

OSSERVAZIONI ALLA MANOVRA PROVINCIALE PER IL BILANCIO 2015

Audizione della Prima Commissione del Consiglio provinciale

Trento, 21 novembre 2014

PREMESSA

È ormai chiaro a tutti quanto la realtà economica Trentina abbia risentito negativamente del prolungato trend recessivo nazionale e internazionale.

Le stime del PIL locale hanno ancora segno negativo per l'anno in corso e per il 2015 lasciano intravedere una fiacca ripresa (rispettivamente -0,2% e +0,8%).

Il contesto resta dunque preoccupante. Ciò anche in considerazione del fatto che l'economia locale dall'inizio della crisi del 2007 ha perso oltre sei punti percentuali di ricchezza prodotta e, pertanto, per recuperare il gap diventa prioritario e improcrastinabile porre lo sviluppo al centro delle strategie economico-finanziarie della Provincia autonoma di Trento.

Uno sviluppo che si può perseguire solo valorizzando sempre più le risorse del nostro territorio. Servono scelte coraggiose, in particolare nella politica economica provinciale, che premiano i migliori su basi meritocratiche, con l'obiettivo di fare tornare a crescere il nostro sistema produttivo e continuare a garantire quell'apporto di risorse che si traduce in posti di lavoro ed entrate per il bilancio pubblico.

Ma servono scelte coraggiose anche al di fuori dal contesto economico. La riforma istituzionale dei Comuni e quella della sanità provinciale saranno due banchi di prova determinanti per misurare l'impatto dell'attuale legislatura. Solo se dimostreremo di saper superare la logica del campanile e dell'ospedale sotto casa, e più in generale se sapremo contenere la spesa pubblica corrente, potremo gettare le basi per un Trentino sostenibile.

E di questo risponderemo alle generazioni future.

LE OSSERVAZIONI DI CONFINDUSTRIA TRENTO

Riteniamo che l'impostazione della manovra provinciale per il bilancio 2015 vada complessivamente nella direzione corretta.

È una manovra che tiene conto del momento delicato per il sistema produttivo trentino e ne cerca il rilancio. Non bisogna dimenticare, infatti, che esso genera una parte importante del PIL trentino, contribuendo quindi a determinare il livello delle entrate del bilancio provinciale.

Apprezziamo anche il criterio di selettività degli aiuti pubblici che viene ribadito – rispetto a quanto già in essere – e rafforzato.

In particolare Confindustria Trento ritiene di dover intervenire con alcune osservazioni sui seguenti temi.

FISCO E AGEVOLAZIONI

In termini generali le disposizioni contenute nel Ddl Finanziaria 2015 risultano condivisibili e apprezzabili, in quanto sono volte a ridurre l'impatto della pressione fiscale sull'imprenditoria trentina e ad introdurre semplificazioni procedurali, da valutare nel concreto, ma che dovrebbero portare un beneficio al sistema anche in relazione agli elementi di innovatività previsti.

Particolarmente apprezzato è l'intervento per la riduzione dell'IRAP, imposta considerata iniqua dalle aziende, le quali da anni ne chiedono l'abrogazione.

Imposta Immobiliare Semplice IM.I.S.

Risulta apprezzabile lo sforzo di razionalizzazione e semplificazione normativa volto ad introdurre la nuova IM.I.S., in sostituzione delle due esistenti imposte IMU e TASI.

Condividiamo la scelta di mantenere invariato il carico fiscale per il 2015, anche se sarebbe auspicabile che tale misura fosse estesa ad almeno un triennio, dal momento che lo scenario economico negativo non lascia intravedere miglioramenti nell'immediato futuro.

L'istituzione dell'IM.I.S. potrebbe costituire anche l'opportunità per risolvere finalmente un delicato problema che colpisce diverse imprese.

Nello specifico, al fine di escludere dalla base imponibile dell'IM.I.S. il valore degli impianti utilizzati nelle aziende manifatturiere, che sono stati computati in sede di determinazione della rendita catastale dell'insediamento ad incremento del valore della parte immobiliare, con un conseguente notevole ed inaccettabile aggravio impositivo, si chiede di inserire, all'art. 7 "Esclusioni, esenzioni, riduzioni", un nuovo comma 4 così formulato:

"4. La base imponibile dell'IM.I.S. relativa ai fabbricati classificati nei gruppi catastali D1 e D7 è ridotta di un ammontare pari al valore degli impianti eventualmente computati in sede di determinazione della rendita catastale dell'opificio."

Credito d'imposta

Interessante appare la possibilità per le imprese prevista dall'art. 16 di usufruire degli aiuti provinciali mediante un credito d'imposta da utilizzare in sede di versamento delle imposte erariali con il modello F24.

Considerate le nuove possibilità che si aprono si ritiene che il meccanismo del credito d'imposta potrebbe essere utilizzato in maniera innovativa anche in relazione agli investimenti delle imprese per:

- ricerca e innovazione
- internazionalizzazione

Per quanto riguarda il tema della ricerca e innovazione, sicuramente strategico per lo sviluppo del sistema economico trentino, si chiede di introdurre nella legislazione provinciale un nuovo strumento agevolativo, che si aggiunga agli interventi già attualmente previsti dalla Legge Unica per l'Economia per i progetti strutturati di ricerca, nella forma di un credito d'imposta rapportato al totale delle spese in ricerca e sviluppo che l'impresa sostiene nel corso del periodo d'imposta.

Nella sostanza si tratterebbe di prevedere nella legislazione provinciale un meccanismo analogo a quanto previsto a livello nazionale dal D.L. 23/12/2013 n. 145 convertito nella Legge 21/02/2014 n. 9, che tenga però conto degli investimenti effettuati nel singolo periodo d'imposta, con un ragionevole limite minimo di spesa.

L'agevolazione dovrebbe essere quantificata in misura più significativa rispetto a quella prevista a livello nazionale: potrebbe essere nell'ordine del 30% della spesa.

Rispetto al progetto di ricerca agevolato con la L.P. n. 6/99, il nuovo strumento avrebbe caratteristiche di maggiore semplicità applicativa e dovrebbe poter essere utilizzato

dalle aziende direttamente al verificarsi dei presupposti di legge, in maniera “quasi automatica”.

Un tale intervento costituirebbe sicuramente un nuovo forte stimolo all'innovazione per le imprese locali, con un incremento della potenziale attrattività del territorio.

Allo stesso modo potrebbe essere estremamente interessante introdurre nuovi meccanismi che consentano di premiare con un credito d'imposta le aziende impegnate in processi di internazionalizzazione o in azioni di penetrazione commerciale in nuovi mercati.

Incentivi alle imprese

In termini generali si condividono le proposte di modifica alla Legge Unica per l'Economia riportate all'art. 57 del Ddl, volte ad apportare semplificazioni, adeguamenti a disposizioni comunitarie, ridefinizione degli aiuti alla neo imprenditorialità e incentivi per la tutela dei diritti di proprietà industriale.

Di particolare interesse risulta l'innovato art. 24-septies della L.P. n.6/99 che introduce sostanziali agevolazioni alle piccole imprese innovative in fase di avviamento utilizzando anche lo strumento dei voucher, in conformità a quanto previsto dal Reg. (UE) n. 651/2014.

In relazione all'innovato art. 24-decies “Aiuti per diritti di proprietà industriale”, della L.P. n. 6/99, inserito in tale disposto normativo fin dall'agosto 2011 ma purtroppo mai reso operativo, si fa presente che la nuova formulazione prevede esclusivamente il riferimento ai brevetti, mentre le forme di proprietà industriale che possono essere oggetto di protezione sono molteplici e contengono anche disegni, marchi, processi, formule e simili.

Riteniamo che in conformità a quanto consente il Reg. (UE) n. 651/2014, che all'art. 28 parla di protezione di “brevetti o altri attivi immateriali”, anche la norma provinciale dovrebbe essere riferita alla gamma dei diritti di proprietà e non limitata ai soli brevetti, e ciò a maggior ragione in relazione alla necessità di garantire un sostegno alle imprese che agiscono sui mercati internazionali.

Apprezzato è anche il contenuto dell'art. 58 che consente un differimento, con eventuale ridefinizione, dei vincoli e degli obblighi previsti in relazione a investimenti incentivati,

che consente di tener conto della crisi economica intervenuta e tuttora in atto, e che rende difficoltoso per le imprese raggiungere obiettivi di patrimonializzazione o occupazione fissati in tempi in cui ben diverse erano le condizioni e le prospettive.

INFRASTRUTTURE

Si stigmatizza la decisione di rinviare alcune opere infrastrutturali strategiche per il nostro territorio.

Tra queste si considerano prioritari il collegamento Loppio-Busa e la variante di Cles, la cui realizzazione è già stata rimandata troppo a lungo. Un ulteriore rinvio rischia di avere gravi conseguenze sul tessuto industriale delle rispettive aree, che sopporta costi di trasporto ormai insostenibili a causa di una rete stradale assolutamente inadeguata.

Le risorse per il finanziamento delle opere possono essere recuperate innanzitutto tramite il piano straordinario 2015-2017 di cessione degli immobili della Provincia. In ogni caso vanno reperite risorse aggiuntive rispetto a quelle già decise per le opere di taglio inferiore (100 milioni di euro annui per il triennio 2015-2017, a cui si aggiungono ulteriori 100 milioni annui degli enti locali), che dovranno mantenere tale destinazione e non essere dirottate ad opere di più grandi dimensioni.

In generale si suggerisce di potenziare lo strumento della partnership pubblico-privato prevedendo un maggiore apporto di risorse private per sopperire alla carenza di fondi pubblici o ai vincoli imposti dal Patto di stabilità.

Una fonte di finanziamento alternativa può essere rappresentata dai fondi europei, come i prestiti della BEI (Banca Europea degli Investimenti), a cui potrebbe accedere la Provincia con le sue società partecipate. In provincia esistono già esperienze in questo senso, con opere di piccole o grandi dimensioni finanziate ricorrendo a fondi europei, tra l'altro a tassi d'interesse molto contenuti rispetto alla media attuale praticata sul mercato.

LAVORI PUBBLICI

Riduzione incidenza utile imprenditore e spese generali

L'art. 43 comma 1 del Disegno di legge finanziaria 2015 (DDL 51/2014) dispone che:
“ai fini della determinazione del costo del progetto posto a base di gara, fino al 31 dicembre 2016, l'incidenza delle spese generali e dell'utile dell'imprenditore esecutore è complessivamente ridotta dell'8,5 per cento rispetto alla misura determinata ai sensi del regolamento di attuazione alla legge provinciale sui lavori pubblici”.

Nella relazione illustrativa al disegno di legge è riportato quanto segue:

“la norma proposta dispone la riduzione, in via transitoria fino al 31 dicembre 2016, dell'incidenza dell'utile dell'imprenditore e delle spese generali nella determinazione dei costi di realizzazione delle opere. Tale riduzione, proposta sulla base dell'analisi dei ribassi di aggiudicazione verificatisi nel corso del 2013, risponde all'obiettivo di contenimento della spesa pubblica, nel momento di crisi attuale e assicura, nel contempo, l'osservanza del principio di adeguatezza dei valori economici delle gare d'appalto rispetto all'andamento del mercato, tutelando l'effettiva concorrenza fra le imprese”.

Elementi di diritto:

L'art. 9 del regolamento della legge provinciale sui lavori pubblici (DPP 11 maggio 2012, n. 9-84/Leg) stabilisce che le spese generali sono determinate in una percentuale variabile tra il dodici e il quindici per cento, a seconda della importanza, della natura, della durata e di particolari esigenze dei singoli lavori. Il prezzario provinciale vigente, adottato con delibera di Giunta, stabilisce a tale proposito che le spese generali, per tutte le voci, sono determinate al 12%, ad esclusione di quelle relative al settore “S” (sicurezza), che sono fissate al 15% (per queste ultime l'utile d'impresa è peraltro fissato allo 0%).

La norma provinciale fissa l'utile d'impresa nella percentuale del 10%.

Valutazioni:

Rispetto alla disposizione di cui al citato art. 43 comma 1 del Disegno di legge finanziaria 2015 esprimiamo una ferma contrarietà.

Dalla relazione illustrativa emerge che la misura verrebbe assunta in seguito ad una analisi dei ribassi di aggiudicazione verificatesi nel corso del 2013.

Non ci si può a tale proposito dimenticare, tuttavia, che il 2013 è risultato essere il sesto anno consecutivo di profonda crisi del settore delle costruzioni; crisi che dispiega tuttora i suoi effetti negativi portando alla chiusura un numero sempre maggiore di imprese edili, destrutturandone il tessuto produttivo, e alla messa in cassa integrazione e mobilità di un numero elevatissimo di lavoratori. Spesso a ciò si accompagna la sospensione dei lavori e la revoca degli appalti aggiudicati, con danni ingenti, anche economici, per le stesse Amministrazioni aggiudicatrici, a causa altresì del fatto che le Amministrazioni stesse, frequentemente, non si assumono la responsabilità, anche per evitare ricorsi, di escludere le offerte anomale presenti in gara.

Una misura che, basandosi erroneamente o prendendo a pretesto l'analisi dei ribassi offerti nel 2013 - i cui dati statistici, ripetiamo, risentono della presenza di offerte anormalmente basse - intervenisse a ridurre l'incidenza delle spese generali e dell'utile d'impresa dell'8,5% non potrebbe che avere effetti disastrosi su un comparto già fortemente messo alle corde dalla crisi del settore.

Facciamo inoltre presente che il prezzario PAT è solitamente preso a riferimento anche nei lavori privati, per cui la misura della Provincia dispiegherebbe i suoi effetti negativi anche nei confronti di tali lavori.

Ribadiamo pertanto la nostra ferma contrarietà ad una misura tendente a ridurre, in modo "lineare", le voci relative all'utile d'impresa e alle spese generali.

Riconosciamo tuttavia, con senso di responsabilità, l'esigenza della Provincia di intervenire per un contenimento degli importi a base d'asta, e quindi indirettamente dei finanziamenti delle opere pubbliche. Per tale motivo riteniamo che, al di fuori di interventi normativi come quello proposto, la Provincia potrebbe comunque valutare di intervenire, straordinariamente, attraverso una riduzione delle voci di prezzo delle varie lavorazioni che compongono il computo metrico estimativo dei singoli lavori.

Tali misure permetterebbero alla Provincia di raggiungere risultati economici in linea con quelli ai quali la proposta normativa inserita nel Disegno di legge finanziaria aspira, senza però produrne le stesse conseguenze negative, comprese le ripercussioni sui lavori privati di cui si è accennato sopra.

Modificazioni della Legge provinciale 10 settembre 1993, n. 26

L'art. 41 comma 2 introduce nella L.P. n. 26/1993 sui lavori pubblici l'art. 33.1 il quale, adeguandosi alle norme del c.d. decreto Sblocca Italia, consente di affidare a procedura negoziata lavori di estrema urgenza nei settori della messa in sicurezza degli edifici scolastici, dell'adeguamento alla normativa antisismica, della mitigazione dei rischi idrogeologici, ecc. di importo inferiore alla soglia comunitaria.

Per i lavori di importo inferiore a un milione di euro la procedura negoziata è ammessa con invito ad almeno 10 ditte, mentre per quelli di importo superiore al milione di euro ma inferiore alla soglia comunitaria la procedura negoziata è ammessa con invito ad almeno 20 ditte.

Si chiede di precisare nel testo normativo che l'affidamento a procedura negoziata per i lavori di importo inferiore a un milione di euro e quelli di importo superiore, ma inferiore alla soglia comunitaria, avvenga con le modalità procedurali di cui, rispettivamente, agli artt. 54 e 217 bis del decreto del Presidente della Provincia 11 maggio 2012, n. 9-84/Leg.

LEGGE SULLE CAVE

In relazione alle modificazioni alla Legge Provinciale sulle cave introdotte con l'art. 62, si esprime un giudizio di massima positivo.

Si evidenzia però la necessità di intervenire in maniera più organica e strutturata con un apposito provvedimento normativo per una profonda rivisitazione della Legge alla luce dell'attuale situazione del settore che necessita di un'innovativa riorganizzazione.

Per quanto riguarda nello specifico il nuovo comma 5 bis introdotto all'art. 33 della Legge si sottolinea la necessità di dettagliarne meglio gli aspetti applicativi o quantomeno di prevedere una delibera o un atto di indirizzo che fornisca indicazioni certe ai Comuni e ai concessionari sulle procedure da seguire e sulle motivazioni che possono essere validamente addotte dai concessionari per giustificare il calo della quantità del materiale estratto.

POLITICHE DEL LAVORO

Bisogna potenziare le politiche attive del lavoro, in particolare per la riqualificazione e ricollocazione del personale disoccupato e/o sospeso dal lavoro. Ciò anche per consentire un generale incremento della professionalità e della qualificazione dei lavoratori trentini, funzionale anche al miglioramento del livello di competitività delle imprese.

Vanno monitorati ed attentamente considerati i fabbisogni delle aziende del territorio e sulla base di essi costruiti e sostenuti percorsi di formazione, con particolare attenzione, naturalmente, al personale espulso e/o sospeso dalle aziende.

Sempre sul tema delle politiche attive è necessario rafforzare ulteriormente il principio di condizionalità, introducendo ulteriori cogenti sistemi affinché sia garantita una reale ricerca attiva di una nuova occupazione.

Per far funzionare meglio il mercato del lavoro riteniamo importante anche una efficace organizzazione dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro. Su questo versante la Provincia si è certamente già positivamente attivata, ma riteniamo vadano fatti ulteriori sforzi in tale direzione. Riscontriamo infatti che solo una piccola parte delle persone trova il lavoro attraverso la rete pubblica.

È quindi opportuno migliorare e rafforzare il coordinamento sia tra i soggetti pubblici aventi competenze in materia, sia tra i soggetti pubblici e quelli privati (Agenzie per il lavoro autorizzate/accreditate, Agenzia formative, Job Placement di Scuole ed Università, ecc.), senza però creare ulteriori soggetti ma razionalizzando ed eventualmente accorpando quelli esistenti.

Occorre anche un miglioramento del coordinamento tra i soggetti che gestiscono le politiche attive e i soggetti che erogano i sussidi al reddito, per migliorare la coerenza delle politiche attive.

È inoltre evidente che la tendenza a prolungare oltre ogni ragionevole termine la durata degli ammortizzatori di sospensione (cassa integrazione, reddito di continuità) non solo non favorisce la ricerca di una nuova occupazione ma, soprattutto, rallenta e frena i processi di cambiamento, di ristrutturazione e di riorganizzazione delle imprese, costituendo così un fattore di impoverimento del nostro patrimonio industriale. Si chiede

pertanto di tenerne conto nell'elaborazione delle politiche del lavoro, al fine di evitare tale distorsione.

Rimanendo in tema di ammortizzatori sociali riteniamo vada fatto un serio ragionamento con riguardo alle risorse oggi destinate al cosiddetto "Progettone" – e più in generale ai Lavori Socialmente Utili – anche con riguardo ai criteri che oggi regolano l'accesso a tali sostegni: riteniamo infatti opportuna una rivisitazione e razionalizzazione di tali strumenti, partendo da criteri di accesso più selettivi – che valutino per esempio anche il patrimonio complessivo dei richiedenti – rimodulando inoltre la durata e gli emolumenti.

DELEGIFICAZIONE E SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA

Un ulteriore intervento, richiesto ripetutamente e diffusamente dal sistema delle imprese, consiste in una rinnovata azione di forte delegificazione e semplificazione amministrativa.

È apprezzabile la previsione di misure di semplificazione amministrativa in campo ambientale ed urbanistico.

Tuttavia si tratta di porre in atto un intervento complessivo di grande impatto ed efficacia, considerato indispensabile dagli imprenditori, che avrebbe effetti decisamente rilevanti per il rilancio del sistema economico, con costi pressoché nulli per la Pubblica Amministrazione.

RIFORMA ISTITUZIONALE

Confindustria Trento chiede da sempre una semplificazione dei livelli amministrativi del nostro territorio. Con le Comunità di valle il quadro non si è semplificato, come era stato annunciato dal legislatore a suo tempo. Si è anzi complicato e appesantito.

È necessario procedere celermente con il processo di aggregazione dei Comuni, in sostituzione delle Comunità di valle, con una forte azione di "moral suasion" da parte della Provincia, accompagnata se necessario da misure disincentivanti rispetto al mantenimento di entità di piccole dimensioni.

SPESA CORRENTE E GESTIONE DI CASSA

L'andamento delle spese correnti nel periodo 2009-2013 in Trentino risulta in aumento, in controtendenza col livello statale. Dalla manovra non si evince un forte segnale di cambiamento di rotta, ma emergono solo "timide" risposte.

Sono invece necessari interventi coraggiosi di riduzione del livello delle spese, anche in relazione alla preoccupante dinamica del PIL provinciale.

I numeri rappresentati nella proposta della Giunta provinciale sono modesti rispetto alla riduzione delle risorse a bilancio, che si ripercuotono in misura rilevante sulla spesa per investimenti.

Si ritiene, inoltre, che vi siano margini per il contenimento della spesa corrente soprattutto nella sanità. Bisogna intervenire con decisione sul lato della spesa mediante piani di razionalizzazione delle strutture sul territorio e dei relativi costi di gestione, invece di agire sul fronte delle entrate con l'introduzione di nuovi ticket.

In relazione alle misure per il contenimento degli effetti negativi del patto di stabilità sulla gestione di cassa, risulta necessario che la Provincia monitori attentamente l'applicazione del protocollo con le banche e gli intermediari finanziari aderenti alle procedure di cessione di crediti certificati, affinché non si creino ritardi, ovvero vengano posti in essere appesantimenti ingiustificati, quali la verifica di solvibilità del cedente anche nelle operazioni pro soluto.

