva circa il 35 per cento del gettito totale, con la parte preponderante del prelievo dell'imposta – l'80 per cento – proveniente dai redditi da lavoro dipendente e da pensione e una concentrazione dell'incidenza su fasce di reddito medio basso. L'aliquota sul primo scaglione di reddito, al 23 per cento, è la più elevata del mondo avanzato.

Proposizione 12: Ridurre dal 23 al 20 per cento l'aliquota IRPEF sul primo scaglione di reddito, con una perdita di gettito a regime dell'ordine di 12-13 miliardi di euro.

➤ L'attuale struttura delle aliquote IRPEF, riferite ai diversi scaglioni e con l'applicazione di una congerie di detrazioni e deduzioni, ha reso opaca e arbitraria la definizione della base imponibile e dell'imposta. Il sistema potrebbe essere drasticamente semplificato sostituendolo con un unico *plafond* di spese deducibili, individuate dal legislatore come meritevoli di agevolazione, senza alcun vincolo di destinazione all'interno del *plafond*. Spetterebbe al contribuente decidere quali voci portare in deduzione tra quelle consentite: ad esempio, spese mediche e di assistenza, spese per istruzione e frequenza asili nido, spese funebri, interessi passivi su mutui ipotecari per acquisto prima casa, premi assicurativi per morte, invalidità permanente e non autosufficienza, spese per l'efficienza ambientale delle abitazioni. Questo approccio avrebbe l'ulteriore beneficio di rafforzare l'incentivo per il contribuente a richiedere la documentazione fiscale relativa alle spese. Il *plafond* di deducibilità potrebbe essere fissato indicativamente, a parità di costo, tra i 4000 e i 5000 euro, aumentati di 1000 euro per ogni familiare a carico.

Proposizione 13: Tendere verso un sistema in cui tutte le deduzioni e detrazioni d'imposta specifiche dal reddito personale siano sostituite da un unico *plafond* di deducibilità dall'IRPEF per ciascun contribuente, aumentato in cifra fissa per ogni familiare a carico.

➤ Secondo una recente rilevazione dell'Eurostat, l'Italia risulta tra i Paesi europei con le retribuzioni lorde annue più basse ma, contemporaneamente, con il costo del lavoro tra i più elevati. Nel medio termine lo strumento principale per chiudere il divario di costo è l'aumento della produttività; ma non si può trascurare l'esigenza di abbattere il cuneo fiscale-contributivo. Nella difficile fase congiunturale, gli interventi a tale scopo potrebbero essere destinati a sostenere l'assunzione a tempo indeterminato di lavoratori con contratti atipici, disoccupati di lunga durata, lavoratori *low-skill*, giovani e donne, in tal modo facilitando il rientro nel mercato del lavoro di molti individui oggi esclusi e accompagnando l'attuazione della riforma del mercato del lavoro in discussione in Parlamento. Il sussidio per ogni assunto potrebbe essere mantenuto per un triennio.

Proposizione 14: Destinare 5 miliardi di euro a incentivi all'assunzione a tempo indeterminato di lavoratori *low-skill* e con contratti atipici, disoccupati di lunga durata, giovani e donne.

➤ In linea con recenti proposte del Governo, va reso permanente e ampliato significativamente nel *plafond* delle risorse disponibili il meccanismo di detassazione del salario di produttività negoziato a livello aziendale. In tal modo si incentiva lo spostamento di quote crescenti della contrattazione salariale al livello aziendale, dove è più agevole scambiare miglioramenti retributivi con mutamenti organizzativi che innalzano la produttività.

Proposizione 15: Rendere permanente e potenziare la detassazione del salario di produttività negoziato a livello aziendale.

➤ Il sistema di contributi diretti alle imprese è oggi molto frammentato negli obiettivi perseguiti (sviluppo, imprenditoria femminile, ma anche settore cinematografico e salvaguardia

di Venezia), negli strumenti utilizzati (centinaia di leggi di agevolazione) e nel numero di operatori che gestiscono le agevolazioni (Stato centrale, amministrazioni locali). Cosa ancora più importante, numerosi studi hanno dimostrato che questo sistema produce scarsissimi risultati. Analogamente la tassazione del reddito d'impresa ha subito negli ultimi anni una eccessiva polverizzazione non solo per l'introduzione di micro sistemi differenziati di determinazione dell'imposta o dell'imponibile per particolari tipologie di imprese (es. *Robin tax*, regime di deduzione degli interessi passivi per banche e assicurazioni), ma anche per la presenza di un cospicuo numero di regimi fiscali agevolativi (crediti di imposta, imposte sostitutive, imponibilità parziale). E' ora di semplificare e razionalizzare gli incentivi diretti e fiscali alle imprese. A tal fine, occorre eliminare tutti i contributi e le agevolazioni fiscali alle imprese e, al loro posto, prevedere, sia ai fini IRES/IRPEF sia ai fini IRAP, un'unica deduzione per le spese di periodo in ricerca, innovazione ed efficienza ambientale – che, a parità di costo, potrebbe indicativamente estendersi fino al 20 per cento della base imponibile. Il *plafond* della deduzione dovrebbe essere indistintamente riferito alle tre tipologie di costi sopra indicati, lasciando a ciascuna impresa la scelta della combinazione. Questa impostazione, oltre a semplificare notevolmente il sistema, lascerebbe libere le imprese di utilizzare l'agevolazione per gli investimenti di volta in volta più appropriati al proprio assetto aziendale. Per la parte relativa all'imposta sul reddito (IRES/IRPEF), l'agevolazione sarebbe utilizzabile solo da parte di imprese che dichiarano un utile, incentivando l'emersione del reddito.

Proposizione 16: Puntare all'eliminazione di tutti i contributi e le agevolazioni fiscali alle imprese, e loro sostituzione, ai fini sia IRES/IRPEF sia IRAP, con un'unica deduzione per le spese di periodo in ricerca, innovazione ed efficienza ambientale, entro un *plafond* fissato in proporzione alla base imponibile.

IV. MIGLIORARE IL QUADRO ISTITUZIONALE PER L'ATTIVITÀ D'IMPRESA

La preconditione per la ripresa degli investimenti è la fiducia nel futuro. Per recuperarla serve un intenso sforzo volto ad assicurare la qualità e la stabilità delle regole entro le quali le imprese programmano i propri comportamenti economici. Occorrono misure concrete per garantire un migliore funzionamento del sistema della giustizia e vanno ridotti gli ambiti di impropria commistione tra politica ed economia, da sempre fonte di opacità, clientele, inefficienze.

➤ Bisogna anzitutto affrontare le criticità emerse dalla ripartizione delle competenze legislative tra lo Stato e le regioni prevista dall'attuale articolo 117 della Costituzione. Infatti, con la riforma del Titolo V realizzata nel 2001 sono state attribuite alla competenza legislativa concorrente dello Stato e delle regioni materie, tra cui le grandi reti di trasporto, di comunicazione e dell'energia, per le quali una regolazione differenziata a livello regionale crea inefficienze e costi ingiustificati. Il mercato viene così frammentato, pregiudicando lo sviluppo dell'attività economica e la realizzazione delle infrastrutture. Ciò richiede di riportare alla competenza legislativa esclusiva dello Stato alcuni degli ambiti per i quali oggi è prevista la competenza concorrente, con una miniriforma mirata dell'articolo 117.

Proposizione 17: Riportare alla competenza legislativa esclusiva dello Stato: le grandi reti di trasporto e navigazione, gli aeroporti di rilevanza commerciale, i porti commerciali di rilevanza nazionale; la produzione e il trasporto di energia di rilevanza nazionale; l'ordinamento della comunicazione (esclusa la comunicazione di interesse esclusivo regionale). In una logica di sussidiarietà le altre infrastrutture nel settore dei trasporti e dell'energia dovrebbero essere attribuite alla competenza esclusiva delle regioni.

➤ Negli ultimi anni sono stati introdotti numerosi vincoli normativi all'esercizio dell'attività d'impresa attraverso la decretazione di urgenza. Questa modalità di intervento spesso è stata accompagnata da una scarsa qualità delle norme. Ne è derivata la necessità di successive revisioni, con un'instabilità del quadro giuridico che di per sé è un disvalore e mina la fiducia. Il danno maggiore è il disincentivo per le imprese, nazionali ed estere, a investire in Italia.

Per assicurare la bontà della regolazione non basta che l'obiettivo perseguito sia meritorio, come avviene per molte disposizioni volte a promuovere la concorrenza o ridurre i prezzi finali per i clienti. Occorre valutare se le misure siano idonee a perseguire il risultato, se vi siano controindicazioni, se il disegno della disciplina rispetti il principio di proporzionalità.

Pur comprendendo i motivi che spesso giustificano provvedimenti d'urgenza, in generale nuovi vincoli all'esercizio dell'attività d'impresa dovrebbero essere adottati dopo un'attenta analisi d'impatto e utilizzando in modo sistematico e trasparente lo strumento della consultazione pubblica, come suggerito anche dall'OCSE nel recente rapporto sulla regolazione in Italia. Per la formazione di queste regole si dovrebbe seguire un modello ispirato molto più strettamente a

quello utilizzato da tempo dalla Commissione europea, sia quando esse sono di iniziativa governativa sia, con gli opportuni aggiustamenti, quando sono proposte dalle autorità indipendenti di regolazione e dalle amministrazioni regionali.

Per assicurare che l'analisi preventiva dei costi e dei benefici sia effettuata seriamente occorre affidarne la verifica a un soggetto indipendente dalle amministrazioni interessate (come avviene ad esempio nel Regno Unito).

Le pubbliche amministrazioni dovrebbero astenersi dal modificare arbitrariamente ex post le regole del gioco relative al contenuto dei contratti stipulati con operatori economici. L'incertezza sul rischio di *reformatio in peius* delle condizioni contrattuali determina infatti gravi difficoltà ad assicurare il finanziamento privato di progetti pluriennali, relativi in particolare alla realizzazione delle infrastrutture. Una maggiore responsabilizzazione delle amministrazioni è funzionale anche ad assicurare la 'bancabilità' delle opere.

Proposizione 18: Evitare di introdurre vincoli all'attività di impresa attraverso la decretazione d'urgenza. Assicurare, attraverso la valutazione preventiva dei costi e benefici, che si tratti di interventi necessari e proporzionati per conseguire obiettivi di interesse generale. Utilizzare la consultazione pubblica, in modo trasparente. Applicare le disposizioni sull'analisi di impatto e la verifica ex post degli effetti della normativa già in vigore nel nostro ordinamento, riducendo le eccezioni attualmente previste. Affidare il compito di verificare che l'analisi dei costi e benefici sia adeguata (non solo sul piano formale ma anche su quello sostanziale) a un organismo indipendente dall'amministrazione.

➤ I tempi della giustizia civile sono uno dei problemi più gravi dell'ordinamento italiano, che pregiudica la crescita, gli investimenti e la fiducia dei cittadini nel rispetto delle regole. L'eccessiva durata dei processi è la conseguenza dell'abnorme "domanda di giustizia" in Italia, tra le più elevate d'Europa, e della mancanza di una gestione amministrativa efficiente. Più che nuove modifiche delle regole sul processo, servono alcuni interventi mirati. Anzitutto, bisogna finalmente procedere con decisione nella revisione delle circoscrizioni giudiziarie, eliminando le sedi minori e le sezioni distaccate per recuperare produttività. Si potrebbero, in questo contesto, accorpate anche le Corti d'appello, dove si accumula la maggior parte dei ritardi. Va attuata rapidamente la decisione di istituire delle sezioni specializzate dei tribunali per l'impresa. Occorre, inoltre, modernizzare e rendere più efficiente la fase dell'esecuzione delle

sentenze, considerando che anche il tempo necessario al creditore per farsi pagare fa parte del processo.

Proposizione 19: Ridurre i tempi della giustizia civile con una migliore organizzazione, eliminando le sedi minori e le sezioni distaccate e accorpando le corti d'appello. Rendere più efficiente la fase dell'esecuzione delle sentenze.

➤ Come già indicato nel paragrafo sul controllo della spesa, occorre spingere verso la professionalizzazione delle scelte di *public procurement* attraverso la Consip e centrali di committenza regionali o interregionali, introdurre stretti limiti agli affidamenti *in-house* anche per le attività diverse dai servizi pubblici locali e ridimensionare radicalmente l'estensione delle partecipazioni societarie delle pubbliche amministrazioni, soprattutto a livello locale. Le norme già esistenti che impongono la dismissione delle partecipazioni pubbliche non strategiche vanno attuate.

Per le società a partecipazione pubblica di maggiori dimensioni, è fondamentale separare nettamente il ruolo della politica dalle scelte economiche, come sostenuto da Assonime nel rapporto del 2008 su "Principi di riordino del quadro giuridico sulle società a partecipazione pubblica". E' necessario precisare da un lato i poteri dell'azionista pubblico, dall'altro le responsabilità gestionali e gli ambiti di autonomia degli amministratori. Nella sua veste di socio l'azionista pubblico deve avvalersi unicamente dei poteri riconosciuti agli azionisti dal codice civile. Il rapporto tra azionista e amministratori deve basarsi sulla fissazione di chiari obiettivi di *performance*, sul riconoscimento della piena autonomia operativa dell'impresa e sulla valutazione degli amministratori, quali titolari esclusivi del potere di gestione, unicamente in relazione ai risultati ottenuti nel perseguimento degli obiettivi concordati.

La nomina degli amministratori deve rispondere a logiche non di appartenenza politica, ma di competenza professionale. In questo senso, sarebbe opportuno prevedere per la selezione delle posizioni apicali il ricorso a strumenti analoghi a quelli utilizzati dalle società private, quali gli *head hunter*.

Proposizione 20: Riportare le scelte gestionali, gli acquisti e la gestione delle società pubbliche a stretti criteri di efficienza, escludendo improprie interferenze della politica. Dismettere le partecipazioni pubbliche non strategiche.

Allegato

La Tabella riassume gli interventi prospettati, a finalità meramente illustrative, componendoli in un quadro d'insieme che facilita la valutazione degli effetti redistributivi e dei *trade-off* impliciti nello spostamento dei carichi tributari. L'obiettivo è quello di offrire alla pubblica discussione non tanto una proposta specifica quanto un quadro di riferimento per una riflessione su come ottenere risparmi da reinvestire nel sistema per sostenere la crescita.

Gli interventi delineati implicherebbero spostamenti di entrata e di spesa tra le diverse voci di un importo (lordo) a regime pari a 2,4 punti percentuali di PIL. Le variazioni potrebbero essere spalmate su un arco di tempo pluriennale (ad esempio, su 5 anni); il vincolo intertemporale minimo da rispettare sarebbe quello di compensare continuamente con i tagli di spesa i mancati introiti dall'aumento dell'IVA. L'annuncio e l'avvio degli interventi riformatori, tuttavia, influenzerebbero fin d'ora il clima delle aspettative.

Tabella: Esercizio di valutazione dell'impatto sui conti pubblici degli interventi ipotizzati

Maggiori entrate/minori spese	Minori entrate/ maggiori spese
<p>Aumento dell'aliquota IVA dal 4 al 10%: 5 miliardi di euro</p> <p>Riduzione spesa per il personale PA: 12 miliardi di euro</p> <p>Riduzione spesa consumi PA: 13 miliardi di euro</p> <p>Applicazione costi standard alle Amministrazioni locali: 9 miliardi di euro</p>	<p>Contributo diretto ai meno abbienti: 5 miliardi di euro</p> <p>Blocco aumento delle aliquote IVA di 2 punti: 16 miliardi di euro a regime</p> <p>Riduzione dell'aliquota IRPEF più bassa dal 23 al 20%: 13 miliardi di euro</p> <p>Riduzione del costo del lavoro: 5 miliardi di euro</p>
<p>TOTALE: 39 miliardi di euro</p>	<p>TOTALE: 39 miliardi di euro</p>
<p>(ovvero circa il 2,4 % del PIL)</p>	

Roma

Piazza Venezia 11
00187 Roma
Tel. +39 06695291
Fax +39 066790487
assonime@assonime.it

Milano

Via Santa Maria Segreta 6
20123 Milano
Tel. +39 0286997450
Fax +39 0286997009
assonime.milano@assonime.it

Bruxelles

Rue Belliard 4-6
1040 Bruxelles
Tel. +32 2 2341070
Fax +32 2 2305362
assonime.bruxelles@assonime.it

Internet

www.assonime.it