



DDL recante Bilancio di previsione dello Stato per
l'anno finanziario 2024 e bilancio pluriennale per il
triennio 2024-2026

(A.S. 926)

Audizione Parlamentare

13 novembre 2023

VALUTAZIONI GENERALI

L'economia italiana, come anche quella europea, si è fermata a causa dell'inflazione ancora alta e del rapido e consistente rialzo dei tassi di interesse.

Nel secondo trimestre il PIL italiano è diminuito di 0,4% (dopo l'aumento dello 0,6% nel primo) ed è rimasto fermo nel terzo. Anche rispetto al terzo trimestre 2022, la crescita è piatta (0,0%).

Alla luce della debolezza che diversi indicatori evidenziano, è molto probabile che, a fine anno, la **crescita si posizionerà sullo 0,7%**, già "acquisito" a metà anno, dietro a Francia e Spagna (e meglio della Germania). Per l'anno prossimo, le attuali tornate di previsioni stanno rivedendo al ribasso le stime di crescita rispetto agli scenari formulati nei mesi scorsi, e, quindi, anche a quello indicato nella NaDEF, per collocarsi intorno **allo 0,5%**.

Nell'attuale fase preoccupa, in particolare, la **caduta degli investimenti** (-1,7% nel secondo trimestre; 0,0% rispetto al secondo trimestre 2022), che nel 2021 e 2022 hanno guidato la crescita dell'economia italiana con incrementi (20,7% e 9,7%) molto superiori a quelli registrati negli altri principali paesi europei, anche al netto degli investimenti in costruzioni. Preoccupa perché le condizioni per investire sono negative e si intravedono solo segnali di ulteriore peggioramento, almeno fino alla metà del prossimo anno.

I tassi elevati, l'offerta ristretta di prestiti, il prosciugamento dei depositi, il depotenziamento di alcuni incentivi, insieme a prospettive negative della domanda, sia interna che estera, spingono verso un peggioramento della dinamica degli investimenti.

D'altra parte, anche i **consumi delle famiglie**, che appaiono più resilienti degli investimenti, sono pressoché stagnanti. Ma se le famiglie più benestanti li stanno finanziando con il risparmio accumulato, quelle a basso reddito sono in difficoltà con le loro disponibilità erose dall'inflazione, come testimonia la caduta delle vendite di beni alimentari.

Una considerazione a parte merita il settore industriale. Se l'anno scorso si è mostrato, in aggregato, resiliente alla pandemia e alla crisi energetica, quest'anno è decisamente in calo. A soffrire di più sono i settori *energy intensive* che, già nel 2022, avevano registrato una pronunciata diminuzione della **produzione industriale**, mentre negli altri settori cresceva: chimica (-4,1%), metallurgia (-9,2%), minerali non metalliferi (-3,0%), carta (-1,0%).

La contrazione di tali settori è proseguita anche quest'anno: in media, a gennaio-agosto, rispetto allo stesso periodo del 2022, la chimica è in calo di -9,7%, la carta di -11,6%, la metallurgia di -7,1% e i minerali non metalliferi di -10,0%. Questi cali settoriali si inseriscono in un quadro di indebolimento complessivo dell'attività produttiva, che in agosto si colloca di 1,3 punti percentuali al di sotto del valore di gennaio di quest'anno.

Proprio in considerazione del previsto indebolimento del quadro economico, la scorsa estate, Confindustria aveva auspicato che, nella Manovra, il Governo si focalizzasse su due

linee di intervento: supportare il potere di acquisto delle famiglie, soprattutto a basso reddito, e sostenere la competitività delle imprese.

Partendo da queste considerazioni, riteniamo che il DDL Bilancio sia, da un lato, **ragionevole**, nella misura in cui concentra le poche risorse disponibili sulla riduzione, per il solo 2024, del cuneo contributivo; dall'altro, **incompleto**, vista la sostanziale assenza di misure a sostegno degli investimenti privati e, più in generale, di una strategia per la crescita e la competitività.

Sul primo fronte, la conferma dell'attuale riduzione della quota contributiva a carico dei lavoratori dipendenti certamente incontra il nostro consenso, ma la proposta di Confindustria era e rimane diversa: un **intervento strutturale di taglio del cuneo contributivo**, agendo, per 2/3, sull'aliquota a carico dei lavoratori e, per 1/3, su quella a carico dei datori di lavoro. Servirebbero 16 miliardi di euro per finanziarlo e rimaniamo convinti che si possa fare avviando un serio processo di riqualificazione ed efficientamento della spesa pubblica.

L'intervento sul cuneo va poi letto insieme alla **revisione delle aliquote e degli scaglioni IRPEF**, prevista, per il 2024, dai decreti attuativi della riforma fiscale - all'esame del Parlamento - che dovrebbe interessare, in una prima fase, i redditi fino a 28.000 euro.

L'effetto combinato di queste due misure è stimabile in un beneficio annuo tra i 560 e i 1.400 euro per i lavoratori con reddito compreso tra i 9 mila e i 35 mila euro annui.

Un intervento importante, che proprio per questo avremmo voluto strutturale, ma che evidenzia una lacuna dal lato delle imprese, escluse dal taglio del cuneo e chiamate, nel frattempo, a rispondere alle richieste di adeguamento delle retribuzioni all'aumento dell'inflazione. In proposito, ricordiamo che, nel 2022, il cuneo in Italia è stato pari al 45,9% del costo del lavoro (49,7% se si includono anche TFR e contributi INAIL), contro una media OCSE del 34,6%.

Anche per questo motivo, riteniamo che non sia più rinviabile agire quantomeno sul versante della **riduzione della CUAF** - la Cassa Unica Assegni Familiari - in quanto, dopo la sostituzione degli assegni per il nucleo familiare destinati ai soli lavoratori dipendenti con l'introduzione dell'Assegno unico e universale per tutti i contribuenti IRPEF, non è più giustificabile che la copertura di una misura a carattere universale resti ancora a carico esclusivamente dei sostituti di imposta (in prevalenza datori di lavoro del settore industriale) e non sia, invece, finanziata interamente tramite la fiscalità generale.

Condivisibili le **ulteriori misure di sostegno al reddito dei lavoratori** previste dal DDL.

Incentivare il pilastro privato per corroborare il *welfare* pubblico è una scelta che sosteniamo da tempo; per realizzarla in modo compiuto, occorre andare oltre i meccanismi di convenienza fiscale, riflettendo su criteri utili a orientare le iniziative di *welfare* da agevolare.

Ci riferiamo, in particolare a:

- l'integrale applicazione del contratto collettivo di riferimento per il settore in cui opera il datore di lavoro, per riconoscere i benefici della fiscalità generale solo quando vi sia il rispetto dei trattamenti economici e normativi previsti dal contratto collettivo;
- la preferenza per iniziative rivolte a obiettivi rilevanti sul piano sociale, quali la previdenza complementare, l'assistenza sanitaria integrativa, l'assicurazione contro la non autosufficienza e le erogazioni finalizzate ad affrontare gravi esigenze personali o familiari del dipendente;
- la finalità di conciliazione delle esigenze di vita e di lavoro, laddove le misure di *welfare* aziendale (anche nella forma dei *fringe benefit*) siano finalizzate a realizzare nuove modalità di organizzazione del lavoro (ad esempio, lo *smart working*).

Inoltre, un efficace sviluppo del *welfare* attraverso il pilastro privato passa per strumenti che possono supportare le imprese meno strutturate in questi percorsi. Il riferimento è a realtà come le reti di impresa, le casse assistenziali e gli enti bilaterali che, in linea con quanto previsto dalla delega fiscale, possono ovviare alle differenti capacità finanziarie delle singole imprese nell'elaborazione dei piani di *welfare*.

In materia di **pensioni**, la Manovra conferma, pur con alcuni correttivi, la c.d. Quota 103, cioè una forma di prepensionamento basata su una combinazione di età anagrafica e anzianità contributiva.

La posizione di Confindustria è chiara: per definire forme agevolate di pensionamento, quindi eccezioni alla regola generale, andrebbero valutate solo le situazioni realmente meritevoli di tutela, soprattutto ove legate ad attività lavorative gravose. Una maggiore attenzione a queste categorie di lavoratori, individuabili tramite criteri oggettivi, porterebbe a un uso più efficiente delle risorse pubbliche e a salvaguardare gli equilibri del sistema pensionistico nei prossimi anni.

Al di fuori di queste ipotesi, a nostro avviso, le altre forme di flessibilità in uscita potrebbero e dovrebbero realizzarsi a livello aziendale.

Passando a un ambito correlato a quelli appena menzionati, le scelte in **materia sanitaria**, al netto del mancato intervento sul problema del *payback* per i dispositivi medici, danno il senso di quella ragionevolezza con cui il Governo ha approcciato la Manovra.

Il livello di finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale viene incrementato per circa 11 miliardi nel triennio 2024-2026, con un effetto sul deficit pari a 7,5 miliardi. Bene anche la rideterminazione dei tetti di spesa farmaceutica, le misure in materia di finanziamento per l'aggiornamento dei LEA e di rafforzamento dell'assistenza territoriale. Inoltre, facendo salvo l'equilibrio economico e finanziario del servizio sanitario regionale, il DDL incrementa opportunamente il tetto di spesa per gli acquisti di prestazioni sanitarie da privati.

Se abbiamo dunque valutato la ragionevolezza della Manovra, seppur con i distinguo pocanzi evidenziati e sui quali siamo disponibili a un confronto fattivo, al contempo ci preoccupa la poca attenzione alla competitività del sistema produttivo.

Leggendo il testo del DDL, registriamo la mancanza di interventi di ampio respiro a supporto degli **investimenti privati**, mentre il rifinanziamento di specifiche misure risulta limitato.

Il più rilevante riguarda il **credito d'imposta per la ZES Unica**: sovrapponendosi all'iter di conversione del DL Sud, la Manovra fissa il limite massimo di spesa in 1,8 miliardi di euro per il solo 2024.

Non intendiamo qui entrare nel dibattito sulla nuova strategia di sostegno al Mezzogiorno, sul ruolo che il Governo ha assegnato, in questo contesto, alla nuova ZES Unica e neppure sulle technicalità del credito d'imposta, che pure presenta, a nostro giudizio, alcune criticità.

Al contempo, richiamiamo l'attenzione su un punto: le attuali ZES che, dopo diversi anni di rodaggio, stanno iniziando a raccogliere i primi risultati, rispondono - pur con qualche contraddizione - a una precisa logica industriale: ottimizzare la rete dei trasporti e della logistica, specie portuale, collegati alle produzioni industriali, in coerenza, da un lato, con le grandi vie di comunicazione europee e, dall'altro, con i piani regionali.

Questa vocazione, a nostro giudizio, non va indebolita. Per questo, riteniamo indispensabile la rapida definizione del nuovo Piano strategico per la ZES Unica e chiediamo che, in quel contesto, il sistema delle imprese sia coinvolto prima possibile e in modo attivo.

Apprezziamo poi il rifinanziamento del **Fondo per la crescita sostenibile** (110 milioni per il 2024 e 220 per il 2025 con un impatto sull'indebitamento netto di 40 milioni per il 2024, 70 per il 2025 e 50 per il 2026) e dei **contratti di sviluppo** (190 milioni per il 2024 e 210 per il 2025 con un impatto sull'indebitamento netto di 60 milioni per il 2024, 180 per il 2025 e 50 per il 2026), considerata la loro centralità nel contesto delle misure di politica industriale. Come pure, visti i livelli dei tassi d'interesse, l'intervento (100 milioni per il 2024, che si aggiungono ai 50 disposti dal c.d. DL Anticipi) sulla c.d. **nuova Sabatini**.

Per questi interventi occorrerà valutare la congruità delle risorse stanziare, ma evidenziamo che si tratta di 400 milioni, con un impatto sul deficit di 250, per il 2024, su 30 miliardi di misure espansive della Manovra.

Queste ultime sono destinate, in via diretta, per il 54,8% ai lavoratori e, in generale a sostenere il potere d'acquisto delle famiglie, per il 9,4% alle imprese, per l'8,0% sia a famiglie che a imprese e per il restante 27,8% ad altro (tra cui, sanità e investimenti pubblici). Volendo considerare tra le misure per le imprese anche la riduzione dell'aliquota sostitutiva sui premi di produttività, le risorse destinate alle imprese arrivano a poco più di 3 miliardi (il 10,2% del totale).

Risultano assenti capitoli importanti per lo sviluppo, a partire dal sostegno agli **investimenti in ricerca e sviluppo** e, in particolare, il rafforzamento delle aliquote per il credito d'imposta R&S e risorse per il finanziamento degli accordi di innovazione gestiti dal MIMIT.

L'investimento in ricerca e sviluppo è una vigorosa leva di crescita economica e sociale: in questo contesto, assumono un'importanza centrale anche l'innovazione e la tutela nel campo dei beni immateriali. Tramite il rafforzamento degli strumenti esistenti (il *patent box* e il credito R&S&I&D tra i principali) dobbiamo perseguire il più ambizioso obiettivo di valorizzare le migliori eccellenze italiane e di renderle competitive sui mercati.

Ma soprattutto, non v'è traccia del nuovo **Piano Industria 5.0** che, stando alle anticipazioni, dovrebbe essere finanziato con le risorse del programma REPowerEU, a valle della riscrittura del PNRR.

Il nuovo Piano 5.0 dovrebbe prevedere un rafforzamento delle aliquote agevolative di Industria 4.0 e supportare gli investimenti che coniugano sostenibilità e digitalizzazione. Il varo di queste misure è però condizionato alla conclusione del negoziato, tra Governo e Commissione europea, sulla rimodulazione di 144 obiettivi su 350 del PNRR.

Sappiamo che il Governo sta lavorando attivamente, ma, proprio in virtù dei dati richiamati in premessa, è essenziale che l'accordo sulla riscrittura del PNRR arrivi entro la fine dell'anno, perché gli investimenti sono fondamentali anche per agganciare le transizioni.

Non dobbiamo dimenticare che, anche grazie al capitolo **RePowerEU**, il PNRR assicura una dotazione finanziaria adeguata a stimolare gli investimenti. Si tratta di una grande opportunità, che non possiamo fallire se il Paese vuole crescere a tassi sostenuti, pena anche il rischio di vanificare qualunque ambizione di costruzione di una capacità fiscale comune a livello europeo.

Nel prossimo triennio dobbiamo scaricare a terra quelle risorse: sul punto, basti considerare che, nel 2022-2023, abbiamo realizzato 24,2 miliardi di investimenti su 24,5, un dato in sé positivo, ma che nasconde lo spostamento di 18 miliardi al triennio successivo. Avrebbero significato un punto di PIL in più di crescita già quest'anno.

In particolare, le misure incluse nel Piano Industria 5.0 sono necessarie a rendere attrattivo il sistema Paese e a sostenere la competitività delle imprese nel quadro dei nuovi paradigmi europei: solo sviluppando e possedendo le nuove tecnologie sarà possibile affrontare da protagonisti - e non da meri utilizzatori - le sfide globali legate alle transizioni. Dobbiamo accompagnare le imprese in questo percorso (anche perché l'Europa ha fissato i target della transizione per legge), modulando gli interventi secondo il criterio della neutralità tecnologica e con l'obiettivo di far evolvere i processi produttivi e innalzare i tassi di digitalizzazione e di innovazione organizzativa.

Un analogo Piano, con risorse aggiuntive dedicate, dovrebbe essere realizzato per promuovere anche gli investimenti in prevenzione, da parte delle imprese, tesi a contenere gli effetti delle ormai ricorrenti calamità naturali. Un programma di incentivi dedicato alla

prevenzione è necessario, come messo in evidenza dai più recenti e drammatici eventi registrati in Toscana, anche per contenere gli effetti del cambiamento climatico e delle catastrofi naturali sul sistema produttivo ed è una misura lungimirante, poiché consentirebbe di contenere il peso di questi eventi sulla fiscalità generale.

Un intervento di questo tipo, finanziato anche con le risorse del PNRR e affiancato da un piano di investimenti pubblici tesi a mettere in sicurezza il territorio, assicurerebbe anche coerenza alla Manovra, poiché rappresenterebbe una misura propedeutica necessaria in vista di qualsiasi azione finalizzata al rafforzamento della copertura assicurativa e della resilienza del sistema produttivo italiano.

Infatti, la norma che introduce una **polizza assicurativa a copertura dei danni causati da calamità naturali**, pur cogliendo un'esigenza importante, genera forti preoccupazioni per via delle numerose incertezze interpretative, dei tempi troppo stringenti per l'entrata in vigore dell'obbligo e dell'indisponibilità di dati pubblici sull'ammontare dei rischi da assicurare.

In particolare, mancano meccanismi volti a contenere il prezzo delle polizze, anche valorizzando la presenza di una garanzia dello Stato. Il timore è che i premi, soprattutto nei territori più esposti a rischi ambientali e sismici e in assenza di misure preventive adottate dalle imprese, siano fissati a livelli troppo elevati e spiazzino il necessario processo, oggi in corso nel sistema industriale, teso a realizzare interventi di protezione dai rischi catastrofali.

Per questo, riteniamo necessario un confronto tra Governo, IVASS e Associazioni di rappresentanza di imprese e assicurazioni, per definire un percorso condiviso, fondato su solide analisi quantitative, che porti, in tempi ragionevoli e con la necessaria gradualità, a definire le misure utili ad accrescere il livello di protezione delle imprese da tali rischi.

A proposito di competitività, che abbiamo già evidenziato essere la principale lacuna di questa Manovra, una riflessione s'impone anche sull'energia e su come renderci strategicamente indipendenti.

Non è la sede per affrontare in modo compiuto l'argomento, ma vogliamo richiamare l'attenzione su un'urgenza: per l'industria italiana, a partire dai settori energivori, sono essenziali le disposizioni in tema di **gas ed electricity release** contenute nella bozza di decreto-legge predisposto dal MASE e in attesa di approvazione in Consiglio dei Ministri, che auspichiamo arrivi prima possibile.

Inoltre, i numeri sul crollo degli investimenti evidenziano le lacune del DDL anche con riferimento agli strumenti di **sostegno alla struttura finanziaria** delle imprese, fiaccata dalla stretta monetaria. Dobbiamo considerare che i prestiti bancari alle imprese si stanno rapidamente riducendo (-6,2% annuo ad agosto 2023), dopo aver toccato alti ritmi di crescita fino a metà del 2022. Un mutamento brusco, che ha assottigliato i livelli di liquidità delle imprese (-5,6% annuo in agosto). Questa situazione potrebbe trasformarsi, nei prossimi mesi, in carenza di liquidità.

Da un lato, dunque, registriamo l'assenza di misure in tema di garanzia a supporto dell'accesso al credito delle PMI, soprattutto in considerazione del fatto che a fine anno scadrà il regime speciale del **Fondo di Garanzia per le PMI** legato al Quadro Temporaneo sugli aiuti di Stato e che è dunque necessario intervenire per rafforzarne il ruolo.

Dall'altro, l'assenza di **misure per la patrimonializzazione**.

Su questo piano va, peraltro, considerato anche che un provvedimento coevo al DDL Bilancio (D.lgs. IRPEF-IRES) prefigura l'abrogazione dell'**ACE** (Aiuto alla Crescita Economica), senza che a ciò si accompagni l'adozione di misure che incentivino fiscalmente la destinazione degli utili al patrimonio delle imprese.

Su questo, vogliamo ricordare che, secondo quanto previsto dal progetto di riforma fiscale nella legge delega, dovrebbe essere riconosciuto un beneficio, in termini di tassazione ridotta, alle imprese che reinvestono utili non distribuiti in nuove assunzioni o investimenti qualificati o schemi stabili di partecipazione agli utili dei dipendenti. Lo schema di provvedimento attuativo della delega (ora al vaglio del Parlamento) tratteggia solo in parte questo disegno, introducendo una deduzione forfettaria dal reddito di impresa pari al 20% (30% per lavoratori svantaggiati) del costo delle nuove assunzioni avvenute nel 2024 (in buona sostanza, il risparmio IRES oscillerà tra il 4,8% e il 7,2% di tale costo).

Il costo stimato di questa misura (circa 1 mld di euro di minore imposta) raffrontato con l'impatto della abolizione ACE (circa 4,7 mld di euro di maggiori imposte), dà la misura della penalizzazione per le imprese.

La Manovra poi rinvia una decisione a nostro giudizio necessaria: la definitiva cancellazione di **plastic e sugar tax**, che invece vengono rinviate solo di pochi mesi. Si tratta di due misure che, fin dalla loro introduzione, si sono mostrate inadeguate a conseguire gli obiettivi di gettito, ma anche inique, poiché colpiscono selettivamente alcune categorie di imprese.

Voglio chiudere queste considerazioni sulla Manovra tornando al punto di avvio delle stesse: in gioco, oggi, c'è la competitività del Paese.

Se ne parla troppo poco.

Il prezzo dell'energia continua a essere più elevato in Europa, e in particolare in Italia, rispetto alle altre principali aree economiche mondiali. Le retribuzioni stanno salendo per recuperare l'inflazione, ma senza seguire la produttività. Il rischio di una forte perdita di competitività per le imprese italiane è, dunque, molto elevato.

La sfida è quella che ci hanno lanciato Cina e Stati Uniti. Oggi affrontiamo le transizioni in condizioni impari, rispetto a chi può mobilitare, su scala continentale, risorse finanziarie imponenti e contare su posizioni di monopolio in componenti fondamentali, dalle terre rare alle *commodity* essenziali.

L'Europa è chiamata a dare una risposta cooperativa, poiché non è pensabile affrontare efficacemente queste sfide a livello di singolo Stato membro.

In assenza di uno strumento fiscale centralizzato, che permetta di stabilizzare il ciclo in momenti di flessione dell'economia, è elevato il rischio che la somma delle politiche di bilancio nazionali risulti inadeguata. I rischi connessi all'incompleta realizzazione della *governance* economica, nel lungo termine, appaiono elevati, soprattutto per un Paese ad alto debito come l'Italia.

Cruciale, in questo senso, la partita che si sta giocando in queste settimane sul nuovo Patto di Stabilità e Crescita.

In questo contesto, però, l'Italia può fare molto: oltre a richiamare l'attenzione delle istituzioni europee, è decisiva - come abbiamo ricordato - l'attuazione del PNRR, nonché l'avvio di un percorso serio e responsabile per la riduzione della spesa pubblica improduttiva.

La Manovra chiede una **spending review**, introducendo, dal 2024 al 2028, tagli lineari a tutti i livelli organizzativi dello Stato. Ma i precedenti tagli di questo tipo hanno mostrato molti limiti e, peraltro, l'ammontare coinvolto è troppo esiguo.

Rimane poi essenziale puntare sulla crescita. Perché delle due l'una.

O la spingiamo, puntando sugli investimenti delle imprese, così da rendere sostenibili i livelli di spesa pubblica e il nostro sistema di *welfare*. Oppure, anno su anno, dovremo fare i conti con risorse sempre più esigue e tassi di crescita da zero-virgola, con una conseguente compressione dei nostri diritti. E senza diritti non possono esserci né mercato, né impresa, né lavoro, né progresso economico e sociale.

In occasione della nostra ultima Assemblea, abbiamo rivolto al Capo dello Stato l'invito a riflettere, insieme, sul contributo che la comunità d'impresa può offrire al rafforzamento della democrazia e della libertà, in Italia e nel mondo.

Oggi desideriamo ribadire questa convinzione, nell'auspicio di contribuire a disegnare meccanismi condivisi, che consentano alle imprese di prosperare e ai lavoratori di beneficiarne, aumentando i livelli di innovazione e competitività del Paese.

Di seguito, l'analisi delle principali misure di interesse.

VALUTAZIONI DI DETTAGLIO

Come anticipato nel Documento Programmatico di Bilancio (DPB) 2024, il quadro di finanza pubblica in cui si inserisce il Disegno di Legge di Bilancio per il triennio 2024-2026 è quello presentato nella NaDEF deliberata il 27 settembre scorso.

Nel quadro programmatico, il PIL reale è previsto crescere al +1,2% nel 2024 (dal +0,8% quest'anno), l'indebitamento netto della PA cala al 4,3% del PIL (dal 5,3% del 2023), e il rapporto debito pubblico/PIL rimane pressoché costante al 140,1% (dal 140,2%).

Il Governo, con la NaDEF, è stato autorizzato dal Parlamento a far ricorso all'indebitamento, fissando nuovi obiettivi programmatici di bilancio rispetto a quanto indicato nel DEF di aprile. Tuttavia, l'intonazione della politica fiscale potrebbe non essere sufficientemente prudente, come invece sostenuto dal Governo, ove, nel 2024, il Patto di Stabilità e Crescita dovesse essere ripristinato nella versione vigente all'epoca della sospensione legata alla crisi pandemica.

La Manovra di bilancio prevede misure espansive per 30 miliardi nel 2024, 14,8 nel 2025 e 14 nel 2026; le coperture previste ammontano a 14,4 miliardi nel 2024, 10,3 nel 2025 e 17,9 nel 2026. Per differenza, il deficit aumenterà (rispetto alla stima a legislazione vigente) di 15,6 miliardi nel 2024 e di 4,5 nel 2025, mentre nel 2026 si ridurrà per 3,9 miliardi.

MISURE PER IL LAVORO

Il DDL proroga, per il solo anno 2024, l'**esonero parziale dei contributi previdenziali a carico dei lavoratori dipendenti** (art. 5), con esclusione dei rapporti di lavoro domestico. Al riguardo, Confindustria auspicava un intervento strutturale di riduzione del cuneo contributivo, che però richiederebbe un più importante processo di riqualificazione ed efficientamento della spesa pubblica.

La misura conferma l'esonero dal versamento della quota contributiva a carico dei lavoratori dipendenti - già previsto dalla legge di bilancio per il 2023, come potenziato dal DL n. 48/2023 (c.d. DL Lavoro) - nella misura di 6 punti percentuali per le retribuzioni mensili, paramtrate su 13 mensilità e al netto del rateo di tredicesima, fino a 2.692 euro (pari a 35.000 euro annui) e di 7 punti percentuali per quelle fino a 1.923 euro mensili (pari a 25.000 euro annui). L'esonero non ha effetti sul rateo di tredicesima.

Dalle prime simulazioni disponibili, il taglio contributivo (che è il medesimo vigente per il secondo semestre 2023) consentirà un incremento in busta paga crescente **tra 41 e 90 euro mensili** per coloro che percepiscono retribuzioni annue **tra 10 e 25 mila euro** (taglio di 7%) e **tra 80 e 91 euro mensili** nella fascia di retribuzioni **tra 25 e 35 mila euro** (taglio di 6%).

Tale intervento sul cuneo (di valore complessivo pari a **10,8 miliardi di euro**) deve essere poi letto congiuntamente alla revisione delle aliquote e degli scaglioni IRPEF, prevista dallo

schema di decreto delegato (D.lgs. IRPEF-IRES), attuativo della riforma fiscale, ancora all'esame del Parlamento. Un intervento, di valore pari a **4,3 miliardi di euro**, che determina un accorpamento degli attuali primi 2 scaglioni ai fini dell'applicazione dell'imposta lorda: ne consegue che, per il 2024, i redditi fino a 28 mila euro saranno assoggettati ad imposta con aliquota al 23%.

Sempre dalle prime simulazioni, il descritto intervento determinerebbe un beneficio netto aggiuntivo in busta paga per i dipendenti di importo variabile **tra 4 e 20 euro mensili** per coloro che dichiarano tra 15 e 28 mila euro lordi, mentre spetterebbe in misura fissa di **20 euro mensili** oltre i 28 mila euro (per i redditi eccedenti i 50 mila euro tale beneficio è, invece, sostanzialmente sterilizzato dal taglio delle detrazioni fiscali previsto dal D. lgs. IRPEF-IRES).

Inoltre, nel contesto dei provvedimenti di riduzione del cuneo contributivo, ferme restando le attuali misure di sostegno ai lavoratori, si ritiene non più rinviabile l'avvio di un percorso di graduale riduzione anche delle aliquote a carico delle imprese in qualità di **sostituti di imposta**. Il riferimento è, nello specifico, alle contribuzioni per la CUAF (Cassa Unica Assegni Familiari), molto eterogenee dal punto di vista dei settori e ormai non più giustificate se si pensa che gli assegni familiari per i lavoratori dipendenti non esistono più come misura sociale, in quanto sostituiti dall'Assegno Unico e Universale per i figli (AUU), che va a beneficio della generalità delle famiglie (non solo quelle dei lavoratori dipendenti), indipendentemente dalla condizione lavorativa, e che, quindi, dovrebbe essere finanziato interamente tramite la fiscalità generale (e non con contribuzioni a carico del solo settore industriale).

Il DDL prevede poi, sempre per il solo 2024, l'innalzamento del tetto di **esenzione fiscale per i c.d. fringe benefits** per i lavoratori dipendenti (art. 6) entro il limite di 1.000 euro, raddoppiati a 2.000 euro per i dipendenti con figli fiscalmente a carico (cioè, che possiedono un reddito complessivo uguale o inferiore a 2.840,51 euro ovvero a 4.000 euro se di età inferiore a 24 anni). Sarà onere del lavoratore comunicare al datore di lavoro il diritto all'esenzione fiscale per il *plafond* maggiorato, indicando il codice fiscale dei figli (l'applicazione del beneficio è riconosciuta anche nel caso di figli nati fuori dal matrimonio riconosciuti, figli adottivi o affidati, purché fiscalmente a carico).

La misura di *welfare* si applica al valore dei beni ceduti e dei servizi prestati ai lavoratori, nonché alle somme erogate o agli stessi rimborsate per il pagamento di utenze domestiche (servizio idrico integrato, energia elettrica, gas naturale), per le spese sostenute per l'affitto della prima casa o per gli interessi relativi a mutui prima casa. Al riguardo, sul piano tecnico, segnaliamo alcuni dubbi sulla estensione della nozione di *benefit* non imponibili anche a rimborsi monetari di spese connesse all'utilizzo dell'abitazione principale (spese di locazione o interessi passivi sui mutui) che non sembrano strettamente attinenti alle finalità di utilità sociale (es. assistenza sanitaria o previdenziale) quanto piuttosto a interventi di mero sostegno al reddito (che sarebbe preferibile introdurre con norme specifiche,

separandolo dalle regole ordinarie di determinazione del reddito di lavoro dipendente di cui all'articolo 51 del TUIR, per non violare i principi di equità orizzontale).

Per l'eventuale corresponsione delle misure, il datore di lavoro dovrà informare, laddove presenti, le rappresentanze sindacali; tale comunicazione - avente natura formale e di dubbia utilità - non condiziona la concessione del beneficio fiscale, purché venga comunque effettuata entro la fine del periodo di imposta 2024.

Tale intervento, unitamente alle altre misure contenute nel DDL, mira a sostenere il reddito dei lavoratori dipendenti nella complessa congiuntura economica e Confindustria lo valuta positivamente, nonostante venga riproposta una discutibile discriminazione fra lavoratori con figli e senza figli, che riteniamo difficilmente gestibile a livello aziendale.

Tuttavia, in termini più generali, riteniamo che, se si vuole seguire tale strategia di intervento sul *welfare* dei cittadini facendo leva sul pilastro privato, non ci si possa limitare alla mera individuazione di meccanismi di convenienza dal punto di vista fiscale, che pure andrebbero rafforzati (ad esempio, mediante il sostegno alle reti di impresa, alle casse assistenziali ed agli enti bilaterali - in linea con quanto previsto dalla delega fiscale - al fine di superare le differenti capacità finanziarie delle singole imprese nella elaborazione dei piani di *welfare*).

In altre parole, bisognerebbe riflettere sui criteri secondo cui individuare e orientare le iniziative di *welfare* da incentivare, ovvero, in particolare:

- l'integrale applicazione del contratto collettivo di riferimento per il settore in cui opera il datore di lavoro, per qualificare tali iniziative e concedere i benefici della fiscalità generale solo quando vi sia il rispetto dei trattamenti economici e normativi previsti dal contratto collettivo;
- la preferenza per le iniziative rivolte a obiettivi "sociali", quali la previdenza complementare, l'assistenza sanitaria integrativa, l'assicurazione contro la non autosufficienza e le erogazioni finalizzate ad affrontare gravi esigenze personali o familiari del dipendente;
- la finalità diretta a conciliare le esigenze di vita e di lavoro, laddove la concessione di misure di *welfare* aziendale (anche nella forma dei *fringe benefit*), fossero finalizzate a realizzare nuove modalità di organizzazione del lavoro (*smart working*).

Ancor in tema di misure di sostegno al reddito dei lavoratori, il DDL conferma la riduzione, introdotta dalla legge di bilancio per il 2023, dal 10% al 5% dell'**aliquota dell'imposta sostitutiva sui premi di risultato** e sulle somme erogate sotto forma di partecipazione agli utili d'impresa, mantenendo l'impianto generale previsto dalla legge di bilancio per il 2016 (art. 7). Rimane, pertanto, fermo il quadro regolatorio attuale, che prevede: *i*) il limite di importo complessivo di 3.000 euro lordi; *ii*) la variabilità dell'ammontare del premio in relazione a incrementi di produttività, redditività, qualità, efficienza ed innovazione; *iii*) la misurabilità e verificabilità degli stessi sulla base di criteri definiti con decreto del Ministero del lavoro del 25 marzo 2016.

Con l'obiettivo di sostenere i lavoratori con figli, viene anche incrementata (fino al sesto anno di vita del bambino) per un altro mese di **congedo parentale** la relativa indennità (nella misura dell'80% per il 2024 e del 60% a regime per gli anni successivi) (art. 36). I mesi di congedo parentale che beneficiano dell'incremento dell'indennità sono così complessivamente due fra i genitori. L'incremento dell'indennità sia per il primo mese che per il secondo mese, si applica ai genitori che terminano il periodo di congedo di maternità o, in alternativa, di paternità successivamente al 31 dicembre 2023.

In via sperimentale, per il biennio 2024-26, è inoltre riconosciuto uno **sgravio contributivo alle lavoratrici madri** (art. 37). In particolare, la norma prevede che alle madri di almeno 3 figli è riconosciuto lo sgravio contributivo del 100% della quota a carico del lavoratore, fino a un massimo di 3.000 euro annui e fino al mese di compimento del 18° anno del figlio più piccolo; la decontribuzione è, inoltre, riconosciuta alle lavoratrici madri con 2 figli ma solo fino al compimento dei 10 anni del figlio più piccolo. Con riguardo alla misura, si segnala che l'agevolazione è riconosciuta ai soli contratti a tempo indeterminato e che, ai fini della valutazione dell'impatto della misura in termini di fiscalità generale, occorrerà tener conto dell'esonero parziale dei contributi previdenziali a carico dei lavoratori dipendenti, previsto dall'art. 5 del DDL.

In tema di prima casa, il DDL rifinanzia, con 282 milioni per il 2024, il **Fondo di Garanzia Prima Casa** finalizzato a favorire la concessione di mutui per l'acquisto della prima casa a giovani coppie, nuclei familiari monogenitoriali con figli minori, giovani di età inferiore ai 36 anni, conduttori di alloggi di proprietà degli IACP (art. 3). Contestualmente, vengono anche prorogate, fino al 31 dicembre 2024, le condizioni di favore riconosciute, ai fini dell'accesso al predetto Fondo, ai giovani con meno di 36 anni di età. Anche in questo caso si tratta di un intervento non strutturale.

Tra le misure settoriali, si segnala, inoltre, un intervento in favore dei lavoratori degli esercizi di **somministrazione di alimenti e bevande** e dei dipendenti di **strutture turistiche** (art. 9), ai quali è riconosciuto, per il periodo 1° gennaio – 30 giugno 2024, un trattamento integrativo speciale che non concorre alla formazione del reddito, pari al 15% delle retribuzioni lorde corrisposte in relazione al lavoro notturno e alle prestazioni di lavoro straordinario effettuato nei giorni festivi. Il trattamento integrativo speciale descritto si applica ai dipendenti del settore privato titolari di reddito di lavoro dipendente di importo non superiore, nel periodo d'imposta 2023, a 40.000 euro; le aziende anticipano finanziariamente ai loro dipendenti il trattamento integrativo, recuperandolo sotto forma di credito di imposta in compensazione orizzontale con i tributi e contributi dovuti.

MISURE PREVIDENZIALI E PER IL SOSTEGNO AL REDDITO DEI LAVORATORI E DELLE PERSONE FISICHE NONCHÉ IN MATERIA DI AMMORTIZZATORI SOCIALI

Il DDL abbassa, dall'attuale 1,5 a 1, il requisito di accesso dato dal rapporto tra l'importo della pensione e quello dell'assegno sociale, che condiziona il riconoscimento del diritto alla pensione di vecchiaia nel sistema contributivo (fermi restando i requisiti relativi all'età, pari ad almeno 67 anni, e all'anzianità contributiva, pari ad almeno 20 anni). Va osservato che se, da un lato, l'abbassamento dell'importo soglia concede maggiore flessibilità di uscita ai lavoratori che raggiungono 67 anni, dall'altro rischia di porre un problema di adeguatezza delle future prestazioni per questi soggetti.

Per contro, viene innalzato, da 2,8 a 3, il requisito di accesso dato dal rapporto tra l'importo della pensione e quello dell'assegno sociale, che condiziona il riconoscimento del diritto alla pensione anticipata nel sistema contributivo (fermi restando i requisiti relativi all'età, pari ad almeno 64 anni, e all'anzianità contributiva, pari ad almeno 20 anni). Viene contestualmente introdotta una misura specifica per le donne, alle quali sarà applicato, ai fini delle verifiche dei requisiti, un rapporto tra l'importo della pensione e quello dell'assegno sociale, rispettivamente, di 2,8 se madri di un figlio e di 2,6 se madri di due o più figli (art. 26).

Sempre nell'ambito del sistema contributivo, viene prevista una soglia per il riconoscimento del trattamento di pensione anticipata, in quanto il valore lordo mensile massimo non potrà essere superiore a cinque volte il trattamento minimo previsto a legislazione vigente relativamente alle mensilità di anticipo del pensionamento rispetto al momento in cui tale diritto maturerebbe a seguito del raggiungimento dei requisiti di accesso alla pensione di vecchiaia. Il trattamento di pensione anticipata decorrerà trascorsi tre mesi dalla data di maturazione dei requisiti.

Tra le misure di flessibilità in uscita, il DDL proroga di un anno, contestualmente introducendo delle misure più restrittive, sia l'Ape sociale che Opzione donna. Con riguardo all'**Ape sociale**, nel 2024 potrà essere percepita da chi raggiunge i 63 anni e 5 mesi di contributi. L'indennità, il cui importo non potrà superare i 1.500 euro mensili, non è cumulabile con il percepimento di altri redditi, con l'eccezione di quelli derivanti da lavoro autonomo occasionale e fino a 5 mila euro annui. Con riguardo a **Opzione Donna**, invece, il DDL la riserva alle lavoratrici con 35 anni di contributi entro il 2023 e 61 anni di età (non più 60), requisito ridotto di un anno per ogni figlio fino a un massimo di due. Le categorie interessate restano quelle di disoccupate, caregiver o invalide almeno al 74%.

Il DDL proroga, inoltre, l'istituto della **pensione anticipata flessibile** (c.d. Quota 103) il cui accesso comporterà una penalizzazione, legata all'età di uscita, sull'importo dell'assegno che, nella sua quota calcolata con il sistema retributivo, verrà ridotto mediante coefficienti di trasformazione in proporzione agli anni che mancano all'età della pensione di vecchiaia. Viene, inoltre, penalizzato il regime delle finestre: una volta raggiunti i requisiti per la pensione, il tempo da attendere per vedere il riconoscimento della stessa passerà da 3 a 7

mesi per i dipendenti del settore privato e da 6 a 9 mesi per i dipendenti del settore pubblico (art. 30).

Per quanto riguarda il sistema pensionistico, quindi, il Governo ripropone con qualche modifica la c.d. Quota 103, introdotta lo scorso anno. Ci si limita, dunque, a confermare - pur con qualche correttivo - una forma di prepensionamento per una platea individuata sulla base di una combinazione specifica di età anagrafica e anzianità contributiva.

La posizione di Confindustria, invece, è che per la definizione di forme agevolate di pensionamento, ovvero di eccezioni alla regola generale, andrebbero valutate con grande attenzione solo le situazioni effettivamente meritevoli di tutela, perché, ad esempio, inerenti allo svolgimento di attività gravose. Una maggiore attenzione a tali categorie di lavoratori, individuabili tramite criteri oggettivi, porterebbe a un uso più efficiente delle risorse pubbliche destinate al *welfare* e a una tutela più efficace degli equilibri del sistema nei prossimi anni.

Oltre a queste specifiche fattispecie, a nostro avviso, le altre forme di flessibilità in uscita potrebbero realizzarsi a livello aziendale.

In questo senso, è positiva, nelle sue finalità, la norma del DDL che dà la possibilità al datore di lavoro di sostenere il **riscatto di periodi non coperti da retribuzione** destinandovi i premi di risultato spettanti al lavoratore (art. 27)

In particolare, in via sperimentale e solo per il biennio 2024-2025, il DDL prevede che i lavoratori dipendenti iscritti all'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti dei lavoratori dipendenti (IVS) e alle forme sostitutive ed esclusive della medesima obbligatoria, nonché i lavoratori autonomi, privi di anzianità contributiva al 31 dicembre 1995 e non già titolari di pensione, hanno facoltà di procedere al riscatto di periodi non coperti da retribuzione, anche non consecutivi e fino ad un massimo di 5 anni.

Per i lavoratori del settore privato, l'onere per il riscatto può essere sostenuto dal datore di lavoro dell'assicurato destinando, a tal fine, i premi di produzione spettanti al lavoratore stesso; in tal caso, tale importo è deducibile dal reddito di impresa e da lavoro autonomo, nonché dal reddito di lavoro dipendente (poiché assimilato, in tale ultimo caso, a contributi alla previdenza obbligatoria). Al riguardo, si osserva che appare superfluo il riferimento alla deduzione dal reddito di impresa dei premi di risultato destinati al riscatto dal dipendente, in quanto gli stessi costituiscono già un costo pienamente deducibile per il datore di lavoro (art. 95, TUIR); tale precisazione risulterebbe comprensibile se fosse riferita a somme aggiuntive versate dal datore di lavoro per favorire, tramite il riscatto, il pensionamento del dipendente.

Inoltre, si rileva che la norma sembra relativa sia ai premi di risultato previsti dalla contrattazione collettiva, aventi i requisiti per la tassazione sostitutiva al 5%, sia ai premi non aventi tali requisiti, soggetti, quindi, a tassazione progressiva (es. MBO spettanti ai dirigenti).

Più in generale, a giudizio di Confindustria, l'intervento del datore di lavoro nel contribuire al pagamento del riscatto dovrebbe potersi realizzare non solo attraverso la destinazione del premio di produzione ma anche attraverso il pagamento diretto del riscatto o di qualsiasi altra forma di versamento di contribuzione come, ad esempio, la contribuzione volontaria. In questo senso, sarebbe opportuno che il legislatore agevolasse ulteriormente l'intervento del datore di lavoro in tali fattispecie, prevedendo la facoltà per quest'ultimo di destinare al riscatto dei contributi per i periodi non retribuiti qualsiasi altra forma di versamento di contribuzione (come ad es. la contribuzione volontaria), ad esempio in situazioni di incentivo all'esodo.

Per il 2024, il DDL introduce parziali modifiche alla disciplina, regolata dalla legge di bilancio del 1999 e da ultimo modificata dalla legge di bilancio per il 2023, in materia di **rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici** (art. 29). In particolare, il DDL modifica la sola rivalutazione per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a dieci volte al trattamento minimo INPS, che sarà riconosciuta al 22% (in luogo del 32% previsto nel 2023).

È confermata, invece, la misura della rivalutazione per le altre fasce di importo pensionistico già prevista lo scorso anno:

- rivalutazione al 100% per i trattamenti pensionistici complessivamente pari o inferiori a quattro volte il trattamento minimo INPS;
- all'85% per i trattamenti pensionistici tra quattro e cinque volte il trattamento minimo INPS;
- al 53% per i trattamenti pensionistici tra cinque e sei volte il trattamento minimo INPS;
- al 47% per i trattamenti pensionistici tra sei e otto volte il trattamento minimo INPS;
- al 37% per i trattamenti pensionistici tra otto e dieci volte il trattamento minimo INPS.

Sul punto, va sottolineato che l'indicizzazione per fasce di importo complessivo della pensione, pur motivata da considerazioni relative alla sostenibilità finanziaria del sistema pensionistico, ha effetti diretti sul piano dell'equità orizzontale del sistema previdenziale, soprattutto in considerazione del fatto che l'interazione tra le fasce di indicizzazione e gli scaglioni dell'IRPEF produce situazioni di discontinuità e "salti" nella distribuzione dei recuperi non sempre giustificabili.

In materia di ammortizzatori sociali, mediante utilizzi del Fondo sociale per occupazione e formazione, il DDL provvede, per il 2024 al finanziamento di **misure di sostegno al reddito per i lavoratori dipendenti di alcuni settori e tipologie di imprese**: imprese di call center, pesca marittima, imprese situate in aree di crisi industriale complessa, imprese in cessazione anche parziale di attività e aziende sequestrate e confiscate, sottoposte ad amministrazione giudiziaria.

Con un impegno di risorse pari a 63,3 milioni di euro per il 2024, viene riconosciuta la possibilità di richiedere un ulteriore periodo di cassa integrazione straordinaria per le

imprese di interesse strategico nazionale con almeno 1.000 lavoratori dipendenti, che hanno in corso piani di riorganizzazione aziendale non ancora completati per la complessità degli stessi (art. 34).

Il DDL introduce, in via sperimentale l'**indennità di discontinuità reddituale** (c.d. ISCRO), erogata dall'INPS e riconosciuta ai soggetti iscritti alla Gestione separata, che esercitano per professione abituale attività di lavoro autonomo e che presentano i seguenti requisiti: *i)* non essere titolari di trattamento pensionistico diretto e non essere assicurati presso altre forme previdenziali obbligatorie; *ii)* non essere beneficiari di Assegno di inclusione; *iii)* aver prodotto un reddito di lavoro autonomo, nell'anno precedente alla presentazione della domanda, inferiore al 70% della media dei redditi da lavoro autonomo conseguiti nei due anni precedenti all'anno precedente alla presentazione della domanda; *iv)* aver dichiarato, nell'anno precedente alla presentazione della domanda, un reddito non superiore a 12.000 euro, annualmente rivalutato sulla base della variazione dell'indice ISTAT dei prezzi al consumo per le famiglie degli operai e degli impiegati rispetto all'anno precedente la presentazione della domanda; *v)* essere in regola con la contribuzione previdenziale obbligatoria; *vi)* essere titolari di partita IVA attiva da almeno tre anni, alla data di presentazione della domanda, per l'attività che ha dato titolo all'iscrizione alla gestione previdenziale in corso (art. 31).

L'indennità, che non potrà in ogni caso superare il limite di 800 euro mensili ed essere inferiore a 250 euro mensili, sarà pari al 25%, su base semestrale, della media dei redditi da lavoro autonomo dichiarati dal soggetto nei due anni antecedenti all'anno precedente alla presentazione della domanda. L'indennità è erogabile per massimo sei mensilità e non comporta accredito di contribuzione figurativa. Al momento, il DDL fissa un limite di spesa pari a circa 20 milioni di euro all'anno per 10 anni, oltre il quale l'INPS non riconoscerà la concessione dell'indennità.

In tema di **prestazioni assistenziali**, si stabilisce l'esclusione dei titoli di Stato dalla base di calcolo dell'indicatore della situazione economico equivalente (ISEE) fino ad un valore massimo complessivo di 50.000 euro (art. 38). L'ISEE è lo strumento di valutazione, attraverso criteri unificati, della situazione economica del nucleo familiare ai fini delle richieste di prestazioni sociali agevolate.

Pur comprendendo e condividendo la *voluntas legis* di incentivare l'investimento del risparmio delle famiglie italiane in titoli del debito pubblico, la misura adottata induce a qualche riflessione, poiché rischia di determinare una rappresentazione non più veritiera della ricchezza patrimoniale delle famiglie, con il rischio di creare una sperequazione nelle condizioni di accesso delle famiglie alle prestazioni assistenziali. In ogni caso, rispetto alle prime bozze circolate, si segnala, in termini positivi, l'introduzione di una franchigia di non rilevanza dei titoli (50.000 euro).

DISPOSIZIONI IN MATERIA DI ENTRATE

Con l'auspicio che si tratti comunque di un altro passo verso la definitiva eliminazione delle imposte, il DDL rinvia al 1° luglio 2024 l'applicazione di **plastic tax e sugar tax** che, fin dalla loro scrittura, hanno mostrato l'assoluta inadeguatezza a conseguire gli obiettivi loro connessi, non solo etici e sociali ma, altresì, di gettito (art. 11).

Infatti, il rinvio di un altro semestre, sebbene doveroso e positivo, non risolve l'urgenza di procedere alla definitiva soppressione delle due imposte, necessaria per eliminare l'incertezza che grava da anni sui comparti interessati e sulle rispettive filiere, ostacolando i necessari investimenti per la crescita e la promozione dell'economia circolare. Riteniamo, pertanto, che si debba pervenire, quantomeno, a un ulteriore differimento del termine di entrata in vigore delle imposte al 2025, anche in considerazione del fatto che i lavori di definizione dei principi di attuazione sono stati sospesi ormai da tempo e, a oggi, residuano ancora numerosi dubbi sui profili oggettivi e soggettivi di applicazione delle due imposte.

Il DDL, con particolare sorpresa, modifica in aumento l'**aliquota IVA** di alcuni beni che, con recentissimi interventi erano stati assoggettati ad aliquota super ridotta del 5% (art. 11). Nello specifico, la voce relativa ai beni per l'igiene femminile viene spostata tra quelle assoggettate ad aliquota ridotta del 10%. Stessa sorte per il latte in polvere o liquido per l'alimentazione dei neonati e lattanti, così come altre preparazioni alimentari a base di farine, semole, estratti di malto, etc. non solo destinati ai bambini. Vengono espunti, invece, i pannolini e seggiolini per bambini che, quindi, saranno nuovamente assoggettati ad aliquota ordinaria del 22%.

Le riduzioni di aliquota approvate lo scorso anno non sono state ritenute efficaci ad incidere sui prezzi e modificare i comportamenti dei consumatori; pertanto, sono state ripristinate le aliquote previgenti, probabilmente, al fine di reperire risorse da destinare ad altri interventi.

Tuttavia, non possiamo esimerci dall'interrogarci sull'adeguatezza degli indicatori e sulle tempistiche che hanno guidato tale decisione. Un solo anno di applicazione delle aliquote ridotte, peraltro caratterizzato da anomali andamenti dei prezzi delle materie prime e da elevati valori inflazionistici, potrebbe non essere rappresentativo della reale efficacia degli interventi adottati.

Il DDL ripropone l'agevolazione fiscale - già prevista dalla legge di bilancio per il 2023 - che riguarda la possibilità per i soggetti non imprenditori, che hanno intenzione di effettuare nell'anno una cessione di quote sociali, di **rideterminare i valori di acquisto delle partecipazioni** negoziate e non negoziate in mercati regolamentati o in sistemi multilaterali di negoziazione, **e dei terreni** edificabili e con destinazione agricola posseduti alla data del 1° gennaio 2024. Come per il 2023, la rivalutazione è applicabile in presenza di una perizia di stima da cui emerga il valore del bene da rivalutare ed è condizionata al versamento dell'imposta sostitutiva calcolata sul valore rivalutato da perizia. Per l'anno 2024 la misura

dell'imposta sostitutiva è pari al 16%; l'importo può essere rateizzato fino a un massimo di tre rate annuali di pari importo, a decorrere dalla data del 30 giugno 2024 (art. 12).

Il DDL modifica la disciplina del **tax credit cinema**: la percentuale di spesa su cui applicare l'agevolazione per le opere cinematografiche (produzione di film e serie tv) è al 40% ma, in considerazione delle risorse disponibili, l'accesso al credito potrà essere escluso, o prevedere un'aliquota ridotta per imprese non indipendenti o non europee, per esigenze di bilancio o in relazione alle dimensioni di impresa o gruppi di imprese, nonché in relazione a determinati costi eleggibili o soglie di costo eleggibile, ferma rimanendo la misura massima del 40% (art. 14).

Alle imprese di esercizio cinematografico è, contestualmente, riconosciuto un credito d'imposta in misura non inferiore al 20% e non superiore al 40% delle spese complessivamente sostenute per la realizzazione di nuove sale o il ripristino di sale inattive, per la ristrutturazione e l'adeguamento strutturale e tecnologico delle sale cinematografiche, per l'installazione, la ristrutturazione, il rinnovo di impianti, apparecchiature, arredi e servizi accessori delle sale. In favore delle piccole e medie imprese l'aliquota massima potrà essere innalzata fino al 60%.

Al fine di potenziare l'offerta cinematografica e in particolare per favorire le attività e lo sviluppo delle sale cinematografiche, agli esercenti sale cinematografiche è riconosciuto, inoltre, un credito d'imposta nella misura massima del 40% dei costi di funzionamento delle sale cinematografiche, se esercitate da grandi imprese, o nella misura massima del 60% dei medesimi costi, se esercitate da piccole o medie imprese.

Per l'operatività delle sopra elencate misure, occorrerà, comunque, attendere i relativi decreti ministeriali.

Il DDL interviene anche in materia di **plusvalenze** realizzate mediante cessione a titolo oneroso di partecipazioni qualificate in società italiane, realizzate da società ed enti commerciali residenti in uno Stato appartenente all'Unione europea o allo Spazio economico europeo che consente un adeguato scambio di informazioni e siano ivi soggetti ad una imposta sul reddito delle società (art. 16). Nello specifico, viene prevista l'estensione a tali ipotesi del regime di esenzione per le plusvalenze realizzate su partecipazioni (c.d. regime di "*participation exemption* - PEX).

Tra le disposizioni in materia di entrate, si segnala la norma che consente ai soggetti che adottano i principi contabili nazionali di adeguare le esistenze iniziali di **magazzino**, per il periodo di imposta in corso al 30 settembre 2023, mediante l'eliminazione delle esistenze iniziali di quantità o valori superiori rispetto a quelli effettivi o l'iscrizione di quanto precedentemente omesso (art. 20).

L'adeguamento mediante eliminazione comporta: *i*) il pagamento dell'IVA, con aliquota media riferibile al 2023, ad un ammontare determinato applicando al valore eliminato un coefficiente di maggiorazione stabilito con decreto ministeriale; *ii*) il pagamento di una

imposta sostitutiva delle imposte sui redditi e dell'IRAP, nella misura del 18%, da applicare alla differenza tra l'ammontare calcolato per l'adeguamento ai fini IVA ed il valore eliminato.

Osserviamo come la norma, probabilmente mirata a correggere situazioni di sfrido fisiologico del magazzino, potrebbe coprire anche situazioni di potenziali "irregolarità fiscale e contabile". Sarebbero in ogni caso opportuni dei correttivi alla norma per includervi anche il riconoscimento fiscale, dietro pagamento di una imposta sostitutiva, dei plusvalori latenti nel magazzino per coloro che adottano criteri LIFO per la valutazione delle rimanenze.

Diverse disposizioni (art. 23) sono genericamente volte al contrasto all'evasione fiscale e, di fatto, si tratta di misure che si traducono in un esborso aggiuntivo o in una riduzione di liquidità a carico dei contribuenti. In questo coacervo di disposizioni, si segnalano:

- l'incremento della **ritenuta**, dall'8% all'11%, applicata dalle Banche e Poste Italiane Spa sui pagamenti effettuati da persone fisiche per bonifici effettuati a terzi relativi a spese agevolabili (che danno diritto a oneri deducibili o detrazioni d'imposta, c.d. contrasto di interessi). Tale ritenuta è effettuata a titolo di acconto dell'imposta sul reddito sulle società o sulle persone fisiche, dovuta dai soggetti beneficiari di tali bonifici;
- l'incremento dell'aliquota dell'imposta sul valore degli immobili detenuti all'estero (c.d. **IVIE**) dallo 0,76% all'1,06%, nonché l'incremento dell'imposta sul valore delle attività finanziarie (prodotti finanziari, conti correnti e libretti di risparmio detenuti all'estero) detenute all'estero (c.d. **IVAFE**) dal 2 per mille al 4 per mille, limitatamente ai prodotti finanziari detenuti in Stati o territori aventi un regime fiscale privilegiato individuati dal decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 4 maggio 1999;
- una stretta sull'utilizzo in **compensazione orizzontale** dei crediti maturati a titolo di contributi e premi nei confronti, rispettivamente, dell'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale e dell'Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro. Si prevede, altresì, l'esclusione della facoltà di compensare orizzontalmente i propri crediti fiscali per i contribuenti che hanno iscrizioni a ruolo per imposte erariali e relativi accessori o accertamenti esecutivi affidati agli agenti della riscossione per importi complessivamente superiori a 100 mila euro, per i quali i termini di pagamento siano scaduti e siano ancora dovuti pagamenti o non siano in essere provvedimenti di sospensione.

Vale la pena, infine aggiungere che il DDL riconosce ai Comuni capoluogo di città metropolitana che alla data del 31 dicembre 2023 terminano il periodo di risanamento quinquennale (**dissesto**), la facoltà di disporre (art. 80): *i*) un incremento dell'**addizionale comunale** all'**IRPEF** (oggi fissata allo 0,8%, salvo deroghe eccezionali come per Roma Capitale con aliquota massima fissata allo 0,9%), non superiore a 0,4 punti percentuali (portando quindi l'aliquota massima dell'addizionale comunale all'IRPEF all'1,2%); *ii*) un'addizionale comunale sui **diritti di imbarco** portuale e aeroportuale per passeggero non superiore a 3 euro per passeggero.

Le città metropolitane in dissesto, potenzialmente interessate da questi aumenti, sono 6: Catania, Messina, Napoli, Palermo, Reggio Calabria e Torino.

DISPOSIZIONI RELATIVE AL COMPARTO IMMOBILIARE

Il DDL reca, inoltre, diverse disposizioni specificamente dedicate alla tassazione immobiliare (art. 18).

In primo luogo, sono apportate importanti modifiche alla disciplina della cedolare secca sulle locazioni brevi, differenziando in relazione al numero degli immobili locati dal medesimo contribuente nel periodo di imposta.

Per effetto di tali modifiche si applicherà: *i*) un'aliquota pari al 21% nel caso di locazione breve di un solo appartamento per ciascun periodo di imposta; *ii*) un'aliquota pari al 26% nel caso di locazione breve di più di un appartamento fino ad un massimo di quattro appartamenti per ciascun periodo di imposta.

Per coloro che concedono in locazione breve più di quattro appartamenti resta ferma la presunzione di svolgimento di una attività di impresa, con obbligo di apertura della partita IVA e posizione INPS.

Rilevante anche l'intervento sugli obblighi di responsabile di imposta cui sono tenuti i soggetti non residenti nel territorio dello Stato che esercitano attività di intermediazione immobiliare, nonché quelli che gestiscono portali telematici, qualora incassino i canoni o i corrispettivi relativi ai contratti in oggetto. Nel dettaglio sono recepite le indicazioni della sentenza della Corte di Giustizia Europea in merito alla causa sollevata dal gruppo multinazionale AIRBNB verso il nostro Paese (Causa C-83/21), la quale, pur confermando la legittimità della normativa italiana, ha escluso l'obbligo di designazione di un rappresentante fiscale in Italia per i soggetti non residenti aventi una stabile organizzazione in un altro Stato membro (es. Irlanda).

Si segnalano ulteriori interventi relativi alle cessioni di immobili oggetto di interventi rientrati nel novero del c.d. superbonus 110%.

Nel dettaglio si prevede, nei casi di cessione di immobili che hanno beneficiato dell'aliquota pari al 110% per interventi di efficientamento energetico e di messa in sicurezza con il sismabonus, entro i 10 anni dal termine degli interventi agevolati (c.d. periodo di sorveglianza), la tassazione della **plusvalenza** in capo al soggetto cedente con aliquota pari al 26% (attualmente le plusvalenze da cessione di immobili costruiti o acquistati da più di 5 anni non sono soggette ad alcun prelievo). Sono esclusi gli immobili acquisiti per successione e quelli che siano stati adibiti ad abitazione principale del cedente o dei suoi familiari per la maggior parte dei dieci anni antecedenti alla cessione. Si modificano, inoltre, le modalità di determinazione della **base imponibile** per calcolare la plusvalenza, intervenendo, in particolare, sui costi sostenuti: essi saranno totalmente indeducibili per i primi cinque anni e deducibili al 50% a decorrere dal sesto anno.

L'intento della norma è quello di colpire gli interventi di messa a nuovo e rivendita effettuati con intento speculativo. Vale, tuttavia, la pena evidenziare che si tratta di un ulteriore irrigidimento normativo di discipline interessate, in questi ultimi anni, da continui ritocchi e restrizioni.

Sul punto, in vista dell'imminente scadenza al 31 dicembre 2023 per la conclusione degli interventi sui condomini eseguiti con il superbonus con aliquota pari al 110%, e nell'attesa di una revisione organica della disciplina di tali *bonus*, si segnala la necessità di intervenire con una proroga di tale aliquota (interessata, nei prossimi anni, da un *decalage*) per gli interventi che mostrino un concreto avanzamento dei lavori, sempre che trattasi di interventi "trainanti" e "trainati", già avviati al 17 febbraio 2023 (per i quali operano ancora la cessione del credito e lo sconto in fattura).

Ciò anche alla luce del mancato avvio della piattaforma di cessione dei crediti, annunciata dal Governo come soluzione al problema dei "crediti incagliati" e che lascia irrisolta la grave situazione nella quale si trovano le imprese che non riescono a smobilizzare i crediti d'imposta. Sarebbe, quindi, necessaria una proroga per i cantieri che hanno già realizzato una congrua percentuale dei lavori al 31 dicembre 2023.

ASSICURAZIONE OBBLIGATORIA PER CALAMITÀ NATURALI ED EVENTI CATASTROFALI

Come anticipato in premessa, il DDL, destando perplessità, incertezze interpretative e forti preoccupazioni, introduce l'obbligo, per tutte le imprese con sede legale in Italia e per quelle che hanno sede legale all'estero con una stabile organizzazione in Italia, di stipulare, entro il 31 dicembre 2024, una **polizza assicurativa a copertura dei danni direttamente causati da calamità naturali ed eventi catastrofici** (vale a dire: sismi, alluvioni, frane, inondazioni ed esondazioni) a terreni e fabbricati, impianti e macchinari, attrezzature industriali e commerciali (art. 24).

L'obbligo non si applica alle imprese i cui beni immobili risultano gravati da abuso edilizio o costruiti in carenza delle autorizzazioni previste, ovvero gravati da abuso sorto successivamente alla data di costruzione e alle imprese agricole, per le quali è già previsto un Fondo a copertura dei danni catastrofici.

Dell'eventuale inadempimento di tale obbligo da parte delle imprese si terrà conto nell'assegnazione da parte dello Stato di contributi, sovvenzioni o agevolazioni pubbliche, comprese quelle previste a ristoro dei danni causati da eventi calamitosi e catastrofici.

La norma prevede inoltre che le imprese di assicurazione offrano la copertura alle imprese con l'applicazione di premi proporzionali al rischio e con un eventuale scoperto (o franchigia) che non deve superare il 15% del valore del danno.

Il rischio assicurato può essere assunto sia direttamente da parte della singola impresa di assicurazione, sia in coassicurazione o in forma consortile da consorzi registrati presso la Consap e approvati dall'IVASS.

Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze e del Ministro delle imprese e del made in Italy, potranno essere stabilite ulteriori modalità attuative e operative degli schemi di assicurazione.

La disposizione prevede l'obbligo a contrarre per le compagnie di assicurazione e stabilisce che il rifiuto o l'elusione da parte delle stesse compagnie di tale obbligo, incluso il rinnovo della polizza, è punito dall'IVASS con una sanzione amministrativa pecuniaria di importo compreso tra 200 mila e 1 milione di euro.

Il DDL prevede poi che SACE possa concedere, a condizioni di mercato, a favore di assicuratori e riassicuratori, una copertura fino al 50% degli indennizzi eventualmente dovuti a fronte del verificarsi degli eventi di danno previsti nei contratti.

Su tale copertura di SACE, che non può essere superiore a 5 miliardi di euro per ciascuno degli anni dal 2024 al 2026, è accordata di diritto la garanzia dello Stato. Va, tuttavia, rilevato che la norma prevede che gli impegni assunti dallo Stato a copertura della misura in commento, sono computati ai fini della verifica del rispetto del limite di cui al primo periodo dell'articolo 55, comma 9.

Per le finalità della norma è prevista la costituzione di una sezione speciale, all'interno del Fondo costituito con il DL n. 23/2020 (DL Liquidità) - per la copertura delle garanzie concesse da SACE sui finanziamenti erogati prima per la crisi Covid e poi per la crisi russo-ucraina - con una dotazione iniziale pari a 5 miliardi, che sarà alimentata con le risorse finanziarie versate dalle imprese di assicurazione a titolo di remunerazione della copertura, al netto delle commissioni trattenute da SACE per l'acquisizione, gestione, ristrutturazione e recupero degli impegni connessi alle coperture.

La misura in esame, come dimostrano anche gli eventi che hanno duramente colpito la Regione Toscana negli ultimi giorni, affronta un tema di cruciale importanza, in considerazione soprattutto della crescente frequenza e rilevanza di eventi legati al cambiamento climatico e della necessità, in caso di calamità naturali ed eventi catastrofali, di assicurare la continuità operativa del sistema produttivo e, contestualmente, contenere l'impatto a carico della fiscalità generale derivante dagli oneri della ricostruzione e dal ristoro dei danni subiti dalle imprese.

Tuttavia, la formulazione della norma - che contiene aspetti che generano incertezze interpretative - i tempi previsti per l'entrata in vigore dell'obbligo e l'indisponibilità di dati pubblici in merito all'ammontare complessivo dei rischi da assicurare destano, come detto, forti preoccupazioni.

In via preliminare, va osservato che la norma rinvia a un decreto del MEF di concerto con il MIMIT, ma prevede tale provvedimento solo in via eventuale e al fine di stabilire ulteriori

modalità attuative e operative degli schemi di assicurazione. Si ritiene, invece, che un decreto attuativo sia necessario ai fini dell'entrata in vigore della norma e che lo stesso dovrebbe essere emanato sentite l'IVASS e le organizzazioni maggiormente rappresentative delle imprese soggette all'obbligo e delle compagnie di assicurazione. Al decreto dovrebbe essere rinviata la fissazione di aspetti di dettaglio, quali, ad esempio, la definizione delle franchigie che eventualmente potrebbero essere lasciate alla contrattazione tra imprese e compagnie, pur nell'ambito di uno schema tipo e ferma la necessità di una verifica del loro livello.

Va poi rilevata l'assenza di meccanismi, diversi da quelli di mercato, volti a contenere il prezzo delle polizze, anche valorizzando la presenza della garanzia di SACE. Garanzia il cui ruolo dovrebbe essere quello di ridurre, attenuando il rischio in capo agli assicuratori, il premio delle polizze e la cui congruità ed efficacia ai fini del contenimento dei costi per le imprese va però valutata in base all'ammontare dei rischi complessivi da assicurare – sui quali, come detto, mancano dati – e alla capacità di riassicurare tali rischi sui mercati globali. In proposito, ANIA ha peraltro evidenziato come, con l'attuale formulazione della norma, sarebbe estremamente difficile, se non impossibile, per le compagnie italiane reperire, anche sui mercati internazionali, la capacità assicurativa necessaria per garantire un rischio potenzialmente illimitato. Infine, occorre ricordare che la garanzia è prevista solo per 3 anni.

La preoccupazione è che i premi per le polizze, soprattutto in assenza di misure preventive adottate dalle imprese e in territori particolarmente esposti a rischi ambientali e sismici, siano fissati a livelli troppo elevati, con il rischio di generare tensioni sulle imprese - che si aggiungerebbero alle tensioni di liquidità già in essere per via dell'attuale livello dei tassi di interesse - e interruzioni nelle catene di fornitura.

Ciò spiazzerebbe peraltro il necessario processo, oggi in corso nel sistema industriale, teso a realizzare interventi di prevenzione finalizzati a proteggere le imprese dai rischi legati a catastrofi naturali e a eventi connessi al cambiamento climatico.

Al fine di contenere il livello dei premi stessi si potrebbe, altresì, valutare un trattamento fiscale di favore, anche relativo all'imposta sui premi delle assicurazioni.

L'affermarsi nelle imprese di una solida cultura assicurativa e della prevenzione dai rischi è un obiettivo al quale tendere. Tuttavia, l'introduzione di un qualsivoglia obbligo ad assicurarsi non può che avvenire all'esito di un processo che, partendo dalla valutazione dei rischi, comprenda un programma di investimenti da parte delle imprese tesi a ridurre i danni derivanti da calamità naturali ed eventi catastrofici, riducendo il rischio di interruzione di attività.

Tali investimenti, come detto in precedenza, vanno promossi e sostenuti attraverso un piano di incentivi dedicato, anche finanziato attraverso il PNRR, in analogia con quanto previsto per il Piano Transizione 5.0. A tali investimenti privati, soprattutto considerata la crescente

frequenza e intensità di fenomeni atmosferici legati al cambiamento climatico, devono associarsi investimenti pubblici volti a mettere in sicurezza il territorio nazionale.

Alla luce delle considerazioni sopra riportate, si ritiene necessario avviare un confronto tra Governo, IVASS e Associazioni di rappresentanza di imprese e compagnie di assicurazione, finalizzato a definire un percorso condiviso, fondato su solide e rigorose analisi quantitative, che porti, in tempi ragionevoli, con sufficiente gradualità e a condizioni congrue, a definire le misure da adottare al fine di accrescere il livello di protezione delle imprese dai rischi ambientali e catastrofici, anche attivando i segmenti globali del mercato assicurativo.

SANITÀ

In materia di sanità, è condivisibile la previsione del DDL che incrementa il livello di **finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale** di 3 miliardi per il 2024, 4 per il 2025 e 4,2 per il 2026, che, in termini di indebitamento netto, pesano per 1,9 miliardi di euro per il 2024, 2,8 per il 2025 e 2,9 per il 2026 (art. 41).

Positiva risulta anche la **rideterminazione dei tetti della spesa farmaceutica** (art. 43). Infatti, il tetto della spesa farmaceutica per acquisti diretti è rideterminato nella misura dell'8,5% (dal 8,30%) a decorrere dall'anno 2024, il tetto della spesa farmaceutica convenzionata è, invece, rideterminato nel valore del 6,8% (dal 7%) a decorrere dal medesimo anno. Confermato il valore percentuale del tetto per acquisti diretti di gas medicinali (ATC V03AN) previsto dalla legge di bilancio per il 2019 e pari allo 0,20%. Condivisibile, inoltre, l'aggiornamento del prontuario della continuità assistenziale ospedale-territorio e le modifiche al sistema di remunerazione delle farmacie per il rimborso dei farmaci erogati in regime di Servizio sanitario nazionale (art. 44) in quanto non prevede distinzione tra prodotti originator e generici.

Il DDL interviene, inoltre, sul **tetto di spesa per gli acquisti di prestazioni sanitarie da privati** e, facendo salvo l'equilibrio economico e finanziario del servizio sanitario regionale, incrementa il limite di spesa previsto dal DL 95/2012 di 1 punto percentuale per l'anno 2024, di 3 punti percentuali per l'anno 2025 e di 4 punti percentuali a decorrere dall'anno 2026 (art. 46). Inoltre, le Regioni possono avvalersi di una quota non superiore allo 0,4% del livello di finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard al fine di abbattere le **liste di attesa** tramite l'incremento della tariffa oraria dei medici ed il coinvolgimento delle strutture sanitarie private in deroga al tetto di spesa definito dal DL 95 del 2012 (art. 45). Entrambe le misure sono da considerarsi positive.

Sono previste, inoltre, positive misure in materia di **finanziamento per aggiornamento dei LEA** (art. 48) e in materia di **potenziamento del Servizio Sanitario Nazionale e dell'Assistenza Territoriale** (art. 50). La prima misura vincola, per consentire l'aggiornamento dei LEA previsto dalla legge di bilancio 2016 e definiti nel Decreto del

Presidente del Consiglio dei Ministri 12 gennaio 2017, una quota pari a 50 milioni di euro per l'anno 2024 e una quota pari a 200 milioni di euro a decorrere dall'anno 2025, a valere sul livello del finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard cui concorre lo Stato. La seconda incrementa la spesa massima autorizzata dalla legge di bilancio 2022 per il personale dipendente necessario al potenziamento dell'assistenza sanitaria territoriale in misura pari a 250 milioni di euro per il 2025 e di 350 milioni di euro a decorrere dal 2026 a valere sul finanziamento del Servizio sanitario nazionale.

Si segnala, tuttavia, la mancanza di disposizioni in materia di *payback* per il settore dei dispositivi medici.

CRESCITA E INVESTIMENTI - MISURE PER LE IMPRESE

Anticipando l'esito della conversione del DL n. 124/2023 (DL Sud), il DDL riscrive - contestualmente abrogando la corrispondente disposizione del decreto-legge attualmente all'esame in seconda lettura del Senato - il comma 6 della norma sul **credito d'imposta ZES Unica**, recante gli oneri finanziari della misura, confermandone invece la disciplina sostanziale (art. 52).

In particolare, rispetto al testo normativo del DL Sud, il DDL determina il limite massimo di spesa per lo strumento, che, a differenza del decreto-legge che rimandava a un successivo decreto ministeriale, il DDL fissa in 1,8 miliardi di euro per il solo anno 2024.

Al riguardo, come già evidenziato da Confindustria, appaiono critici sia la previsione di una durata solo annuale dell'incentivo, che quella di un ammontare di risorse massimo, terminate le quali non verrebbe più corrisposto. Desta perplessità anche la previsione di una taglia minima degli investimenti agevolabili, pari a 200.000 euro, senza distinzioni legate alle dimensioni d'impresa. Ne comprendiamo la ratio, ma riteniamo che, per una maggiore efficacia della misura, sarebbe opportuno riproporzionare tale soglia, anche in funzione delle dimensioni di impresa, considerate, peraltro, le caratteristiche del tessuto produttivo cui l'incentivo è rivolto. Inoltre, andrebbe chiarito che, ai fini dell'accesso al nuovo credito d'imposta ZES, l'acquisizione di beni immobili strumentali all'investimento possa avere ad oggetto anche immobili non nuovi. Parallelamente, sarebbe opportuno considerare lo stesso principio valido anche per il credito ZES attualmente in vigore. Si tratta di profili già evidenziati nell'ambito dell'iter parlamentare di conversione del DL Sud e che auspichiamo possano essere risolti in sede di approvazione del presente DDL.

In ogni caso, e anche nell'ottica di verificare l'adeguatezza della dotazione finanziaria prevista, riteniamo indispensabile la rapida definizione del nuovo Piano strategico per la ZES Unica e auspichiamo, a tal fine, un tempestivo coinvolgimento di Confindustria.

Il DDL prevede poi il rifinanziamento di:

- **contratti di sviluppo**, per 190 milioni per il 2024 e 210 milioni per il 2025 (che, in termini di indebitamento netto, pesano per 60 milioni nel 2024, 180 milioni nel 2025 e 50 nel 2026). Si tratta di un intervento di rilievo, considerata la centralità dei contratti di sviluppo nel contesto delle misure di politica industriale;
- **nuova Sabatini**, per 100 milioni per il 2024. Tale stanziamento si aggiunge a quello di 50 milioni disposto dal DL Anticipi (145/2023), per un totale di 150 milioni destinati a una misura che, contenendo gli oneri finanziari delle imprese, svolge un ruolo strategico in questa fase di forte aumento dei tassi d'interesse;
- **Fondo crescita sostenibile**, per 110 milioni per il 2024 e 220 milioni per il 2025, che, in termini di indebitamento netto, pesano per 40 milioni nel 2024, 70 milioni nel 2025 e 50 nel 2026 (art. 54).

Come sottolineato in precedenza, occorrerà valutare la congruità delle risorse stanziare rispetto al fabbisogno effettivo di tali misure.

Inoltre, in tema di patrimonializzazione delle imprese (si tratta, come già visto, di una delle lacune della Manovra), va messo in evidenza che il DDL non prevede la proroga e il rifinanziamento del **credito d'imposta per la quotazione delle PMI**, che rappresenta una misura strategica per favorire l'accesso delle imprese al mercato dei capitali dato che interviene su uno dei fattori che maggiormente scoraggiano l'accesso al mercato dei capitali pubblici da parte delle imprese. L'agevolazione andrebbe poi resa strutturale ed estesa anche alle mid cap (intese come imprese con numero di dipendenti fino a 499), ferma la necessità, in tal caso, di intervenire sulle regole europee in materia di Aiuti di Stato, estendendo loro alcuni regimi di aiuto (in particolare, quelli concessi ai sensi del Regolamento Generale di Esenzione, GBER).

Si ribadisce, infine, la mancanza di misure dirette a sostenere gli investimenti in R&S e, tra queste: il rafforzamento delle aliquote per il credito d'imposta R&S e le risorse per il finanziamento degli accordi di innovazione gestiti dal MIMIT.

DISPOSIZIONI IN MATERIA DI GARANZIE

Il DDL interviene in modo significativo sulle garanzie SACE, rifinanziando, per il 2024, SACE "Green" - che può fare affidamento sulle risorse presenti al 31 dicembre 2023 sul conto di tesoreria fino a oggi utilizzato con un tetto massimo agli impegni pari a 3 miliardi - e introducendo un nuovo regime di intervento (art. 55).

In particolare, si prevede che SACE possa concedere, fino al 31 dicembre 2029, garanzie a condizioni di mercato a copertura di finanziamenti a grandi imprese per investimenti nei settori delle infrastrutture (anche sociali), dei servizi pubblici locali, dell'industria e relativi a processi di transizione sostenibile e digitale. In particolare, tali garanzie di SACE:

- possono essere rilasciate in favore di BEI, CDP, banche, istituzioni finanziarie nazionali e internazionali e altri soggetti abilitati all'esercizio del credito in Italia e possono riguardare finanziamenti sotto qualsiasi forma (inclusi portafogli) concessi alle imprese;
- possono essere rilasciate in favore di imprese di assicurazione nazionali e internazionali, autorizzate all'esercizio in Italia del ramo credito e cauzioni in relazione a fidejussioni, garanzie e altri impegni di firma, nonché in favore di sottoscrittori di prestiti obbligazionari, cambiali finanziarie, titoli di debito e altri strumenti finanziari partecipativi e non convertibili anche di rango subordinato;
- sono concesse per una durata massima di 25 anni e per una percentuale massima di copertura pari al 70%, o pari al 60%, ove rilasciate in relazione a fidejussioni, garanzie e altri impegni di firma, che le imprese sono tenute a prestare per l'esecuzione di appalti pubblici e l'erogazione degli anticipi contrattuali ai sensi della pertinente normativa di settore, o pari al 50% nel caso di esposizioni di rango subordinato;
- nel caso di portafogli di finanziamenti, la percentuale massima di copertura di ciascuna tranche, è pari al 50%, o al 100% qualora nella tranche sia incluso non più del 50% di ciascun finanziamento, fermo restando che per le tranche più rischiose ("junior" o "mezzanine") il relativo spessore non può in ogni caso superare il 15% dell'importo nominale complessivo del portafoglio e la percentuale massima di copertura è pari al 50%.

Gli impegni derivanti dall'attività di garanzia sono assunti da SACE nella misura del 20% e dallo Stato nella misura dell'80% del capitale e degli interessi di ciascun impegno. Gli impegni di SACE debbono essere coerenti con un piano annuale di attività (che definisce l'ammontare previsto di operazioni da assicurare, suddivise per aree geografiche e macro-settori tematici), e con un sistema dei limiti di rischio approvati dal CIPESS su proposta del MEF.

Per il 2024, il limite massimo degli impegni che SACE può assumere è fissato in 10 miliardi di euro.

L'attività di SACE è inoltre assistita dalla garanzia di ultima istanza dello Stato ed è previsto che gli impegni complessivamente assunti dallo Stato per concedere garanzie ai sensi dell'articolo 55 del DDL non possono superare l'importo complessivo massimo di 60 miliardi, tenuto conto degli impegni, tempo per tempo in essere, già assunti da SACE a valere sulle disponibilità del fondo introdotto dal DL Liquidità (DL 23/2020), il cui limite di impegno massimo è fissato annualmente dalla legge di bilancio. Ai fini del raggiungimento di tale limite si considerano anche gli impegni assunti da SACE a copertura di assicuratori e riassicuratori per le polizze obbligatorie concesse alle imprese a copertura dei danni direttamente causati da calamità naturali ed eventi catastrofici ai sensi dell'art. 24 del DDL.

Il DDL prevede, inoltre, che le garanzie vengono concesse da SACE previa istruttoria svolta in linea con le migliori pratiche del settore bancario e assicurativo, ivi inclusa la previa

valutazione dell'idoneità di tali garanzie a generare elementi di addizionalità (al superamento di determinate soglie è necessaria l'autorizzazione del MEF). Riguardo al prezzo della garanzia, il DDL stabilisce che sia SACE a determinare i premi a titolo di remunerazione delle garanzie in linea con le caratteristiche e il profilo di rischio delle operazioni sottostanti, tenendo conto della loro natura e degli obiettivi dalle stesse conseguiti.

Le modalità operative ai fini della assunzione e gestione delle garanzie, della loro escussione e del recupero dei crediti, nonché la documentazione necessaria ai fini del rilascio delle garanzie, inclusi i rimedi contrattuali previsti in relazione all'inadempimento da parte del soggetto garantito agli impegni previsti, sono anch'essi stabiliti da SACE.

Nel complesso, la misura appare di rilievo, anche considerata la prospettiva di lungo periodo e la possibilità di attrarre investitori. La stessa potrà tuttavia valutarsi in concreto solo nel corso della sua effettiva operatività e una volta definito il quadro completo delle modalità operative a seguito delle scelte compiute da SACE, a partire dalla declinazione del principio di addizionalità previsto dalla norma, concetto che appare legato a interventi agevolativi più che a interventi a condizioni di mercato.

Fermo quanto sopra, va sottolineato che si tratta di un intervento dedicato alle grandi imprese e appunto a condizioni di mercato. Resta pertanto la necessità e l'urgenza – in particolare nell'attuale fase caratterizzata da tassi elevati, dalla prospettiva di tensioni di liquidità legate all'esaurimento della liquidità in eccesso presso le imprese e dalla necessità di sostenere nuovi investimenti – di un intervento più incisivo in materia di garanzie, riferito soprattutto alle PMI e alle mid cap.

In proposito, per quanto concerne le garanzie prestate SACE, si dovrebbe valutare l'opportunità, in caso di proroga del Quadro Temporaneo sugli aiuti (QT), di una conseguente proroga dell'attuale misura SupportItalia, anche al fine di offrire alle grandi imprese garanzie per finanziamenti fino a 8 anni alle condizioni agevolate previste dallo stesso QT. A tal fine si dovrebbe in particolare valutare se il prezzo di mercato che sarà fissato per il nuovo intervento di SACE disciplinato dall'art. 55 sia superiore a quello attualmente previsto da SupportItalia.

Occorre poi intervenire sul Fondo di Garanzia per le PMI, per confermarne e potenziarne il ruolo a supporto delle imprese italiane. Come anticipato in premessa, l'assenza di un simile intervento è tra le principali lacune del DDL, che si limita, nel rispetto della normativa vigente, a individuare il limite massimo di impegni assumibili da Fondo, che tra garanzie in essere e nuove concessioni nel 2024 potrà arrivare fino a un massimo, da ritenersi congruo, di 200 miliardi (art. 91, comma 6).

Oltre a ciò, anche considerando che il 31 dicembre 2023 scadrà il regime speciale di intervento del Fondo nell'ambito del QT, è però necessario intervenire con decisione sulle regole di funzionamento del Fondo stesso per evitare che dal 1° gennaio 2024 si riduca

l'importo massimo garantito e torni in vigore la riforma introdotta nel 2019 che risulta eccessivamente complessa e non adeguata a supportare le imprese nella congiuntura attuale.

In particolare, anche considerando che il Fondo dispone di risorse sufficienti a potenziarne l'operatività, occorre:

- prevedere che il Fondo continui a garantire le imprese per importi massimi garantiti fino a 5 milioni (evitando dunque che l'importo garantito scenda a 2,5 milioni). Ma tale importo, soprattutto nell'ipotesi di una proroga del QT, andrebbe innalzato anche fino a 10 milioni; tale innalzamento rileverebbe anche ai fini della copertura di portafogli di obbligazioni emesse da PMI e mid cap (*basket bond*) rappresentando peraltro un'importante misura tesa a promuovere l'accesso delle imprese a fonti finanziarie alternative. In ogni caso, è essenziale definire, concludendo tempestivamente il confronto in corso con la DG Concorrenza della Commissione europea, il metodo di calcolo degli aiuti sotto forma di garanzia di importo superiore a 2,5 milioni di euro;
- prevedere coperture di garanzia elevate – 80% per gli investimenti e non sotto il 60% per la liquidità – svincolando del tutto la percentuale di garanzia da tipologia di operazione e livello rischiosità dell'impresa.
- tornare ad estendere la platea delle imprese beneficiarie della garanzia del Fondo alle mid cap (imprese con numero di dipendenti fino a 499).

Si dovrebbe poi prevedere la gratuità della garanzia, almeno per le imprese più piccole e in questa fase di tassi elevati, ed eliminare la commissione di mancato perfezionamento.

ULTERIORI MISURE PER GLI INVESTIMENTI

Intervenendo sull'art. 26 del DL n. 50/2022, il DDL (art. 57) rifinanzia il **Fondo per la prosecuzione delle opere pubbliche**, contestualmente rinviando di un anno, fino al 31 dicembre 2024, l'applicazione dell'utilizzo dei prezzi aggiornati ai lavori in corso con il riconoscimento del 90% degli eventuali maggiori costi sostenuti dalle imprese e contabilizzate dal direttore dei lavori. Viene, inoltre, previsto anche il rifinanziamento del Fondo di prosecuzione delle opere pubbliche, con cui si alimenta il meccanismo di riconoscimento degli extracosti alle imprese, con 200 milioni in più per il 2024 e un nuovo stanziamento di 100 milioni per il 2025. Al riguardo, come più volte ribadito da Confindustria, sarebbe necessario prevedere analoghi stanziamenti anche ai fini del riconoscimento dei maggiori costi sostenuti dagli operatori economici nell'ambito degli appalti di servizi e forniture.

Il DDL facoltizza l'INAIL a destinare quota delle risorse per gli **investimenti immobiliari** alla realizzazione e all'acquisto di immobili per le esigenze di ammodernamento delle strutture sanitarie e di ampliamento della rete sanitaria territoriale (art. 59).

Posto che si tratta di investimenti a reddito, distolti temporaneamente dalle finalità di copertura delle riserve tecniche calcolate secondo logiche attuariali, occorre che la norma preveda espressamente la garanzia di un adeguato ritorno economico, rappresentato da una redditività dell'investimento almeno pari al tasso di attualizzazione delle rendite. Diversamente, l'investimento riduce le risorse a garanzia delle riserve tecniche, necessarie per garantire, nel lungo periodo, le prestazioni agli assicurati INAIL.

A seguito della riduzione del c.d. canone RAI per il 2024 (da 90 a 70 euro), il DDL riconosce alla RAI-Radiotelevisione italiana S.p.A. un contributo pari a 430 milioni di euro per l'anno 2024 (art. 8).

Il credito d'imposta riconosciuto alle imprese editrici di quotidiani e di periodici con il DL Rilancio (188/2020) è disposto anche per gli anni 2024 e 2025 nella misura del 30% delle spese sostenute, rispettivamente negli anni 2023 e 2024, entro il limite di 60 milioni di euro per ciascun anno, che costituisce limite massimo di spesa (art. 62). Inoltre, al fine di razionalizzare l'impiego delle risorse finanziarie del **Fondo unico per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione**, viene affidato a un successivo DPCM la ridefinizione dei criteri per l'erogazione dei contributi, a valere su tale Fondo, a sostegno del settore dell'editoria e dell'informazione.

Tra i vari criteri di accesso, si segnala la previsione che subordina l'ammissione ai sopracitati contributi alla corresponsione ai giornalisti di una retribuzione non inferiore alla soglia minima stabilita nel CCNL del comparto giornalistico. Tale disposizione mal si concilia con il principio della libertà sindacale e presuppone l'individuazione, a monte, di un contratto collettivo per il settore.

ULTERIORI MISURE IN MATERIA DI CALAMITÀ ED EMERGENZE

Riproponendo lo schema delle precedenti leggi finanziarie degli anni passati, anche il DDL proroga, di un ulteriore anno, **lo stato di emergenza, dichiarato nel 2012 nei territori della Lombardia ed Emilia-Romagna** colpiti dal sisma (art. 72). Vengono, inoltre introdotte delle disposizioni per assicurare la continuità delle strutture commissariali e, contestualmente, incrementare la dotazione finanziaria. Ferma restando la necessità di tali previsioni, è del tutto evidente come l'attuale assetto normativo mostri dei limiti di efficienza che ne impongono un ripensamento. Se da un lato, infatti, occorre garantire un veloce ritorno alle regole ordinarie, è indispensabile distinguere le fasi dell'emergenza da quella della ricostruzione/ripartenza economica.

IL DDL interviene, inoltre, anche in favore dei **territori colpiti, nel 2023, dagli eventi alluvionali** verificatisi nei territori delle Regioni Emilia-Romagna, Toscana e Marche, prevedendo che l'erogazione dei contributi per la ricostruzione privata sia effettuata direttamente dal Commissario straordinario, nei limiti di 40.000 euro se destinati a soggetti esercenti attività economiche, produttive e sociali (art. 73).

I contributi di ammontare superiore potranno essere erogati anche tramite un finanziamento bancario agevolato, il cui importo è definito sulla base di stati di avanzamento relativi alla esecuzione dei lavori, alle prestazioni di servizi ed alle acquisizioni di beni necessari alla esecuzione degli interventi ammessi a contributo. Tale finanziamento, che può avere durata massima di 25 anni e un importo massimo fino a 700 milioni, è assistito dalla garanzia dello Stato.

Nella norma è inoltre previsto che, in caso di accesso al finanziamento agevolato, il beneficiario matura un credito di imposta, fruibile esclusivamente in compensazione. Riguardo a quest'ultimo aspetto, manca una disposizione che attesti – così come previsto in passato per analoghe misure di sostegno alle imprese colpite da eventi calamitosi – la possibilità per l'impresa beneficiaria di cedere il credito di imposta maturato alla banca. Tale previsione è necessaria al fine di consentire alle imprese danneggiate, anche quelle che non hanno sufficiente capienza fiscale, di poter beneficiare pienamente del contributo pubblico. Si segnala, inoltre, l'opportunità di estendere la misura anche ai territori della Toscana colpiti dagli eventi alluvionali di novembre 2023.

REVISIONE DELLA SPESA

Il DDL impone una *spending review* a tutti i livelli organizzativi dello Stato, compresi gli enti locali, introducendo tagli lineari, dal 2024 e fino al 2028: in particolare, le Regioni sono chiamate a un taglio da 350 milioni l'anno, seppur escludendo le voci diritti sociali e salute, i Comuni dovranno ridurre le spese di 200 milioni l'anno mentre le Province di 50 milioni (art. 88).

In proposito, va considerato che, oltre ai tagli lineari, occorrerà considerare gli ulteriori oneri che gli enti locali, che da anni hanno portato la leva fiscale ai massimi, dovranno sostenere nei prossimi anni, specie per far fronte all'aumento della spesa per le retribuzioni dei propri dipendenti.

Inoltre, il DDL prevede l'istituzione, presso il MEF, di una Commissione composta da esperti al fine di procedere a valutare i parametri e i criteri da utilizzare, dal 2027, per la rivalutazione (sulla base dell'indice del costo della vita, anche considerando a tali fini il deflatore del PIL) delle prestazioni di carattere previdenziale e sociale.