



CONFINDUSTRIA

Commissioni Congiunte Bilancio  
Senato della Repubblica  
Camera dei Deputati

Disegno di Legge di Bilancio  
2020

11 novembre 2019

Audizione Parlamentare



CONFINDUSTRIA

Bilancio di previsione dello Stato  
per l'anno finanziario 2020 e  
bilancio pluriennale per il triennio  
2020-2022

A cura di:

**Marcella Panucci**

*Direttore Generale di Confindustria*

Illustri Presidenti, Onorevoli Senatori e Deputati,

Vi ringrazio per averci invitato a illustrare le nostre valutazioni sulla Manovra di bilancio.

## 1. Quadro macroeconomico e valutazioni generali

La situazione congiunturale vede ancora l'Italia in bilico tra ripresa e recessione.

**La nostra economia è stagnante.** La variazione del PIL acquisita per quest'anno è ferma allo 0,2%. Tra i Paesi avanzati, l'Italia è quello che cresce meno, come evidenziano le stime più recenti del Fondo Monetario Internazionale e della Commissione europea. Quest'ultima prevede ormai per l'Italia il ristagno nel 2019 e una variazione di appena lo 0,4% nel 2020.

Diversi fattori incidono in negativo sulla crescita: (i) il rallentamento dell'economia tedesca, specie nel settore automotive, più profondo e duraturo delle attese, che sta avendo importanti ricadute sulla produzione dell'industria italiana, considerati i forti legami tra le manifatture dei due Paesi; (ii) la fiducia, già su livelli molto ridotti, continua a scendere, spingendo imprese e famiglie a una gestione più parsimoniosa dei bilanci; (iii) un minor apporto sui consumi per effetto del Reddito di cittadinanza rispetto a quanto stimato dal Governo.

### **La domanda interna è l'anello debole dell'economia italiana.**

I consumi delle famiglie sono fiacchi da oltre un anno. Su di essi pesa l'aumento della propensione al risparmio, fenomeno sottolineato da tempo e attribuibile alla scarsa fiducia sulle prospettive future.

Gli investimenti privati restano fortemente condizionati dal calo delle attese delle imprese sulla domanda, sia interna sia estera; quelli pubblici continuano a non essere finanziati in misura adeguata e, anche laddove le risorse sono disponibili, risultano ancora bloccati. Solo nel Mezzogiorno ci sono progetti per infrastrutture di trasporto finanziati per oltre 40 miliardi di euro; il Fondo Sviluppo e Coesione presenta residui di spesa per 26 miliardi.

E proprio nelle **regioni meridionali** i segnali di frenata sono particolarmente evidenti: l'aumento dei ritardi di pagamento delle fatture tra privati, un inizio di peggioramento del rating creditizio delle PMI, la ripresa della Cassa integrazione, l'aumento dei fallimenti e delle chiusure volontarie tra le PMI di capitali: segnali che trovano conferma nelle recenti previsioni SVIMEZ, che indicano una riduzione del PIL dello 0,2% nel 2019, prefigurando quindi un Sud in recessione, e una debolissima ripresa nel 2020 (+0,2%).

È in gioco non solo la ripresa economica, ma anche la coesione nazionale: il **gap tra Nord e Sud** è ancora troppo elevato. Mentre il PIL del Centro-Nord ha quasi recuperato i livelli pre-crisi, quello del Sud è ancora del 10% inferiore; rispetto al 2008, nel Centro-Nord ci sono 437 mila occupati in più, nel Sud quasi 300 mila in meno.

Eppure, nonostante queste difficoltà, **vi sono segnali che indurrebbero a previsioni più favorevoli** sulla capacità del Paese di imboccare il sentiero di una ripresa robusta.

La **politica monetaria** della BCE e un Governo che ha, tra i suoi tratti costitutivi, una maggiore vocazione al **dialogo con l'Europa**, hanno permesso un consistente calo dei tassi di interesse.

Il calo dei tassi favorisce l'attività economica, in quanto agevola il credito e determina risparmi importanti sulla spesa per interessi sul debito pubblico, stimabili in 3 miliardi di euro nel 2019 e ulteriori 3,8 nel 2020<sup>1</sup>. In ottobre il rendimento del BTP decennale è rimasto ai minimi storici, raggiunti a settembre (in media a 0,92%), e l'indagine qualitativa della Banca d'Italia segnala che nel 3° trimestre le condizioni di accesso sono state allentate, seppur ancora di poco.

Tuttavia, in presenza di fattori di incertezza sugli sviluppi di politica economica, nonché di un quadro internazionale meno favorevole, il migliore accesso al credito fatica a tradursi in maggiori investimenti.

Tra le note positive, vi è altresì che le imprese italiane sono state capaci di migliorare ulteriormente la loro **performance sui mercati internazionali**, a dispetto dei venti di guerra commerciale. Anche le esportazioni meridionali sono cresciute nel 2018 (+5,5%), portando il Mezzogiorno a 50 miliardi di merci esportate. Il nostro export ha sostenuto il prodotto nazionale e il reddito degli italiani nei primi trimestri dell'anno. Tuttavia, in assenza di politiche che creino un ambiente favorevole agli investimenti, la dinamica della produttività manifatturiera e, dunque, la competitività dei nostri esportatori sarà messa a dura prova. Segnali negativi su questo versante già si intravedono.

La fragilità dell'economia italiana e le limitate risorse a disposizione ci hanno indotto a un **approccio "responsabile" nel percorso di avvicinamento alla Manovra**. Eravamo e siamo convinti che l'obiettivo debba essere di assicurare un rientro lento ma costante del rapporto debito/PIL perseguendo, al contempo, politiche efficaci per aumentare il tasso di crescita. Per questo, ci siamo orientati nel senso di contenere le aspettative, puntando su politiche in grado di attivare risorse già stanziare e auspicando, al contempo, l'avvio di un piano di medio termine per la riduzione del debito pubblico e il rilancio della crescita.

A dispetto di questo sforzo di realismo, commentiamo una **Manovra che, sebbene contenga alcuni interventi positivi, è nel complesso insufficiente** rispetto alle esigenze del Paese e rischia di non incidere in modo efficace sulla situazione di sostanziale stagnazione dell'economia.

Prima ancora delle singole criticità, su cui ci soffermeremo nel prosieguo, la Manovra **non traccia un disegno di politica economica** capace di invertire la tendenza negativa delle aspettative degli imprenditori e dei potenziali investitori, nazionali ed esteri. Anzi, in alcuni casi, produce un effetto opposto.

Senza migliori aspettative, è difficile immaginare un'accelerazione degli investimenti privati e, senza quest'ultima, qualsiasi ripresa sarebbe comunque effimera.

Infatti, al di là di alcune importanti misure di sostegno alle imprese (es., Industria 4.0; incentivi ristrutturazioni ed efficienza energetica; credito d'imposta Sud) e della disattivazione delle clausole di salvaguardia, manca una visione di politica economica coerente con gli obiettivi auspicati dal mondo produttivo.

**Gli aspetti problematici** sono più d'uno.

---

<sup>1</sup> Tali stime sono formulate ipotizzando tassi a un valore, prudente, dell'1% (cioè ai livelli attuali), corrispondente a uno spread intorno a 150 punti.

In primo luogo, **invece di intervenire in modo più rilevante sulla spesa corrente**, la Manovra prevede un significativo recupero di risorse, per quasi 2,9 miliardi, attraverso un **aumento della tassazione sulle imprese**, accentuando così le distorsioni nel prelievo che già esistono. A queste risorse vanno aggiunte quelle previste dal Decreto fiscale, per circa 2 miliardi, in chiave antievasione, che sottraggono ulteriore liquidità alle imprese.

Ciò conferma la tendenza ad alimentare un sistema di imposizione che scoraggia gli investimenti perché accresce i costi delle imprese, riducendone i margini, e rischia di frenare i consumi, perché le maggiori imposte si trasferiranno - anche solo parzialmente - sul prezzo dei beni, agendo in modo analogo a un aumento dell'IVA, che è ciò che si intendeva evitare.

Emblematico il caso della *plastic tax*, che non comporta benefici ambientali, penalizza i prodotti e non i comportamenti e rappresenta unicamente una leva per rastrellare risorse (circa 1,1 miliardi nel 2020, 1,8 nel 2021 e 1,5 nel 2022). Pur dando atto al Governo di aver avviato, ora, un confronto con gli attori interessati, si evidenzia che la *plastic tax*: (i) danneggia pesantemente un intero settore produttivo, che è il secondo in Europa, con effetti negativi anche per la chimica e per i comparti industriali utilizzatori di imballaggi (es. alimentare e delle bevande); (ii) rappresenta una sorta di doppia imposizione, dunque ingiustificata sia sotto il profilo ambientale che economico-sociale, in quanto le imprese già oggi pagano il contributo ambientale CONAI per la raccolta e il riciclo degli imballaggi in plastica; (iii) determina un aumento medio pari al 10% del prezzo di prodotti di larghissimo consumo, contribuendo a indebolire la domanda interna; (iv) ha un impatto sulla spesa delle famiglie stimabile in circa 109 euro annui.

Valutazioni non dissimili merita la *sugar tax*, su cui tornerò più avanti.

In secondo luogo, sugli **investimenti pubblici**, non registriamo segnali di svolta.

Il disegno di legge aumenta le risorse di 968 milioni sul 2020, ma a fronte di una stima a legislazione vigente (contenuta nella NaDEF) che riduceva la spesa per investimenti fissi di 1 miliardo rispetto a quella presentata ad aprile nel DEF. Non c'è un aumento effettivo degli stanziamenti per il 2020. Maggiori risorse sono previste, invece, su 2021 e 2022.

Inoltre, i dati sui pagamenti della spesa per investimenti non sembrano positivi: nei primi tre mesi dell'anno è cresciuto l'ammontare assoluto di spesa pagata, ma non la quota realizzata rispetto all'obiettivo. E il disegno di legge non affronta il problema dell'effettivo impiego delle risorse disponibili: restano infatti ancora largamente disattese le aspettative di una più decisa azione di semplificazione e accelerazione delle procedure decisionali e realizzative degli investimenti, anche con riferimento ai commissariamenti straordinari previsti dal recente Decreto Sblocca-cantieri.

In terzo luogo, **non viene impostata una strategia di riforme strutturali** in grado di innalzare il potenziale di crescita dell'economia, a partire da un ridisegno complessivo e da un adeguato stanziamento di risorse per gli investimenti sulle competenze. Mancano interventi per collegare la scuola e la formazione con il mondo delle imprese, a partire dall'apprendistato, dagli Istituti Tecnici Superiori (ITS) e dai percorsi di alternanza.

Su un piano più generale, la Manovra, comprensiva del decreto-legge fiscale, il dibattito che ne ha accompagnato la presentazione in Parlamento e gli ultimi sviluppi riguardanti ILVA, non solo non sono in grado di ricreare un **clima di fiducia** verso le imprese, ma anzi **lo sfavoriscono** con interventi estemporanei, anche sul contesto in cui operano.

Rilevante in questo senso, e in negativo, quanto si fa nel decreto-legge fiscale in materia di **sostituti di imposta negli appalti** e di **reati tributari**. Premesso che l'evasione fiscale è concorrenza sleale e va combattuta, si continua a privilegiare un approccio che nega la certezza del diritto e rischia di compromettere la reputazione e il patrimonio di un'impresa. Questo senza intervenire sull'efficienza dei controlli, sui tempi dei processi, ma al contrario concentrando le "reazioni" nella fase cautelare.

L'effetto rischia di essere ansia nel mondo dell'economia e fuga degli investitori.

Anche gli ultimi sviluppi su ILVA dimostrano, ancora una volta, l'incapacità del Paese di dare alle imprese regole certe e chiare a supporto degli investimenti, nonché di valutare gli effetti di determinate decisioni sull'economia reale. È utile in proposito ricordare che il concetto di sostenibilità ha una componente ambientale, ma anche sociale e il rischio, in questa vicenda, è che rimanga irrisolta la prima compromettendo anche la seconda.

Questa carenza di visione è evidente se si guarda ad alcune **contraddizioni** presenti nell'impianto della Manovra, che qui mi limito ad accennare.

La **disattivazione delle clausole di salvaguardia**, necessaria per non deprimere i consumi, è **accompagnata** dall'introduzione della citata **imposta sulla plastica**, che indebolisce la domanda interna e colpisce un'industria già impegnata nella direzione della sostenibilità, andando a drenare importanti risorse per investimenti in innovazione. Lo stesso vale per la **sugar tax**.

Peraltro, l'Italia ha un'ottima *performance* in termini di sostenibilità ambientale, che la colloca in cima alla classifica dei Paesi europei più virtuosi. In rapporto al PIL, le emissioni di gas serra risultano infatti del 21% più basse della media UE, il consumo di materia prima del 36% e quello di energia addirittura del 57%. Se, dunque, appaiono in linea con questi risultati le misure volte a favorire una riconversione coerente con il paradigma dell'economia sostenibile (a partire dal *Green New Deal*), questo impulso è vanificato da una misura punitiva, come la tassa sulla plastica, che - ribadiamo - colpisce i produttori e non chi inquina.

Un'ulteriore contraddizione è rappresentata dall'avvio di un condivisibile percorso di **riduzione del cuneo fiscale a vantaggio dei lavoratori**, più volte invocata da Confindustria, e dal contestuale innalzamento della **tassazione sulle auto aziendali**, che rappresenta una vera e propria stangata per circa 2 milioni di lavoratori, oltre a incidere su un settore economico, quello dell'automotive, già penalizzato su altri fronti. Di fatto si tassa un bene che è già tassato e lo si fa intervenendo sulla busta paga dei dipendenti e sugli oneri contributivi dei datori di lavoro.

Una terza contraddizione riguarda il **rilancio degli investimenti pubblici**, più volte auspicato da Confindustria, e la contestuale **limitazione alla deducibilità delle quote di ammortamento** dei beni gratuitamente devolvibili alla scadenza di una concessione autostradale. Tale limitazione, oltre a sollevare dubbi di costituzionalità, rischia di frenare gli investimenti infrastrutturali considerando che le imprese concessionarie saranno nell'impossibilità di dedurre, nell'arco della concessione, il costo di realizzazione dell'infrastruttura da devolvere gratuitamente al termine della concessione stessa.

Plastica, auto e ammortamenti dei concessionari: tre misure a nostro giudizio sbagliate e, dunque, da cancellare.

## 2. Valutazioni sui singoli capitoli

Venendo ai singoli capitoli della Manovra, vorrei dapprima soffermarmi sulle principali misure espansive di interesse per le imprese.

In primo luogo, è **positiva la conferma degli incentivi 4.0** per gli investimenti (iperammortamento e superammortamento) e la contestuale **introduzione di un nuovo credito d'imposta per la realizzazione di progetti ambientali** che includono beni strumentali nuovi. Per garantirne l'efficacia, sarà importante che questa nuova misura venga attuata in tempi brevi e con indirizzi chiari.

Si tratta di misure che rispondono a una sollecitazione di Confindustria, la quale continua a sostenere questo modello in quanto utilizza la leva della digitalizzazione, e ora anche dell'economia circolare, per garantire il rafforzamento della competitività delle imprese e uno sviluppo industriale sostenibile.

Nella medesima logica di coniugare competitività e sviluppo sostenibile, si muove l'istituzione del **Fondo per la realizzazione di un piano di investimenti pubblici per lo sviluppo di un *Green New Deal*** italiano. Si tratta di un programma ambizioso e sarebbe dunque opportuno, anche per evitare una polverizzazione delle risorse, individuare alcune priorità, a partire dai temi delle bonifiche dei siti inquinati e della riqualificazione delle aree dismesse.

L'auspicio è che gli interventi contenuti in Manovra rappresentino il veicolo per sostenere la transizione del sistema produttivo italiano verso un'economia sostenibile, anche potenziando a livello nazionale gli effetti del Piano InvestEu in via di definizione e puntando sulla più ampia partecipazione delle PMI alle misure per la transizione, anche attraverso aggregazioni e reti d'impresa.

Positivo anche il **rifinanziamento della Nuova Sabatini**, accompagnato dalla conferma della riserva del 30% delle risorse per gli investimenti in beni 4.0 e dall'aumento della maggiorazione del contributo statale per quest'ultima tipologia di investimenti nelle regioni meridionali. Un'ulteriore riserva, pari al 25% delle risorse, è destinata all'acquisto di macchinari, impianti e attrezzature nuovi di fabbrica a uso produttivo e a basso impatto ambientale, per i quali è prevista la gratuità di accesso al Fondo di Garanzia per le PMI.

Tuttavia, segnaliamo che è essenziale il rafforzamento della struttura operativa del MiSe che gestisce la Nuova Sabatini, al fine di assicurare tempi ragionevoli nella gestione delle pratiche, che negli ultimi due anni si sono ampliati notevolmente.

In generale, in merito all'**intenzione del Governo di procedere a una revisione del Piano Industria 4.0**, ribadiamo la necessità di garantire alle imprese un orizzonte temporale pluriennale per la programmazione degli investimenti e un rafforzamento sui temi della sostenibilità, mantenendo lo stesso livello di risorse finanziarie e di incisività in termini di modernizzazione del sistema produttivo, anche sul versante occupazionale.

Su questo, apprezziamo l'istituzione di un **fondo per la riduzione del carico fiscale sui lavoratori dipendenti**, anche se l'ammontare delle risorse attualmente previste, 3 miliardi per il 2020 e 5 a regime, non sembra in grado di realizzare quello "shock fiscale" che era stato annunciato dal Governo.

Peraltro, evidenziamo l'**assenza di un rafforzamento degli attuali incentivi fiscali sui premi di risultato**, che sarebbe invece necessario per stimolare ulteriormente la diffusione di schemi variabili di retribuzione con conseguenti incrementi di produttività.

Sui temi dell'istruzione e della formazione, è positiva la proroga per il 2020 del **credito di imposta per la formazione 4.0**, che persegue il condivisibile obiettivo di aggiornamento del capitale umano in coerenza gli obiettivi di Industria 4.0. Tuttavia, come accennato, manca un disegno complessivo di investimento sulle competenze, necessario per rispondere alla richiesta di figure professionali qualificate.

Proprio l'esperienza del Piano Industria 4.0 ci dimostra, infatti, che incentivi ben costruiti per investimenti in nuove tecnologie hanno un impatto positivo anche sui flussi occupazionali. Infatti, secondo un'**analisi in corso condotta dal CSC e dal MEF**, la dinamica delle assunzioni di personale dipendente nelle imprese che hanno beneficiato dell'iperammortamento è stata migliore di quella registrata in imprese che non ne hanno beneficiato, con un impatto particolarmente positivo per le professioni a media qualifica e per quelle scientifiche, nonché sulle imprese meridionali.

Pertanto, è **necessaria un'azione di medio termine sulle competenze e sulla formazione**, che aiuti anche a superare i divari territoriali in questo ambito.

Con specifico riferimento al tema dei gap territoriali, **apprezziamo il pacchetto di misure volte a sostenere l'economia delle regioni del Mezzogiorno**.

Sul versante degli investimenti pubblici, viene **rafforzata la clausola del 34%**, imponendo a ciascun programma di spesa in conto capitale finalizzato alla crescita o al sostegno degli investimenti di destinare alle otto regioni del Mezzogiorno un volume complessivo di stanziamenti proporzionale alla popolazione di riferimento. Permangono, tuttavia, le difficoltà nell'effettiva realizzazione delle opere cui ho già fatto cenno.

Riguardo agli investimenti privati, positive e attese dalle imprese sono la **proroga del credito d'imposta per gli investimenti e quello per le ZES**, la cui *governance* viene rafforzata con la figura del Commissario straordinario del Governo.

Viene inoltre istituito il "**Fondo cresci al Sud**", a sostegno della competitività e della crescita dimensionale delle PMI meridionali, con una dotazione iniziale di 150 milioni per il 2020 e 100 per il 2021, a valere sul Fondo per lo sviluppo e la coesione 2014-20, che potrà rappresentare un utile strumento per stimolare la crescita di imprese a elevato potenziale di sviluppo, grazie anche al coinvolgimento di investitori privati indipendenti. Il Fondo opererà investendo nel capitale di queste imprese, con l'obiettivo di favorirne la crescita dimensionale e l'irrobustimento finanziario.

La Manovra contiene anche misure volte a sostenere l'accesso al credito delle imprese per investimenti e a promuoverne patrimonializzazione e crescita dimensionale.

Per favorire la patrimonializzazione è previsto il **ripristino dell'ACE**, che punta a intervenire sulla fragilità della struttura finanziaria del nostro sistema produttivo e a rafforzarlo nel dialogo con i mercati creditizio e finanziario. Infatti, a dispetto dei progressi compiuti nell'ultimo decennio, le imprese italiane restano tuttora distanti, in media, dai principali *competitor* europei. Tuttavia il ripristino dell'ACE, a un anno dalla sua abrogazione, se da un lato conferma la complessità e le incongruenze della mini-IRES,

che avevamo più volte segnalato, dall'altro evidenza anche la continua instabilità normativa che impedisce alle imprese di pianificare investimenti e scelte aziendali.

Peraltro, nel corso dell'esame parlamentare, andrebbe valutata la possibilità di rafforzare lo strumento dell'ACE per sostenere la patrimonializzazione delle imprese meridionali.

Ciò premesso, **manca però un intervento organico in tema di finanza per la crescita**, che passi anzitutto per il rafforzamento delle misure introdotte negli ultimi anni con la finalità di promuovere l'accesso delle imprese al credito bancario o a fonti finanziarie alternative. La Manovra potrebbe essere l'occasione, invece, per potenziare strumenti esistenti, favorire l'afflusso di risorse verso le medie e piccole imprese da parte degli investitori istituzionali di lungo periodo e superare alcune criticità registrate di recente.

Al riguardo, si dovrebbe anzitutto **potenziare l'attività del Fondo di garanzia per le PMI, innalzando l'importo massimo garantito a 5 milioni** per tutte le tipologie di operazioni, così da sostenere le esigenze finanziarie delle imprese, specie quelle più deboli; va poi estesa pienamente anche la copertura del Fondo a favore delle mid cap. È inoltre essenziale **superare il blocco dei PIR**, anche rimodulando o sostituendo i vincoli della Legge di Bilancio 2019 con una misura che, pur favorendo l'investimento delle risorse dei PIR nel sistema produttivo, e in particolare nelle PMI, consenta agli operatori di mercato di riattivarne la raccolta a beneficio dell'economia italiana.

Va continuata l'azione avviata con la Legge di Bilancio 2017 per favorire, nell'interesse congiunto di lavoratori e imprese, **l'investimento degli enti previdenziali nel sistema produttivo e infrastrutturale domestico**. Basti pensare che se fondi pensione e casse previdenziali destinassero un 5% aggiuntivo del loro patrimonio in *private equity, private debt* e *venture capital*, alle nostre imprese arriverebbero oltre 10 miliardi.

In tema di innovazione, **apprezziamo le misure in materia di ricerca volte a innalzare dal 25 al 50% il credito di imposta** delle spese per investimenti in attività di ricerca e sviluppo, effettuati (fino al 31 dicembre 2020) nelle regioni meridionali, nonché l'istituzione dell'Agenzia per la ricerca, che potrà essere uno strumento efficace per gestire gli interventi a supporto della ricerca pubblica e della collaborazione con le imprese.

Desta, invece, **preoccupazione il mancato stanziamento di risorse per la partecipazione italiana ai Progetti importanti di comune interesse europeo (IPCEI)**, che vedono già coinvolte molte imprese italiane.

Sempre in tema di risorse, pur apprezzando lo stanziamento aggiuntivo (circa 45 milioni di euro) per il potenziamento del **Piano straordinario per la promozione del Made in Italy** e l'attrazione degli investimenti in Italia, evidenziamo che la dotazione del Piano è troppo esigua rispetto alle attività che esso supporta. Auspichiamo pertanto un ulteriore potenziamento in sede parlamentare. Inoltre, per sostenere l'export, andrebbe rifinanziato il credito di imposta per la partecipazione alle fiere internazionali di settore, che rappresentano il principale strumento di promozione e vendita all'estero.

Passando all'esame delle **coperture**, ribadiamo che la Manovra rischia di rafforzare le tendenze negative nelle aspettative delle imprese, in assenza di un chiaro programma di politica economica.

Osserviamo anzitutto che le misure contenute nel disegno di legge scontano, anche quest'anno, le difficoltà legate alla necessità di conciliare il contenimento della pressione fiscale con la stabilizzazione del debito pubblico.

In proposito, pur ribadendo il nostro **apprezzamento per il disinnescamento delle clausole di salvaguardia**, va rimarcato come l'**inasprimento della tassazione** finisce comunque per ripercuotersi, con impronta settoriale, sul consumo di specifici beni e servizi: dalla plastica monouso alle bevande zuccherate, passando per i giochi, i servizi digitali, i tabacchi e i prodotti accessori, per finire alle auto aziendali.

Si tratta di un'**azione di bilanciamento irragionevole** per il mondo produttivo, senza considerare i rischi legati all'uso della leva fiscale in chiave "educativa". Come già evidenziato, gli impatti comportamentali di strumenti come le *plastic* e *sugar tax* appaiono incerti, a fronte di effetti economici deleteri sui relativi comparti produttivi assai più concreti e di magnitudo imprevedibile, anche in termini occupazionali.

Ad esempio, nel caso della *sugar tax*, si stima una riduzione del 10-15% dei fatturati delle imprese del settore, in assenza di evidenze circa i benefici per la salute. A ciò si aggiungono i timori di traslazioni a valle di imposte per loro natura regressive, in grado di colpire in misura relativamente più gravosa le fasce reddituali più deboli.

La mancanza di una linea politica chiara e stabile in materia fiscale è dimostrata anche dall'intervento sulla **deducibilità dell'IMU sugli immobili strumentali dalle imposte sui redditi**: in sostanza, il disegno di legge revoca la norma programmatica contenuta nel recente DL Crescita - in forza della quale le imprese avrebbero potuto dedurre integralmente l'IMU versata a decorrere dal periodo di imposta 2023 - e la misura di deducibilità si arena al 50%. Non cambia nulla, nell'immediato, per le imprese, ma si interrompe un percorso di miglioramento della disciplina. A tale riguardo, infatti, merita sottolineare che, seppur è vero che la "nuova" IMU che il disegno di legge intende introdurre, in relazione agli immobili strumentali, si renderà integralmente deducibile a partire dal 2022, il nuovo tributo accorpa l'IMU alla TASI e, pertanto, le imprese perderanno la possibilità di dedurre integralmente dall'IRAP la quota del nuovo tributo che era riferibile alla TASI. A regime, dunque, qualora non si adottino correttivi, con la nuova disciplina il carico impositivo sulle imprese aumenterà rispetto a quanto previsto a legislazione vigente e dal piano programmatico delineato con il DL Crescita.

Nel complesso, al netto della positiva sterilizzazione delle clausole IVA, la Manovra rischia quindi di accentuare le distorsioni nel prelievo che già esistono e, come visto, incrementa il livello complessivo della tassazione sulle imprese.

### 3. Conclusioni

Confindustria pone all'attenzione di Governo e Parlamento l'urgenza di una grande operazione di realismo e di un piano di medio termine che non penalizzi l'unica vera risorsa Paese, ossia "i luoghi del lavoro".

Un piano che riduca i divari tra persone, territori e imprese, incrementando le occasioni di occupazione qualificata e favorendo gli investimenti in infrastrutture e innovazione, e che riattivi l'ascensore sociale, puntando sulla formazione, sull'innovazione e sulla nostra creatività, intesa come intelligenza e capacità di reazione.

Un piano che sia saldamente fondato su almeno tre pilastri:

- **le infrastrutture** che, oltre a essere un potente fattore di coesione sociale, attivano posti di lavoro, incidono sulla qualità della nostra vita e sono la precondizione per una vera azione di rilancio dell'economia. Un'efficace politica infrastrutturale, oltre ad affrontare l'annoso problema delle risorse (negli ultimi 5 anni la spesa pubblica per investimenti è risultata di quasi il 20% inferiore, in termini nominali, a quella dei 5 anni precedenti), deve garantire adeguata selezione degli interventi ed efficienza dei tempi con cui viene messa in atto. La stessa BEI evidenzia la necessità di promuovere un miglioramento della *governance* a tutti i livelli, prevedendo, tra l'altro, un'accurata selezione dei progetti, così da garantire un utilizzo efficiente delle risorse disponibili anche a livello UE. In tal senso, la positiva esperienza dei commissari straordinari per la realizzazione di infrastrutture strategiche, come la linea ferroviaria Napoli-Bari, dovrebbe essere considerata per riavviare quelle bloccate e andrebbe accompagnata da poteri sostitutivi in capo alla Presidenza del Consiglio, per individuare e superare gli impedimenti procedurali. Al contempo, occorre agire sull'efficienza amministrativa, intervenendo sul problema della "fuga dalla firma" e prevedendo meccanismi rapidi per lo smaltimento delle cause sulle riserve di cantiere;
- **l'inclusione dei giovani nel mondo del lavoro**, offrendo opportunità di crescita adeguate alle competenze e mettendo fine all'emorragia dell'emigrazione "forzata" per assicurarsi un futuro migliore. Il tema dovrebbe essere oggetto di un grande piano in grado di azionare leve su più fronti, nel pubblico come nel privato. In quest'ultimo contesto, andrebbero ampliati gli attuali incentivi all'inserimento lavorativo dei giovani, in termini di sgravi contributivi sia sulle assunzioni a tempo indeterminato che sull'apprendistato. Siamo infatti convinti che vada rafforzata la possibilità per i giovani di "imparare lavorando" e poi stabilizzarsi in azienda. In tal senso, l'apprendistato è uno strumento fondamentale e andrebbe, da un lato, meglio articolato rispetto alle esigenze delle imprese e ai fabbisogni formativi dei giovani e, dall'altro, ulteriormente incentivato. Altri temi nevralgici sono quelli, già richiamati, legati alla necessità di superare il *mismatch* tra domanda e offerta di lavoro e che passano per il rafforzamento degli ITS, che avrebbero bisogno di un finanziamento adeguato su base pluriennale, e per il rilancio dei percorsi di alternanza scuola-lavoro, penalizzati invece negli ultimi anni;
- **l'innovazione, anche attraverso il rafforzamento del Piano 4.0 e il suo ampliamento alla sostenibilità**, per supportare anche gli investimenti sull'economia circolare e sull'efficienza energetica, mobilitando risorse pubbliche e private e puntando su una tassazione premiale e una finanza a sostegno della crescita e dell'export delle imprese. In proposito, considerata la composizione del nostro tessuto produttivo, andrebbero immaginate forme di premialità per le imprese che avviano progetti di trasformazione tecnologica insieme ad altri soggetti industriali o enti di ricerca. Ciò per favorire le sinergie tecnico-produttive lungo le catene di fornitura e contribuire all'innalzamento della competitività dell'industria italiana e della sua sostenibilità ambientale. In sintesi, occorre puntare sulla complementarietà virtuosa tra gli investimenti materiali e immateriali per l'innovazione, l'internazionalizzazione e il rafforzamento delle filiere produttive.



In conclusione, quello che immaginiamo è un piano che induca tutti, forze politiche, economiche e sociali, a fare del rilancio del Paese la grande missione dei prossimi anni.

Confidiamo che il dibattito parlamentare sulla Manovra possa risolvere le criticità che abbiamo evidenziato e porre almeno le premesse di questa incisiva azione di rilancio.

## ALLEGATO

L'Allegato contiene le misure e/o valutazioni ulteriori rispetto a quelle contenute nei paragrafi precedenti.

### A) Misure per investimenti privati, ricerca e sviluppo

**Superammortamento, iperammortamento e credito d'imposta progetti ambientali:** positive la conferma degli incentivi 4.0 per gli investimenti e la contestuale introduzione di un nuovo credito d'imposta per la realizzazione di progetti ambientali che includono beni strumentali nuovi.

In particolare, per gli anni 2020, 2021 e 2022, tale credito d'imposta è riconosciuto nella misura del 10% delle spese sostenute per brevetti, consulenze e lavoratori dipendenti impiegati per la realizzazione di progetti ambientali che includano beni strumentali nuovi, acquistati dal 1° gennaio 2017, ricompresi negli elenchi agli allegati A e B della Legge di Bilancio 2017.

Più in dettaglio, il credito d'imposta spetta in funzione del raggiungimento di quattro tipologie di obiettivi ambientali:

- generare incrementi di produttività a fronte di un minore utilizzo di materie prime, materiali ed energia e una minore produzione di rifiuti rispetto alle tecnologie attualmente utilizzate;
- generare ridotte emissioni inquinanti da processi industriali in aria, acqua e suolo a parità o a fronte di minore intensità energetica o maggiore produttività ulteriori rispetto ai beni attualmente utilizzati e ai limiti già previsti dalla legislazione ambientale vigente;
- generare ridotte emissioni di carbonio da processi industriali a parità o a fronte di minore intensità energetica o maggiore produttività rispetto ai beni attualmente utilizzati;
- realizzare utilizzi alternativi dei materiali.

L'agevolazione del credito d'imposta, riconosciuto fino ad un massimo annuale di 60.000 euro per ciascun beneficiario, può essere utilizzato per coprire le seguenti voci di costo:

- competenze tecniche e privative industriali relativi all'acquisizione di conoscenze e di brevetti;
- consulenze specialistiche;
- personale dipendente titolare di un rapporto di lavoro subordinato, anche a tempo determinato, direttamente impiegati nel progetto ambientale.

Le coperture stimate per l'agevolazione del credito d'imposta sono pari a 140 milioni di euro per il 2021, 280 milioni di euro per il 2022, 420 milioni di euro per il 2023, 280 milioni di euro per il 2024 e 140 milioni di euro per il 2025, per un totale di 1,25 miliardi.

Le finalità di tali interventi - proroga degli incentivi fiscali legati al modello "Industria 4.0" e introduzione del credito d'imposta per progetti ambientali - sono certamente apprezzabili

e auspicati più volte da Confindustria, in quanto puntano a utilizzare le leve della digitalizzazione e dell'economia circolare per garantire uno sviluppo industriale sostenibile per l'ambiente e il rafforzamento della competitività delle imprese.

**Green new deal:** la Manovra prevede l'istituzione di un Fondo per la realizzazione di un piano di investimenti pubblici per lo sviluppo di un *Green new deal* italiano.

In particolare, viene prevista l'istituzione, presso il MEF, di un fondo con una dotazione di 470 milioni di euro per l'anno 2020, 930 milioni di euro per l'anno 2021 e 1.420 milioni di euro per ciascuno degli anni 2022 e 2023, di cui una quota non inferiore a 150 milioni di euro per ciascuno degli anni 2020, 2021 e 2022 destinata ad interventi coerenti con le finalità previste dalla direttiva 2003/87/CE (ETS), per un importo totale cumulato di poco più di **5 miliardi di euro per i prossimi quattro anni**.

A valere sulle disponibilità del fondo, il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad intervenire attraverso:

- la concessione di una o più garanzie, a titolo oneroso, anche con riferimento ad un portafoglio collettivo di operazioni e nella misura massima dell'80%, al fine di sostenere programmi specifici di investimento e/o operazioni, anche in partenariato pubblico privato;
- la partecipazione indiretta in strumenti di equity o di quasi-equity;
- la garanzia dello Stato sul nuovo programma comunitario InvestEU volto ad incrementare finanziamenti su crescita e occupazione.

Per il finanziamento di progetti nell'ambito del Green Deal possono essere destinate risorse dei fondi destinati ad attività di R&I:

- il Fondo rotativo per il sostegno alle imprese e gli investimenti in ricerca (Art. 30, commi 2 e 3, del DL 83/2012 convertito, con modificazioni, dalla L 134/2012), (FRI), istituito presso la gestione separata di CDP dalla legge 30 dicembre 2004, n. 311, per la concessione di finanziamenti a tasso agevolato (di norma pari allo 0,5%) a imprese beneficiarie di agevolazioni pubbliche, concesse da Amministrazioni statali titolari di misure agevolative;
- il Fondo per la crescita sostenibile (contributo a fondo perduto per spese di investimento, sino ad una quota massima del 15% dell'investimento medesimo); risorse disponibili: 10 milioni di euro nel 2020, 40 milioni di euro nel 2021 e 50 milioni di euro annui per ciascuno degli anni 2022 e 2023);
- il Fondo rotativo "regionale" per il sostegno alle imprese e gli investimenti in ricerca (FRI "Regionale") in cui una parte integrativa può essere prevista dalle Regioni e dalle Province autonome di Trento e Bolzano a valere su risorse proprie o di terzi.

La misura si muove nella direzione da noi auspicata, dal momento che vengono stanziati circa 5 miliardi su un orizzonte pluriennale e per un importo che rappresenta, da solo, circa il 15% della Manovra, per dotare la PA delle risorse per realizzare o favorire investimenti "green".

Il meccanismo di funzionamento sembrerebbe seguire impostazione del fondo Invest Europe, prevedendo l'utilizzo delle risorse pubbliche come garanzia di finanziamenti con

un ruolo centrale da parte di CDP. Tale impostazione potrebbe essere ulteriormente potenziata aumentando la disponibilità di risorse per contributi diretti alla spesa.

Evidenziamo, inoltre, l'eccessiva eterogeneità del campo di applicazione che rischia di polverizzare le risorse stanziare.

Questa eccessiva eterogeneità viene solo in parte attenuata dalla destinazione di una quota non inferiore a 150 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2020 al 2022 a interventi coerenti con le finalità della direttiva 2003/87/CE, che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nell'Unione, e dalla contestuale alimentazione del Fondo per il Green new deal con i proventi delle aste ETS pari a 150 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2020 al 2022.

È importante, tuttavia, che gli investimenti oggetto di finanziamento, come anche l'utilizzo dei proventi delle aste ETS, siano adeguatamente coordinati con quanto previsto dall'art. 13 del dl n. 101 del 2019 cd. "Crisi Aziendali", convertito con legge n. 128 del 2019, il quale introduce misure a tutela delle imprese esposte alla concorrenza da parte di imprese operanti in Paesi con diversi e più favorevoli standard ambientali (cd. Carbon Leakage indiretto), finanziate sempre con i proventi delle aste ETS. In particolare si coglie l'occasione per evidenziare una criticità - che potrebbe essere risolta in sede di legge di bilancio - in merito al suddetto articolo, come convertito dalla legge 128/2019. Le compensazioni per i costi indiretti dell'ETS, previste a livello UE per la protezione degli impianti esposti alla competizione internazionale e da tempo disposte in altri Stati membri, sono state legate alla riconversione industriale *"dando priorità a interventi di riconversione sostenibili, caratterizzati da processi di decarbonizzazione che escludono l'utilizzo di ulteriori combustibili fossili diversi dal carbone"*. Ciò rende potenzialmente incompatibile la norma con la regolamentazione sugli aiuti di Stato, nonché altera la natura e la finalità dello strumento, complicandone le possibilità di utilizzo da parte dei settori interessati.

Al contempo, l'elenco di obiettivi indicati nella norma non sembrano ricomprendere il tema delle bonifiche dei siti inquinati e riqualificazione delle aree dismesse.

Sempre sul tema delle risorse, appare apprezzabile la norma che prevede l'emissione di titoli di Stato cosiddetti *Green bond*. Si ritiene infatti positivo che, a fianco del meccanismo di *green finance* che si sta sviluppando tra il settore bancario e quello delle imprese, si aggiunga anche un meccanismo statale che potrebbe dare ulteriore slancio a un driver fondamentale per la concreta transizione ecologica.

In merito poi all'erogazione dei finanziamenti e, più in dettaglio, alla verifica della rispondenza degli investimenti rispetto alle finalità individuate dalla misura, si ritiene opportuno lasciare tale verifica non solo a professionisti accreditati, come previsto dal disegno di legge, ma anche a organismi di certificazione accreditati, sulla base della positiva esperienza del Piano Industria 4.0.

Infine, per quel che riguarda l'erogazione dei finanziamenti e, più in dettaglio, la verifica della rispondenza degli investimenti rispetto alle finalità individuate dalla norma, si ritiene opportuno lasciare tale verifica non solo a professionisti accreditati, come indicato dal disegno di legge, ma anche a organismi di certificazione accreditati, sulla base della positiva esperienza del Piano Industria 4.0.

**Nuova Sabatini:** positivo il rifinanziamento con 540 milioni della Nuova Sabatini, che in questi anni si è dimostrato uno strumento molto efficace e apprezzato dalle PMI. Viene confermata la riserva del 30% delle risorse per investimenti in beni 4.0 (allegati A e B) che beneficiano anche di una maggiorazione dell'incentivo (3,575% calcolato sul finanziamento invece del 2,75%). Inoltre, per gli investimenti in beni 4.0 realizzati da micro e piccole imprese delle regioni del Mezzogiorno è previsto un rafforzamento del contributo per l'acquisto di macchinari: il contributo è maggiorato del 100% e diventa quindi pari al 5,5% (sempre calcolato sul finanziamento) e 60 milioni di euro sono destinati a queste regioni.

Positive anche le successive disposizioni che riservano una quota pari al 25% delle risorse destinate alla Nuova Sabatini (circa 135 milioni) agli investimenti delle PMI per l'acquisto di macchinari, impianti e attrezzature nuovi di fabbrica ad uso produttivo, a basso impatto ambientale, nell'ambito di programmi finalizzati a migliorare l'ecosostenibilità dei prodotti e dei processi produttivi. Per questi investimenti è previsto un contributo maggiorato pari al 3,575% (come per i beni 4.0).

Ai fini dell'ammissione ai benefici, la rispondenza degli interventi agevolabili rispetto alle finalità sopra descritte, nonché la quantificazione del relativo impatto, verranno certificati dal fornitore dei beni e dei servizi o da un professionista indipendente.

Tuttavia, sarà anche importante assicurare il corretto funzionamento della misura rafforzando la struttura operativa del Mise che gestisce la Nuova Sabatini, al fine di riportare alla normalità i tempi di gestione delle pratiche che negli ultimi due anni si sono ampliati notevolmente.

**Ecobonus:** positiva la proroga per il 2020 delle detrazioni spettanti per le spese sostenute per interventi di efficienza energetica (c.d. ecobonus), di ristrutturazione edilizia e per l'acquisto di mobili e di grandi elettrodomestici. Apprezzabile altresì il potenziamento degli incentivi per interventi di recupero o restauro delle facciate degli edifici (cd. **bonus facciate**). L'accesso a quest'ultima misura andrebbe esteso alle imprese, in particolare quelle operanti nel comparto alberghiero. Ciò migliorerebbe l'impatto economico dell'intervento incrementandone, nel breve termine, le ricadute positive per il bilancio pubblico.

**Green mobility:** dal 1° gennaio 2020, viene previsto, per le pubbliche amministrazioni che rinnovano la dotazione del parco veicolare, l'obbligo di procedere all'acquisto o al noleggio di veicoli adibiti al trasporto su strada che siano alimentati ad energia elettrica o ibrida in misura non inferiore al 50%. La norma non prevede oneri aggiuntivi a carico del bilancio dello Stato, in quanto tale obbligo va rispettato nell'ambito delle disponibilità delle relative risorse finanziarie a legislazione vigente.

Pur apprezzando la finalità della misura, evidenziamo che tali acquisti rientrano nel perimetro applicativo delle centrali di committenza e che sarebbe, quindi, più opportuno rinviare a tali strutture e ai relativi strumenti applicativi la competenza dell'acquisto di veicoli a basse o zero emissioni.

**Istituzione dell'Agenzia nazionale per la ricerca e altre misure di sostegno alla ricerca e all'istruzione:** è prevista l'istituzione dell'Agenzia per la ricerca (ANR), dotata di autonomia statutaria, organizzativa, tecnico-operativa e gestionale, sottoposta alla vigilanza della Presidenza del Consiglio dei ministri e del Ministero dell'istruzione,

dell'università e della ricerca. L'ANR promuove il coordinamento e indirizza le attività di ricerca di università, enti e istituti di ricerca pubblici verso obiettivi di eccellenza, incrementando la sinergia e la cooperazione tra di essi e con il sistema economico-produttivo, pubblico e privato, in anche agli obiettivi di politica economica del Governo funzionali alla produttività e alla competitività del Paese. L'ANR favorisce altresì l'internazionalizzazione delle attività di ricerca, promuovendo, sostenendo e coordinando la partecipazione italiana a progetti e iniziative europee e internazionali.

L'istituzione dell'Agenzia per la Ricerca può essere positiva se concepita come strumento operativo (analogamente a quanto avviene in Europa con l'Easme) per gestire più efficacemente gli interventi a supporto della ricerca pubblica e di collaborazione con le imprese promossi dal Miur (che attualmente scontano estremi ritardi).

Manca, tuttavia, nell'articolato il riferimento fondamentale alla Strategia Nazionale di Specializzazione intelligente di cui il Programma Nazionale della Ricerca è parte integrante: l'Agenzia dovrebbe infatti inserirsi, come attuatore, di quanto definito nella Strategia. Saranno altresì fondamentali la definizione delle regole operative, nonché l'ampia partecipazione del sistema industriale a partire dall'inserimento nel Comitato Esecutivo e nel processo di valutazione dei progetti.

Valutiamo positivamente il potenziamento del credito d'imposta in Ricerca & Sviluppo nelle aree del Mezzogiorno (Art. 38), prevedendo un'unica aliquota del 50% per tutte le spese invece delle due aliquote 50% e 25% previste finora a livello nazionale.

Desti, invece, preoccupazione la mancata previsione di risorse per la partecipazione italiana ai Progetti importanti di comune interesse europeo (**IPCEI**) richiesti dal Mise. Tale allocazione è fondamentale per assicurare piena operatività al primo Ipcei sulla microelettronica (già avviato) e ai due sulle batterie (in fase di avvio).

## **B) Misure per investimenti pubblici, infrastrutture e contratti pubblici**

Sul piano contabile e programmatico, la Manovra utilizza un approccio basato su fondi utilizzabili tra il medio e il lungo periodo, consentendo alle amministrazioni beneficiarie delle assegnazioni di poter pianificare gli investimenti su un arco temporale anche quindicennale; tuttavia, l'impatto risulta complessivamente molto contenuto in termini di espansione delle risorse destinate ad investimenti, almeno con riferimento all'esercizio 2020.

**Fondo investimenti delle Amministrazioni centrali:** vengono previsti stanziamenti per 22,3 miliardi nel periodo 2020-2034, di cui 685 milioni nel 2020; come per i precedenti fondi pluriennali, si prevede una successiva allocazione settoriale, la cui tempestività è essenziale per un impiego effettivo delle risorse ed evitare che esse non producano effetti reali (si ricorda che le risorse del fondo di cui alla Legge di bilancio 2019 risulta ancora non allocato e che i 740 milioni stanziati per l'anno in corso sono tuttora inutilizzati). Si prevede anche, come per i precedenti fondi, la possibilità di utilizzare gli importi annui a copertura di oneri di ammortamento di mutui con BEI e CDP; opportunità finora mai utilizzata per i fondi delle precedenti manovre (2017 e 2019).

**Linea 2 della metropolitana di Torino:** sono assegnati 828 milioni nel periodo 2020-2032, di cui 50 milioni nel 2020. Il costo complessivo di questa infrastruttura è stato

quantificato dal progetto di fattibilità in 3,7 miliardi di euro. La misura è da accogliere positivamente, ma non si ha notizia circa l'avanzamento progettuale, da cui dipende l'utilizzo tempestivo delle risorse.

#### **Risorse per investimenti degli enti territoriali:**

- assegnazione ai **Comuni** di 500 milioni di euro annui nel periodo 2020-2024 per investimenti in opere pubbliche destinate all'**efficientamento energetico** (compresa l'illuminazione pubblica) e al **risparmio energetico** (di edifici di proprietà pubblica e di edilizia residenziale pubblica e impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili) e allo **sviluppo territoriale sostenibile** (compresa la mobilità) e all'adeguamento e alla **messa in sicurezza** (scuole, edifici pubblici, patrimonio comunale e abbattimento delle barriere architettoniche);
- rifinanziamento e revisione della pianificazione 2021-2034 delle risorse per investimenti dei **Comuni**, fino a 5 milioni di euro, relativi a opere pubbliche di **messa in sicurezza di edifici e territorio** (con l'aggiunta dell'efficientamento energetico), prevista dall'art. 1, comma 139, della legge n. 145/2018, con un incremento di 3,9 miliardi nel periodo 2021-2034, di cui 100 milioni sul 2021, 200 milioni sul 2022 e 300 milioni dal 2023;
- per il periodo 2021-2034, assegnazione ai **Comuni** di contributi pari a 8,65 miliardi complessivi, di cui 150 milioni nel 2021, per investimenti in progetti di **rigenerazione urbana**;
- per il rilancio degli **investimenti per lo sviluppo sostenibile e infrastrutturale** (nei settori dell'edilizia pubblica, inclusa manutenzione, sicurezza ed efficientamento energetico, della manutenzione stradale, del dissesto idrogeologico, della prevenzione rischio sismico e della valorizzazione dei beni culturali e ambientali), istituzione di un fondo per investimenti dei **Comuni** con una dotazione complessiva di 4 miliardi di euro dal 2025 al 2034, per 400 milioni di euro annui;
- stanziamento per complessivi 2,8 miliardi nel periodo 2020-2034, di cui 85 milioni nel 2020, destinato ai **Comuni** per **spese di progettazione definitiva ed esecutiva**. Tuttavia, tali risorse rischiano di essere insufficienti a sostenere l'impiego di tutte le risorse destinate agli investimenti dei Comuni previste dalla stessa Manovra 2020;
- Per la messa in sicurezza, ristrutturazione o costruzione di edifici dei **Comuni** destinati ad **asili nido** (art. 8, comma 24), è previsto uno stanziamento complessivo di 2,5 miliardi di euro nel periodo 2021-2034, da ripartire sempre con DPCM su criteri, modalità di riparto e di monitoraggio, adottato di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze ed i Ministri dell'interno, dell'istruzione e dell'università e della ricerca, del lavoro e della famiglia, previa intesa in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali.

#### **Per le Province e le Città metropolitane:**

- rifinanziamento, per complessivi 3,4 miliardi nel periodo 2018-2034, e revisione degli interventi dei programmi straordinari di **manutenzione della rete viaria**;
- rifinanziamento degli interventi di **messa in sicurezza delle strade e di manutenzione straordinaria ed efficientamento energetico di edifici scolastici**

per complessivi 3,45 miliardi nel periodo 2020-2034, di cui 100 milioni di euro nel 2020.

Per le **Regioni a statuto ordinario**, sono rifinanziati e rivisti per complessivi 2,4 miliardi di euro nel periodo 2021-2034 i contributi per investimenti di messa in sicurezza di edifici e territorio, ripartiti secondo apposita tabella allegata alla norma.

In sintesi, le nuove risorse per investimenti pubblici di amministrazioni centrali ed enti territoriali (v. prospetto seg.) ammontano a 52,3 miliardi nel periodo 2020-2034, di cui solo 1,5 miliardi nel 2020, 2,2 miliardi nel 2021 e 3,1 miliardi nel 2022.

Prospetto riepilogativo delle nuove risorse per investimenti di Amministrazioni centrali ed enti territoriali (milioni di euro)

	2020	2021	2022	Totale 2020-2022	2023-2024	Totale 2020-2034
Amministrazioni centrali (art. 7)	735	1.020	1.325	3.080	18.081	21.161
Enti territoriali (art. 8)	735	1.178	1.770	3.683	27.500	31.183
- Comuni	585	978	1.270	2.833	19.800	22.633
- Province e Città metropolitane	150	200	500	850	5.500	6.350
- Regioni a S.O.	0	0	0	0	2.200	2.200
<b>Totale</b>	<b>1.470</b>	<b>2.198</b>	<b>3.095</b>	<b>6.763</b>	<b>45.581</b>	<b>52.344</b>

**Programma Rinascita Urbana:** è previsto l'avvio di un Programma nazionale per la rinascita urbana, finanziato da un apposito fondo, istituito nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (MIT), con una dotazione complessiva di 853,8 milioni euro nel periodo 2020-2033 (v. prospetto seg.), di cui 12,2 milioni per l'anno 2020.

Finanziamenti annui Programma Rinascita Urbana (milioni di euro)

Fonti	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033
DDLB 2020	12,2	27,3	74,1	93,9	94,4	95,0	93,3	47,2	48,4	53,0	54,6	54,6	54,6	51,3

Il Programma è finalizzato alla riduzione del disagio abitativo, soprattutto nelle periferie, e finanzia interventi proposti da Regioni, Città metropolitane, Comuni capoluoghi di provincia e i Comuni con più di 60.000 abitanti.

**Investimenti nelle Isole Minori:** per il finanziamento di progetti di sviluppo infrastrutturale o di riqualificazione del territorio dei comuni ricompresi nell'ambito delle isole minori, viene istituito un fondo con una dotazione di 14,5 milioni di euro per l'anno 2020, di 14 milioni di euro per l'anno 2021 e di 13 milioni di euro per l'anno 2022.

### Sintesi della spesa per investimenti pubblici

La sintesi della spesa in conto capitale, cioè dell'articolato (Sezione I) e delle rimodulazioni (Sezione II) del disegno di legge<sup>2</sup>, evidenzia aumenti di spesa pari a 2,5 miliardi nel 2020, a 4,5 miliardi nel 2021 e a 7,9 miliardi nel 2022. Per quanto riguarda gli Investimenti fissi lordi della PA, i dati direttamente desunti e quelli stimati dalla Relazione Tecnica del disegno di legge, evidenziano un incremento di spesa pari a 1,4 miliardi nel 2020, a 2,4 miliardi nel 2021 e a 5,1 miliardi nel 2022. In sostanza, in termini di spesa netta, le nuove risorse per investimenti pubblici individuate nella Sezione I – pari a quasi 2 miliardi nel 2020, a 3,2 miliardi nel 2021 e a 4,7 miliardi nel 2022 – subiscono una sensibile riduzione nel primo biennio ad opera delle rimodulazioni delle autorizzazioni di spesa a legislazione vigente inserite nella Sezione II. L'impatto effettivo (al netto di fisiologici ridimensionamenti dell'impiego di nuove risorse) della spesa per investimenti pubblici risulta pertanto piuttosto al di sotto delle aspettative.

Sintesi della spesa in conto capitale e per Investimenti fissi lordi della PA (milioni di euro)

Sezioni DDLB 2020	Spesa C/Capitale			Investimenti fissi lordi <sup>3</sup>		
	2020	2021	2022	2020	2021	2022
<b>Sezione I</b>						
A) Articolato	3.556,5	4.596,1	6.374,4	1.966,7	3.169,3	4.702,1
<b>Sezione II</b>						
- Riduzioni spesa Ministeri	-472,0	-469,3	-468,9	-226,9	-203,1	-202,7
- Altre riduzioni di spesa	-823,2	-332,7	-330,1	-773,2	-248,2	-280,1
- Rifinanziamenti	540,0	1.710,0	1.665,0	150,0	965,0	965,0
- Riprogrammazioni	-285,2	-976,6	694,1	264,8	-1.295,6	-75,0
B) Totale Sezione II	-1.040,4	-68,6	1.560,1	-585,3	-781,9	407,2
<b>Totale (A+B)</b>	<b>2.516,1</b>	<b>4.527,5</b>	<b>7.934,5</b>	<b>1.381,4</b>	<b>2.387,4</b>	<b>5.109,3</b>

<sup>2</sup> Rifinanziamenti, definanziamenti e riprogrammazione investimenti: la Sezione II del disegno di legge contiene eventuali variazioni operate sulle autorizzazioni di spesa relative ad interventi in essere, in termini di rifinanziamenti, riduzioni (definanziamenti) e riprogrammazioni di spesa. La voce di rifinanziamento più cospicua della spesa in conto capitale è quella riguardante il Fondo Sviluppo e Coesione, per 800 milioni di euro nel 2021 e nel 2022 (oltre a 3,4 miliardi nel periodo 2023-2025). Nel complesso, i rifinanziamenti in conto capitale ammontano a 540 milioni di euro nel 2020, a 1.710 milioni nel 2021 e a 1.665 milioni nel 2022. Per le riduzioni di spesa in conto capitale, si segnala il definanziamento del FSC di 761 milioni di euro nel 2020, di 111 milioni nel 2021 e di 86 milioni nel 2022. Complessivamente, le riduzioni di spesa ammontano a 1.295 milioni nel 2020, a 802 milioni nel 2021 e a 799 milioni nel 2022. Tra le riprogrammazioni di spesa in conto capitale – che complessivamente operano una riduzione di 285 milioni di euro nel 2020, di 977 milioni nel 2021 e un aumento di 694 milioni nel 2022, si rilevano in particolare: (i) un incremento di 1 miliardo di euro nel 2020 e una riduzione di 200 milioni nel 2021, di 410 milioni nel 2022 e di 390 milioni negli anni successivi del FSC; (ii) una riduzione di 400 milioni nel 2020 e un aumento di 200 milioni nel 2021 e nel 2022 del contributo in conto impianti a Ferrovie dello Stato; (iii) una riduzione di 200 milioni nel 2020 e un aumento di 100 milioni nel 2021 e nel 2022 dei trasferimenti all'ANAS; (iv) una riduzione 400 milioni nel 2020 e di 1.420 milioni nel 2021 e un aumento di 2 miliardi sul periodo 2022-2034 per il programma di Edilizia sanitaria pubblica.

<sup>3</sup> Compresi i contributi agli investimenti delle AP. I dati relativi alla Sezione I sono stimati in base all'esame del Prospetto riepilogativo degli effetti finanziari del disegno di legge di bilancio 2020-2022, mentre quelli della Sezione II sono desunti direttamente dalla Sintesi degli effetti delle riprogrammazioni e variazioni quantitative, entrambi contenuti nella Relazione Tecnica (Tomo I, disegno di legge di bilancio 2020).

**Centrali di committenza:** è previsto un generale rafforzamento della centralizzazione degli acquisti e delle negoziazioni della Pubblica Amministrazione col mercato<sup>4</sup>.

Pur condividendo l'obiettivo di conseguire risparmi di spesa, non si può fare a meno di ribadire un orientamento di buon senso, più volte richiamato, riguardante la sostanziale inapplicabilità ai lavori pubblici delle procedure e degli strumenti di centralizzazione, salvo il caso di opere dal contenuto altamente standardizzato e ripetitivo.

Per altri versi, va anche evidenziata l'esigenza di orientare la domanda pubblica anche su obiettivi di politica industriale, sostanzialmente ignorata nella centralizzazione degli acquisti della PA. In tal senso, è auspicabile assegnare alle PA un obiettivo minimo di spesa, non inferiore all'1% delle risorse stanziare per l'approvvigionamento di beni e servizi e per i lavori, da destinare all'acquisto di soluzioni innovative e a servizi di ricerca e sviluppo attraverso gli appalti di innovazione.

### C) Misure per il Sud

**Credito d'imposta per gli investimenti al Sud:** positiva la proroga del credito d'imposta per tutto il 2020, per un valore di 674 milioni di euro (pari al valore dei crediti compensati con il modello F24 nel 2018): si tratta di un provvedimento molto atteso dalle imprese, che garantisce l'operatività allo strumento più utilizzato negli ultimi anni, che ha fino ad oggi promosso investimenti complessivi per oltre 8 miliardi di euro.

**Resto al Sud e Green New Deal:** è prevista una data certa per la verifica del requisito dei 45 anni di età. Si stabilisce, inoltre, che nell'ambito del cd. Green New Deal i fondi strutturali possano concedere un contributo in conto capitale fino al 20% dell'investimento, in aggiunta al prestito agevolato previsto dalle agevolazioni per l'autoimprenditorialità, soprattutto giovanile e femminile e in ambito sociale.

**Fondo "Cresci al Sud":** viene istituito un fondo a sostegno della competitività e della crescita dimensionale delle PMI meridionali. Il fondo ha una durata di dodici anni e una dotazione iniziale di 150 milioni per il 2020 e 100 per il 2021, a valere sul Fondo per lo sviluppo e la coesione 2014-20. La gestione del Fondo è affidata a Invitalia. Il Fondo opera investendo nel capitale delle imprese interessate, insieme a investitori privati indipendenti, con l'obiettivo di favorire la crescita dimensionale e l'irrobustimento delle imprese ad elevato potenziale di sviluppo. La copertura è assicurata dall'abrogazione del Piano Grandi Investimenti ZES, previsto dal DL Crescita ma rimasto inattuato.

---

<sup>4</sup> In particolare, si prevede che: (i) fra le categorie merceologiche per le quali si ricorre a strumenti messi a disposizione da Consip e dalle centrali regionali di riferimento, siano inseriti anche gli autoveicoli, ad eccezione di quelli adibiti al trasporto di linea di persone, gli autoveicoli e i motoveicoli delle Forze di Polizia e gli autoveicoli blindati; (ii) Consip possa attivare strumenti di acquisto e negoziazione anche nel settore dei lavori pubblici, attualmente limitati solo ai lavori di manutenzione; (iii) le amministrazioni statali centrali e periferiche ricorrano obbligatoriamente, per tutti i fabbisogni, agli accordi quadro stipulati da CONSIP e al suo sistema dinamico di acquisizione; (iv) CONSIP possa stipulare convenzioni a favore delle amministrazioni dei territori nei quali non sia stato pianificato l'intervento dei soggetti aggregatori di riferimento per determinate merceologie; (v) CONSIP e i soggetti aggregatori possano stipulare convenzioni e accordi quadro attraverso il sistema dinamico di acquisizione, garantendo tempestività e continuità dell'offerta di strumenti per le stazioni appaltanti; (vi) il Programma di razionalizzazione degli acquisti della PA sia esteso anche alle concessioni, abilitando Consip a svolgere le relative procedure di selezione del contraente.

**ZES:** si rafforza la *governance* delle ZES, attraverso la figura del Commissario straordinario del Governo, chiamato a presiedere il relativo Comitato di indirizzo. La misura di agevolazione fiscale operante all'interno delle ZES (ovvero il Credito d'imposta per gli investimenti con massimale aumentato) è estesa a tutto il 31 dicembre 2022, ma con una dotazione ridotta di circa 100 milioni di euro rispetto allo stanziamento originario. Sono ridotte altresì le risorse del Piano Grandi investimenti ZES, introdotto dalla legge di bilancio dello scorso anno e rimasto non attivo, per un valore di 250 milioni di euro, risorse destinate al Fondo per la crescita dimensionale delle imprese meridionali.

**Investimenti pubblici:** è previsto che le risorse del FSC oggetto di riprogrammazione nell'ambito del Piano Sviluppo e Coesione possono essere destinate ad interventi dotati di progettazione esecutiva o con procedura di aggiudicazione avviata o ad interventi che, pur se non avviati, siano valutati favorevolmente da parte del Dipartimento per le politiche di coesione e dell'Agenzia per la coesione territoriale, sentite le Amministrazioni titolari delle risorse, in quanto correnti con le "missioni" della politica di coesione individuate dalla Nadef e con gli obiettivi strategici del nuovo ciclo di programmazione dei fondi europei, fermo restando l'obbligo di generare obbligazioni giuridicamente vincolanti entro il 31 dicembre 2021. Per favorire l'utilizzo di tali fondi, l'Agenzia per la coesione territoriale promuove azioni di accompagnamento alle Amministrazioni responsabili della spesa, attraverso appositi accordi di cooperazione con le medesime Amministrazioni.

**Rafforzamento clausola investimenti 34% al Mezzogiorno:** viene imposto di destinare – nell'ambito di ciascun programma di spesa in conto capitale finalizzato alla crescita o al sostegno degli investimenti - alle otto regioni del Mezzogiorno un volume complessivo di stanziamenti in conto capitale proporzionale alla popolazione di riferimento. Un DPCM stabilisce le modalità con le quali verificare l'attuazione di tali disposizioni nonché l'andamento della spesa erogata.

#### D) Misure in materia di lavoro e welfare

**Fondo per la riduzione del carico fiscale sui lavoratori dipendenti:** il fondo persegue un obiettivo sul quale Confindustria ha già espresso il suo apprezzamento. Tuttavia, la mera istituzione di un fondo non consente di esprimere una valutazione più approfondita sulla disposizione. Qualche perplessità desta, invece, l'ammontare delle risorse appostate: 3 miliardi di euro per il 2020 (5 miliardi a regime) rappresentano meno di un terzo delle risorse che lo Stato impiega ogni anno per il finanziamento dei cd. 80 euro previsti dal D.L. n. 66/2014 a favore, peraltro, di una platea ben circoscritta. L'ammontare delle risorse attualmente previste non sembra, quindi, adeguato a realizzare quello "shock fiscale" che era stato annunciato dal Governo.

**Aggiornamento delle tariffe Inail:** viene reso strutturale il meccanismo di riduzione dei premi e contributi per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali superando la precedente esclusione del solo anno 2022, che aveva suscitato perplessità. Si tratta, quindi, di un opportuno adeguamento normativo. Tuttavia, fermo restando il monitoraggio dell'Inail sulla sostenibilità della revisione delle tariffe, non si rinviene nella disposizione una chiara copertura finanziaria, limitandosi a prevedere il rispetto dei saldi di finanza pubblica programmati a legislazione vigente.

**Sgravi contributivi assunzioni under 35:** positivo lo “sblocco” degli sgravi contributivi per le assunzioni a tempo indeterminato dei lavoratori fino a 35 anni per gli anni 2019 e 2020. Sebbene la misura fosse già contenuta nel Decreto Dignità, la sua applicazione era subordinata all’adozione di un decreto interministeriale. Il disegno di legge di bilancio supera la necessità del decreto, riconoscendo inoltre il beneficio anche per le assunzioni già effettuate da gennaio 2019. Tuttavia, non possiamo non evidenziare come sarebbe stata preferibile l’immediata adozione del decreto, anziché procedere con l’applicazione “retroattiva”. Garantire certezza, fin da principio, favorisce la capacità progettuale delle imprese con ricadute positive sull’occupazione.

**Disposizioni in materia pensionistica:** vengono prorogate per il 2020 le misure in materia di Ape sociale e la cd. opzione donna, quest’ultima nel senso che possono accedervi le lavoratrici che raggiungano i requisiti di età (58 anni) e contribuzione (37 anni) entro il 31 dicembre 2019. La proroga è condivisibile, trattandosi di situazioni meritevoli di un regime di pensionamento anticipato. Tali situazioni giustificano, infatti, l’adozione di un regime speciale, in quanto si adegua il livello di tutela previdenziale alla particolarità dei lavoratori interessati, senza determinare oneri eccessivi per la finanza pubblica. In questo senso, Confindustria ritiene che sarebbe opportuno limitare la proroga ai soli cd. lavoratori gravosi, superando le altre ipotesi previste oggi dalla norma. Questa categoria, infatti, appare meritevole di un diverso livello di tutela a ragione del carattere particolarmente difficoltoso e rischioso dell’attività lavorativa svolta in via continuativa. In questo senso, risulta positiva la ricostituzione della Commissione tecnica di studio della gravosità delle occupazioni. È auspicabile che la Commissione possa produrre risultati concreti, individuando criteri oggettivi e di facile applicazione per l’individuazione delle attività gravose.

**Fondo assegno universale e servizi alla famiglia:** positiva l’istituzione del fondo, anche se occorrerebbe riflettere sull’opportunità di razionalizzare e semplificare le attuali misure di sostegno economico alla famiglia, al fine di istituire uno strumento di facile fruizione, invece di introdurre nuove misure che rischiano di sovrapporsi e di non essere sempre efficaci. La misura, infine, incrementa ulteriormente il congedo obbligatorio di paternità da 5 a 7 giorni.

**Credito di imposta per la formazione 4.0:** positiva la proroga per il 2020, che consente di dare continuità a una misura volta a consentire alle imprese di dotarsi delle competenze necessarie alla transizione verso il modello Industria 4.0. Questa agevolazione è stata poco utilizzata dalle imprese a causa dell’obbligo di disciplinare espressamente lo svolgimento delle attività di formazione in contratti collettivi aziendali o territoriali.

Si tratta di un vincolo molto stringente soprattutto per le PMI e che, pertanto, dovrebbe essere eliminato.

Manca, invece, un disegno complessivo di investimento sulle competenze e sulla formazione. La principale carenza è l’assenza - a differenza di quanto previsto nella nota di aggiornamento al DEF 2019 - di misure di potenziamento degli ITS e di possibili sperimentazioni nei percorsi formativi che ne aiutino la diffusione ed innovino nella didattica. Mancano, inoltre, riferimenti all’apprendistato e ai percorsi di alternanza come strumenti di collegamento tra il mondo della scuola e quello delle imprese. Il disegno di

legge, infine, contiene un positivo sostegno all'innovazione nella didattica, che sarebbe però stato opportuno estendere anche al sistema degli ITS.

### E) Misure in tema di finanza per la crescita

La Manovra non prevede un intervento organico in tema di finanza per la crescita che punti a rafforzare le misure già introdotte negli ultimi anni per promuovere l'accesso delle imprese al credito bancario o a fonti finanziarie alternative.

Al riguardo, si sottolinea innanzitutto, riprendendo le considerazioni già espresse in occasione dell'audizione sul DL Fiscale, l'esigenza di intervenire per rafforzare ulteriormente l'azione del **Fondo di garanzia per le PMI** a supporto degli investimenti delle imprese più strutturate e impegnate in processi di crescita, innovazione e internazionalizzazione.

In particolare, accanto al positivo il rifinanziamento del Fondo per il prossimo triennio, si dovrebbe cogliere l'occasione della Manovra per potenziare lo strumento. In proposito, si dovrebbe ampliare la portata delle disposizioni contenute nel recente DL Crescita, estendendo pienamente la copertura del Fondo a favore delle *mid cap* e innalzando l'importo massimo garantito per tutte le esigenze finanziarie delle imprese. Al tempo stesso occorre intervenire tempestivamente su alcune novità della riforma del Fondo che stanno ostacolando l'azione del Fondo a sostegno delle imprese. Si dovrebbe infine prevedere che il Fondo possa garantire le prime perdite di portafogli di obbligazioni acquisiti da società veicolo e cartolarizzati: ciò favorirebbe il moltiplicarsi di alcune iniziative che cominciano a osservarsi sul mercato, anche favorite dalle Regioni attraverso i fondi strutturali, e che sono di grande interesse per le PMI.

È poi essenziale cogliere l'occasione della Legge di Bilancio per superare il blocco dei **PIR**. La Legge di Bilancio 2019 ha modificato la disciplina dei PIR, introducendo due nuovi vincoli di destinazione all'investimento delle risorse raccolte dai PIR costituiti nel 2019: 3,5% alle PMI quotate su sistemi multilaterali di negoziazione e 3,5% a fondi di venture capital. Purtroppo però, la formulazione delle norme che hanno introdotto i nuovi vincoli non ha centrato l'obiettivo che si intendeva raggiungere e lo strumento dei PIR, che dalla sua creazione ha consentito di raccogliere circa 15 miliardi di risparmio delle famiglie, si è bloccato.

Occorre superare tale blocco, anche rimodulando o sostituendo i vincoli della Legge di Bilancio 2019 con una misura che, pur favorendo l'investimento delle risorse dei PIR nel sistema produttivo e in particolare nelle PMI, consenta agli operatori di mercato di riattivarne la raccolta a beneficio dell'economia italiana.

Sbloccare i PIR sarebbe inoltre strategico per favorire, attraverso fondi immobiliari, la realizzazione di operazioni di valorizzazione di asset immobiliari delle imprese; in particolare – al fine di migliorare la struttura finanziaria delle imprese, consentendo loro di liberare risorse da investire in programmi di investimento e sviluppo – andrebbe incentivato l'uso dei fondi raccolti con i PIR per favorire la realizzazione di operazioni di “sale and lease back” di immobili aziendali.

Si deve poi continuare l'azione avviata con la Legge di Bilancio 2017 per favorire, attraverso la leva fiscale, l'attivazione di un flusso di risorse degli enti previdenziali per

finanziare gli investimenti delle PMI italiane, ma anche lo sviluppo del nostro sistema infrastrutturale.

Oggi, nel nostro Paese, **fondi pensione e casse di previdenza**, investono una quota molto contenuta del loro patrimonio nel sistema produttivo domestico e quando lo fanno si concentrano comunque su titoli di Stato. Gli investimenti in titoli di debito e di capitale delle imprese italiane sono molto contenuti e, in quest'ambito, sebbene si registrino prime esperienze positive, resta marginale l'investimento in asset alternativi illiquidi. All'estero la propensione a investire nel settore privato domestico e in asset alternativi è ben più elevata.

È essenziale agire per cambiare questa situazione e per spingere gli enti previdenziali a investire di più – fermo restando l'obiettivo di tutelare il risparmio previdenziale degli iscritti e di rispettarne la propensione al rischio – nel sistema produttivo e infrastrutturale domestico.

Basti pensare che se fondi e casse destinassero un 5% aggiuntivo del loro patrimonio in private equity, private debt e venture capital, alle nostre imprese arriverebbero oltre 10 miliardi.

Un obiettivo ambizioso, ma alla portata, e che è necessario centrare per il bene del Paese e degli stessi lavoratori iscritti ai fondi pensione. Il livello dei tassi d'interesse, infatti, pone l'accento sulla necessità, al fine di creare valore per gli iscritti che abbiano propensione al rischio, di investire in asset non tradizionali e illiquidi, ai quali si lega la possibilità di maggiori rendimenti nel lungo periodo.

Vi sono tuttavia delle fragilità nel sistema che vanno superate. Non tutti i fondi hanno dimensioni e competenze per investire in alternativi. Serve, a nostro avviso, un progetto per il Paese che accompagni i fondi a investire nell'economia reale nell'interesse congiunto di lavoratori e imprese.

Auspichiamo che al più presto – come peraltro previsto dalla Legge sulla concorrenza approvata nel 2017, ma mai attuata – si possa avviare un tavolo di confronto, coinvolgendo le parti sociali, le associazioni di settore e le autorità di Vigilanza, l'Accademia e chiunque abbia significative esperienze da condividere, per discutere di misure che possano favorire, anche attraverso la creazione di consorzi d'investimento, l'investimento dei fondi in asset alternativi. In quest'ambito, si dovrebbe inoltre valutare, in particolare per le Casse di previdenza, un potenziamento dell'agevolazione fiscale introdotta con la Legge di Bilancio 2017 e innalzata con la Legge di Bilancio 2019.

**Fondo di garanzia per la prima casa:** il fondo è stato rifinanziato con una dotazione pari a 10 milioni per il 2020 ed è stata ridotta la percentuale di accantonamento a copertura del rischio che passa dall'8% al 6,5%. Tale misura consentirà di aumentare l'effetto moltiplicatore dello strumento.

Positiva l'istituzione, nell'ambito dello stesso fondo, di una sezione speciale per la concessione, a titolo oneroso, di garanzie sui finanziamenti, anche chirografari, concessi ai condomini per interventi di ristrutturazione per accrescimento dell'efficienza energetica. A tale sezione sono attribuite risorse pari a 10 milioni per l'anno 2020 e 20 milioni di euro per ciascuno degli anni 2021, 2022 e 2023. Per la sezione speciale è prevista una percentuale di accantonamento a copertura del rischio pari all'8%. Si ritiene

necessario completare tali interventi, estendendo l'operatività del Fondo prima casa a copertura degli interventi di ristrutturazione.

## F) Misure in materia di salute

**Abolizione superticket:** viene prevista l'abolizione, a decorrere dal 1° settembre 2020, della quota di compartecipazione al costo in misura fissa per le prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale (cd. superticket). Dal punto di vista della finanza pubblica, si evidenziano i probabili effetti negativi della misura, che rischia di costare più di quanto stimato, in quanto verrà a cessare l'effetto calmieratore del superticket stesso e aumenteranno le frequenze delle prestazioni.

**Detrazioni per spese sanitarie:** vengono previste riduzioni delle detrazioni per spese sanitarie per i redditi superiori ai 120mila euro fino ad essere eliminate per i redditi uguali o superiori a 240 mila euro. Tali riduzioni/eliminazioni non operano per i cittadini esenti per patologia.

**Edilizia sanitaria:** le risorse destinate al programma pluriennale di interventi di edilizia sanitaria e di ammodernamento tecnologico del patrimonio sanitario pubblico sono aumentate complessivamente di 2 miliardi di euro, di cui 100 milioni di euro nel 2022 e 2023 e 200 milioni di euro annui dal 2024 al 2032. Nella Sez. II del disegno di legge si prevede una rimodulazione delle risorse annue, con una riduzione di 400 milioni di euro per il 2020 e di 1.420 milioni per il 2021, con conseguente incremento delle somme relative negli anni successivi al 2022. L'ammontare complessivo del programma risulta così consistere in 30 miliardi di euro (rispetto ai 28 miliardi attuali), ma con impatti sostanzialmente nulli (anzi con risorse ridotte) negli anni 2020 e 2021.

## G) Misure in materia fiscale

È apprezzabile lo sforzo compiuto per evitare l'aumento generalizzato dell'imposizione sui consumi che sarebbe derivato dall'innescò delle **clausole di salvaguardia in materia di IVA** e accise, quest'anno connotate da importi più significativi rispetto al passato. A fronte di questa misura, tuttavia, **l'inasprimento della tassazione** sembra percorrere via traverse per ripercuotersi comunque, con impronta settoriale, sul consumo di specifici beni e servizi: dalla plastica monouso, alle bevande zuccherate, passando per i giochi, i servizi digitali, i tabacchi ed i prodotti accessori, le auto aziendali.

Nel seguito si forniscono alcune osservazioni sulle misure di maggior interesse per le imprese:

**Deducibilità dell'IMU sugli immobili strumentali da reddito d'impresa:** per effetto del combinato disposto dell'art. 3 e dell'art. 95 del disegno di legge, a seguito della unificazione IMU e TASI, la nuova imposta unica comunale si renderà integralmente deducibile in relazione agli immobili strumentali a partire dal 2022, mentre in via transitoria le percentuali di deducibilità sono fissate al 50% per il 2019 e al 60% per gli anni 2020 e 2021. Tenuto conto della struttura del nuovo tributo, le imprese perderanno la possibilità di dedurre integralmente dall'IRAP la quota del nuovo tributo riferibile alla TASI, con un aggravio di imposizione.

**Ammortamento dei beni gratuitamente devolvibili per i concessionari autostradali:** viene introdotto un limite al coefficiente di ammortamento dei beni gratuitamente devolvibili alla scadenza della concessione, in capo alle imprese concessionarie del settore autostradale, pari all'1% del costo dei beni. Ciò comporterà un disallineamento tra il piano di deducibilità fiscale dell'investimento infrastrutturale ed il piano di ammortamento finanziario contabile, che costituisce peraltro parte integrante delle Convenzioni. Tale intervento pone rilevanti dubbi di costituzionalità (peraltro avrebbe efficacia retroattiva, già a partire dal 2019), in quanto si stravolgono le regole di determinazione del reddito di impresa ed il principio di capacità contributiva (articoli 3, 41 e 53 della Costituzione) solo per talune categorie di contribuenti, applicando un coefficiente di ammortamento non rapportato alla durata media della concessione. Ne deriverà una contrazione degli investimenti infrastrutturali, considerando che le imprese concessionarie si troveranno impossibilitate a dedurre fiscalmente, nell'arco della concessione, l'intero costo sostenuto per la realizzazione dell'infrastruttura da devolvere gratuitamente al termine della concessione stessa.

**Coltivazione di idrocarburi:** vengono sterilizzate le esenzioni dal pagamento delle aliquote di prodotto della coltivazione di idrocarburi per i versamenti dovuti per il triennio 2020-2022. In particolare, viene prevista l'eliminazione, per il periodo 2020-22, dell'esenzione dalle royalty per i primi 25 mln mc di gas estratti sulla terraferma e i primi 80 mln mc estratti in mare e per le prime 20 kton di olio estratto sulla terraferma e 50 kton estratto in mare, per ciascuna concessione. Inoltre, sempre per il periodo 2020-22, è soppressa la facoltà concessa al MiSE di ridurre il valore delle royalty per l'olio tenendo conto dell'andamento dei costi che gli operatori sostengono per la produzione.

Per quanto riguarda gli impatti della misura, essa va a colpire indistintamente il settore upstream, caratterizzato in Italia dalla presenza di numerose concessioni con limitati livelli produttivi e redditività, già in sofferenza anche in considerazione della fase di scenario attuale che vede una flessione del prezzo del gas sul mercato italiano e internazionale.

Ciò comporterà un impatto, in particolare, sulla produzione nazionale di gas naturale, fonte energetica riconosciuta come indispensabile a una transizione energetica verso un'economia completamente decarbonizzata. L'effetto combinato di tali norme determinerà un aggravio economico insostenibile per una rilevante parte del settore upstream compromettendo la redditività di molti campi in produzione.

Questi interventi vanno a incidere pesantemente sul Distretto Centro Settentrionale di Ravenna in cui sono presenti numerosi campi a gas offshore caratterizzati da modeste produzioni. Infatti, si avrebbe un rilevante peggioramento degli indicatori economici e finanziari delle attività, che metterebbe a rischio l'esistenza del Distretto e, conseguentemente, i livelli occupazionali di circa 4000 unità lavorative tra diretto e indotto complessivo. Contrariamente alla stima di incremento di gettito per lo Stato, l'eventuale entrata in vigore di queste misure farebbe venir meno gli introiti legati alle diverse forme di tassazione conseguenti all'inevitabile disinvestimento sulle attività legate al settore estrattivo. Complessivamente, si stima un effetto negativo sulle casse dello Stato nei prossimi 4 anni di circa 200 milioni di euro.

Inoltre, le misure in commento produrranno un impatto negativo sulla bilancia commerciale a seguito della riduzione della produzione nazionale di idrocarburi a favore delle importazioni dall'estero.

**Auto aziendali:** il disegno di legge prevede l'innalzamento, per i veicoli diversi da quelli a trazione ibrida ed elettrica, della percentuale di imponibilità del fringe benefit delle auto aziendali concesse in uso promiscuo ai dipendenti. A seconda del volume delle emissioni inquinanti, tale percentuale viene elevata dal 30% al 60% o al 100%. Merita osservare che l'importo forfettario del 30% è stato stabilito sulla base dell'utilizzo personale del veicolo aziendale, dato dal rapporto delle giornate non lavorative rispetto al totale (pari quindi a  $2/7=30\%$ ). Ciò, oltre i profili di incoerenza della nuova percentuale, che finirebbe per tassare anche l'utilizzo in giornate lavorative, sarebbe una vera e propria stangata per 2 milioni di lavoratori incidendo su un settore economico, quello dell'automotive, già penalizzato su altri fronti. Un intervento totalmente incoerente con la dichiarata volontà di ridurre il cuneo fiscale: di fatto si tassa un bene che è già tassato e lo si fa intervenendo sulla busta paga dei dipendenti e sugli oneri contribuenti dei datori di lavoro. Peraltro ai fini di una corretta stima finanziaria delle risorse ascrivibili alla misura bisognerebbe considerare le minori imposte dovute alla prevedibile contrazione del settore automotive.

La misura, oltre a colpire pesantemente i dipendenti che ricevono l'auto in benefit come parte della loro retribuzione salariale, influirebbe anche sulle aziende per le quali aumenterebbe l'imponibile contributivo e l'onere per il TFR. In definitiva, verrebbe azzerato l'appeal fiscale e contributivo oggi presente in caso di assegnazione di auto in uso promiscuo a dipendenti.

Ne deriverebbe una sensibile contrazione del mercato delle auto aziendali, con conseguenze fortemente negative anche sulla capacità del parco circolante di rinnovarsi (sappiamo che nei Paesi Europei in cui la fiscalità dell'auto aziendale è favorevole nel suo complesso, l'età media del parco circolante è decisamente più bassa).

La misura colpirebbe le aziende di ogni dimensione e settore, (peraltro anche quelle statali e partecipate) e all'interno di queste le diverse categorie impiegate – non solo dirigenti, ma anche quadri – causando immediatamente una drastica riduzione degli ordini di tali veicoli, con i seguenti impatti economici, sociali e ambientali:

- **minor gettito IVA** per l'Erario, contraddicendo i presupposti della norma introdotta in legge di bilancio con lo scopo di aumentare le entrate per lo Stato.
- **reazioni dei sindacati** dei lavoratori, che rivendicheranno una traduzione del benefit in termini di retribuzione ovvero in un anacronistico rimborso spese, con conseguenti ripercussioni sulle relazioni industriali e la tenuta sociale del Paese, considerando che il solo mercato del noleggio coinvolge circa 77.000 aziende e 3.000 pubbliche amministrazioni, moltissime delle quali hanno adottato da tempo la formula del noleggio di vetture ad uso promiscuo destinate al proprio personale (dirigenti, quadri, commerciali);
- **aumento dell'inquinamento** come conseguenza dalla sostituzione, da parte dei fruitori del benefit, dei veicoli aziendali di nuova immatricolazione che risulterebbero non più convenienti a causa dell'aumento della relativa tassazione, con veicoli usati meno efficienti dal punto di vista ambientale (circa il 74% delle auto circolanti

immatricolate con gli strumenti del noleggio a lungo termine e del leasing finanziario ha una anzianità media di 3 anni).

In considerazione, pertanto, anche della situazione di difficile transizione industriale che sta affrontando la filiera nazionale dell'auto (che sta richiedendo ingenti investimenti), oltre che della necessità di sostenere il mercato delle auto aziendali per tutte le ragioni sopra esposte, risulta necessaria la soppressione di tale norma.

**Web tax:** assistiamo all'ennesima riscrittura di una norma che, anche in questa versione, non è esente da un commento globalmente critico. Ferma restando la necessità di un compromesso internazionale come soluzione preferibile, riteniamo che, in alternativa, sia necessario quantomeno un coordinamento a livello europeo. Questo quanto meno per scongiurare i rischi di doppia imposizione internazionale. Rispetto ad analoghe proposte normative vagliate negli scorsi mesi, apprezziamo la trasformazione dell'imposta da trimestrale ad annuale ed il contestuale slittamento degli effetti economici sulle imprese al primo trimestre del 2021; ciò consentirà all'Italia di contribuire alle soluzioni in via di definizione a livello G20/OCSE senza particolari distorsioni sul mercato interno in questa fase delicata. Continua, però, ad apparire molto critica l'individuazione delle soglie dimensionali che determinano il profilo soggettivo di applicazione di questo nuovo tributo e la elevata complessità interpretativa che le disposizioni rischiano di creare a fronte di una estrema variabilità dei modelli di business esistenti nei servizi digitali.

**Strumenti di pagamento elettronici:** vengono stanziati 3 miliardi di euro per gli anni 2021 e 2022 per l'attribuzione di rimborsi in denaro a favore di soggetti che fanno uso di strumenti di pagamento elettronici. Si tratta di una misura premiale per chi acquista beni dagli esercenti tramite strumenti di pagamento elettronici. Quest'ultima misura – che consiste in un rimborso in denaro da erogare, anche in relazione ai volumi ed alla frequenza degli acquisti, sulla base di criteri e condizioni che saranno individuati da un decreto del MEF – integra gli interventi, già giudicati positivamente, previsti dal DL Fiscale per creare un quadro favorevole alla diffusione di mezzi di pagamento elettronici. L'efficacia della misura andrà tuttavia valutata alla luce del provvedimento attuativo, che dovrà peraltro individuare gli strumenti di pagamento elettronici che daranno diritto all'attribuzione del premio. Si dovrà comunque valutare, nel complesso della Manovra, l'opportunità di un simile impegno in termini di risorse (3 miliardi annui per ciascuno degli anni 2021 e 2022).

In materia di **accise e imposte di consumo**, si segnalano alcune misure particolarmente critiche per le imprese:

- **plastic tax:** viene istituita un'imposta, pari a 1,00 euro al chilo, sul consumo dei manufatti con singolo impiego (MACSI), che hanno o sono destinati ad avere funzione di contenimento, protezione, manipolazione o consegna di merci o di prodotti alimentari. Sono considerati MACSI anche i dispositivi, realizzati con l'impiego, anche parziale, di materie plastiche, che consentono la chiusura, la commercializzazione o la presentazione dei medesimi MACSI o dei manufatti costituiti interamente da materiali diversi dalla plastica e sono, altresì considerati MACSI i prodotti semilavorati, realizzati con l'impiego, anche parziale, delle predette materie plastiche, impiegati nella produzione di MACSI. Mentre sono esclusi dal campo di applicazione dell'imposta i MACSI compostabili in conformità alla norma UNI EN 13432.

Sono obbligati al pagamento dell'imposta i produttori (per i MACSI prodotti nel territorio nazionale), gli importatori (per i MACSI provenienti da Paesi Extra-UE) e i soggetti che acquistano i MACSI, compreso potenzialmente il consumatore privato (per quelli provenienti da altri Paesi dell'Unione Europea).

La plastic tax andrebbe a punire un'industria che sta facendo grandi sforzi nella direzione della sostenibilità, andando a drenare importanti risorse per investimenti per innovazioni. Dal punto di vista tecnologico, il settore della produzione ha già investito e continua a investire e oggi è la seconda industria in Europa, con un fatturato, in Italia nel 2018, prossimo ai 12 miliardi di euro, e 50.000 dipendenti.

Più in dettaglio, la plastic tax colpirebbe un materiale ritenendo che la riduzione della messa in consumo possa contribuire a risolvere le difficoltà connesse alla corretta gestione del fine vita, senza comprendere che tali difficoltà continueranno a permanere finché non si affronteranno le condizioni di contorno, legate a un quadro di riferimento normativo/autorizzativo e di dotazione impiantistica assolutamente insufficiente per un Paese che ha l'ambizione di restare leader in Europa nell'economia circolare.

La misura rischia, inoltre, di mettere in ginocchio il sistema dei consorzi per la gestione e il riciclo degli imballaggi (CONAI), che da più di vent'anni ha consentito al nostro Paese di essere leader nell'economia circolare e di raggiungere tutti gli obiettivi europei per il riciclo.

Le imprese del settore già oggi pagano il contributo ambientale CONAI per la raccolta e il riciclo degli imballaggi in plastica per un ammontare di 450 milioni di euro all'anno, dei quali 350 vengono versati ai Comuni per garantire la raccolta differenziata. Peraltro, il CONAI ha effettuato una modulazione di contributo sulla qualità del materiale messo in commercio: maggiore è la riciclabilità e la qualità del materiale che finisce nella raccolta urbana, minore sarà il contributo richiesto alle imprese per garantire la corretta gestione del fine vita;

Da ultimo, evidenziamo altresì l'inadeguatezza della misura che riconosce un credito di imposta nella misura del 10% delle spese sostenute alle imprese attive nel settore delle plastiche, produttrici di MACSI, per l'adeguamento tecnologico finalizzato alla produzione di prodotti biodegradabili e compostabili. Tale misura agevolativa, infatti, sebbene apprezzabile nell'intento, è palesemente insufficiente a garantire l'obiettivo per cui è stata prevista, tenuto conto che una riconversione industriale necessita di risorse molto più ingenti.

- **sugar tax:** viene istituita un'imposta sul consumo di bevande analcoliche edulcorate nella misura di 10 euro per ettolitro nel caso di prodotti finiti e di 0,25 euro per chilogrammo nel caso di prodotti predisposti a essere utilizzati previa diluizione;
- **accisa agevolata su gasolio commerciale:** viene introdotta l'esclusione dal beneficio fiscale della riduzione dell'accisa sul gasolio per autotrazione, utilizzato nel trasporto di passeggeri e merci, per i veicoli di categoria Euro 3 dal 1° marzo 2020 e di categoria Euro 4 dal 1° gennaio 2021. La misura è sostanzialmente condivisibile, ma sarebbe stato auspicabile prevedere una maggiore progressività applicativa, per consentire tempi più coerenti di sostituzione dei relativi veicoli industriali;

- **accise su prodotti energetici:** vengono rimodulate e aumentate le accise sui prodotti energetici utilizzati per la produzione di energia elettrica. In particolare, viene penalizzato l'utilizzo del carbone la cui accisa passerebbe dai 2,6 € per mille kg attuali a 11,8 € per 1000Kg (aumento del + 354%).

Pur comprendendo la volontà del Governo di dare seguito al principio europeo “chi inquina paga” e procedere in coerenza con gli obiettivi di chiusura degli impianti a carbone al 2025, si segnala che un aumento di tale entità concentrato in un solo anno potrebbe essere eccessivamente impattante sul business di queste imprese, determinando aumenti del prezzo all'ingrosso dell'energia elettrica con riflessi sulle bollette dei consumatori finali.

Infine, si segnala che la norma aumenterebbe anche l'accisa sul carbone per i soggetti che lo utilizzano ai fini del riscaldamento, penalizzando in primo luogo le imprese (aumento del +161% passando dagli attuali 4,6 € per mille Kg a 12 € per mille Kg) e in misura minore, ma non trascurabile, gli altri soggetti (aumento del +63% passando da 9,2 € per mille Kg a 15 € per mille Kg), compresi i clienti localizzati in aree caratterizzate da una minore dotazione infrastrutturale.

In attesa di conoscere gli interventi concreti di riduzione del cuneo fiscale sui lavoratori dipendenti, occorre evidenziare come non si rinvengano nel disegno di legge, neanche in chiave prospettica, elementi che depongano a favore di una ormai necessaria **revisione del sistema IRPEF**. Sebbene il dibattito politico abbia a lungo rimestato concetti più o meno coerenti e realizzabili di “flat tax” nella prima metà dell'anno, il presente disegno di legge reca unicamente azioni marginali, orientate al recupero di risorse attraverso la riduzione della spesa fiscale, come ad esempio il taglio degli oneri detraibili per i contribuenti con redditi superiori a 120.000 euro, o l'intervento sul regime forfettario delle partite IVA che, peraltro, perde ancora una volta l'occasione di modifiche in chiave antievasiva, nonostante il tema del contrasto all'evasione rappresenti, nelle intenzioni del Governo, il fulcro della manovra.

## H) Ulteriori misure

**Industria dei contenuti:** si esprime apprezzamento per la conferma nel 2020 delle misure economiche volte a sostenere l'**industria dei contenuti**, che è un driver importante di sviluppo e crescita del sistema economico italiano.

Nel 2017 le attività legate alla produzione e distribuzione di contenuti, di formazione, informazione e intrattenimento (“industria dei contenuti”) ha creato, sia direttamente sia attraverso la domanda di beni e servizi attivata a monte delle filiere, un valore aggiunto di quasi 24 miliardi di euro (l'1,5% del prodotto interno lordo italiano, PIL), e circa 343 mila posti di lavoro (l'1,2% del totale nazionale). Il settore si caratterizza per un apporto significativo al valore aggiunto e all'occupazione nazionale, grazie al contributo diretto delle sue imprese e a quello indiretto realizzato attraverso le reti di fornitura intersettoriali.

Per questo motivo si valuta positivamente la dotazione di 75 milioni di euro per l'incremento del Fondo per il cinema e audiovisivo (**tax credit cinema e audiovisivo**) previsto per il 2020, che è indispensabile per promuovere e sostenere questo importante comparto industriale anche nella difficile sfida della competizione internazionale

Tuttavia, è importante stabilizzare questi strumenti incentivanti per un periodo di almeno cinque anni, al fine di consentire agli operatori di definire le proprie strategie di *business* in un contesto certo.

Inoltre, il successo del **bonus cultura** che ha coinvolto, nel 2019, 147 mila giovani (+190% rispetto alla precedente edizione), con una spesa totale 7,8 milioni di (+160% rispetto ai due anni precedenti), dimostra la sua efficacia nell'avvicinare le generazioni più giovani alla fruizione culturale e a ridurre il gap “culturale” con gli altri principali paesi europei. Ciò nonostante, in questi anni il bonus ha subito una riduzione di quasi il 45% delle risorse ad esso dedicate. È invece importante rafforzare lo stanziamento previsto per il 2020, dai 160 milioni di euro a 240 milioni di euro come previsto peraltro nel 2019.

Infine, si segnala l'assenza di misure ulteriori e specifiche per i settori dell'editoria di libri e musicale, per i quali occorrerebbe utilizzare anche la leva fiscale per conseguire obiettivi di sostegno e rilancio.

**Riforma della legge fallimentare:** pur condividendo l'obiettivo della riforma del 2019 di un maggiore equilibrio tra continuità aziendale e tutela del credito favorendo l'emersione anticipata dello stato di crisi di un'impresa, destano molte preoccupazioni soprattutto per le imprese più piccole le tempistiche per l'entrata in vigore delle **procedure di allerta**.

I rilevanti obblighi di segnalazione e organizzativi legati alle procedure di allerta avranno un deciso impatto sulle piccole imprese che, come emerso da una recente indagine CERVED, presentano situazioni di anomalia con maggior frequenza rispetto alle imprese più strutturate. Vi è una diffusa consapevolezza in ordine al fatto che le realtà di minori dimensioni solitamente non sono dotate di strumenti e procedure in grado di assicurare flussi informativi funzionali al governo finanziario, regolari e affidabili. Mettere in piedi questi presidi non è un passaggio semplice, né rapido.

Da primi calcoli, considerando sia gli indici che gli indicatori della crisi previsti dal nuovo Codice, l'intera platea di imprese interessate dalle procedure di allerta in fase di prima applicazione oscilla tra 25 e 30 mila. E, com'è inevitabile, una parte di queste falliranno, con inevitabili ricadute su persone, famiglie, territori.

Per questo si dovrebbe prevedere una **maggiore graduazione dell'entrata in vigore della procedura di allerta** procrastinando le segnalazioni agli organismi di composizione della crisi, per le imprese più piccole, almeno di un anno rispetto all'agosto 2020. E ciò anche per mettere alla prova un sistema nuovo, mai rodato prima, su un numero più contenuto di imprese segnalate.