



Audizione di Confindustria nell'ambito
dell'attività conoscitiva preliminare all'esame del
DDL recante bilancio di previsione dello Stato
per l'anno finanziario 2023 e bilancio
pluriennale per il triennio 2023-2025

Audizione Parlamentare

2 dicembre 2022

Illustri Presidenti, Onorevoli Senatori e Deputati,

Vi ringrazio per l'invito a illustrare le nostre valutazioni sulla Manovra di bilancio.

Vogliamo anzitutto rendere atto al Governo del lavoro fatto per costruire la Manovra nel poco tempo a disposizione e nel delicato contesto in cui si colloca.

L'economia italiana è riuscita a cumulare, già nel terzo trimestre 2022, un livello di PIL superiore dell'1,8% rispetto al pre-pandemia: un *exploit* reso possibile dalla straordinaria vitalità e resilienza del nostro tessuto produttivo, delle nostre imprese.

Quelle stesse, però, che ora fronteggiano l'impatto, pesantissimo, della crisi energetica indotta dal conflitto bellico e le connesse tensioni inflazionistiche.

Già dalla fine dello scorso anno e per molti mesi, hanno internalizzato questi maggiori costi, rinunciando a parte degli utili pur di non aumentare i prezzi e non gravare sui clienti. Tuttavia, il protrarsi della crisi e la progressiva erosione dei margini sono diventati ormai insostenibili.

D'altro canto, il Centro Studi di Confindustria stima che la bolletta energetica delle imprese italiane aumenterà quest'anno di circa 95 miliardi di euro rispetto al 2018, al lordo delle misure di sostegno (destinate alle imprese per circa 34 miliardi, al netto delle somme stanziare per contenere il prezzo dei carburanti). Se guardiamo solo ai prezzi di energia elettrica e gas, l'aumento è, nel 2022, del 500% rispetto alla media 2016-2018.

La dimensione è tale che sono in gioco la competitività e la sopravvivenza stessa di "pezzi" del sistema produttivo italiano, proprio quello che ha fatto registrare i numeri record che ho appena richiamato e che rappresenta il motore della ricchezza e della crescita del Paese.

L'industria, come ho sottolineato più volte, è un fattore di sicurezza nazionale: senza di essa non c'è crescita, né coesione sociale. Ce lo ha ricordato il Santo Padre, qualche mese fa, nel corso della nostra Assemblea pubblica in Vaticano: *"le grandi sfide della nostra società non si potranno vincere senza buoni imprenditori."*

In questo scenario, abbiamo più volte sottolineato come il sentiero che portava alla Manovra fosse più "stretto" di altre volte e che non potessero esserci dubbi: i limitati spazi di bilancioprospettati dalla NADEF - circa 9 miliardi nel 2022 e 21 miliardi nel 2023 - andavano focalizzati su pochissime priorità, *in primis* l'energia.

VALUTAZIONI GENERALI

Dunque, condividiamo la scelta del Governo di concentrare le risorse derivanti dal maggior indebitamento, circa due terzi della Manovra, sulle **misure contro il caro energia**.

Una scelta coerente con quell'approccio pragmatico e prudente in tema di finanza pubblica, che rappresenta uno dei tratti di questa Manovra ed è un buon viatico per l'interlocuzione con le istituzioni europee. Infatti, sebbene il Patto di Stabilità sia ancora sospeso, è importante inviare i segnali giusti non solo a Bruxelles, ma anche ai mercati, specie nel momento in cui la politica monetaria della BCE sta assumendo una connotazione più restrittiva.

Certo, le decisioni assunte sull'energia lasciano una situazione di incertezza su ciò che

accadrà dopo il primo trimestre 2023.

Ma questa incertezza non si può rinviare al primo aprile, quando scadono le misure per l'energia disposte in legge di bilancio.

Una settimana fa in Svezia si è tenuta la riunione di Business Europe, l'Associazione che riunisce tutte le Confindustrie europee. Tutte le 38 Confindustrie hanno sottoscritto un documento che ritiene inaccettabili le proposte attuali della Commissione di un tetto al prezzo del gas fissato a 275 euro a MgWh. Serve una soluzione *game changer*, in grado di porre un freno energetico agli andamenti erratici del prezzo.

Mi rivolgo a questo Parlamento e al Governo italiano per dire con chiarezza che, se questa dovesse restare la proposta finale al Consiglio UE, allora l'Italia deve puntare con decisione al secondo capitolo delle proposte di cui restiamo in attesa da mesi: quella di una davvero efficace **riforma dei mercati elettrici**, che punti a un meccanismo deciso di disaccoppiamento tra prezzo del gas e tariffa elettrica finale, e che sia affiancato da uno strumento finanziario comune per il bilanciamento tra diversi mix energetici nazionali che determinano cospicui svantaggi per imprese e famiglie italiane.

Per l'Italia, senza un'Europa dell'energia, il prezzo a MgWh dell'elettricità resterà molto superiore a quello tedesco e - per quanto meno di un tempo - comunque superiore anche a quello della Francia, che pure sconta la disconnessione di un gran numero di centrali nucleari in manutenzione ed è diventata per questo importatrice netta di energia.

Come Confindustria abbiamo inoltrato a Bruxelles una dettagliata proposta tecnica per la riforma del mercato elettrico. Chiediamo a Parlamento e Governo una energica proposta italiana al tavolo europeo che impedisca l'aggravamento dei divari di competitività che già dobbiamo scontare.

Per quanto riguarda il **contributo sui c.d. extraprofitti**, abbiamo più volte formulato suggerimenti per rendere lo strumento praticabile in concreto e coerente con la sua finalità solidaristica. Dobbiamo constatare che, nonostante alcuni miglioramenti, anche la riscrittura contenuta nella Manovra non risponde a quanto auspicavamo.

L'ampiezza della platea delle 7mila imprese a cui è rivolto il nuovo contributo di solidarietà è del tutto eterogenea e si rivolge a numerosi sottosettori che non hanno alcuna analogia nel rapporto tra utili e costi di approvvigionamento. Per esempio, nella distribuzione elettrica l'aumento dei ricavi coincide con un aumento dei costi di approvvigionamento, nell'*oil* invece sussiste la possibilità finanziaria di attenuarlo attraverso transazioni estero su estero. Non a caso il regolamento UE in materia esclude il contributo per il settore elettrico, mentre lo prevede per le sole attività relative a petrolio greggio, gas naturale, carbone e raffinazione. Inoltre, il nuovo contributo, calcolato sui profitti 2022, non sostituisce ma si aggiunge a quello già versato in base al saldo dei dati IVA, senza contare che gli stessi profitti sono già stati ridimensionati in virtù dell'obbligo di restituzione laddove generati dalla produzione di

energia rinnovabile e saranno, inoltre, oggetto dell'ordinaria tassazione. Pertanto, sarebbe quantomeno necessario un intervento di coordinamento sui versamenti effettuati in attuazione del contributo 2022.

Tra i principali effetti dell'emergenza energetica vi è, poi, il maggior fabbisogno di liquidità, soprattutto per le PMI. Con una scelta condivisibile, la Manovra rfinanzia il **Fondo di**

Garanzia per le PMI e ne proroga, in coerenza con quanto già disposto per le garanzie SACE, l'attuale schema di intervento nell'ambito del Quadro temporaneo. Esiste però la possibilità di agire in modo più incisivo, prevedendo la gratuità delle garanzie, soprattutto per PMI e *mid cap*, e innalzando le percentuali di copertura ai livelli massimi consentiti.

Nel merito dei consistenti interventi disposti dalla Manovra (solo i crediti d'imposta pesano per 9,8 miliardi), per far sì che abbiano un reale impatto sugli oneri sostenuti dalle imprese riteniamo imprescindibili alcuni correttivi.

Anzitutto, non è comprensibile, ed è necessario porvi rimedio nel corso del dibattito parlamentare, l'esclusione delle utenze superiori ai 16,5 kW dal novero dei soggetti beneficiari dell'**azzeramento degli oneri generali di sistema** elettrici per il primo trimestre 2023 (previsto, a differenza dei precedenti, solo per utenze domestiche e non domestiche con potenza fino a 16,5 kW).

Con riferimento ai **crediti di imposta**, pur con le rinnovate aliquote e decorrenze temporali, queste misure, in ragione dei meccanismi applicativi, continuano a presentare criticità. L'esperienza del 2022 ha dimostrato che la via preferenziale seguita dalle imprese per l'utilizzo dei crediti sia stata la compensazione con imposte e contributi: di contro, abbiamo osservato un modesto ricorso all'istituto della cessione, anche a causa della saturazione dei plafond da parte degli istituti finanziari. Tuttavia, aver introdotto limiti temporali all'utilizzo in compensazione dei crediti ha sicuramente contratto la capacità di utilizzo da parte delle imprese prive di adeguata capienza fiscale. Si dovrebbe, quindi, valutare l'opportunità di un ampliamento dei termini di compensazione o l'introduzione di procedure di rimborso del credito, attualmente precluse. Va poi considerato che l'automaticità del meccanismo di compensazione rende indispensabile un quadro normativo chiaro, che ne consenta l'immediato utilizzo; sul punto, occorre che il lavoro svolto dalle Amministrazioni coinvolte, con la pubblicazione di 4 circolari e ulteriori chiarimenti di prassi, prosegua per sciogliere tutti i nodi interpretativi.

In tema di misure per la liquidità, occorre correggere alcune distorsioni contenute nel recente DL Aiuti-quater. Quest'ultimo prevede l'obbligo in capo alle imprese fornitrici di concedere **rateizzazioni** ai loro clienti, a condizione che gli stessi rinuncino alla fruizione dei crediti d'imposta per le spese energetiche e in presenza di una totale copertura assicurativa del rischio di inadempimento e della riassicurazione pubblica concessa da SACE. Al riguardo, resta però, per le imprese fornitrici, la questione del maggiore fabbisogno di liquidità connesso all'eventuale rateizzazione. A tal fine, il DL ribadisce che i fornitori possono richiedere finanziamenti bancari assistiti dalla garanzia SACE. Fermo che tale intervento andrebbe ulteriormente rafforzato, va evidenziato che la concessione dei finanziamenti assistiti dalla garanzia SACE a favore dei fornitori che concedono rateizzazioni è subordinata a condizioni particolarmente stringenti riferite alle imprese clienti. Tra queste, il divieto di distribuzione dei dividendi e l'impegno a gestire i livelli occupazionali attraverso accordi sindacali. Queste condizioni andrebbero eliminate o, quantomeno, riformulate. Infatti, seguendo la lettera della norma, il fornitore rischia di dover concedere la rateizzazione, trovandosi però poi nell'impossibilità di ottenere una garanzia SACE, per far fronte alle tensioni di liquidità generata dalla stessa rateizzazione, perché l'impresa cliente non accetta tali condizioni.

Ma resta un punto di fondo: in assenza di incisive misure europee, non possiamo contare sul fatto che i prezzi elettrici e del gas tornino a quelli del 2020.

Né è possibile immaginare misure di mitigazione del prezzo sostenute da ulteriori aggravii del prelievo sulle imprese.

Occorre un *contingency plan*, un piano di emergenza fondato su due pilastri:

1. un'analisi precisa dei fondi ordinari UE sinora non utilizzati da volgere a questo fine;
2. un esame dettagliato di quante risorse a tal fine siano eventualmente utilizzabili, rispetto agli oltre 1100 miliardi di spesa pubblica italiana previsti nel 2023.

Ogni impresa affronta emergenze impreviste con accantonamenti straordinari e fondi rischi. Mai come in questa fase storica, è importante che lo faccia anche lo Stato.

In preparazione della Manovra, avevamo poi evidenziato la necessità di delineare un percorso per sostenere sia i consumi, sia la redditività delle imprese, agendo con una visione di medio periodo.

Ma per quanto riguarda le imprese, avanziamo perplessità. Nella legge di bilancio non si prevede un congruo rifinanziamento per la **legge Sabatini**, nessuna proroga del credito d'imposta per la **formazione 4.0**, nessuna modifica al dimezzamento nel 2023 del credito d'imposta sugli investimenti in **beni strumentali 4.0 e del credito d'imposta R&S**, nessun **fondo per il Made in Italy**, nessun rafforzamento per gli **IPCEI**, i grandi progetti di ricerca europei per l'autonomia tecnologica di grandi filiere industriali.

E nella versione giunta alle Camere non c'è la proroga del credito d'imposta per gli **investimenti al Sud**.

Non possiamo nascondere di essere preoccupati dalla mancata proroga del **credito d'imposta Mezzogiorno sui beni strumentali** e del **credito d'imposta ZES**, che insieme alla decontribuzione Sud hanno sostenuto la tenuta produttiva del Mezzogiorno.

Più che corretta, invece, la decisione di rimandare di un altro anno l'entrata in vigore delle due imposte sul consumo, sulla plastica e sulle bevande edulcorate c.d. **plastic tax e sugartax**. Come abbiamo potuto constatare sin dalla loro introduzione, si tratta di due imposte che graverebbero in modo ingiustificato su diverse filiere industriali senza apportare concreti vantaggi né ambientali, né di gettito. Il nostro auspicio è, quindi, che la proroga sia un ulteriore passo verso la definitiva abrogazione.

Riteniamo positivo anche l'incremento delle risorse per il **Servizio Sanitario Nazionale**. Ma continuiamo a segnalare a Governo e Parlamento che, sulla sanità, si continua a non tenere conto degli extra costi energetici che subisce l'intera filiera della salute privata italiana che opera per conto del SSN stesso. E non possiamo poi non evidenziare che il meccanismo dei *payback* su farmaci e *device* rappresenta un'anomalia che andrebbe superata.

Le risorse mancate per gli investimenti delle imprese si devono anche al fatto che una parte di quelle a disposizione, al netto degli interventi sull'energia, vengono impiegate per obiettivi nostri avvisi non prioritari in questa fase di emergenza e, comunque, discutibili nel merito.

Ci riferiamo alle misure sulle cc.dd. **flat tax** e a quelle in tema di prepensionamenti.

Le prime costituiscono in realtà un'estensione di regimi forfetari esistenti, che minano il principio di progressività delle imposte e, soprattutto, creano sperequazioni tra lavoro autonomo e subordinato. In proposito, riteniamo doveroso evidenziare che, sulla base di

nostre prime stime, l'ampliamento del regime forfetario ai redditi fino a 85mila euro comporterà un abbattimento d'imposta di circa il 50% per i contribuenti interessati.

È vero che, ad oggi, si tratta dello 0,1% del totale dei contribuenti effettivi IRPEF, ma misure distorsive come questa minano alla base il lavoro dipendente, col rischio concreto di "spostamento" sul lavoro autonomo e con inevitabili effetti sulla sostenibilità del sistema previdenziale.

Queste misure rappresentano l'ennesima "digressione" da quello che dovrebbe essere un percorso organico di riforma fiscale. Peraltro, la Manovra finisce per accentuare la discriminazione, in termini di trattamento impositivo, tra le diverse categorie reddituali. Bastapensare che, già oggi, un lavoratore autonomo con un reddito di 50 mila euro paga un'aliquota marginale inferiore a un terzo di quella pagata da un lavoratore dipendente con lo stesso reddito.

Analoghi rilievi sul carattere disorganico delle misure previste nel DDL riguardano l'esperimento di una *flat tax* incrementale per i soggetti che non rientrano nel regime forfetario.

Complessivamente, le due *flat tax* (quella che estende il regime forfetario fino a 85 mila euro e quella incrementale) drenano risorse pubbliche per poco meno di 1,2 miliardi nel 2024.

Neppure convince la riduzione dell'aliquota dell'imposta sostitutiva sui premi di risultato dal 10 al 5%, poiché la normativa vigente già consente di azzerare l'imposizione fiscale e contributiva sui premi qualora gli stessi siano convertiti, a scelta del dipendente, in beni e servizi a favore della sua famiglia (c.d. welfare aziendale), in luogo dell'erogazione in denaro. Sarebbe stato preferibile un intervento di razionalizzazione delle misure fiscali a sostegno del welfare aziendale, su cui, dopo gli interventi emergenziali del 2022 per far fronte al caro bollette, occorre una revisione sistemica.

Quanto agli interventi sulle **pensioni**, si tratta di scelte che allontanano di nuovo dall'obiettivo di mettere in sicurezza la spesa previdenziale italiana, senza arrecare alcuna utilità - come già attestato dai numeri - in termini di ricambio generazionale e accesso dei giovani al mercato del lavoro.

Anche in questa occasione, infatti, si procede alla definizione di una nuova eccezione alle regole, nella formula di una quota pensionistica fissata a 41 anni di contribuzione e 62 di età ("Quota 103"). Il Governo, dunque, si limita a individuare, senza alcuna connessione - ad esempio - con la gravosità dell'attività lavorativa, una platea di lavoratori cui riservare requisiti agevolati per il pensionamento, determinando peraltro un impatto rilevante sui contipensionistici: 570 milioni nel 2023 e 1,2 miliardi nel 2024. Inoltre, come per Quota 100 (per cui il tasso di sostituzione tra ingressi e uscite è stato stimato attorno a 0,4), vi è il più che fondato rischio che l'introduzione di questa nuova Quota non risponderà alla necessità di allargare la base occupazionale e favorire l'inserimento dei giovani nel mercato del lavoro.

Esprimiamo alcune perplessità anche in merito all'approccio della manovra su un tema assolutamente centrale per la bassa crescita strutturale italiana, quello dell'**occupabilità**.

Nonostante il tasso di occupazione pari al 60,5% raggiunto a ottobre rappresenti un record per il nostro Paese, da decenni - anche nelle fasi di crescita del Pil - noi non riusciamo a

compiere un balzo rispetto al 60% di occupati tra i 15 e i 64 anni. E così, ancora 16 punti percentuali continuano a separarci dalla Germania e oltre 20 punti dal Nord Europa.

In un Paese con una curva demografica costantemente discendente come il nostro, quel tasso di occupazione non può essere purtroppo considerato un successo, in quanto non è sufficiente in presenza di un crescente sbilancio tra occupati e pensionati che pone a rischio l'equità intergenerazionale, andando a danno dei giovani.

La povertà non si batte con i sussidi, si sconfigge con il lavoro.

Una strategia di svolta per l'occupabilità ha bisogno di interventi complessivi che riguardino fisco, contributi, scuola e intero sistema della formazione professionale del nostro paese: perché questi sono i pilastri di vere ed efficaci politiche attive del lavoro, centrate sulla formazione permanente come diritto del lavoratore, sul *placement* e *replacement* al lavoro lungo l'intero corso della vita professionale.

Tutti servizi da offrire secondo metriche che affidino le risorse a chi ottiene risultati migliori e verificabili, non ai Centri Pubblici per l'Impiego ma estendendo a livello paritario le gare per le risorse alle molto più efficaci Agenzie Private del Lavoro.

Ma di tutto questo non vediamo ancora nulla.

Serve un **taglio del cuneo** di almeno 4 punti perché abbia un effetto significativo: troppe volte nei decenni alle nostre spalle piccoli tagli di 1 o 2 punti non hanno avuto alcun effetto. Nel 2021, il cuneo in Italia è stato pari al 46,5% del costo del lavoro, uno dei più elevati tra i paesi avanzati (la media dell'Eurozona è al 42%).

E oggi che l'inflazione è a doppia cifra e la bolletta energetica è altissima, sarebbe la via migliore per mettere subito nelle tasche dei lavoratori molto più reddito disponibile di quanto non avvenga con la logica dei micro-tagli e dei micro-sussidi su bollette, carburante e affitti.

Le risorse per un taglio deciso al cuneo contributivo e per una seria riforma dell'occupabilità ci sono.

Per trovarle siamo convinti che basterebbe rimodulare qualche punto percentuale di allocazione degli oltre mille miliardi di spesa pubblica superati in questo 2022, senza creare deficit aggiuntivo.

La proposta di Confindustria è nota: un taglio dei contributi di 16 miliardi sui lavoratori dipendenti con redditi fino a 35 mila euro, due terzi a beneficio dei lavoratori e un terzo dei datori di lavoro. In questo modo, il lavoratore che guadagna 35 mila euro avrebbe un beneficio di 1.223 euro e il cuneo scenderebbe al 42,5%, avvicinandosi a quello medio dell'eurozona (42,0%). In questa prospettiva, dalla Manovra ci attendiamo quantomeno un intervento sul costo del lavoro in termini di taglio delle contribuzioni per la CUAF (la Cassa Unica Assegni Familiari), che gravano sui datori di lavoro per circa 2 miliardi di euro all'anno. Tale contribuzione, infatti, ha perso ogni ragion d'essere dal momento che, ad oggi, l'Assegno unico e universale per i figli a carico è una prestazione che va a beneficio della generalità delle famiglie e, dunque, è interamente finanziata tramite la fiscalità generale.

L'attenzione alla crescita dell'**occupazione giovanile e femminile** si risolve con l'ennesimo ricorso a un "vecchio" strumento, ovvero l'esonero contributivo. Peraltro, come per i precedenti, anche questo - consistente nell'esonero totale dei contributi previdenziali

per 12 mesi e fino a 6.000 euro - sarà operativo solo dopo l'autorizzazione della Commissione UE.E, poiché si è ancora in attesa di quella relativa all'esonero per le assunzioni effettuate nel periodo luglio-dicembre 2022, vi è il più che fondato rischio che anche il nuovo sgravio resti sulla carta.

Una strategia organica, nazionale e pluriennale per l'occupabilità è a maggior ragione necessaria in tempi rapidi visto il percorso intrapreso dal Governo di riconfigurazione del **reddito di cittadinanza**. Sul punto, come Confindustria restiamo convinti che sia necessario intervenire operando una cesura netta tra gli interventi a sostegno della povertà, da affidare all'ambito di intervento dei servizi sociali in una logica assistenziale che punti a superare lo stato di bisogno, e quelli di politica attiva per inoccupati e disoccupati, per i quali è centrale investire nel pieno coinvolgimento delle Agenzie private per il lavoro.

Ma una riforma vera del reddito di cittadinanza e il potenziamento delle politiche attive presuppongono una chiara inversione di rotta sull'intera questione del lavoro, che può essere favorita da un coinvolgimento anche delle Parti sociali e per la quale confidiamo di poter offrire il nostro contributo.

Cogliamo poi l'occasione della discussione sulla Manovra per ribadire l'esigenza di una rigorosa attuazione del **PNRR**, essenziale per avere la credibilità necessaria sia a ottenere le indispensabili rimodulazioni del Piano imposte dall'emergenza bellica, sia a "giocare" in modo efficace la partita cruciale della riforma della *governance* economica europea.

Sul PNRR, evidenziamo che il tempo stringe rispetto a obiettivi e traguardi di fine anno: tra questi, l'attuazione della legge sulla concorrenza, tassello basilare, e peraltro non rinviabile, per modernizzare il Paese, nonché la prosecuzione dell'azione di semplificazione di norme e procedimenti amministrativi necessaria per velocizzare gli investimenti. Non vorremmo che per effetto dello spaccettamento di deleghe all'atto della formazione del governo subentrino problemi per la Cabina di regia del PNRR, che deve essere pronta a interventi di sussidiarietà dall'alto in caso di ritardi conclamati nell'attuazione di milestone e target del piano, dei bandi e delle gare da parte delle Autonomie.

E sempre a proposito di PNRR, non comprendiamo la ragione per cui si sia optato per un sostanziale dietrofront in tema di pagamenti elettronici, contraddicendo un impegno preso con la Commissione europea che rientrava tra quelli funzionali alla seconda rata dei finanziamenti del Piano. Confidiamo, dunque, che si tratti di una mera svista, che, di fatto, rischia di rallentare il processo di digitalizzazione del Paese e ostacolare la lotta all'evasione.

In conclusione, desidero richiamare l'attenzione del Parlamento sulla necessità che, all'indomani dell'appuntamento elettorale e superata l'attuale sessione di bilancio, le nostre Istituzioni si focalizzino sulle reali prospettive del Paese. Si tratta di definire una strategia e un'agenda per i prossimi anni, che mettano al centro il futuro dell'Europa, le transizioni, la competitività della nostra industria e il ruolo che l'Italia intende svolgere su ciascuno di questi capitoli.

Alla mia prima Assemblea da Presidente di Confindustria, lanciai il **Patto per l'Italia**, proprio perché sono convinto che soluzioni efficaci ai problemi che affliggono il nostro Paese, possano venire solo da incontri e confronti in cui siano presenti tutti, e tutti



capiscano che a quel tavolo ognuno dev'essere disposto a sacrificare qualcosa delle proprie proposte.

Non si tratta, infatti, di fare gli interessi di una parte o dell'altra, di un partito o dell'altro. Abbiamo tutti la responsabilità di fare il bene dell'Italia.

E come imprenditori e imprenditrici, non ci tireremo mai indietro.

Tutte le volte che suonano le campane dell'emergenza, metteremo gli interessi dell'Italia davanti ai nostri, e non avremo alcun timore di dire ciò che, secondo noi, sarebbe meglio per il nostro Paese.

VALUTAZIONI DI DETTAGLIO

Misure in materia di energia e liquidità

In materia di energia, vengono anzitutto rinnovati, per il solo primo trimestre 2023, in continuità con precedenti interventi, i **crediti di imposta relativi alle spese per energia elettrica e gas**, secondo le intensità agevolative riviste al rialzo (art. 2):

- imprese ccdd. energivore: credito di imposta pari al 45 per cento delle spese sostenute per la componente energetica acquistata ed effettivamente utilizzata nel primo trimestre 2023; il credito di imposta è riconosciuto anche in relazione alla spesa per l'energia elettrica prodotta dalle imprese di cui al primo periodo e dalle stesse autoconsumata nel primo trimestre 2023.
- imprese dotate di contatori di energia elettrica di potenza disponibile pari o superiore a 4,5 kW, diverse dalle imprese a forte consumo di energia elettrica: credito di imposta pari al 35 per cento della spesa sostenuta per l'acquisto della componente energetica, effettivamente utilizzata nel primo trimestre dell'anno 2023.
- imprese ccdd. gasivore: credito di imposta, pari al 45 per cento della spesa sostenuta per l'acquisto del medesimo gas, consumato nel primo trimestre solare del 2023, per usi energetici diversi dagli usi termoelettrici.
- imprese diverse da quelle a forte consumo di gas naturale: credito di imposta, pari al 45 per cento della spesa sostenuta per l'acquisto del medesimo gas, consumato nel primo trimestre solare dell'anno 2023, per usi energetici diversi dagli usi termoelettrici.

Si ricorda che i suddetti crediti d'imposta sono utilizzabili esclusivamente in compensazione ai sensi dell'articolo 17 del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241, entro la data del 31 dicembre 2023 e sono cumulabili con altre agevolazioni che abbiano ad oggetto i medesimi costi, a condizione che tale cumulo, tenuto conto anche della non concorrenza alla formazione del reddito e della base imponibile dell'imposta regionale sulle attività produttive, non porti al superamento del costo sostenuto.

I crediti sono, inoltre, cedibili, solo per intero, dalle imprese beneficiarie ad altri soggetti, compresi gli istituti di credito e gli altri intermediari finanziari, senza facoltà di successiva cessione, fatta salva la possibilità di due ulteriori cessioni solo se effettuate a favore di banche e intermediari finanziari.

L'esperienza dell'anno che sta per chiudersi ha dimostrato che la via preferenziale seguita dalle imprese per l'utilizzo dei crediti di imposta sia stata quella della compensazione con imposte e contributi: di contro, abbiamo osservato un modesto ricorso all'istituto della cessione, anche a causa della saturazione dei plafond degli istituti finanziari (che, come sappiamo, sono stati largamente impiegati dai crediti connessi agli interventi edilizi).

Tuttavia, aver introdotto dei limiti temporali all'utilizzo in compensazione dei crediti ha sicuramente contratto la stessa capacità di utilizzo degli stessi da parte delle imprese prive di adeguata capienza fiscale (anche per il contestuale utilizzo di altri crediti di imposta). Si dovrebbe, pertanto, valutare l'opportunità di un ampliamento dei termini di compensazione (compatibilmente con i vincoli di bilancio) o l'introduzione di procedure di rimborso del credito, attualmente precluse.

Altresì importante che si giunga a sempre più tempestivi chiarimenti circa il preciso ambito di applicazione dell'incentivo che ha carattere automatico.

Inoltre, in continuità con precedenti provvedimenti, si estende (art. 4) di un ulteriore trimestre il periodo di applicazione dell'**aliquota IVA agevolata** al 5% per le somministrazioni di gas metano per usi civili e industriali effettivamente consumati. Il trattamento agevolato è ormai vigente dall'ultimo trimestre del 2021 e nel tempo ha evidenziato alcune criticità applicative dovute alla corretta individuazione del perimetro oggettivo di applicazione e alle potenziali difficoltà di calcolo e corretta fatturazione. Tali difficoltà sono state in buona parte risolte da vari chiarimenti forniti dall'Agenzia delle Entrate (es. circolare n. 17/E del 3 dicembre 2021) e dalle continue proroghe che estendendo l'agevolazione ad un periodo di tempo più ampio hanno sicuramente facilitato la gestione dei conguagli anche per i soggetti che fatturano in base ai consumi stimati.

In merito al **contributo straordinario per i c.d. extraprofitti**, il DDL Bilancio introduce un contributo a carico dei soggetti che svolgono attività di produzione o vendita dell'energia elettrica, del gas metano, di prodotti petroliferi ed estrazione del gas naturale, calcolata sulla base dei profitti dell'anno d'imposta 2022 (o 2021/2022 in caso l'anno d'imposta sia a cavallo), al quale si applica un'aliquota del 50%. Il contributo è calcolato sull'incremento, superiore al 10%, dei redditi ai fini IRES, dell'anno di riferimento, rispetto alla media dei medesimi redditi dei 4 anni precedenti (art. 28).

La norma sembra voler recepire le indicazioni comunitarie contenute nel Regolamento n. Regolamento n. 2022/1854 del Consiglio Europeo; tuttavia, presenta svariati elementi di incongruenza che andrebbero corretti. Si parte col segnalare che il contributo è previsto anche a carico dei soggetti che producono energia elettrica, mentre il Regolamento richiama le sole attività nei settori del petrolio greggio, del gas naturale, del carbone e della raffinazione. Si ritiene, pertanto, che il perimetro soggettivo di applicazione dovrebbe essere allineato alle indicazioni comunitarie, chiarendo, inoltre, che il contributo riguarda solamente i soggetti i cui redditi derivano, in via prevalente, dallo svolgimento attività indicate.

Altro elemento di difformità riguarda la soglia che individua l'aumento di profitto che fa scattare la debenza del contributo. Mentre nel Regolamento UE è fissata una franchigia al 20%, nella norma del DDL è solo pari al 10%. Inoltre, sull'incremento si applica un'aliquota pari al 50%, di gran lunga superiore a quella del 33% suggerita nel Regolamento UE. Sebbene l'Europa, abbia riconosciuto agli Stati membri facoltà di fissare anche un'aliquota superiore, tuttavia, si ritiene che la combinazione delle due aliquote dovrebbe essere rivista.

Infine, è d'obbligo evidenziare che nell'ordinamento nazionale era già stato introdotto un contributo straordinario sugli extra profitti generati a grandi linee dalle medesime attività; sebbene si tratti di una norma basata su parametri che con consentono di intercettare né i soggetti preposti, né i reali extra profitti. Abbiamo proposto numerosi correttivi volti a migliorarla nel perimetro soggettivo e nella base imponibile, che non hanno trovato accoglimento. A seguito dell'emanazione del Regolamento UE, che ha confermato la validità delle nostre osservazioni, ci si attendeva di trovare finalmente nel provvedimento le attese modifiche; rileviamo, invece, che la norma vigente non è stata in alcun modo modificata. Considerato che l'Europa consente agli Stati membri di applicare una disciplina propria - purché vigente al 31 dicembre 2022 e finalizzata ai medesimi scopi indicati nel Regolamento -, si ritiene che la scelta dovesse essere tra recepire il Regolamento UE, in sostituzione della norma nazionale, o mantenere la disciplina vigente correggendone le

storture per renderla compatibile con le indicazioni comunitarie. Il nuovo contributo, invece, calcolato sui profitti 2022, non sostituisce ma si aggiunge a quello già versato in base al saldo dei dati IVA, senza contare che gli stessi profitti sono già stati ridimensionati in virtù dell'obbligo di restituzione laddove generati dalla produzione di energia rinnovabile e saranno, inoltre, oggetto dell'ordinaria tassazione. Pertanto, sarebbe quantomeno necessario un intervento di coordinamento sui versamenti effettuati in attuazione del contributo 2022.

Come noto, tra i principali effetti dell'emergenza energetica vi è il maggior fabbisogno di liquidità, soprattutto per le PMI. Pertanto, con una scelta condivisibile, la Manovra rifinanzia (per 800 milioni di euro nel 2023) e proroga fino al 31 dicembre 2023 le attuali modalità di intervento del **Fondo di Garanzia per le PMI** (come previste dall'articolo 1, commi 55 e 55-bis della legge di Bilancio 2022), in coerenza con la proroga del Quadro Temporaneo sugli aiuti di stato (art. 72). In questo particolare momento di crisi, è tuttavia necessario un ulteriore sforzo.

Al fine di favorire la concessione da parte delle banche e degli altri intermediari finanziari di finanziamenti alle imprese, si dovrebbe consentire al Fondo, per tutto il 2023, di prestare garanzie: *i*) a titolo gratuito; *ii*) con le massime intensità consentite dal Quadro temporaneo sugli aiuti Stato; *iii*) a favore di PMI e midcap e per importi garantiti fino a 10 milioni.

Sarebbe utile, inoltre, favorire un allungamento della durata dei finanziamenti garantiti, sia in essere sia nuovi, al fine di attenuare le tensioni finanziarie delle imprese, già appesantite dal ricorso massivo al credito bancario per far fronte alla crisi pandemica. In proposito - in assenza dell'auspicata modifica del QT che preveda la possibilità di concedere garanzie pubbliche per periodi più lunghi di 8 anni - va favorita la concessione di **garanzie a condizioni di mercato**. Per SACE, ciò già è previsto dal DL Aiuti, ma manca l'autorizzazione UE, con la quale l'interlocuzione è in corso (non senza problema per via della definizione del prezzo di mercato). Per il Fondo di Garanzia serve una norma *ad hoc*.

Rimanendo in tema di misure per la liquidità, va comunque ricordata la necessità, già segnalata nel dibattito relativo al provvedimento, di **correggere alcune distorsioni contenute nel c.d. DL Aiuti-quater**. Quest'ultimo prevede l'obbligo in capo alle imprese fornitrici di concedere rateizzazioni ai loro clienti, a condizione che gli stessi rinuncino alla fruizione dei crediti d'imposta per le spese energetiche e in presenza di una totale copertura assicurativa del rischio di inadempimento e della riassicurazione pubblica concessa da SACE. Al riguardo, resta però, per le imprese fornitrici, la questione del maggiore fabbisogno di liquidità connesso all'eventuale rateizzazione. A tal fine, il DL ribadisce che i fornitori possono richiedere finanziamenti bancari assistiti dalla garanzia SACE. Fermo che tale intervento andrebbe ulteriormente rafforzato, va evidenziato che la concessione dei finanziamenti assistiti dalla garanzia SACE a favore dei fornitori che concedono rateizzazioni è subordinata a condizioni particolarmente stringenti riferite alle imprese clienti. Tra queste, il divieto di distribuzione dei dividendi e l'impegno a gestire i livelli occupazionali attraverso accordi sindacali. Queste condizioni andrebbero eliminate o, quantomeno, riformulate. Infatti, seguendo la lettera della norma, il fornitore rischia di dover concedere la rateizzazione, trovandosi però poi nell'impossibilità di ottenere una garanzia SACE, per far fronte alle tensioni di liquidità generata dalla stessa rateizzazione, perché l'impresa cliente non accetta tali condizioni.

Misure in materia di lavoro

Per l'anno 2023 viene prorogato l'**esonero** previsto per il 2022 nella misura di due punti percentuali sulla quota dei contributi previdenziali per IVS a carico del lavoratore a condizione che la retribuzione imponibile, parametrata su base mensile per tredici mensilità, non ecceda l'importo mensile di 2.692 euro, maggiorato, per la competenza del mese di dicembre, del rateo di tredicesima.

La misura dell'esonero è incrementata di un ulteriore punto percentuale a condizione che la retribuzione imponibile, parametrata su base mensile per tredici mensilità, non ecceda l'importo mensile di 1.538 euro maggiorato, per la competenza del mese di dicembre, del rateo di tredicesima.

In materia **pensionistica**, il DDL introduce, in via sperimentale per il 2023, una "pensione anticipata flessibile" per gli iscritti all'AGO e alle forme esclusive e sostitutive della medesima gestite dall'INPS e gli iscritti alla gestione separata (art. 53). Questi soggetti possono conseguire il diritto alla pensione anticipata al raggiungimento entro il 31 dicembre 2023 di un'età anagrafica di almeno 62 anni e di un'anzianità contributiva minima di 41 anni.

Il trattamento di pensione anticipata è riconosciuto per un valore lordo mensile massimo non superiore a cinque volte il trattamento minimo previsto a legislazione vigente per le mensilità di anticipo del pensionamento rispetto al momento in cui tale diritto maturerebbe a seguito del raggiungimento dei requisiti di accesso al sistema pensionistico.

La pensione anticipata flessibile non è cumulabile, a far data dal primo giorno di decorrenza della pensione e fino alla maturazione dei requisiti per l'accesso alla pensione di vecchiaia, con i redditi da lavoro dipendente o autonomo, ad eccezione di quelli derivanti da lavoro autonomo occasionale, nel limite di 5.000 euro lordi annui.

Nelle stime della relazione tecnica, Quota 103 determinerà maggiori oneri pensionistici per circa 2,1 miliardi tra il 2023 e il 2025, permettendo il pensionamento anticipato a 40mila lavoratori nel 2023 e ad altri 30mila nel 2024.

Vengono infine abrogate le disposizioni della Legge di Bilancio dello scorso anno, mai attuate, che avevano istituito il "Fondo uscita anticipata lavoratori", con una dotazione pari a 150 milioni per l'anno 2022 e 200 milioni di euro per ciascuno degli anni 2023 e 2024, per favorire l'uscita dei lavoratori over-62 dipendenti di piccole e medie imprese in crisi.

Inoltre, il DDL dispone che i lavoratori che abbiano maturato i requisiti minimi per l'accesso al trattamento di pensione anticipata flessibile "**Quota 103**" (ovvero 62 anni di età e 41 anni di contributi) e che decidano di rimanere in servizio possono rinunciare all'accredito contributivo relativo all'Assicurazione Generale Obbligatoria (AGO) per IVS dei lavoratori dipendenti e alle forme sostitutive (art. 54).

In conseguenza dell'esercizio di questa facoltà, viene meno ogni obbligo di versamento contributivo da parte del datore di lavoro della quota a carico del lavoratore a tali forme assicurative, a decorrere dalla prima scadenza utile per il pensionamento prevista dalla normativa vigente e successiva alla data dell'esercizio della predetta facoltà.

Con la medesima decorrenza, la somma corrispondente ai contributi a carico del lavoratore (che il datore di lavoro avrebbe dovuto versare all'ente previdenziale, qualora non fosse stata esercitata la citata facoltà) è corrisposta al lavoratore.

È previsto che le modalità di attuazione della disposizione siano stabilite con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.

La misura, come Quota 103, è sperimentale e in vigore solo per il 2023.

Ancora in tema di pensioni, l'**APE sociale** viene prorogata per il 2023 con un'autorizzazione di spesa pari a 64 milioni di euro per il 2023, 220 milioni di euro per il 2024, 235 milioni di euro per il 2025, 175 milioni di euro per il 2026, 100 milioni di euro per il 2027 e 8 milioni di euro il 2028 (artt. 55-56).

Per quanto concerne **Opzione donna**, la misura viene prorogata di un anno, con la previsione di ulteriori requisiti, da maturare entro il 31 dicembre 2022:

- età anagrafica di 60 anni e anzianità contributiva di 35. Il requisito relativo all'età è ridotto di un anno per ogni figlio nel limite massimo di due anni. La riduzione di due anni trova applicazione, a prescindere dal numero di figli, nei confronti delle lavoratrici licenziate o dipendenti da imprese per le quali è attivo un tavolo di confronto per la gestione della crisi aziendale presso la struttura per la crisi d'impresa del MISE;
- ricorrenza di una delle seguenti condizioni: *i)* assistono, al momento della richiesta e da almeno sei mesi, il coniuge o un parente di primo grado convivente con handicap in situazione di gravità, ovvero un parente o un affine di secondo grado convivente qualora i genitori o il coniuge della persona con handicap in situazione di gravità abbiano compiuto i 70 anni di età oppure siano anch'essi affetti da patologie invalidanti o siano deceduti o mancanti; *ii)* hanno una riduzione della capacità lavorativa, accertata dalle competenti commissioni per il riconoscimento dell'invalidità civile, superiore o uguale al 74 per cento; *iii)* sono lavoratrici licenziate o dipendenti da imprese per le quali è attivo un tavolo di confronto per la gestione della crisi aziendale presso la struttura per la crisi d'impresa del MISE.

Per il biennio 2023-2024, viene rivisto il meccanismo di **indicizzazione dei trattamenti pensionistici** e vengono riconosciute specifiche misure di supporto nei confronti delle pensioni minime (art. 58). Per il periodo 2023-2024 la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici al costo della vita è riconosciuta:

- per i trattamenti pensionistici complessivamente pari o inferiori a quattro volte il trattamento minimo INPS (circa 2.100 euro lordi), nella misura del 100 per cento dell'indice di rivalutazione;
- per i trattamenti pensionistici tra quattro e cinque volte il trattamento minimo INPS, nella misura dell'80 per cento;
- per i trattamenti pensionistici tra cinque e sei volte il trattamento minimo INPS, nella misura del 55 per cento;
- per i trattamenti pensionistici tra sei e otto volte il trattamento minimo INPS, nella misura del 50 per cento;
- per i trattamenti pensionistici tra otto e dieci volte il trattamento minimo INPS, nella misura del 40 per cento;
- per i trattamenti pensionistici superiori a dieci volte il trattamento minimo INPS, nella misura del 35 per cento

Infine, ai fini di contrastare gli effetti negativi dell'inflazione, per le pensioni di importo pari o inferiore al trattamento minimo INPS, con riferimento agli assegni pensionistici erogati nel 2023 e nel 2024 (comprese le tredicesime), a partire dal 1° gennaio 2023 è riconosciuto in via transitoria un incremento dell'importo di 1,5 punti percentuali per l'anno 2023 e di 2,7 punti percentuali per l'anno 2024. Quest'incremento non rileva, per gli anni 2023 e 2024 ai fini del superamento dei limiti reddituali previsti per il riconoscimento di tutte le prestazioni collegate al reddito.

Inoltre, al fine di promuovere l'inserimento stabile nel mercato del lavoro dei beneficiari del Reddito di cittadinanza, il DDL Bilancio introduce un **esonero contributivo totale** (art. 57). In particolare, ai datori di lavoro privati che, nel corso del 2023, assumono lavoratori con contratto di lavoro a tempo indeterminato è riconosciuto, per massimo dodici mesi, l'esonero dal versamento del 100% dei contributi previdenziali a carico dei datori di lavoro, con esclusione dei premi e contributi INAIL e nel limite massimo annuo di 6.000 euro. L'esonero è riparametrato e applicato su base mensile. Resta ferma l'aliquota di computo delle prestazioni pensionistiche. L'esonero non si applica ai rapporti di lavoro domestico.

L'esonero è riconosciuto anche per le trasformazioni dei contratti a tempo determinato in contratti a tempo indeterminato effettuate nel 2023 ed è alternativo a quello previsto all'art. 8 del DL n. 4/2019 (che ha introdotto il Reddito di cittadinanza), sempre relativo alle assunzioni di percettori di RdC ma declinato con requisiti differenti

Al fine di promuovere l'**occupazione giovanile** stabile, le disposizioni previste dalla legge di bilancio per il 2021, in termini di esonero contributivo pari al 100%, per un periodo massimo di 36 mesi e nel limite di 6.000 euro annui – con riferimento ai soggetti under-36 alla data della prima assunzione incentivata – si estendono alle nuove assunzioni a tempo indeterminato e alle trasformazioni dei contratti a tempo determinato in contratti a tempo indeterminato effettuate nel corso del 2023. Analogamente, al fine di promuovere l'**assunzione femminile**, le disposizioni sull'esonero contributivo del 100% nel limite massimo di 6.000 euro (anche queste previste dalla legge di bilancio per il 2021) si estendono alle nuove assunzioni a tempo indeterminato (o alle trasformazioni da contratti a tempo determinato) di donne lavoratrici effettuate a decorrere nel corso del 2023.

L'efficacia delle disposizioni sugli esoneri contributivi è condizionata all'autorizzazione della Commissione europea.

Il DDL interviene anche sul capitolo famiglia, prevedendo che, a decorrere dal 1° gennaio 2023, l'Assegno unico universale venga aumentato del 50% per ciascun figlio di età inferiore all'anno. Lo stesso incremento è previsto per ciascun figlio fino a tre anni di età, in caso di nuclei con tre o più figli e ISEE fino a 40.000 euro (art. 57). Di fatto, l'incremento dell'Assegno andrebbe da 87,5 a 25 euro al mese a seconda dell'ISEE per ciascun minore fino a un anno di età (fino a tre anni, per nuclei con almeno tre figli e meno di 40.000 euro di ISEE).

Inoltre, vengono resi strutturali gli incrementi dell'assegno unico per i maggiorenni disabili, previsti per il solo anno 2022 dal DL n. 73/2022. In particolare, viene previsto il riconoscimento a tutti i figli a carico con disabilità, indipendentemente dall'età, dell'importo base dell'AUU previsto per i figli minorenni (tra i 175 euro e i 50 euro mensili a figlio, a secondo dell'ISEE).

Inoltre, per la madre lavoratrice il trattamento del congedo parentale passa dal 30% all'80% per un periodo massimo di un mese da fruire entro il sesto anno di vita del figlio. Tale norma

si applica solo alla lavoratrice che termina il congedo di maternità successivamente al 31 dicembre 2022.

In tema di **reddito di cittadinanza**, la preannunciata riforma organica è stata, opportunamente, rinviata al 2024, stante la complessità dell'intervento e il breve tempo a disposizione per la redazione della Legge di Bilancio. Per l'anno 2023 si prevedono soltanto alcune modifiche alla vigente disciplina (art. 59).

Anzitutto, la misura verrà riconosciuta nel limite massimo di 8 mensilità, esclusi però i nuclei familiari ove siano presenti disabili, minori o anziani con almeno sessanta anni di età.

Inoltre, i soggetti c.d. "occupabili", pena la decadenza dal beneficio economico, dovranno seguire, per un periodo di sei mesi, un corso di formazione e/o di riqualificazione professionale.

Si prevede poi che, nel caso di beneficiari che stipulino contratti di lavoro stagionale o intermittente, il maggior reddito percepito non incida sulla determinazione del beneficio economico entro il limite di 3.000 euro lordi.

I Comuni sono tenuti ad impiegare tutti i percettori del beneficio economico nell'ambito di progetti utili alla collettività, a titolo gratuito.

Si dispone, infine, la decadenza dal beneficio economico al rifiuto della prima offerta congrua di lavoro

Infine, viene ampliata la possibilità per i datori di lavoro privati di avvalersi del **contratto di prestazioni occasionali** (art. 64): se ne potranno avvalere i datori con non più di dieci dipendenti a tempo indeterminato (il precedente limite era di 5 e di 8 per le imprese turistiche).

Misure in materia di investimenti

Sul piano degli investimenti, si registra, nel DDL una sostanziale carenza di interventi.

In primo luogo, occorre rilevare l'assoluta mancanza di interventi per il **Mezzogiorno**. Non ci sono, infatti, le attese proroghe del credito d'imposta per gli investimenti nel Mezzogiorno né nelle ZES, la cui disciplina, vale la pena ricordare, scade il prossimo 31 dicembre.

Le difficoltà nell'utilizzo di tale agevolazione (e non solo), entro quest'anno, peraltro, sono dovute alle ormai note difficoltà di approvvigionamento di materie prime e ai ritardi nelle consegne dei beni.

A tale riguardo sarebbe adeguata una proroga; a maggior ragione questa esigenza si fa più pressante se si pensa che, in alcune zone d'Italia, le ZES sono state istituite solo alcuni mesi fa e ciò non ha consentito, di fatto, l'accesso all'agevolazione.

Con riferimento poi agli investimenti per la **trasformazione digitale**, considerate le difficoltà del contesto economico e anche nell'ottica della piena attuazione degli obiettivi del PNRR, sarebbe importante continuare ad assicurare un adeguato supporto alle imprese, mantenendo almeno per il 2023 le attuali aliquote di credito d'imposta per l'acquisto di beni strumentali 4.0, sia materiali che immateriali. In particolare, va ricordato che il credito d'imposta per investimenti in beni compresi nell'Allegato A (Legge di bilancio per il 2017) è sostanzialmente dimezzato per gli investimenti fino a 2,5 milioni di euro e questo rischia di

frenare soprattutto gli investimenti delle PMI che - oltre al caro energia e all'inflazione - dovranno anche affrontare il problema del rialzo dei tassi di interesse. Inoltre, visti i dati sugli investimenti in beni immateriali che risultano molto al di sotto del target fissato nel PNRR (cfr. *Stato di attuazione degli interventi di competenza del MiSE*), è importante mantenere un credito d'imposta forte anche per l'acquisto di beni immateriali.

Lasciare invariate le aliquote per il 2023 consentirebbe anche di superare il problema dei ritardi nella consegna dei beni dovuti alla carenza di materie prime. In assenza di una proroga delle attuali aliquote, sarebbe necessario quantomeno estendere dal 30 giugno al 31 dicembre 2023 i termini per la consegna dei beni ordinati nel 2022 e per i quali sia stato versato un acconto pari almeno al 20%. Si tratta di un intervento che potrebbe salvaguardare anche per questi investimenti, correttamente programmati e prenotati nei termini di legge, le aliquote agevolative previste per il 2022, evitando il sostanziale dimezzamento già previsto per il 2023. Peraltro, questo intervento sarebbe a costo zero perché riguarda investimenti già avviati e già inclusi nella quantificazione delle risorse destinate alle misure per il 2022.

È, inoltre, essenziale - utilizzando risorse già stanziata e non fruite nel 2022 - prorogare il credito d'imposta per la **formazione 4.0**; la rivisitazione della misura, come disegnata dal DL 17 maggio 2022, n. 50 (c.d. decreto Aiuti-bis), non è di fatto, ancora divenuta operativa in mancanza del decreto che avrebbe dovuto definire le modalità di accesso alle aliquote potenziate. Assicurare il supporto alla formazione in questa fase è essenziale visto il mismatch tra domanda e offerta di lavoro e la difficoltà delle imprese nel trovare profili professionali coerenti con le esigenze di innovazione digitale.

Sempre sul piano del sostegno a ricerca e innovazione, si rileva, innanzitutto, la mancanza di un - pur necessario - intervento di potenziamento delle aliquote agevolative per il **credito di imposta per gli investimenti in ricerca, sviluppo, innovazione e design** (art. 1, co. 200 e ss. della legge n. 160 del 27 dicembre 2019, da riportate al 20% dal 2023 al 2031): si tratta di un intervento necessario al fine di rafforzare l'efficacia della misura di promuovere e velocizzare maggiori investimenti qualificati in Italia sostenendo la parte di investimento a maggior rischio.

Con riferimento, invece, al previgente **credito di imposta per gli investimenti in R&S** (art. 3, DL n. 145/2013), occorre dare piena e completa attuazione al percorso correttivo avviato con il recente DL Aiuti-ter (decreto-legge 23 settembre 2022, n. 144), che ha disposto la proroga del termine di riversamento degli importi indebitamente compensati e l'estensione, anche alla misura *de qua*, della procedura di certificazione degli investimenti prevista dall'art. 23 del DL n. 73/2022 (DL Semplificazioni fiscali). È necessario, al riguardo, addivenire a una inequivoca e chiara definizione del quadro interpretativo di riferimento, che orienti le imprese, i verificatori fiscali e i giudici di merito, adottando una norma interpretativa retroattiva e sciogliendo le questioni connesse al requisito della "novità" delle attività di ricerca svolte.

Inoltre, viene istituito un **Fondo per l'innovazione agricola** presso il Ministero dell'agricoltura e della sostenibilità alimentare, con una dotazione di 75 milioni di euro per ciascuno degli anni 2023, 2024 e 2025, al fine di favorire lo sviluppo di progetti di innovazione finalizzati all'incremento della produttività nei settori dell'agricoltura, pesca e acquacoltura attraverso la diffusione delle migliori tecnologie disponibili per la gestione digitale dell'impresa, per l'utilizzo di macchine, soluzioni robotiche, sensoristica, piattaforme

e infrastrutture 4.0, per il risparmio dell'acqua e la riduzione dell'impiego di sostanze chimiche, nonché l'utilizzo di sottoprodotti (art. 77).

Non sono invece interventi per allocare nuove risorse per gli Importanti Progetti di Comune Interesse Europeo (**IPCEI**) e sugli **Accordi per l'innovazione**, strumenti fondamentali per sostenere progetti relativi ad attività di ricerca industriale e sviluppo sperimentale delle imprese.

Misure in materia fiscale e di mezzi di pagamento

Il DDL prevede l'innalzamento, da 65 a 85 mila euro, del limite di ricavi e compensi percepiti da persone fisiche titolari di partita IVA (esercenti attività di impresa, arti e professioni), per accedere al **regime di tassazione forfetaria**, introdotto con la Legge di Stabilità 2015 e successivamente modificato nei limiti e nelle condizioni di accesso con le Leggi di Bilancio per gli anni 2019 e 2020 (art. 12).

L'accesso allo specifico regime comporta l'applicazione sul reddito determinato forfetariamente (con coefficienti di redditività distinti per attività economiche), di una imposta sostitutiva dell'IRPEF, relative addizionali e IRAP nella misura del 15%. Inoltre, è previsto l'esonero dall'obbligo di rivalsa e conseguente diritto alla detrazione dell'IVA e l'esonero dagli adempimenti IVA (salvo l'obbligo di fatturazione elettronica per i soggetti con volume d'affari superiore ai 25.000 euro, in vigore dal 1° luglio 2022).

Infine, si prevede che in caso di superamento della soglia di 100.000 euro in corso d'anno, il regime forfettario debba cessare in corso d'esercizio, con la conseguenza che già sulla prima operazione effettuata oltre soglia debba essere applicata l'IVA.

Come evidenziato in passato da Confindustria, l'intervento in commento accentua la discriminazione fiscale tra le diverse categorie reddituali (lavoratori dipendenti, soggetti a tassazione progressiva IRPEF; lavoratori autonomi e imprenditori, soggetti a tassazione proporzionale al 15%), soprattutto in considerazione del fatto che appaiono sostanzialmente ridotte, per i noti vincoli di bilancio pubblico, le possibilità di introdurre una riforma complessiva dell'IRPEF incentrata sull'introduzione di una aliquota unica (c.d. "flat tax") per la generalità dei contribuenti.

Peraltro, l'innalzamento viene giustificato con la volontà di far emergere ricavi e compensi non dichiarati confermando, implicitamente, le osservazioni critiche che sono state mosse verso tale regime fiscale da diversi soggetti (Cfr. Banca d'Italia, UPB), riguardo il rischio che lo stesso potesse favorire la tendenza di alcuni soggetti ad occultare parte dei loro ricavi/compensi al fine di rispettare formalmente i requisiti dimensionali per l'accesso all'agevolazione.

Tale profilo è sottolineato anche nella Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva anno 2022 dove, sebbene come risultato intermedio di uno studio preliminare realizzato da Dipartimento delle Finanze e Agenzia delle Entrate, è stato analizzato il fenomeno dei "falsi minimi", cioè di contribuenti che usufruiscono dell'agevolazione solo mediante "sotto dichiarazione" del loro fatturato.

Sulla base anche di tali osservazioni, sarebbe stato più opportuno convogliare le ridotte risorse finanziarie su politiche sull'offerta che vadano a ridurre i costi dei fattori produttivi

delle imprese (es. Riduzione del cuneo fiscale sul lavoro) per consentire alle stesse di mantenere la loro competitività nei mercati internazionali.

Si introduce per il solo periodo 2023 un nuovo **regime sostitutivo opzionale** (c.d. **tassa piatta incrementale**) applicabile alle persone fisiche titolari di partita IVA (esercenti attività di impresa, arti e professioni), che non rientrano nel regime dei forfetari (es. professionisti con compensi superiore a 85 mila euro) che registrano una differenza positiva tra il reddito imponibile dichiarato nel periodo di imposta 2023 rispetto al reddito di importo più elevato rilevato nel triennio 2020-2022 decurtata di una quota forfettaria pari al 5% (art. 13).

Su tale differenza positiva, entro un limite massimo di importo di 40 mila euro, si applicherebbe una imposta sostitutiva dell'IRPEF e relative addizionali e dell'IRAP pari al 15%.

Come detto con riferimento al regime forfetario sorgono perplessità sull'introduzione di nuovi regimi sostitutivi che producono una erosione della base imponibile IRPEF a favore solo di alcune determinate categorie di contribuenti.

Peraltro, evidenziamo come di fatto la misura non produce vantaggi finanziari nel 2023 per i soggetti beneficiari della misura in quanto gli stessi si produrranno solo al momento del versamento del saldo IRPEF nel 2024.

Sul piano del **lavoro dipendente**, si riduce per il solo anno 2023, dal 10 per cento al 5 per cento l'imposta sostitutiva sui **premi di risultato** erogati dalle imprese ai lavoratori dipendenti del settore privato ai sensi dell'art.1, comma 182, della legge n. 208/2015 (cd. Regime di detassazione dei premi di produttività) (art. 15).

Tale intervento che modifica il regime di tassazione sostitutiva previsto sulla parte variabile della retribuzione dei lavoratori dipendenti nelle intenzioni del Legislatore dovrebbe costituire una parziale compensazione al corrispondente regime di flat tax incrementale stabilito per i professionisti ed imprenditori individuali. Premesso che la base imponibile su cui si applica la tassazione sostitutiva appare sensibilmente differente fra le due fattispecie (fino ad un massimo di 3 mila euro per i dipendenti, fino ad un massimo di 40 mila euro per i contribuenti con partita IVA, al netto della franchigia del 5%), anche il periodo di riferimento appare del tutto differente a causa delle differenti regole di tassazione.

Infatti, nel caso dei lavoratori dipendenti la tassazione si applicherà sui premi maturati con riferimento all'anno 2022 erogati nel 2023, mentre per i soggetti IVA saranno assoggettati a tassazione i redditi delle attività professionali e reddituali conseguiti nel 2023 (con il rischio di potenziali arbitraggi nella fatturazione delle operazioni a fine anno 2022, preclusi ai lavoratori dipendenti).

Ma, soprattutto, non convince perché la normativa vigente già consente di annullare l'imposizione fiscale e contributiva sui premi di risultato soggetti al regime sostitutivo (aliquota 0%) qualora gli stessi siano convertiti, a scelta del dipendente, in beni e servizi a favore della sua famiglia (cd. welfare aziendale), in luogo dell'erogazione in denaro.

Questa misura agevolativa, introdotta con la Legge di Stabilità 2016, permette alle imprese di annullare il cuneo fiscale e contributivo sulla quota variabile delle retribuzioni erogate ai loro dipendenti (premio di risultato) e, al contempo, costituisce uno strumento indiretto dello Stato per sostenere finalità meritevoli per il nostro ordinamento (sostegno alle spese

sostenute per figli e familiari anziani, assistenza sanitaria integrativa, previdenza complementare, ecc.).

Sarebbe stato preferibile un intervento di razionalizzazione delle misure fiscali a sostegno del welfare aziendale, su cui, dopo gli interventi emergenziali del 2022 per far fronte al caro bollette, sarebbe opportuna una revisione sistemica a regime.

Sarebbero, altresì, necessari due interventi sempre con riferimento alla tassazione IRPEF.

Il primo riguarda il regime di detrazione per le **erogazioni liberali effettuate dai dipendenti**, in favore delle popolazioni colpite da calamità per il tramite di associazioni sindacali e di categoria; il secondo in merito all'introduzione, nel nostro ordinamento, di una norma generale di **detassazione** delle somme erogate dal datore di lavoro in favore del dipendente per gravi esigenze personali legate a calamità naturali o eventi eccezionali.

In merito al primo punto, la disciplina fiscale delle erogazioni fatte dai dipendenti contenuta nell'articolo 138, comma 14 della legge n. 388/2000, faceva rinvio in origine alle medesime regole applicate alle erogazioni liberali in favore delle ONLUS (detrazione 19%).

Purtroppo, a causa delle variazioni intervenute nel regime fiscale per le ONLUS (le erogazioni in favore delle ONLUS beneficiano della detrazione in misura pari al 26%), si è perso questo collegamento con le erogazioni effettuate tramite associazioni sindacali e di categoria che sono rimaste soggette al regime di detrazione al 19% previste per le società di mutuo soccorso (detrazione 19%).

Anche in considerazione delle ulteriori revisioni delle disposizioni di favore per gli Enti no profit con l'entrata in vigore del Codice del Terzo settore, sarebbe auspicabile un intervento normativo che innalzi al 26% la percentuale di detrazione fiscale spettante alle erogazioni liberali effettuate dalle persone fisiche per il tramite delle associazioni sindacali e di categoria.

Con riferimento al secondo punto, a nostro avviso appare non più procrastinabile la reintroduzione nel nostro ordinamento tributario di una norma generale che escluda dalla concorrenza alla formazione del reddito imponibile di lavoro dipendente ai fini fiscali e previdenziali le somme erogate dal datore di lavoro per gravi esigenze personali o eventi eccezionali del lavoratore e della sua famiglia.

Nel nostro ordinamento tributario sussisteva una disposizione (art. 51, co. 2 lett. b) del TUIR) che escludeva dalla formazione del reddito di lavoro dipendente, tra l'altro, i sussidi occasionali concessi in occasione di rilevanti esigenze personali o familiari del dipendente ma la stessa è stata soppressa per finanziare le misure sperimentali per l'incremento della produttività del lavoro (c.d. detassazione degli straordinari e dei premi di produttività) introdotte nel secondo semestre del 2008.

La reintroduzione di tale norma, con opportuni correttivi, eviterebbe la necessità di dover ricorrere all'emanazione di misure speciali (cd. Bonus) per fare fronte agli eventi eccezionali che interessano i lavoratori dipendenti (es. calamità naturali, pandemia sanitaria, shock inflazionistico legato ai prezzi dell'energia). Nel rispetto del principio di responsabilità sociale di impresa, i datori di lavoro sono disponibili a sostenere i loro lavoratori in questa fase di difficoltà ma occorre l'intervento dello Stato per evitare che tali aiuti siano decurtati dal peso del cuneo fiscale sul lavoro.

La Manovra prevede inoltre, in linea con le richieste di Confindustria, la proroga e il rafforzamento del **credito d'imposta per le spese di consulenza relative alla quotazione delle PMI**, introdotto dalla Legge di Bilancio 2018 e in scadenza al 31 dicembre 2022 (art. 73). In particolare, la misura viene prorogata e rifinanziata fino al 31 dicembre 2023 ed eleva l'ammontare massimo del credito d'imposta concedibile da 200mila euro a 500mila euro. L'intervento, da considerarsi positivo, dovrebbe tuttavia essere esteso anche alle mid cap.

Inoltre, in coerenza con quanto già deciso nelle precedenti leggi di bilancio, è stata prorogata di un anno – dal 1° gennaio 2023 al 1° gennaio 2024 - l'entrata in vigore della **plastic tax** e della **sugar tax** (art. 16). Come abbiamo avuto modo di sostenere sin da prima della loro introduzione, la struttura delle due imposte settoriali, appare incoerente sia con gli obiettivi di gettito prefissi sia con le finalità ambientali che hanno motivato la loro introduzione. Si auspica, pertanto, che tale proroga sia un ulteriore passo verso la loro definitiva abrogazione.

La Manovra reintroduce la disciplina previgente in materia di indeducibilità dei **costi c.d. "black list"**, ovvero le spese e gli altri componenti negativi derivanti da operazioni intercorse con imprese residenti o localizzate in Paesi o territori non cooperativi ai fini fiscali ove superiori al valore normale di cui all'art. 9 del TUIR (art. 22). L'art. 20 riproduce sostanzialmente la medesima disciplina contenuta nei commi da 10 a 12-bis dell'art. 110 del D.P.R. n. 917/1986 (TUIR), che erano stati abrogati con la L. n. 208/2015 (Legge di Bilancio 2016).

A seguito di tale ripristino, il contribuente, per poter dedurre dal reddito imponibile i costi in questione, dovrà dimostrare che le operazioni in esame rispondono ad un effettivo interesse economico e hanno avuto concreta esecuzione, con una sostanziale inversione dell'onere della prova a suo carico.

Rispetto alla precedente formulazione, la nuova versione circoscrive l'ambito applicativo della norma alla lista dei Paesi o territori non cooperativi ai fini fiscali che, alla luce delle conclusioni del Consiglio dell'Unione Europea di cui al documento 13092/22 del 4 ottobre 2022, comprende dodici giurisdizioni.

Si ricorda che tale disciplina già prima della sua abrogazione non era esente da rilievi, con particolare riferimento alla non sempre agevole identificazione del "valore normale" e alla necessità di fornire una prova, talvolta gravosa, ai fini della deduzione dei costi oltre il valore normale. Occorre, inoltre, evidenziare che la relazione illustrativa precisa che tale ripristino risponde all'esigenza individuata dal Consiglio dell'Unione Europea nel documento n. 14114/19 del 25 novembre 2019 di adottare almeno una tra le seguenti misure difensive per contrastare il ricorso alle giurisdizioni non cooperative ai fini fiscali:

- indeducibilità dei costi derivanti da operazioni intercorse con le imprese localizzate in Paesi o territori non cooperativi a fini fiscali;
- disposizioni in materia di società controllate estere (CFC);
- applicazione di ritenute alla fonte sui pagamenti in uscita;
- limitazioni all'applicazione del regime di "*participation exemption*" sui pagamenti ricevuti da soggetti localizzati in Paesi o territori non cooperativi ai fini fiscali.

Considerato che le misure di cui ai punti ii., iii. e iv. sono già presenti nel nostro ordinamento, sarebbe opportuno valutare l'effettiva necessità di reintrodurre una normativa come quella

in esame, foriera di criticità applicative già emerse in passato, anche alla luce del numero esiguo delle giurisdizioni estere interessate.

Infine, è da apprezzare la proposta del Ministero del Turismo che, in linea con quanto fatto dall'Agenzia delle Entrate, intende avviare un'attività di monitoraggio delle misure di ristoro concesse durante la fase di crisi pandemica, provvedendo al recupero degli aiuti che eccedono i limiti consentiti dalla normativa comunitaria (art. 103). Benché l'attuazione della disposizione sia demandata a un decreto ministeriale che definirà nel dettaglio i criteri per la verifica, ci attendiamo che verrà sfruttata la massima flessibilità consentita dal **Quadro temporaneo sugli aiuti di Stato Covid**, portando l'ammontare totale degli aiuti fruiti sino a 2,3 milioni di euro. Inoltre, è quanto mai necessario un opportuno allineamento anche da parte di tutte le altre Amministrazioni che hanno concesso aiuti negli ultimi due anni (Ministero del lavoro, Ministero delle Imprese, Ministero della Cultura, Simest, Regioni ed Enti locali) affinché sia fatta chiarezza sui criteri per la verifica della compatibilità degli aiuti concessi e si sfrutti, anche in questi casi, la massima flessibilità consentita dalle regole europee.

La gravità della crisi generata dalla pandemia ha imposto misure di sostegno tempestive. L'urgenza degli interventi non sempre ha consentito la linearità delle regole (questo anche a causa di indicazioni poco chiare da parte della Commissione europea), ma non possiamo ritenere che le imprese debbano restituire i sostegni presi. Abbiamo tutti evidenza delle conseguenze della crisi pandemica sul sistema produttivo italiano, la cui ripresa è stata messa a dura prova anche dagli effetti dell'attuale crisi bellica: dovrebbe essere sfruttato in modo adeguato tutto lo spazio di deroga concesse dalla Commissione europea.

Infine, in tema di **pagamenti**, il testo del provvedimento fa un significativo passo indietro rispetto allo sviluppo della circolazione elettronica della moneta e al contrasto del riciclaggio e del finanziamento di operazioni illecite. È infatti previsto, all'innalzamento del limite per l'utilizzo del contante da 1.000 a 5.000 a partire dal 1° gennaio 2023, che il regime sanzionatorio per la mancata accettazione di pagamenti effettuati tramite carte, introdotto dal DL 152/2021 (cd. "DL Recovery"), si applichi solo ai pagamenti di importo superiore a 60 euro. Tale previsione solleva, tra gli altri, alcuni problemi nell'ambito degli accordi presi a livello europeo dal Governo italiano sul PNRR, in base ai quali erano state oggetto di valutazione da parte della Commissione europea le misure previste nel DL n. 152/2021 e nel DL n. 36/2022, attraverso le quali erano state introdotte le sanzioni amministrative per i fornitori che rifiutano di accettare pagamenti elettronici.

Misure in materia ambientale

Per quanto riguarda le misure in materia ambientale, si segnala il **credito d'imposta per l'acquisto di materiali riciclati provenienti dalla raccolta differenziata** (art. 124), per cui è stato previsto un rifinanziamento, con una dotazione ulteriore di 10 milioni di euro per l'anno 2023, al fine di assicurare la copertura delle istanze pervenute a seguito dell'applicazione del decreto attuativo di cui all'articolo 1, comma 73 della legge 30 dicembre 2018, n. 145. La norma, inoltre, riconosce a tutte le imprese che acquistano prodotti realizzati con materiali provenienti dalla raccolta differenziata degli imballaggi in plastica, ovvero che acquistano imballaggi biodegradabili e compostabili secondo la normativa UNI EN 13432:2002 o derivati dalla raccolta differenziata della carta, dell'alluminio e del vetro, per ciascuno degli anni 2023 e 2024, un credito d'imposta nella misura del 36 per cento

delle spese sostenute e documentate per i predetti acquisti, fino a un importo massimo annuale di euro 20.000 per ciascun beneficiario, nel limite massimo complessivo di 5 milioni di euro annui per gli anni 2024 e 2025. La procedura per ottenere il contributo derivante dal credito d'imposta viene puntualmente descritta all'interno della disposizione (comma 4).

Con successivo decreto attuativo, da adottare entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore del provvedimento, saranno definiti i requisiti tecnici e le certificazioni idonee ad attestare la natura ecosostenibile dei prodotti e degli imballaggi secondo la vigente normativa europea e nazionale e in coerenza con gli obiettivi di riciclaggio di materiali da imballaggio come da allegato E parte IV del d.lgs. n. 152 del 2006, nonché i criteri e le modalità di applicazione e di fruizione del credito d'imposta.

Si segnala, inoltre il **rifinanziamento del Programma sperimentale Mangiaplastica** (art. 125) per gli anni 2023 e 2024. Il Fondo, istituito nello stato di previsione del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica dall'articolo 4-*quinquies*, comma 1, del DL 14 ottobre 2019, n. 111, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 dicembre 2019, n. 141, è incrementato di 6 milioni di euro per l'anno 2023 e di 8 milioni di euro per l'anno 2024.

Il provvedimento reca, inoltre, una misura volta a **finanziare interventi in materia di acque reflue** oggetto delle sentenze di condanna della Corte di giustizia dell'Unione europea (art. 126). Al fine di garantire la dotazione finanziaria necessaria per la realizzazione degli interventi sui sistemi fognari e depurativi volti a dare esecuzione alle sentenze di condanna emesse dalla Corte di giustizia nei confronti dello Stato italiano in relazione al trattamento delle acque reflue urbane, viene autorizzata la spesa di 10 milioni di euro per l'anno 2023, di 20 milioni di euro per l'anno 2024, di 30 milioni di euro per l'anno 2025 e di 50 milioni di euro per l'anno 2026 a favore del Commissario unico di cui all'articolo 2 del DL 29 dicembre 2016, n. 243, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2017, n. 18.

Infine, si segnala l'istituzione del **Fondo per il contrasto al consumo di suolo** (art. 127). Più in dettaglio, al fine di consentire la programmazione e il finanziamento di interventi per la rinaturalizzazione di suoli degradati o in via di degrado in ambito urbano e periurbano, è istituito, nello stato di previsione del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, il "Fondo per il contrasto del consumo di suolo", con una dotazione di 10 milioni di euro per l'anno 2023, di 20 milioni di euro per l'anno 2024, di 30 milioni di euro per l'anno 2025 e di 50 milioni di euro per ciascuno degli anni 2026 e 2027. Con successivo decreto del Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e con il Ministro dell'economia e delle finanze, verranno definiti i criteri per il riparto del fondo a favore delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, le modalità di monitoraggio attraverso i sistemi informativi del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato e quelli a essi collegati e le modalità di revoca delle risorse.

Altre misure

In materia di **sanità**, condivisibili gli interventi del DDL, a partire dall'incremento del livello di finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale di 2,15 miliardi di euro per l'anno 2023, 2,3 miliardi di euro per l'anno 2024 e di 2,5 miliardi di euro a decorrere dall'anno 2025, nonché dagli stanziamenti di risorse per vaccini e farmaci anti-covid (art. 96).

In particolare, risulta positiva la previsione che destina, nel 2023, una quota pari a 1,4 miliardi dell'aumento complessivo di 2,15 miliardi, alla copertura dei maggiori costi

determinati dall'aumento dei prezzi delle fonti energetiche. Tali risorse si aggiungono agli 1,6 miliardi stanziati, a tale scopo, dal Decreto-legge Aiuti e dal Decreto-legge Aiuti-Ter.

Tuttavia, occorre che nella ripartizione di queste risorse sia tenuta in considerazione l'intera filiera della salute privata, con particolare attenzione agli erogatori sanitari privati penalizzati dal tetto previsto dal Decreto Aiuti-Ter.

Inoltre, è positivo l'aumento di 650 milioni di euro per l'anno 2023 del Fondo destinato agli acquisti dei vaccini e dei farmaci anti-Covid.

Infine, è positiva la possibilità per il Ministero dell'Economia e delle Finanze di anticipare alle università il 90% delle somme necessarie a coprire il trattamento economico degli specializzandi (art. 97)

In materia di **contratti pubblici**, sono assenti anche in questo provvedimento procedure di revisione prezzi nei contratti pubblici di servizi e forniture, rese necessarie a seguito delle gravi criticità di approvvigionamento e dei forti aumenti dei prezzi delle materie prime, che hanno assunto una dimensione tale da inibire ormai il normale svolgimento delle prestazioni anche per interi comparti dei servizi e delle forniture. Tale situazione è tanto più grave con riferimento alle prestazioni di servizi essenziali ed indifferibili (es. quelle del settore sanitario), che rischiano di non poter essere eseguite con una conseguente interruzione di un servizio di pubblica utilità.

La situazione è stata rilevata nella sua gravità anche dall'ANAC, che ha chiesto al Governo un intervento strutturale di revisione dei prezzi dei contratti pubblici anche per questi settori. Le ricadute appaiono particolarmente gravi per un tessuto economico composto prevalentemente da imprese di piccole e medie dimensioni, che rischiano di non reggere il contraccolpo, fermando la loro attività con ripercussioni sull'occupazione e sui territori.

Il tema della revisione dei prezzi dei contratti pubblici è da tempo all'attenzione di Confindustria, che ritiene che il Legislatore non abbia dimostrato la necessaria attenzione a questi comparti, avendo finora introdotto meccanismi di revisione prezzi, o comunque di compensazione, solo per il settore dei lavori pubblici, generando, in tal modo, una disparità di trattamento tra i contratti pubblici in corso di esecuzione. Riteniamo, ormai, non procrastinabile la previsione per tutti i contratti di servizi e forniture in corso di esecuzione (compresi i contratti sottoscritti sotto il regime del precedente Codice De Lise), anche in deroga ad ogni altra disposizione vigente, di meccanismi revisionali in grado di adeguare efficacemente i prezzi contrattuali ai mutamenti repentini del mercato, anche al fine di scongiurare il blocco di importanti segmenti del mercato degli appalti pubblici, che impatterebbe negativamente anche sulla riuscita del PNRR.

Inoltre, ancora in tema di contratti pubblici, si evidenzia l'opportunità di un intervento che faccia leva sulla **domanda pubblica di innovazione** come importante strumento di politica industriale, ancor più nell'attuale fase congiunturale, per finalizzare nel modo migliore gli investimenti previsti per la transizione ecologica e digitale nel PNRR. Infatti, da una "riqualificazione" della spesa pubblica a vari livelli e in vari settori possono derivare oggi importanti opportunità di crescita. Gli appalti di lavori e gli acquisti di beni e servizi innovativi, ritagliati "su misura" sui fabbisogni della PA, rappresentano un tassello importante per l'efficientamento e la "razionalizzazione qualitativa" della spesa pubblica.

In sostanza, la spesa pubblica perseguirebbe i propri obiettivi non solo tramite l'aggregazione quantitativa e generalista, ma attraverso l'acquisto di soluzioni che

producano un'economia di spesa in ragione della loro reale adeguatezza ai bisogni della Pubblica Amministrazione, da soddisfare con nuovi processi, che si avvalgano di soluzioni tecnologiche di punta.

La via potrebbe essere quella di fissare per le amministrazioni medio-grandi un obiettivo minimo di spesa non inferiore al 1% delle risorse stanziare per gli appalti di lavori e l'approvvigionamento di beni e servizi, da destinare all'acquisto di soluzioni innovative e ad acquisti di ricerca e sviluppo attraverso gli appalti di innovazione. La strategia sottesa è di "spalmare" l'obbligo su tutte le amministrazioni di dimensioni medio-grandi, imponendo così la sperimentazione dello strumento ad un numero significativo di stazioni appaltanti, quale presupposto affinché la propensione all'innovazione divenga un driver ordinario e sistematico della programmazione della spesa pubblica per l'acquisto di beni e servizi e per l'appalto dei lavori.

In tema di **trasporti**, dobbiamo segnalare il mancato rifinanziamento degli incentivi al trasferimento modale, mare-bonus e ferro-bonus, che pure nelle versioni provvisorie del DDL Bilancio era stato previsto, almeno per dare continuità a misure che si sono dimostrate efficaci per ridurre l'impatto ambientale del trasporto stradale.

Infine, il DDL contiene disposizioni (art. 143) in tema di determinazione dei **livelli essenziali delle prestazioni** (LEP) ai fini dell'attuazione del c.d. regionalismo differenziato.

In particolare, ai fini della completa attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione si disciplina la determinazione dei LEP concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, quale soglia di spesa costituzionalmente necessaria che costituisce nucleo invalicabile per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale.

Al riguardo, la norma del DDL ha l'effetto di superare l'approccio verso cui si stava orientando il Governo che, nella bozza di legge quadro sull'autonomia differenziata, ipotizzava un anno di tempo per la determinazione dei LEP, allo scadere del quale si sarebbe comunque potuto procedere al trasferimento di funzioni alla Regione, finanziandolo attraverso il criterio della spesa storica. Al contrario, con il DDL si afferma che l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia relative a materie - o ambiti di materie - riferibili ai diritti civili e sociali è consentita solo dopo la determinazione dei relativi LEP.

Il provvedimento ovviamente non potrà vincolare la futura legge quadro sull'autonomia differenziata, ma tale disposizione fa emergere una presa di coscienza sul tema.

Il DDL di bilancio prevede quindi l'istituzione, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, di una Cabina di regia per la determinazione dei LEP, presieduta dal Presidente del Consiglio, che può delegare il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, e alla quale partecipano, oltre a quest'ultimo, il Ministro per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR, il Ministro per le riforme istituzionali e la semplificazione normativa, il Ministro dell'economia e delle finanze, i Ministri competenti per le materie di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, il presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome, il presidente dell'Unione province d'Italia (UPI) e il presidente dell'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI).

Tra le altre cose, è previsto che la Commissione tecnica per i fabbisogni standard, sulla base dell'istruttoria svolta della Cabina di regia, trasmetta a quest'ultima le ipotesi tecniche inerenti alla determinazione dei costi e fabbisogni standard nelle materie potenzialmente



oggetto di autonomia regionale differenziata. Sulla base di tali ipotesi, la Cabina di regia predispone uno o più schemi di DPCM con cui sono determinati i LEP e i correlati costi e fabbisogni standard. Laddove le attività della Cabina di regia non si concludano nei termini previsti (6 mesi per l'istruttoria preliminare e ulteriori 6 mesi per la predisposizione delle bozze di DPCM), il Presidente del Consiglio dei ministri nomina un Commissario per completare le attività non ancora perfezionate.