

AUDIZIONE CISL

DECRETO-LEGGE 30 marzo 2023, n. 34. - Misure urgenti a sostegno delle famiglie e delle imprese per l'acquisto di energia elettrica e gas naturale, nonché in materia di salute e adempimenti fiscali.

(12 aprile 2023)

Capo I (artt. 1-7) - MISURE URGENTI PER IL CONTENIMENTO DEGLI EFFETTI DEGLI AUMENTI DEI PREZZI NEL SETTORE ELETTRICO E DEL GAS NATURALE

Il 30 marzo è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale il testo del “decreto Bollette”. Il DL 34/2023 prolunga le misure a sostegno di famiglie e imprese contro il caro energia conseguente alla pandemia e alla guerra russo - ucraina. Riproposti, con modifiche, i regimi d'aiuto sia alle famiglie che alle aziende.

Dopo avere superato l'inverno senza gravi interruzioni della fornitura di gas o elettricità (e conseguenti blocchi delle produzioni industriali), la crisi energetica europea sta affrontando una nuova fase meno acuta. Il continente è uscito dall'emergenza con volumi di gas stoccati consistenti, un'impresa piuttosto notevole che è stata fondata sull'impegno dei Governi a consentire il funzionamento dei mercati. La cosa più significativa, tuttavia, è che la Russia ha ora sostanzialmente esaurito il suo potere di mercato sull'offerta europea: oggi le esportazioni dai gasdotti russi rappresentano circa il 7% della fornitura di gas dell'Europa, in calo rispetto al 40% degli anni precedenti alla guerra (media UE). Pertanto, non ci si dovrebbe più aspettare una volatilità accentuata dei prezzi e i fondamentali della domanda e dell'offerta riprenderanno il loro ruolo nella fissazione dei prezzi, sebbene restino forti perplessità sull'autonomia dalla speculazione della borsa di Amsterdam, ancora deputata a fissare i prezzi spot.

L'Europa, però, non è ancora fuori pericolo e non c'è spazio per l'autocompiacimento. Si può dire che ci si sta adattando progressivamente al un nuovo paradigma basato su importazioni di gas russo basse o nulle. Il primo obiettivo ora è quello di rifornire i depositi di gas durante i mesi estivi in preparazione del prossimo inverno. Ma mentre i prezzi sono moderati rispetto ai massimi estivi, rimangono da due a tre volte superiori ai livelli pre-invasione dell'Ucraina. E sebbene i depositi di gas dei Paesi UE siano attualmente pieni al 56% rispetto al 26% a marzo di un anno fa, nel 2022 circa un quarto del gas immagazzinato proveniva dalla Russia, su cui questa volta non si può contare. Invece, i due pilastri attuali della sicurezza europea del gas sono l'offerta di GNL e le continue riduzioni della domanda. La conseguenza da considerare con attenzione è che l'Europa è ora più vulnerabile che mai alle dinamiche globali del GNL, soprattutto perché l'UE fa affidamento sugli acquisti spot per oltre il 70% delle sue forniture. Quindi, la domanda aggiuntiva, ad esempio in Cina, o i tagli all'offerta dall'America metterebbero a dura prova il sistema.

Come più volte da noi auspicato, questa estate verrà finalmente avviata la piattaforma energetica istituita dalla Commissione europea, che coordinerà la domanda di GNL dell'UE, in particolare con l'obiettivo di aiutare i paesi che non hanno mai sentito la necessità di guardare ai mercati globali perché dipendenti dal gas proveniente dalla Russia, Italia in primis. Il piano è di dimensioni significative, con i singoli paesi che saranno vincolati ad utilizzare la piattaforma per il 15% dei rispettivi obiettivi di riempimento dello stoccaggio, che è di tornare al 90% entro l'inizio dell'inverno. Ciò significa che per la prima volta in assoluto un ente coordinato a livello europeo si occuperà di circa la metà del riempimento dei depositi effettuato la prossima estate (si dovrà, infatti, passare dal 56% attuale al 90%).

Art. 1. (Rafforzamento del bonus sociale elettrico e gas)

Sono certamente positive sia la proroga degli aiuti che l'elevazione dei limiti ISEE per le famiglie numerose, anche se la platea probabilmente è ridottissima.

ART. 2. (Riduzione dell'IVA e degli oneri generali nel settore del gas per il secondo trimestre dell'anno 2023)

Le disposizioni introducono da un lato la proroga e l'estensione degli aiuti anche a settori diversi da quelli precedentemente coperti mentre dall'altro una limitazione temporale vista la progressiva riduzione dei prezzi del gas. Sebbene si apprezzino complessivamente le misure, in continuità con quelle già deliberate in precedenza, si ritiene che le si dovrebbero estendere almeno a settembre 2023, in attesa di valutare l'impatto previsto sui prezzi del gas dall'avvio della piattaforma europea di acquisto comune.

ART. 3. (Contributo in quota fissa in caso di prezzi gas elevati)

Il contributo generalizzato (esclusi i clienti titolari di bonus sociale elettrico) in caso di prezzo elevato del gas per l'ultimo trimestre del 2023 è forse la novità principale del DL; tuttavia oltre che futuribile è anche tutto da definire per i criteri degli aventi diritto e nelle modalità di erogazione.

ART. 4. (Contributo straordinario, sotto forma di credito d'imposta, in favore delle imprese per l'acquisto di energia elettrica e gas naturale)

Vi è una sostanziale proroga dei crediti di imposta definiti nei precedenti decreti anche del Governo Draghi. Sarebbe ragionevole rivedere il DL in sede di conversione, prevedendo un minore decalage e una maggiore differenziazione dell'intensità degli aiuti a favore delle industrie energivore e gasivore, portando il credito d'imposta almeno al 40%, come già previsto dal DL 176 del dicembre 2022, precedente all'entrata in vigore della legge di bilancio. Esiste, infatti, ancora il pericolo reale che le industrie ad alto consumo energetico si trasferiscano fuori dall'Italia e dall'Europa.

Si osserva infine che il reiterarsi del meccanismo dei crediti di imposta, ponendosi a valle del ciclo produttivo e commerciale, se da una parte aiuta le imprese a sopportare l'aumento dei costi dell'energia, dall'altra incoraggia l'aumento dei prezzi di vendita dei beni prodotti, necessario a compensare immediatamente l'aumento dei costi di produzione e a contabilizzare gli utili su cui applicare il credito. Sarebbe, quindi, complessivamente forse più utile intervenire, a parità di volumi, a monte del processo con azioni dirette al ridimensionamento dei costi dell'energia e del gas prima che entrino nel ciclo produttivo, ovvero introdurre condizionalità che leghino la fruizione dei crediti di imposta ad un controllo serrato sui prezzi di beni e servizi che, secondo autorevoli indagini compiute anche da BCE, stanno crescendo anche oltre ed indipendentemente dagli effetti imputabili al rincaro delle materie prime energetiche e non.

ART. 5. (Disposizioni in materia di contributo di solidarietà temporaneo)

La normativa trova la sua fonte ispiratrice nel contributo di solidarietà temporaneo europeo previsto dal Regolamento UE 2022/1854 del 6 ottobre 2022. È corretto ed equo che si sia proceduto a modificarlo, prevedendo che si tenga conto nella sua determinazione della presenza di un consolidato fiscale aziendale. Non si comprende, però, se la norma superi il riferimento al patrimonio netto 2021 per il calcolo del dovuto, con l'effetto di non comprendere il risultato economico del 2022, che impatta certamente sulla determinazione del reddito imponibile. Si ritiene possibile avviare una verifica sulla possibilità di estendere nelle dovute forme il contributo di solidarietà ad altri comparti che hanno incrementato notevolmente fatturato e utili nel corso delle crisi pandemica ed energetica (ad es. logistica, farmaceutica).

ART. 7. (Disposizioni in materia di agevolazioni fiscali per interventi di risparmio energetico)

Questa norma sembra permettere il cumulo di agevolazioni solo per le Regioni e province autonome rischiando di creare differenze tra i cittadini.

Capo II (artt. 8-16) - DISPOSIZIONI IN MATERIA DI SALUTE

Pur apprezzando le norme contenute nel presente decreto, tese a dare una prima risposta alla problematica oramai sempre più insostenibile delle ben note carenze di personale in sanità (in particolare medici, professionisti e operatori sanitari), partendo proprio dai servizi di emergenza-urgenza ospedalieri che sono stati i più sollecitati nel corso della pandemia, si ritiene che le stesse non siano ancora risolutive per il raggiungimento dello scopo di dotare il Paese di un sistema assistenziale capillare e moderno, mantenendo al contempo particolare attenzione rivolta al capitale umano che in esso opera.

Si ritiene infatti che il decreto in esame, rispetto alle esigenze espresse dal sistema salute del Paese non abbia colto appieno le sensibilità e le necessità attese, in particolare dagli operatori del settore impegnati da tempo in assoluta emergenza che avrebbero meritato una maggiore attenzione sia in termini di considerazione che di risorse dedicate.

E' necessario, quindi, investire maggiori risorse economiche, anche extra contrattuali, allo scopo di rendere maggiormente attrattivo il lavoro nel nostro servizio sanitario nazionale onde evitare l'abbandono al quale stiamo assistendo tramite il fenomeno delle dimissioni sempre più diffuse e del trasferimento all'estero di giovani professionisti formati nelle nostre università.

Analogamente si considera indifferibile lo stanziamento delle risorse necessarie per il rinnovo dei contratti del triennio 2022/2024 sia del comparto che della dirigenza.

Art. 8. (Contributo statale per il ripiano del superamento del tetto di spesa dei dispositivi medici)

Pur comprendendo la complessità della situazione ereditata, pensiamo che le previsioni contenute nell'art. 8 non fughino le preoccupazioni, dal momento che le soluzioni individuate per superare il problema legato al payback dei dispositivi medici potrebbero essere comunque non sostenibili per le aziende fornitrici e, in particolare, per le piccole e medie imprese. Sarebbe a nostro avviso utile un confronto con le Federazioni di Categoria, con cui individuare soluzioni che consentano da un lato di tutelare i lavoratori delle aziende del settore e dall'altro di evitare che le strutture sanitarie restino senza forniture, essendo concreto il rischio che le gare di appalto per le forniture medicali perdano di interesse.

Art. 10. (Disposizioni in materia di appalto, di reinternalizzazione dei servizi sanitari e di equità retributiva a parità di prestazioni lavorative, nonché di avvio di procedure selettive comprensive della valorizzazione dell'attività lavorativa già solta)

In merito al grave problema della carenza di organico in sanità, l'art. 10 introduce la possibilità, per le aziende e gli enti del SSN, di esternalizzare i servizi medici ed infermieristici nei servizi di emergenza-urgenza ospedalieri. Sebbene questa soluzione nell'immediato consenta di far fronte all'assistenza e alle cure in questo delicato settore, la Cisl ritiene che il servizio pubblico debba essere garantito attraverso uno straordinario piano di assunzioni - che ricomprenda anche la stabilizzazione di tutti i precari - libero da inopportuni persistenti antistorici vincoli normativi.

Art. 11. (Incremento della tariffa oraria delle prestazioni aggiuntive e anticipo dell'indennità nei servizi di emergenza-urgenza)

Sempre sulla questione delle carenze di organico e al fine di fronteggiare questa problematica l'art. 11 interviene in materia di "prestazioni aggiuntive" da parte di medici ed infermieri incrementando il valore orario delle prestazioni. Tale previsione necessita a parere della Cisl di un allargamento a tutte le professioni, sanitarie rispetto alle quali andranno individuate nuove risorse.

Anche la c.d. "indennità di pronto soccorso" prevista dall'art.11, si ritiene non raggiunga in toto lo scopo dichiarato dal momento che ci si è limitati ad un acconto di 100 mln/€ (30 mld/€ per la dirigenza medica e 70 per il personale del comparto) a far data dal 1° giugno 2023 in luogo dei 200 mln/€ stanziati dal 2024.

Art. 13. (Misure per gli operatori delle professioni sanitarie di cui all'articolo 1 della legge 1° febbraio 2006, n. 43)

Per quanto attiene l'eliminazione del vincolo di esclusività per gli operatori delle professioni sanitarie, fino al 31 dicembre 2025, si auspica che il provvedimento sia un primo segnale di apertura alla soluzione di una problematica particolarmente sentita dagli operatori del settore in relazione alla quale si ritiene necessaria la definitiva eliminazione del limite temporale.

Art. 14. (Modifiche all'articolo 1, comma 548-bis, legge 30 dicembre 2018, n.145)

Va valutata positivamente, la presente norma che consente di assumere con contratto a tempo determinato i medici in formazione specialistica già dal terzo anno di specializzazione dando così a questi ultimi la possibilità di continuare la formazione lavorando all'interno delle strutture sanitarie.

Art. 16. (Disposizioni in materia di contrasto agli episodi di violenza nei confronti del personale sanitario)

Si accoglie con favore, infine, la previsione di revisione dell'art. 583-quater del codice penale che potrebbe dimostrarsi presidio adeguato al fine di contrastare l'escalation del fenomeno di aggressioni al personale sanitario e sociosanitario acuitosi negli ultimi anni.

Capo III (artt. 17-23) – MISURE IN MATERIA DI ADEMPIMENTI FISCALI

Le norme di carattere fiscale contenute nel presente decreto si caratterizzano per il denominatore comune di estendere, dilazionare, incrementare quanto stabilito nella legge di bilancio 2023 rispetto alla definizione agevolata degli atti del procedimento di accertamento, regolarizzazione di omesso pagamento, regolarizzazione delle violazioni formali.

Questo approccio normativo era già stato valutato negativamente dalla Cisl nel corso dell'Audizione sulla legge di bilancio 2023, poiché si ritiene che precostituiscono le condizioni per indebolire la fedeltà fiscale dei contribuenti che in attesa di una nuova proroga o di un ulteriore dilazione difficilmente si sentiranno indotti ad adempimenti spontanei.

Inoltre, avendo già dedicato un robusto capitolo, in Legge di Bilancio 2023, ad agevolazioni nei confronti di chi avesse omesso versamenti o comunque non fosse in regola con gli adempimenti fiscali, appare inusitato, a soli tre mesi di distanza, inserirne di ulteriori, per lo più ad ulteriore dilazione di quelle già comprese in Legge di Bilancio stessa, in un decreto legge che dovrebbe contenere disposizioni normative realmente caratterizzate da requisiti di necessità ed urgenza e che sembra invece tagliato ad hoc per correggere alcune finestre temporali.

Siamo dunque critici sia sul merito, sia sul metodo, ossia sull'utilizzo del veicolo normativo utilizzato: ci sembra infatti che le norme in questione non colgano le priorità e le urgenze del Paese che certamente non sono quelle di soccorrere chi non paga le tasse ma, piuttosto, quelle di aiutare pensionati e lavoratori dipendenti che il loro dovere fiscale lo compiono interamente ed anticipatamente e che, però, sempre più spesso, si trovano in condizioni di necessità e subiscono le conseguenze negative dei vuoti assistenziali (per esempio quelli sopra richiamati rispetto alla spesa sanitaria) causati, anche e forse soprattutto, dal minore afflusso di risorse pubbliche generato dall'infedeltà fiscale di parte dei contribuenti, a parte dei quali questo decreto sembra, invece, andare incontro.

Sebbene si comprendano le ragioni di un sistema esattoriale paziente e comprensivo, non vorremmo insomma che si affermasse la tendenza, non manifesta ma implicita, a risolvere il problema dell'evasione fiscale, anziché intensificando le azioni per la riscossione, semplicemente dilazionando, riducendo o azzerando le richieste di pagamento e le sanzioni nei confronti di coloro che manifestano arbitraria indisponibilità a pagare.

Pensiamo peraltro che la definizione "del perimetro" e "dell'intensità" di norme che attengono ad un processo di "pacificazione fiscale" dovrebbe riguardare tutti i contribuenti, anche quelli che lealmente sostengono il bilancio pubblico con i loro regolari tributi, e che, quindi, ammesso che se ne veda la necessità, dovrebbe entrare a far parte di un processo di riforma di tutto il sistema fiscale, discusso e possibilmente condiviso con le parti sociali, mentre avvertiamo che, diversamente, si tende ad estrapolarla da questo, anticipandola e sottraendola alla discussione.

Riteniamo inutile in questo contesto procedere con giudizi o suggerimenti sui singoli articoli di questo capo in quanto accumulati da una negativa valutazione complessiva.