



CONFINDUSTRIA

**COMMISSIONI CONGIUNTE  
BILANCIO**

**CAMERA DEI DEPUTATI  
E  
SENATO DELLA REPUBBLICA**

Disegno di Legge di Bilancio  
2019

12 novembre 2018



CONFINDUSTRIA

**Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021**

Vincenzo Boccia

*Presidente di Confindustria*

Illustri Presidenti, Onorevoli Deputati e Senatori,

Confindustria ringrazia per la possibilità di esprimere le proprie considerazioni, nell'ambito dell'attività conoscitiva preliminare all'esame della Manovra, sul Disegno di legge di bilancio 2019 (di seguito: DDL).

Quelle che seguono sono articolate in valutazioni di carattere generale e, nel prosieguo del documento, valutazioni di dettaglio sulle singole misure.

## A) VALUTAZIONI GENERALI

L'esame del Disegno di legge di bilancio 2019 va condotto, anzitutto, nel quadro dell'attuale momento dell'economia italiana.

**La crescita economica si sta assottigliando**, seguendo una tendenza avviatasi nella seconda metà del 2017, ma che l'ha portata a fermarsi nel terzo trimestre di quest'anno.

Il peggioramento è dipeso da fattori esterni e interni: dall'incertezza legata alla politica commerciale americana, alla turbolenza che si è registrata in alcuni importanti Paesi di sbocco per l'export italiano (Turchia e Argentina) al rallentamento di alcuni nostri *partner* europei; dall'aumento del rendimento sovrano dei titoli pubblici al peggioramento del clima di fiducia delle imprese.

Secondo le previsioni di ottobre del nostro **Centro Studi**, nel 2019 l'aumento del PIL **tendenziale**, includendo la cancellazione degli aumenti delle imposte indirette, **sarà dello 0,9%**, in rallentamento rispetto al +1,1% di quest'anno. La Commissione europea stima un valore superiore, all'1,2% nel 2019 ma che è comunque il più basso in Europa.

**Il livello di crescita reale indicato dal Governo (1,5% nel 2019) è, dunque, molto ambizioso**, poiché richiederebbe un tasso di espansione del PIL, per ciascuno dei quattro trimestri, pari a quello raggiunto dall'Italia soltanto due volte negli ultimi 28 trimestri, nel quarto del 2016 e nel primo del 2017, quando però il contesto era molto diverso da quello attuale, con esportazioni più vivaci e una domanda interna più dinamica.

Venendo ai contenuti della Manovra, da un'attenta lettura del Disegno di legge non emerge una **ricomposizione qualitativa del bilancio pubblico** che favorisca la crescita: la maggior parte delle misure paiono orientate a un sostegno contingente dei consumi, ma si trascura la necessità di sostenere, in misura maggiore, gli investimenti, presupposto imprescindibile per una crescita strutturale e duratura.

Per il 2019, infatti, sul totale degli interventi della Manovra pari a 41 miliardi, oltre 28 sono destinati ai consumi, con un effetto sul PIL contenuto, specie alla luce della crescente propensione al consumo che stiamo registrando, e limitato nel tempo.

Peraltro, in controtendenza rispetto alle recenti manovre, **il DDL depotenzia gli incentivi per sostenere gli investimenti privati e non contiene misure significative per favorire l'occupazione stabile**.

Inoltre, si prevede un mix di interventi in materia di tassazione che rischia di produrre significative penalizzazioni per le imprese. Sul piano quantitativo, infatti, l'abrogazione dell'ACE e dell'IRI e la contestuale introduzione del nuovo regime agevolato IRES

comporterà, secondo le stime dello stesso Governo, circa 2,2 miliardi di nuove entrate per il 2019; se a ciò si aggiunge il depotenziamento degli incentivi per Industria 4.0 e del credito d'imposta ricerca e sviluppo, il combinato degli interventi produrrà un'ulteriore penalizzazione per le imprese di 1,6 miliardi per il 2020.

Peraltro, **manca del tutto la definizione di un piano di azione a lungo termine nel contesto Industria 4.0**, che consenta di individuare misure stabili di favore per gli investimenti, adeguate ai nuovi modelli di business e alla diffusione delle tecnologie in ambito manifatturiero, anche in prospettiva del superamento delle agevolazioni attuali.

Più in dettaglio, sul versante degli **impieghi**, i principali interventi riguardano:

- la **sterilizzazione delle clausole di salvaguardia in materia di IVA e accise**, il cui impatto è quantificato in 12,6 miliardi, e che se innescate avrebbero prodotto effetti recessivi;
- lo stanziamento di cospicue risorse per il **contrasto della povertà** e la **riforma del sistema pensionistico** (istituzione di un Fondo di 9 miliardi annui per il reddito e la pensione di cittadinanza; istituzione del Fondo per la revisione del sistema pensionistico che comporta maggiori spese per 6,7 miliardi nel 2019 e circa 7 miliardi annui dal 2020). Per un giudizio su questi interventi occorre attendere l'emanazione dei relativi provvedimenti di attuazione, anche se si evidenzia il rischio che tali misure possano, da un lato, favorire comportamenti opportunistici e, dall'altro, incidere in maniera significativa sugli equilibri di bilancio;
- la proroga – parziale e con un ritocco al ribasso – delle misure previste dal **Piano Industria 4.0**, nonostante gli incentivi previsti nelle ultime tre Manovre abbiano contribuito ad accelerare il recupero ciclico degli investimenti. Le **risorse** destinate a queste misure sono **esigue**, se solo si considera, ad esempio, che per l'iper-ammortamento vengono stanziati circa 1,1 miliardi per il biennio 2020-2021, mentre la Manovra dell'anno scorso aveva previsto, per il biennio 2019-2020, circa 2,6 miliardi per la proroga di iper e super-ammortamento. In particolare, l'incentivo per le acquisizioni di beni materiali nuovi propri di Industria 4.0 (**iper-ammortamento**) viene prorogato, ma con una differenziazione dell'agevolazione inversamente proporzionale al volume degli investimenti effettuati. Non è oggetto di proroga, invece, il **super-ammortamento** destinato al rinnovo dei beni strumentali indipendentemente dalla loro caratura tecnologica. Vengono apportate modifiche, in senso peggiorativo, alla disciplina del **credito di imposta R&S** e non si provvede al rifinanziamento e alla stabilizzazione di quello per gli **investimenti al Sud**. Allo stesso modo, non si provvede a prorogare il **credito d'imposta formazione 4.0**, che sarebbe invece necessario per colmare il gap di addetti nei settori ad alta tecnologia che il nostro Paese ha rispetto alla media europea, sia nella manifattura sia nei servizi. Peraltro, la misura, rimasta in vigore per il solo 2018, non è stata in realtà utilizzato a causa dei ritardi nella definizione delle previsioni attuative;
- l'introduzione di una misura di tassazione agevolata degli utili destinati dalle imprese a investimenti incrementali in beni strumentali e per l'occupazione (cd. **mini-IRES**). Verrà in sostanza applicata un'**aliquota IRES ridotta di nove punti percentuali** (i.e. dal 24% al 15%) sugli **utili** del periodo di imposta precedente, accantonati a riserve diverse da quelle disponibili, se **reinvestiti** – determinando un incremento – **in beni**

**strumentali** nuovi e in **assunzioni di personale dipendente** a tempo determinato e indeterminato. Si tratta di una misura che, oltre a presentare criticità sul piano operativo, avrà un impatto limitato sui nuovi investimenti privati rispetto a precedenti misure (tra lo 0,6% e l'1% del costo dei beni acquistati, contro il 7,2% del superammortamento al 30%);

- il **rilancio degli investimenti pubblici**, attraverso l'istituzione del Fondo per gli investimenti delle amministrazioni centrali (2,9 miliardi nel 2019, 3,1 miliardi nel 2020 e 3,4 nel 2021) e del Fondo per gli investimenti degli enti territoriali (3 miliardi nel 2019, 3,4 miliardi nel 2020, 2 miliardi nel 2021). Per valutarne l'efficacia, sarà necessario verificare la reale consistenza aggiuntiva di queste risorse rispetto al quadro tendenziale, nonché la tempestiva realizzazione degli interventi;
- le **politiche in materia di lavoro**, attraverso la destinazione di significative risorse (fino ad 1 miliardo di euro per il 2019 e per il 2020) per il potenziamento dei **centri per l'impiego** e 117 milioni di euro a finanziamento dell'ulteriore ricorso alla **cassa integrazione straordinaria e alla mobilità in deroga** per le imprese operanti in un'area di crisi industriale complessa. Si sottolinea, in proposito, che il potenziamento dei centri per l'impiego dovrebbe essere funzionale a favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro e non solo l'avvio del reddito di cittadinanza. Inoltre, il DDL non incide in modo strutturale sul costo del lavoro e sullo scambio salari-produttività, essenziali per il rilancio del nostro sistema produttivo;
- le misure a sostegno della **finanza d'impresa**, che però appaiono frammentarie. Sono previsti alcuni interventi volti a favorire l'accesso delle imprese al credito bancario e ai mercati finanziari e dei capitali (ad esempio, promozione dell'investimento delle Casse di previdenza nell'*equity* delle imprese e stanziamento di risorse per i Fondi di Venture Capital), ma manca una chiara strategia di supporto finanziario alla crescita, come dimostra la stessa abrogazione dell'ACE, ossia un importante strumento di sostegno alla patrimonializzazione delle imprese.

Passando al versante delle **coperture**, nell'ambito delle misure relative alle imprese, gli effetti principali, oltre che al depotenziamento degli incentivi fiscali, sono ascrivibili a:

- a. l'abolizione della normativa in materia di aiuto alla crescita economica (**ACE**) e l'abrogazione del regime **IRI** introdotto dalla legge di bilancio 2017;
- b. la rimodulazione della **deducibilità delle quote di ammortamento** del valore dell'avviamento e di altri beni immateriali;
- c. l'incremento del **prelievo erariale unico** (PREU) sugli apparecchi che distribuiscono vincite in denaro (l'ennesimo incremento di tassazione a carico del settore del gioco legale);
- d. il differimento della **deducibilità delle perdite su crediti** in sede di prima applicazione dell'IFRS 9.

In questo contesto, si registra l'assenza di un piano di **revisione della spesa e del perimetro pubblico**: per il 2019, infatti, sono previsti tagli per meno di 2 miliardi, concentrati perlopiù sulla spesa per investimenti e non si avvia un processo ragionato di analisi e revisione della spesa pubblica, col rischio di minare la stessa sostenibilità della Manovra economica.

Al riguardo, si ritiene che l'individuazione di obiettivi quantificabili e verificabili per i programmi di spesa e la loro condivisione con cittadini e imprese sia cruciale per incrementare trasparenza e responsabilità, rendendo al contempo concreto per la cittadinanza il **senso dell'azione di governo**. A tal fine, si evidenzia la necessità di avviare una **spending review di legislatura**, affidata alla Presidenza del Consiglio, anche attraverso un Sottosegretario dedicato, per dare una forte indicazione politica e superare l'approccio *una tantum* finora seguito.

In questo contesto, desta preoccupazione il rinvio al 2022 della **dismissione delle partecipazioni pubbliche** in società che abbiano prodotto un risultato medio in utile nel triennio precedente desta preoccupazione, poiché rischia di rallentare il processo di razionalizzazione delle partecipazioni societarie avviato con il nuovo Testo unico del 2016.

## B) VALUTAZIONI DI DETTAGLIO

### MISURE PER INVESTIMENTI PRIVATI, RICERCA E SVILUPPO

#### Piano Industria 4.0

Apprezziamo la scelta del Governo di aver dato, seppur solo in parte, continuità al Piano Industria 4.0, che resta un progetto strategico per il Paese.

In particolare, riteniamo positiva la proroga di un anno delle agevolazioni relative agli **investimenti in beni materiali ed immateriali** di Industria 4.0. Appare, altresì, condivisibile il meccanismo di *decalage* in funzione del volume degli investimenti, che risponde alla logica di incentivare maggiormente gli investimenti delle PMI.

Tuttavia, al di là delle modifiche dei singoli incentivi, **manca ancora una visione giuridica e regolatoria ampia**, che tenga in considerazione le nuove modalità di produzione e la sempre più rapida evoluzione tecnologica dei macchinari. Ad esempio, i beni ad elevata tecnologia elencati nell'allegato A alla Legge di Bilancio 2017 sono, ormai, comunemente adoperati dalle nostre imprese, mentre le tabelle dei coefficienti di ammortamento "fiscali" (che risalgono al 1988) non ne tengono conto (costringendo le imprese ad individuare il coefficiente in via analogica).

Lo stesso Piano 4.0 svela qualche incoerenza in tal senso: ad esempio, l'incentivo sui beni immateriali, di fatto, non si presta ad essere applicato a modalità di utilizzo dei software differenti dall'acquisto in licenza d'uso. Pur essendo inclusi nelle norme vigenti, restano così fuori dall'agevolazione i modelli di distribuzione e di utilizzo di software più moderni ed evoluti, ovvero il cd. SaaS (Software as a Service), che fa leva sullo sviluppo del **cloud computing** consentendo l'accesso in remoto al software da parte delle imprese a fronte di un corrispettivo/canone di utilizzo (un sistema che trova applicazione anche nel campo della *cyberscurity*). In altri termini, le soluzioni di *cloud computing*, pur essendo sempre state ricomprese nell'ambito di applicazione della disciplina di favore, non risultano ad oggi agevolabili, poiché per tali servizi le imprese iscrivono in bilancio dei canoni di servizio e non dei beni ammortizzabili, non essendo ancora stato chiarito il relativo trattamento contabile. Si tratta di una distorsione che andrebbe corretta.

Destano preoccupazione, poi, le **mancate proroghe del cd. super-ammortamento e del credito d'imposta formazione 4.0.**

Con riferimento al super-ammortamento, occorre osservare che esso ha costituito un apprezzabile "paracadute" anche per le imprese che, pur avendo effettuato consistenti investimenti in beni 4.0 non hanno potuto fruire della maggiorazione del 150%, perché non hanno completato il processo di trasformazione digitale dei loro impianti produttivi e non hanno realizzato la cd. "interconnessione". Non possiamo escludere che la mancata proroga di questo incentivo "alternativo", pur se ridotto, possa scoraggiare le imprese (e in particolare le PMI) dall'effettuare investimenti in beni 4.0 nell'incertezza di riuscire a completare il processo di interconnessione, condizione per fruire dell'iper-ammortamento. Una riflessione su questo aspetto sarebbe, pertanto, necessaria.

In relazione al credito d'imposta formazione 4.0, rileviamo che il ritardo nell'emanazione del decreto attuativo e l'assenza, a oggi, di chiarimenti ufficiali da parte dell'Amministrazione finanziaria sul suo utilizzo ha di fatto precluso alle imprese il ricorso a questo incentivo, in vigore per il solo 2018: si renderebbe pertanto opportuna la proroga della misura, almeno per due anni.

Peraltro, nella consapevolezza del carattere strategico dell'incentivo, siamo fermamente contrari ad eventuali ipotesi di confluenza dell'agevolazione per la formazione nel regime della cd. "mini-IRES": infatti, l'intervento sull'IRES appare particolarmente complicato, mentre l'attuale credito di imposta formazione 4.0, pur essendo articolato, non richiede calcoli complessi. Ulteriore elemento da considerare, a supporto dell'autonomia del credito d'imposta 4.0, è la sua connessione logica con gli investimenti in beni materiali e immateriali ad elevato contenuto tecnologico: la formazione mirata alle competenze digitali è elemento imprescindibile di qualsiasi strategia di sviluppo tecnologico del Paese.

Quanto all'**iper-ammortamento**, come accennato, seppur con alcune rilevanti differenze, si provvede alla proroga dell'incentivo per le acquisizioni di beni materiali nuovi destinati alla trasformazione tecnologica e digitale in chiave Industria 4.0 (indicati nell'allegato A della Legge di Bilancio 2017), effettuate entro il 31 dicembre 2019 (coerentemente con le modalità applicative già in essere, si consente la consegna del bene entro il 31 dicembre 2020, previo invio di un ordine definitivo e versamento di acconti nella misura del 20% entro il 31 dicembre 2019). Recependo le modifiche introdotte dal cd. Decreto Dignità (Decreto-legge 12 luglio 2018, n. 87), si precisa che gli investimenti oggetto dell'agevolazione devono essere destinati a strutture produttive situate in Italia.

Il DDL non si limita, tuttavia, a una mera proroga, poiché interviene anche sulla misura dell'agevolazione. In luogo della sola maggiorazione attualmente vigente, pari al 150%, si introduce una **differenziazione dell'agevolazione inversamente proporzionale al volume degli investimenti effettuati**: secondo la nuova disciplina, la maggiorazione del costo di acquisizione si applicherà, dunque, nella misura del 150% per investimenti fino a 2,5 milioni di euro, per poi decrescere al 100% per gli investimenti compresi tra 2,5 e 10 milioni di euro e al 50 per cento per investimenti compresi tra i 10 e i 20 milioni di euro. Nessuna maggiorazione si applicherà agli investimenti eccedenti i 20 milioni di euro.

Oggetto di **proroga**, per lo stesso periodo indicato per i beni materiali, è anche l'**agevolazione relativa ai beni immateriali** (indicati all'allegato B della Legge di Bilancio

2017), confermando la medesima **aliquota di maggiorazione pari al 40%** del costo di acquisizione.

Come anticipato, resta fondamentale per Confindustria chiarire la possibilità di fruire dell'agevolazione anche nei casi di utilizzo di software e sistemi mediante soluzioni che facciano leva sul *cloud computing*, ossia l'accesso a detti software e sistemi con modalità "as a service", a fronte del pagamento di canoni di utilizzo del servizio.

### **Credito d'imposta Ricerca e Sviluppo**

Vengono apportate consistenti modifiche alla disciplina del credito di imposta R&S.

In particolare, la Manovra interviene, in **senso peggiorativo** sulla aliquota del credito, attualmente fissata al 50% degli investimenti incrementali rispetto al triennio 2012-2014, portandola al 25% per alcune tipologie di spesa. L'aliquota del 50% resta applicabile solo agli investimenti relativi a personale dipendente e contratti con università ed enti di ricerca, start-up e PMI innovative. Inoltre, è ridotto da 20 a 10 milioni, per ciascun beneficiario, l'importo massimo annuale di credito spettante. Si segnala, invece, positivamente, l'inclusione, tra gli investimenti agevolabili, anche di materiali, forniture e prodotti analoghi, utilizzati nell'attività di ricerca, precedentemente esclusi dal perimetro dell'incentivo. Tuttavia, tali miglioramenti non sono idonei ad assorbire i tagli disposti all'incentivo, che ha dato ottimi risultati in termini di aumenti degli investimenti privati (+56% negli anni 2013-2017).

### **Ulteriori interventi per l'innovazione tecnologica**

Si prevede uno stanziamento per la partecipazione italiana al **Progetto di Interesse Comune Europeo (IPCEI) sulla microelettronica**, con una dotazione di 50 milioni di euro per il 2019 e 2020, di 60 milioni il 2021 e di 100 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2022 al 2024. La misura è positiva, in quanto si tratta di un progetto che coinvolge la filiera delle imprese italiane e che inserisce l'Italia nei grandi progetti che si stanno definendo a livello europeo. È stata aumentata la dotazione per il 2019 e 2020, come auspicato da Confindustria, senza modificare l'entità complessiva (460 milioni).

Per obiettivi di politica economica e industriale, anche connessi al programma Industria 4.0, viene istituito un fondo per finanziare **progetti di R&I e Trasferimento tecnologico sui temi dell'Intelligenza Artificiale, blockchain e Internet of things**: 15 milioni all'anno nel 2019, 2020 e 2021. Il Fondo ha lo scopo di perseguire obiettivi di politica economica ed industriale, connessi anche al programma Industria 4.0, nonché di accrescere la competitività e la produttività del sistema economico. Sugli stessi temi (sviluppo del Wi-Fi e tecnologie emergenti), si ricorda che il CIPE, nella seduta del 25 ottobre 2018, ha assegnato 100 milioni di euro. Inoltre, il Fondo può essere integrato con risorse private ed è sottoposto alla vigilanza del MISE. Si ritiene necessario che nell'attività di gestione del Fondo venga assicurato un forte collegamento con il MIUR, anche al fine di garantirne efficienza ed efficacia.



### **Manager per innovazioni tecnologiche e organizzative**

Per le PMI, singole o in Rete, viene introdotto un voucher per favorire l'acquisizione di prestazioni consulenziali specialistiche per innovazioni tecnologiche, anche previste dal Piano Industria 4.0, e organizzative, in particolare in termini di ammodernamento degli assetti gestionali e organizzativi. Il beneficio è pari al 50% dell'importo, con un tetto pari a 40 mila euro per singola impresa e a 80 mila per le reti d'impresa.

Le risorse allocate sono pari a 25 milioni annui per il 2019, 2020 e 2021. Per rendere davvero efficace la misura (che riprende una proposta di Confindustria), ampliando la platea delle imprese beneficiarie, **questo stanziamento andrebbe almeno raddoppiato.**

### **Aree di crisi**

Per il finanziamento degli interventi destinati alla riconversione e riqualificazione produttiva delle aree di crisi industriale, la dotazione del Fondo per la crescita sostenibile è incrementata di 100 milioni di euro per l'anno 2019 e di 50 milioni di euro per l'anno 2020. Le risorse sono programmate per le aree di crisi complessa e per le altre tipologie di aree di crisi.

Si tratta di una **misura insufficiente**. L'incremento della dotazione del Fondo per la crescita sostenibile destinato alle aree di crisi dovrebbe essere di almeno 300 milioni complessivi, distribuiti nel biennio 2019-2020. Tale incremento si rende necessario per sostenere finanziariamente uno strumento che ha avuto negli ultimi anni un tiraggio molto elevato, sia a livello nazionale sia a livello regionale, essendo, peraltro, l'unica misura che interviene direttamente sui casi di crisi in termini di riconversione e riqualificazione produttiva.

### **Proroghe e ulteriori rifinanziamenti**

Sono prorogate per tutto il 2019, senza variazioni di intensità rispetto a quanto oggi previsto, le detrazioni fiscali per gli **interventi di efficientamento energetico, ristrutturazione edilizia e per l'acquisto di mobili**, nonché quelle per interventi di **"sistemazione a verde"** e per la realizzazione di coperture e giardini pensili introdotte dalla Legge di Bilancio 2018. Si tratta di una scelta condivisibile, peraltro a "basso impatto" per la finanza pubblica, considerati gli effetti positivi che queste misure hanno prodotto sul tessuto economico.

Allo stesso modo, è apprezzabile l'ampliamento delle risorse destinate alla **Nuova Sabatini** (ulteriori 48 milioni di euro per il 2019 e 96 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2020 al 2023), nonché al Piano straordinario per la **promozione del Made in Italy** e l'attrazione degli investimenti (ulteriori 90 milioni di euro per il 2019 e 20 milioni di euro per il 2020).

## MISURE IN MATERIA DI LAVORO

### Politiche passive e politiche attive del lavoro

Per quanto riguarda le politiche passive del lavoro, ai fini del completamento dei piani di recupero occupazionale, si prevede la destinazione nel 2019 di **117 milioni di euro a finanziamento dell'ulteriore ricorso alla cassa integrazione straordinaria e alla mobilità in deroga** per le imprese operanti in un'area di crisi industriale complessa, in aggiunta alle risorse residue precedentemente stanziare per la stessa finalità e alle risorse restanti stanziare per specifiche situazioni occupazionali insistenti nella regione Sardegna.

La disposizione è una proroga di una previsione in vigore dal 2016, ha natura temporanea ed emergenziale ed è rivolta alle particolari e problematiche situazioni occupazionali esistenti nelle aree di crisi industriale complessa.

Sulle politiche attive, intese in senso ampio, viene previsto il **rifinanziamento della sperimentazione duale dell'apprendistato "scolastico"** (cd. "sperimentazione Bobba"). Si tratta dell'apprendistato di primo livello. Per il 2018 il finanziamento era di 75 milioni di euro. Per il 2019 l'incremento è di 50 milioni di euro. Lo stanziamento complessivo, a regime, è quindi pari a 125 milioni di euro.

Al contempo, il DDL riduce le risorse destinate per gli anni 2019 e 2020 al finanziamento degli incentivi per le imprese che assumono in apprendistato di primo livello (esenzione dal contributo di licenziamento; riduzione dell'aliquota contributiva previdenziale; esonero dalla contribuzione Naspi). La riduzione è pari a 10,8 milioni di euro per il 2019 e di 17 milioni di euro per il 2020.

Sempre sul tema delle politiche attive va segnalato che il DDL lascia nella disponibilità dell'ANPAL le risorse destinate ad interventi di politica attiva del lavoro che non sono state spese negli anni 2017 e 2018.

Vengono, inoltre, destinati al Fondo per le politiche attive del lavoro i risparmi derivanti dalle risorse stanziare per lo svolgimento di tirocini formativi e di orientamento presso le pubbliche amministrazioni nel triennio 2013/2015 (stanziamento originario complessivo nell'arco di un triennio pari a 6 milioni).

Nel complesso, le misure in esame destano perplessità.

In particolare, la scelta operata dal Governo è di destinare maggiori risorse, ancorché non ingenti, alle politiche passive, mentre per le politiche attive orientate alla ricollocazione non vengono previsti stanziamenti aggiuntivi e ci si limita prevalentemente a confermare le risorse già stanziare negli anni precedenti.

In altre parole, **la Manovra non prevede risorse aggiuntive per la realizzazione di percorsi di formazione orientati alla ricollocazione e alla riqualificazione dei lavoratori.**

Al contempo, nell'ambito del fondo per il reddito di cittadinanza vengono destinate risorse, fino ad 1 miliardo di euro per il 2019 e per il 2020, per il **potenziamento dei centri per l'impiego (CPI)** e fino a 10 milioni di euro per il 2019 per finanziare il contributo per il funzionamento dell'ANPAL Servizi Spa. Anche questa disposizione pone alcune perplessità, laddove prevede il potenziamento dei CPI in correlazione al reddito di

cittadinanza. È auspicabile, invece, che il potenziamento dei centri per l'impiego avvenga con l'obiettivo di garantire in primo luogo maggiore efficacia alla finalità istituzionale dei centri per l'impiego ovvero l'intermediazione tra domanda ed offerta di lavoro. Oggi – secondo un'indagine del Sole 24 Ore – infatti solo il 3,4% dei lavoratori che si sono rivolti ai CPI, ha trovato lavoro grazie agli stessi. L'auspicio è, pertanto, che tale potenziamento non sia finalizzato unicamente all'erogazione del reddito di cittadinanza.

Sotto questo profilo andrebbe promosso anche un **maggior partenariato con le agenzie per il lavoro private**, al fine di garantire una rete unica pubblico/privata in grado di mettere a disposizione dei cittadini una più completa panoramica delle opportunità di lavoro offerte dalle imprese.

Infine, vengono previste nuove assunzioni presso l'**Ispettorato Nazionale del Lavoro**. Pur trattandosi di un'iniziativa condivisibile per la lotta al lavoro sommerso e irregolare, desta preoccupazione l'ulteriore successiva disposizione che prevede l'incremento delle sanzioni per lavoro irregolare, per recuperare risorse da utilizzare per finanziare forme indennitarie e di incentivazione per il personale ispettivo. Infatti, collegare l'incremento sanzionatorio a finalità (di integrazioni) contrattuali è da sempre ritenuto un meccanismo non corretto in quanto provoca una commistione tra finalità istituzionali e interessi privati. La stessa disposizione prevede poi il raddoppio delle sanzioni in caso di recidiva e dispone che il pagamento delle sanzioni sia condizione per la regolarizzazione.

È necessario, poi, segnalare che non viene prevista alcuna copertura finanziaria (a integrazione di quella già prevista nella legge di stabilità per il 2014) per dare completa attuazione a una recente **delibera dell'INAIL relativa alla riduzione dei premi e dei contributi** che le imprese versano per l'assicurazione contro gli infortuni e le malattie professionali. Per le imprese, l'aggiornamento delle tariffe costituisce un doveroso atto di riduzione del costo del lavoro. Infatti, a far data dal 2000, ogni anno le stesse hanno versato oltre 1 miliardo di euro l'anno in eccesso, che costituisce una forma di prelievo indebito e un improprio aggravio del costo del lavoro.

Infine, riteniamo necessario evidenziare che è indispensabile apportare un correttivo alla disposizione del cd. Decreto Dignità, che ha introdotto un **aumento (dello 0,5%) del contributo (previdenziale) addizionale dovuto in caso di rinnovo dei contratti a termine**.

Tale aumento ha natura progressiva e incrementale nel senso che si aggiunge un ulteriore 0,5% ad ogni rinnovo di contratto, così come è stato chiarito nella circolare del Ministero del Lavoro n. 17 del 31 ottobre del 2018. Applicarlo anche ai contratti a termine dei lavoratori stagionali (che, generalmente, rinnovano per diversi anni i loro contratti con le stesse imprese, tanto da essere esentati da una serie di disposizioni generali che disciplinano il contratto a termine per la generalità dei lavoratori), nonché ai lavoratori assunti a termine dalle Agenzie per il lavoro a scopo di somministrazione (i quali vedono rinnovati i loro contratti più volte, anche per essere inviati in missione presso più utilizzatori) determina un **irragionevole e abnorme aumento del costo del lavoro**.

Si impone pertanto, per elementari ragioni di razionalità giuridica, una modifica che esenti questi rapporti di lavoro a termine dall'applicazione di questo aumento del contributo aggiuntivo.

### **Alternanza scuola-lavoro**

Il DDL riduce le ore minime per l'alternanza scuola-lavoro obbligatoria nell'ultimo triennio delle scuole superiori previste dalla Legge 107 del 2015: 400 ore minime obbligatorie negli istituti tecnici e professionali e 200 ore minime obbligatorie nei licei. Con la modifica inserita nel DDL si passerebbe a 180 ore minime negli istituti professionali, 150 negli istituti tecnici, 90 nei licei. Viene inoltre cancellata la parola "alternanza" come riferimento ai percorsi di formazione sul lavoro che vengono rinominati "*percorsi per le competenze trasversali e per l'orientamento*". Al taglio delle ore minime corrisponde un taglio del finanziamento che corrisponde a 56 milioni di euro ogni anno.

Confindustria valuta negativamente questa modifica, sulla quale non si ravvedono ragioni di merito ma la mera volontà di risparmiare risorse. Quanto previsto nel DDL allontana l'Italia dalle migliori esperienze europee e, di fatto, frena la diffusione di percorsi di formazione sul lavoro specialmente nei territori dove è più debole il legame tra scuola e impresa (soprattutto al Sud). Si tratta, più in generale, di una modifica che danneggia gli studenti, i quali saranno privati della possibilità di inserirsi per un periodo consistente all'interno delle realtà produttive: di conseguenza, come mostrano diversi studi nazionali e internazionali, avranno ridotte possibilità di conoscere in modo efficace il mercato del lavoro, le competenze richieste dalle imprese e i percorsi che garantiscano le maggiori opportunità di occupazione.

### **Sgravio giovani eccellenze**

Viene introdotto uno sgravio occupazionale per le giovani eccellenze, a favore delle imprese che assumono nel solo 2019 giovani under 34 in possesso di un dottorato di ricerca, ovvero giovani under 30 in possesso di laurea magistrale con voto pari a 110 e lode. Lo sgravio è sui contributi previdenziali a carico del datore di lavoro per un periodo massimo di 12 mesi dalla data di assunzione, nel limite massimo di 8.000 euro per lavoratore e comunque nel rispetto del limite del "de minimis". Il finanziamento è a carico dei fondi strutturali europei del PON SPAO. La misura è positiva, anche se ha un impatto molto limitato. Peraltro, sarebbe opportuna una riflessione sul **voto di laurea** necessario per l'accesso allo sgravio, considerato che la distribuzione dei voti varia in maniera anche significativa a seconda della collocazione geografica dell'ateneo e del gruppo disciplinare. Infine, nelle regioni del Mezzogiorno, tale tipologia di assunzione agevolata è già ricompresa nelle fattispecie previste dal Bonus Occupazione Sud.

### **Assunzioni ricercatori**

È previsto l'**incremento, pari a 20 milioni di euro**, del Fondo Finanziamento Ordinario delle Università (FFO), con l'obiettivo di assumere **1000 giovani ricercatori** nel sistema universitario italiano. Le modalità di ripartizione dei fondi sono demandate a un successivo decreto del MIUR. Si segnala altresì che non è indicato un limite massimo di età. Va sottolineato che si tratta di una politica di assunzioni in **piena continuità con le precedenti manovre** finanziarie: nella Legge di Stabilità 2016 sono stati assunti 1000 ricercatori interni, con Legge di Bilancio 2018 sono stati assunti 1500 ricercatori interni (stanziati 60 milioni).

## MISURE PER LO SVILUPPO DEL MEZZOGIORNO

### **Bonus per le assunzioni al Sud**

È prorogato nella sua attuale formulazione (giovani fino a 35 anni e disoccupati di lunga durata anche oltre tale età) il bonus per le assunzioni (500 milioni di euro per il 2019 e per il 2020). Il finanziamento è coperto da fondi strutturali (non da fondi nazionali, come originariamente ipotizzato).

Si tratta di una scelta apprezzabile, in quanto la misura, sebbene di portata limitata, si è dimostrata efficace, poiché, al 30 settembre 2018, risultano accolte quasi 90 mila domande, per due terzi sotto forma di assunzioni a tempo indeterminato *ex novo* e per un terzo come trasformazioni di precedenti contratti a tempo determinato.

### **Resto al Sud e contratti di sviluppo**

Vengono apportate alcune modifiche alla misura Resto al Sud (di promozione dell'imprenditoria giovanile nel Mezzogiorno), ovvero l'aumento a 45 anni per l'accesso al beneficio e inclusione delle attività libero professionali tra le categorie che possono accedervi.

Sono rifinanziati i contratti di sviluppo, misura negoziale per i grandi investimenti prevalentemente rivolti al Mezzogiorno (ma solo per 5 milioni di euro per il 2019 e 75 milioni per il 2020 e il 2021).

### **Rifinanziamenti**

Positivo il rifinanziamento del **Fondo Sviluppo e Coesione** (destinato per l'80% ad investimenti nel Mezzogiorno) per 800 milioni per ciascuno degli anni 2019, 2020 e 2021, fondo che può peraltro contare su consistenti residui. Appare viceversa contenuta la dotazione del **Fondo di rotazione per il cofinanziamento dei programmi cofinanziati da fondi strutturali**, sia per il 2019 (2,6 miliardi di euro) che per il 2020 (2 miliardi), in considerazione della necessità di accelerare l'assorbimento delle risorse (sebbene vada considerata la riduzione del tasso di cofinanziamento di alcuni programmi intervenuta in corso d'anno), nonché della funzione di anticipazione che il fondo può svolgere per alcuni capitoli di spesa (ad esempio, la strategia per le aree interne).

Al momento, invece, manca qualsiasi rifinanziamento e stabilizzazione del **credito d'imposta per gli investimenti nel Mezzogiorno**. Si tratta di una rilevante criticità del disegno di legge, se solo si considera l'ampio utilizzo della misura, che risulta avere istanze accolte per oltre 2 miliardi di euro, investimenti attivati per 6,5 miliardi e crediti già compensati per oltre 1,5 miliardi, tali da rendere plausibile l'esaurimento del plafond in corso d'anno, prima della scadenza dell'incentivo.

### **Regola del 34%**

A condivisibili esigenze di riequilibrio territoriale negli investimenti è ispirata la cd. “regola del 34%”, che prevede l’obbligo di destinare al Mezzogiorno un volume complessivo annuale di stanziamenti ordinari in conto capitale proporzionale alla popolazione (34% di investimenti al Sud): tale norma, già introdotta dal precedente governo (ma tuttora inattuata) viene estesa anche ad ANAS e RFI.

Si tratta di una misura apprezzabile, sebbene non risolutiva, in quanto non affronta il tema della accelerazione e della qualità di tale spesa, che è in calo drastico negli ultimi anni non tanto in senso percentuale quanto in valore assoluto: secondo i Conti Pubblici Territoriali (CPT), dal 2007 al 2017 la spesa complessiva in conto capitale al Sud si è infatti praticamente dimezzata, passando da 20 a 10 miliardi di euro (in analogia con quella nazionale (passata da 60 a 31 miliardi di euro).

## **INTERVENTI SULLA TASSAZIONE**

### **Abrogazione ACE**

A decorrere dal periodo di imposta 2019, viene abrogata l’ACE, sebbene, come auspicato da Confindustria, con la previsione di un regime transitorio per lo smaltimento delle eccedenze maturate.

Tuttavia, come evidenziato in premessa, la scelta di abrogare l’ACE fa venir meno un importante strumento di sostegno alla patrimonializzazione delle imprese, scelta discutibile se letta alla luce dell’esigenza di una necessaria, progressiva “emancipazione” delle imprese italiane dal capitale di credito. Occorre considerare, in proposito, che una parte significativa del nostro tessuto industriale vive ancora una fase di transizione post crisi ed è legato, in larga parte, al supporto finanziario delle banche.

### **Tassazione agevolata degli utili reinvestiti (cd. mini-IRES)**

Viene prevista un’**aliquota IRES ridotta di nove punti percentuali** (i.e. dal 24% al 15%) sul reddito corrispondente agli **utili** del periodo di imposta precedente, accantonati a riserve diverse da quelle disponibili e **reinvestiti in beni strumentali** nuovi e in **assunzioni di personale dipendente** con contratti a tempo determinato e indeterminato. Gli investimenti e le spese per assunzioni devono avere carattere incrementale rispetto agli analoghi costi determinati alla fine dell’esercizio 2018. Gli investimenti includono anche la realizzazione di nuovi impianti e l’ampliamento di quelli esistenti, oltre all’acquisto di beni strumentali nuovi; per quanto riguarda il personale, questo deve essere destinato, per la maggior parte del periodo di imposta, a strutture produttive ubicate in Italia. Non rilevano, invece, investimenti in immobili e veicoli assegnati in uso promiscuo ai dipendenti (veicoli di cui all’art. 164, comma 1, lettera b-bis).

La norma presenta **numerose criticità** e delinea una misura altamente complessa nella sua applicazione e carente di reali e sufficienti stimoli agli investimenti e alla crescita. Infatti, l’architettura della misura imporrà alle imprese calcoli articolati e macchinosi, in cambio di benefici risibili in termini di tassazione effettiva.

Nelle intenzioni del Governo, la misura dovrebbe, peraltro, assorbire gli effetti e le finalità dell'ACE: tuttavia, l'ACE è uno strumento che ha contribuito a rafforzare la struttura patrimoniale delle imprese e aveva apprezzabili caratteristiche di neutralità rispetto alle scelte di investimento, di finanziamento e organizzative delle imprese. L'intervento sull'IRES, invece, non appare idoneo a favorire la patrimonializzazione in senso pieno, poiché guarda solo agli utili prodotti e non anche alle ricapitalizzazioni.

Anche sul piano dell'effetto incentivo per acquisti di beni e assunzioni di personale, la misura appare distorsiva, in quanto agevola gli investimenti suddetti in funzione della loro fonte di finanziamento. Gli incentivi più efficienti ed efficaci sono, invece, quelli che stimolano l'investimento a prescindere dalle modalità con cui lo stesso viene finanziato.

Le stime finora effettuate avvalorano una maggiore convenienza, per le imprese, del super-ammortamento (pur se con effetti diluiti lungo l'intero arco temporale di ammortamento), rispetto alla riduzione IRES in esame. Per le imprese che investono, inoltre, cambiano considerevolmente i margini di certezza in quanto la nuova agevolazione richiede ogni anno calcoli complessi volti a verificare lo stock incrementale degli investimenti, laddove incentivi come il super ammortamento si connotano per la estrema semplicità di determinazione.

Peraltro, la scelta del legislatore di combinare questa misura con l'abolizione dell'ACE e il consistente ridimensionamento del credito di imposta R&S appare in controtendenza con le ricette che, a livello europeo, sono indicate come più adatte a stimolare la crescita.

Merita una specifica segnalazione la **mancata riproposizione, anche per il 2019, della norma che dispone il blocco degli aumenti delle imposte locali**: si tratta di un aspetto da monitorare, attentamente perché potrebbe avere riverberi sfavorevoli per le imprese con aumenti di tassazione a livello locale degli immobili produttivi.

### **Regime forfettario (flat tax partite IVA)**

Il regime di tassazione forfettaria per gli imprenditori individuali e per i professionisti viene modificato come segue: (i) l'innalzamento della soglia massima di ricavi o compensi per accedere al regime forfettario a 65.000 euro (la precedente soglia era differenziata in base al tipo di attività economica ed oscillava tra 25.000 e 50.000 euro); (ii) l'eliminazione degli ulteriori requisiti di accesso al regime forfettario; (iii) l'inserimento di una disposizione di contrasto alla conversione dei precedenti rapporti di lavoro dipendente in "*finti rapporti di lavoro autonomo*" instaurati con il medesimo datore di lavoro o con soggetti a lui riconducibili. Sono esclusi dal regime agevolato i soggetti IVA che partecipano a società di persone, società a responsabilità limitata o associazioni in partecipazione.

Dal 1° gennaio 2020 viene introdotta una tassazione sostitutiva per **imprenditori individuali e professionisti** che percepiscono ricavi/compensi tra 65.001 e 100.000, con aliquota pari al 20%.

L'eliminazione delle soglie di accesso al regime forfettario, con riferimento al personale impiegato e agli investimenti, appare in contrasto con finalità di sostegno a soggetti con una ridotta organizzazione dei fattori produttivi. Più in generale, i diversi interventi tesi ad ampliare la platea dei destinatari di regimi sostitutivi dell'IRPEF, originariamente pensati

per finalità di sostegno a nuove iniziative imprenditoriali e a soggetti a basso reddito, pone una questione di equità orizzontale, in quanto erode una parte di reddito tassabile ad aliquota progressiva, con conseguenti criticità dal punto di vista della parità di trattamento.

Un'ulteriore riflessione andrebbe effettuata in merito alle conseguenze della proliferazione dei regimi forfetari a vantaggio di una sempre più ampia platea di soggetti, che vengono al contempo esonerati dagli adempimenti IVA. Ciò va a detrimento del monitoraggio delle operazioni rilevanti IVA, perseguito con la fatturazione elettronica obbligatoria, e con il futuro obbligo di trasmissione telematica dei corrispettivi.

Da ultimo si segnala che viene introdotto, sempre a partire dal 1° gennaio 2019, un nuovo regime sostitutivo dell'IRPEF secondo cui saranno assoggettati a tassazione del 15% i **compensi** – senza limiti di importo – **derivanti dall'attività di lezioni private e ripetizioni**, svolta dai docenti titolari di cattedre nelle scuole di ogni ordine e grado. Si tratta di una misura che appare poco coerente, che si concentra solo su specifiche categorie di contribuenti, e comporta una ulteriore stratificazione di interventi, a discapito di una strategia organica di riforma e degli obiettivi di progressività dell'imposizione.

#### **MISURE PER GLI INVESTIMENTI PUBBLICI**

Il DDL destina gli investimenti pubblici una quota rilevante di risorse (15,5 miliardi di nuovi stanziamenti annunciati sul triennio 2019-2021). Nel corso dell'esame parlamentare sarà però necessario chiarire se tali risorse siano effettivamente aggiuntive e, quindi, idonee a innalzare il potenziale produttivo dell'economia.

Dalla Manovra emerge, poi, un rafforzamento del **peso delle Regioni**, in termini finanziari e di promozione degli investimenti. Si tratta di una linea di tendenza che potrebbe responsabilizzare i diversi livelli istituzionali verso obiettivi convergenti, ma che non deve tradursi in duplicazioni dei passaggi concertativi e in frammentazioni delle scelte di allocazione delle risorse, che finirebbero per indebolire l'effetto moltiplicatore degli investimenti infrastrutturali.

Il DDL prevede altresì misure volte a rafforzare la **dotazione umana della PA** nell'ambito tecnico-economico, per facilitare l'attuazione degli investimenti.

#### **Centrale per la progettazione delle opere pubbliche**

La Centrale, su richiesta delle amministrazioni centrali e degli enti territoriali interessati, può svolgere compiti di: progettazione di opere pubbliche e gestione delle procedure di appalto in tema di progettazione per conto della stazione appaltante interessata; predisposizione di modelli di progettazione per opere simili o con elevato grado di uniformità e ripetitività; valutazione economica e finanziaria dei singoli interventi sottoposti all'esame della "Centrale" dagli enti interessati alla realizzazione dell'opera.

Si tratta di una struttura che, da un lato, **sottrae al mercato e alla concorrenza quote rilevanti di attività economica e professionale di natura tecnica** e, dall'altro, rischia di aumentare l'inefficienza complessiva della politica infrastrutturale del Paese, per diversi motivi:



- le carenze tecniche della PA in tema di opere pubbliche risiedono soprattutto nella parte propedeutica, riguardante la programmazione e la fattibilità, fondamentali per l'elaborazione progettuale vera e propria (svolta all'interno o all'esterno della PA), e alla capacità di controllo del processo attuativo;
- le attività complesse e altamente qualificate, come la progettazione tecnica e la direzione lavori, necessitano di competenze elevate e sperimentate che sono acquisibili solo col tempo;
- i tempi, necessariamente lunghi, per costituire, organizzare e far funzionare una simile struttura, e che rendono quantomeno dubbia la sua capacità di incidere positivamente su un'azione di rilancio degli investimenti;
- l'esperienza ultra decennale di strutture tecniche altamente qualificate si è dimostrata spesso inefficiente e inefficace, anche a causa di sistemi di reclutamento discutibili e approssimativi;
- l'impatto negativo sul mercato delle professioni tecniche, con effetti occupazionali negativi e impatti anticoncorrenziali non motivati da reali obiettivi di efficienza economica complessiva;
- la sua collocazione nell'Agenzia del Demanio risulta inappropriata e innaturale. Sul punto, si evidenzia che per il funzionamento della Centrale è autorizzata la spesa di 100 milioni di euro annui a decorrere dal 2019 disposta a favore dell'Agenzia del Demanio, distinta dalla Centrale e non collegata alla stessa (almeno secondo il DDL) da rapporti funzionali od organizzativi;
- i possibili problemi di coordinamento e sovrapposizione con strutture tecniche già esistenti (struttura tecnica di missione del MIT, nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici) o in via di costituzione (InvestItalia), cui sono affidate funzioni simili.

In sintesi, sarebbe opportuno sopprimere la norma istitutiva o **rivedere profondamente le competenze di questa struttura, orientandole alla programmazione, al controllo e al *project management*.**

### **Rafforzamento della capacità amministrativa**

È positiva invece l'idea di finalizzare **nuove assunzioni nel pubblico impiego con competenze specifiche**. In particolare, viene previsto il reclutamento, in via prioritaria, di professionalità con competenze in materia di digitalizzazione; razionalizzazione e semplificazione dei processi e dei procedimenti amministrativi; qualità dei servizi pubblici; gestione dei fondi strutturali e della capacità di investimento; contrattualistica pubblica; controllo di gestione e attività ispettiva; tecnica di redazione degli atti normativi e analisi e verifica di impatto della regolamentazione; monitoraggio degli andamenti di finanza pubblica e di bilancio.

Al riguardo, in aggiunta alle facoltà assunzionali previste a legislazione vigente, è previsto un rifinanziamento pari a 130 milioni di euro per l'anno 2019, 300 milioni per il 2020 e 400 milioni a decorrere dall'anno 2021.

### **Fondo Investimenti per le Amministrazioni Centrali**

Il Fondo, finanziato con 2,9 miliardi di euro per il 2019, 3,1 per il 2020 e 3,4 per ciascuno degli anni da 2021 al 2033, è genericamente finalizzato al rilancio degli investimenti. Le modalità di ripartizione delle risorse del Fondo saranno disposte con DPCM.

Si tratta di una misura molto simile al Fondo per il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese, previsto dalla Legge di Bilancio 2017 (con una dotazione di oltre 47 miliardi di euro nel periodo 2017-2032) e rifinanziato dalla Legge di Bilancio 2018 (per 36 miliardi di euro nel periodo 2018-2033). La misura può quindi essere interpretata positivamente in termini di continuità con le precedenti, che avevano avviato una modalità innovativa di programmazione finanziaria complessiva della spesa per investimenti pubblici. Per valutarne l'efficacia in termini di rilancio degli investimenti infrastrutturali, risulta tuttavia necessario valutarla nell'ambito del quadro programmatico di spesa, al fine di evidenziarne la reale consistenza aggiuntiva rispetto al quadro tendenziale, e poi l'allocazione per settore e amministrazione competente, prevista da successivi DPCM da adottare entro gennaio 2019.

### **Fondo Investimenti Enti territoriali**

Il Fondo ha una dotazione di 3 miliardi di euro per il 2019, 3,4 per il 2020, e con altri stanziamenti oscillanti tra 2 e 3,5 miliardi fino al 2033. In questo caso vengono specificati i settori di investimento, che vanno dall'edilizia pubblica, alla manutenzione della rete viaria, dal dissesto idrogeologico alla prevenzione del rischio sismico, dai beni culturali al trasporto pubblico locale. In particolare, la dotazione del Fondo è ridotta di un valore annuo di 250 milioni di euro annui dal 2019 al 2033 per finanziare piani di sicurezza per la manutenzione di strade e scuole in favore delle province delle regioni a statuto ordinario. I destinatari e le modalità di utilizzo sono demandate a un DPCM. A differenza del Fondo istituito dalla Legge di Bilancio 2017, agli Enti territoriali sono assegnate risorse di entità grosso modo simili a quella del nuovo Fondo Investimenti per le amministrazioni centrali.

Dal punto vista dell'impatto finanziario sul rilancio degli investimenti pubblici, occorre considerare che il **Fondo Investimenti Enti territoriali è destinato anche alla copertura finanziaria di diversi interventi previsti dal DDL** (interventi di edilizia sanitaria e di ammodernamento tecnologico; copertura degli oneri derivati dalle nuove regole di finanza pubblica per gli enti territoriali ai fini del pareggio di bilancio; copertura degli oneri derivanti dalla riduzione del contributo alla finanza pubblica delle regioni a statuto ordinario per l'anno 2020 e dall'attribuzione di contributi agli investimenti alle medesime regioni per il 2019 e il 2020; copertura degli oneri derivati dal contributo concesso a favore delle province delle regioni a statuto ordinario per i piani di sicurezza per la manutenzione di strade e scuole). **Le reali disponibilità finanziarie del Fondo, pertanto, ammontano a 254 milioni per il 2019, 250 milioni per il 2020 e 989 milioni per il 2021.**

### **Semplificazione adempimenti contabili**

Per quanto riguarda le amministrazioni regionali, sono semplificati alcuni adempimenti contabili, si autorizzano le **Regioni a utilizzare gli avanzi di bilancio per spese di investimento** e, se in regola coi pagamenti alle imprese, anche a indebitarsi per finanziare nuovi investimenti. Sempre a beneficio delle Regioni, viene ridotto il loro contributo alla finanza pubblica per un valore di 750 milioni di euro, e sono concessi alcuni spazi di rinegoziazione del debito. Tali misure sono tuttavia sottoposte a forme di **riduzione dei costi della politica**: per l'anno 2019, infatti, una quota pari al 30% dei trasferimenti erariali per le regioni (al netto delle risorse che finanziano servizio sanitario nazionale, politiche sociali e trasporto pubblico locale) sono subordinate all'adeguamento dei trattamenti previdenziali o vitalizi in essere in favore di coloro che hanno ricoperto la carica di presidente, consigliere regionale o assessore.

### **Rifinanziamenti**

La rinnovata attenzione agli investimenti degli Enti territoriali è testimoniata anche dal rifinanziamento del Fondo aree di confine (cioè delle province che confinano con regioni a Statuto Speciale) (10 milioni di euro per l'anno 2019 e 10 milioni di euro per ciascuno degli anni 2020 e 2021), e dal finanziamento del Fondo nazionale per la montagna (10 milioni di euro per ciascuno degli anni 2019, 2020 e 2021).

### **Tavolo interistituzionale**

Si prevede la costituzione di un Tavolo tecnico composto da rappresentanti della Ragioneria Generale dello Stato, del Dipartimento delle finanze, del Dipartimento per gli Affari regionali e le Autonomie della Presidenza del Consiglio dei Ministri e delle Regioni, che avrà l'obiettivo di dare piena attuazione al DL n. 68/2011 in materia di rideterminazione dell'addizionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche delle Regioni a statuto ordinario (art. 2), soppressione dei trasferimenti dallo Stato alle Regioni a statuto ordinario (art. 7) e attribuzione di una quota del gettito derivante dalla lotta all'evasione fiscale (art. 9). Il Tavolo appare funzionale al processo di attuazione dell'autonomia differenziata.

### **Ulteriori misure**

Si segnalano alcune integrazioni al cd. **Decreto Genova** (Decreto-legge 28 luglio 2018, n. 109), riguardanti lo stanziamento di 80 milioni di euro per ciascuno degli anni 2019 e 2020, destinati al ristoro delle maggiori spese degli autotrasportatori conseguenti al crollo del ponte Morandi, e il finanziamento di 50 milioni di euro per ciascuno degli anni 2019 e 2020 per la costituzione della zona franca urbana della Città Metropolitana di Genova.

## MISURE IN MATERIA DI FINANZA E BANCHE

### **Fondo di garanzia per le PMI**

In linea con quanto sollecitato da Confindustria, il Decreto fiscale (Decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119) ha rifinanziato il **Fondo di Garanzia per le PMI** con 735 milioni di euro. Tale stanziamento – insieme agli ulteriori 300 milioni di recente assegnati al Fondo dal CIPE – appare sufficiente ad assicurare continuità all'azione del Fondo per tutto il 2019.

Resta tuttavia da verificare l'impatto sulla dotazione finanziaria del Fondo della riforma dello stesso. Tale riforma è valutata positivamente perché: rafforza gli automatismi di accesso delle imprese al Fondo; collega le percentuali di garanzia alla rischiosità, così da assicurare maggiore sostegno a imprese sane, ma che affrontano maggiori difficoltà; valorizza il ruolo dei confidi; consente alle Regioni di rifinanziare il Fondo, perseguendo finalità di politica economica territoriale. Andrebbe pertanto attuata quanto prima.

Inoltre, va potenziato il ruolo del Fondo a sostegno delle medie imprese più strutturate e impegnate in processi di crescita. Si tratta di imprese che sono al centro di filiere produttive e che giocano un ruolo determinante nelle economie locali alle quali appartengono. In proposito, Confindustria propone di **innalzare l'importo massimo garantito da 2,5 a 5 milioni di euro e di estendere il perimetro di intervento del Fondo alle imprese con numero di dipendenti compreso tra 250 e 499.**

L'introduzione di tali modifiche, strategiche per il nostro sistema produttivo, aumenterebbe il fabbisogno di risorse per il Fondo. L'aumento potrebbe essere comunque contenuto attraverso la previsione di limiti massimi di assorbimento legati all'introduzione delle modifiche proposte.

### **Venture capital**

Si prevede che lo Stato, tramite il Mise, possa investire in uno o più fondi di venture capital, come definiti dal decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98. Il Mise potrà investire anche insieme ad altri investitori pubblici o privati che siano privilegiati (rispetto allo Stato, che sottoscrive classi di quote o azioni speciali) nella ripartizione dei proventi. Ciò è finalizzato a indurre altri investitori, quali i fondi pensione e Casse di previdenza, a investire in venture capital, dato che lo Stato si assume una quota di rischio non remunerata.

Occorrerà tuttavia valutare, anche alla luce delle disposizioni attuative che saranno emanate dal Mise di concerto con il MEF, se le risorse stanziare per l'intervento – 15 milioni di euro annui per i primi 2 anni e i 5 milioni di euro per gli anni successivi fino al 2025 – siano sufficienti, considerata la platea di fondi nei quali investire, per attivare tale effetto.

Inoltre, la norma sembra escludere la possibilità per il Mise di investire anche in fondi di venture capital. È opportuno chiarire che ciò è possibile, proprio al fine di aumentare l'effetto leva generato dall'investimento dello Stato.

Viene, inoltre, modificata la disposizione del cd. Decreto Sviluppo (DL n. 98/2011) che ha previsto la detassazione dei proventi derivanti dalla partecipazione delle persone fisiche

in fondi di venture capital, per renderla maggiormente incisiva a beneficio delle PMI. In particolare, viene previsto che un fondo, per essere definito di venture capital ai fini dell'agevolazione sopra richiamata, debba investire per almeno l'85% del valore del proprio attivo in PMI non quotate nella fase di sperimentazione, costituzione, avvio dell'attività e sviluppo del prodotto e per il restante 15% in PMI come definite dal Testo Unico della Finanza.

Inoltre, vengono eliminati i requisiti che, ai sensi dell'attuale normativa, le imprese investite dai fondi di VC devono avere, sempre ai fini dell'agevolazione. In particolare, si elimina: *i)* la previsione che debbano essere detenute in via prevalente da persone fisiche; *ii)* la previsione per cui debba trattarsi di società esercenti attività di impresa da non più di 36 mesi; *iii)* la previsione per cui debbano avere un fatturato non superiore ai 50 milioni di euro.

### **Investimenti qualificati - Fondi pensione**

Viene rafforzato, in linea con quanto sollecitato anche da Confindustria, l'incentivo fiscale introdotto dalla legge bilancio 2017 per promuovere l'investimento delle casse previdenziali in *equity* di imprese italiane ed europee. In particolare, viene innalzata, dal 5% all'8%, la quota dell'attivo patrimoniale investito dalle Casse in *equity* delle imprese, anche tramite OICR, che beneficia del regime di detassazione integrale dei rendimenti.

**La misura dovrebbe essere estesa anche ai Fondi pensione**, la cui propensione a investire in imprese domestiche è più bassa di quella delle Casse.

Inoltre, altre misure sono necessarie per favorire un maggior investimento domestico di fondi pensione e Casse previdenziali, facendo sì che aumentino il loro impegno in asset alternativi illiquidi - quali *venture capital*, *private equity*, *private debt*, PMI quotate - stimolando un flusso stabile di risorse a favore di PMI e infrastrutture.

In particolare, al fine di sollecitare con decisione l'investimento di fondi e Casse nel sistema produttivo e infrastrutturale, si dovrebbe: (i) in merito all'agevolazione introdotta dalla legge di Bilancio 2017, oltre a innalzare la quota di patrimonio di Casse e fondi pensione che beneficia della detassazione integrale, estendere l'incentivo agli investimenti in debito delle imprese; (ii) favorire, attraverso la creazione di un organismo ("cabina di regia") promosso dal settore pubblico che svolga attività di servizio, forme di aggregazione delle risorse finanziarie di fondi e Casse per consentire un efficace investimento in asset alternativi. Va infatti considerato che tali soggetti, spesso, non possiedono le competenze tecniche per selezionare gli investimenti alternativi e non hanno risorse tali da assicurare un'efficace diversificazione del rischio di portafoglio. In quest'ultima ipotesi, per garantire l'efficacia dello strumento, occorrerà preservare la volontarietà del conferimento degli investitori istituzionali, la compatibilità del progetto con gli obiettivi previdenziali che perseguono e la partecipazione degli stessi o delle rispettive associazioni di rappresentanza, almeno in misura paritetica, alla "cabina di regia".

## MISURE IN MATERIA DI SANITÀ

La Manovra stabilisce l'importo dello stanziamento per il **Fondo Sanitario Nazionale** dal 2019 al 2021. In particolare, la dotazione del fondo si attesterà (come previsto a legislazione vigente) a 114,4 miliardi di euro per il 2019. Tale livello sarà incrementato di 2 miliardi di euro nel 2020 e di ulteriori 1,5 miliardi di euro per il 2021. Questi aumenti saranno però subordinati alla stipula, entro il 31 gennaio 2019, di una specifica intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni per il Patto della Salute 2019-2021 che preveda misure di programmazione e di miglioramento della qualità delle cure, dei servizi erogati e di efficientamento dei costi.

Tali misure riguarderanno:

- la revisione del sistema di compartecipazione alla spesa sanitaria a carico degli assistiti per promuovere maggiore equità nell'accesso alle cure;
- il rispetto degli obblighi di programmazione a livello nazionale e regionale in coerenza con il processo di riorganizzazione delle reti strutturali dell'offerta ospedaliera e dell'assistenza territoriale, con particolare riferimento alle cronicità e alle liste d'attesa;
- la valutazione dei fabbisogni del personale del Servizio Sanitario Nazionale e riflessi sulla programmazione della formazione di base e specialistica e sulle necessità assunzionali;
- la promozione della ricerca in ambito sanitario;
- l'efficientamento e appropriato uso dei fattori produttivi, ordinata programmazione del ricorso agli erogatori privati accreditati;
- l'implementazione di infrastrutture e modelli organizzativi per la realizzazione del sistema di interconnessione dei sistemi informativi del SSN;
- la valutazione del fabbisogno di interventi infrastrutturali di ammodernamento tecnologico.

È previsto, inoltre, lo stanziamento di 150 milioni di euro, equamente distribuiti nel triennio 2019-2021, per ridurre le liste d'attesa delle prestazioni sanitarie. Le risorse a disposizione saranno ripartite tra le Regioni, in base a modalità individuate da un apposito decreto del Ministero della Salute, di concerto con il MEF, previa intesa in Conferenza Stato-Regioni. Tale misura appare appropriata, in quanto implicherebbe un ampliamento dell'offerta di servizi e prestazioni nei territori garantendo ai cittadini una risposta efficace e tempestiva alla loro domanda di salute.

Si provvede, poi, a incrementare le risorse per: la formazione dei medici di medicina generale; aumentare il numero dei contratti di formazione specialistica dei medici; finanziare i programmi di edilizia sanitaria (per un complesso di 2 miliardi di euro tra il 2019 e il 2032). Infine, sono previste misure per il rinnovo contrattuale 2019-2021 del personale convenzionato con il SSN.

### FONDO PER REDDITO (E PENSIONI) DI CITTADINANZA E “QUOTA 100”

È prevista l'introduzione del reddito e delle pensioni di cittadinanza, istituendo un **Fondo per il reddito di cittadinanza** (apparentemente destinato ad entrambe le finalità) con una copertura complessiva massima di **9 miliardi** di euro e rinviando a **successivi provvedimenti normativi** la definizione dei due interventi.

Si introduce, inoltre, il **Fondo per la revisione del sistema pensionistico**, attraverso l'introduzione di ulteriori forme di pensionamento anticipato e misure per incentivare l'assunzione di lavoratori giovani, con dotazione di **6,7 miliardi** di euro per il 2019 e **7 miliardi** di euro dal 2020. Anche in questo caso la definizione dei relativi interventi è rinviata, al momento, a successivi provvedimenti.

Gli avanzi di ciascuno dei due Fondi vanno a compensazione delle maggiori spese l'uno dell'altro.

Per quanto riguarda il giudizio sugli interventi, sia in materia pensionistica che di reddito di cittadinanza, occorrerà necessariamente attendere l'emanazione dei relativi provvedimenti di attuazione, anche se non possiamo non ricordare le riserve già espresse in merito ai rischi che tali misure possano, da un lato, favorire comportamenti opportunistici e dall'altro incidere in maniera eccessiva sugli equilibri di bilancio.

### ANALISI E REVISIONE DELLA SPESA

Come già anticipato, il DDL appare debole sul capitolo della revisione della spesa.

Si ribadisce, pertanto, la necessità di avviare un **programma di *spending review* di legislatura**, coordinato dalla Presidenza del Consiglio. Nell'ambito di tale programma, un'**unità operativa** dovrebbe descrivere in dettaglio la metodologia in un apposito manuale in modo da consentire l'applicazione di pratiche uniformi. All'unità dovrebbero riportare **team specializzati** guidati da funzionari interni all'amministrazione e composti da esperti esterni e tecnici della Ragioneria generale dello Stato, che verrebbero incaricati di proporre indicazioni di risparmio e miglioramento della qualità dei servizi.

Il superamento delle probabili resistenze da parte delle amministrazioni coinvolte potrebbe essere agevolato da incentivi di tipo monetario per i singoli funzionari che raggiungono risultati e, per le amministrazioni, dalla possibilità di reimpiegare parte delle risorse recuperate.

### COPERTURE

Oltre alla già richiamata abrogazione dell'ACE, parte delle risorse viene recuperata da interventi di carattere settoriale. Di seguito, alcune notazioni su quelli più rilevanti.

- **Giochi-Incremento del prelievo erariale unico (PREU):** dal 1° gennaio 2019, viene disposto un aumento del PREU dello 0,5% sugli apparecchi da gioco lecito che distribuiscono vincite in denaro (apparecchi AWP - Slot Machine e VLT - Videolottery). Si tratta di un ennesimo incremento di tassazione a carico del settore che opera sulla base di concessioni e che non può prescindere, tuttavia, da una

contestuale riduzione del *payout* (quota di vincita). Si conferma, inoltre, l'assoluta necessità, più volte evidenziata, di procedere a una riforma complessiva del settore.

- **Tabacchi lavorati:** sono modificati gli elementi da considerare nel calcolo per determinare l'ammontare delle accise sui tabacchi lavorati al fine di determinare un aumento dell'accisa sulle sigarette, sui sigari e sul tabacco trinciato. Inoltre, si aumenta l'onere fiscale minimo sui tabacchi lavorati (da 175,54 a 180,14 euro al chilogrammo convenzionale).
- **Abrogazione IRI:** in deroga allo Statuto del contribuente, con effetto retroattivo al 1° gennaio 2018, viene disposta l'abrogazione della tassazione separata degli utili mantenuti nell'impresa (IRI) prevista per i soggetti IRPEF (imprenditori individuali e società di persone) in contabilità ordinaria. Sebbene la misura non interessi le società di capitali e non abbia ancora prodotto effetti finanziari sui soggetti interessati, non può non essere stigmatizzata la portata retroattiva dell'intervento. Peraltro, ne risulta un regime particolarmente penalizzante, specie per i soggetti in contabilità ordinaria, ove si consideri la revisione del regime delle perdite conseguite nell'esercizio dell'attività di impresa. Si ricorda, in ogni caso, che l'intervento sull'IRI va letto congiuntamente, non solo con la cd. "flat tax" per imprese individuali e lavoratori autonomi, ma anche con il regime di tassazione agevolata per gli utili reinvestiti (cd. mini-IRES, cui possono accedere anche imprenditori individuali e società di persone).
- **Deducibilità delle perdite su crediti in sede di prima applicazione dell'IFRS 9:** la norma stabilisce le regole fiscali di deduzione delle svalutazioni su crediti riguardanti strumenti finanziari iscritti in bilancio dai soggetti che adottano i principi contabili internazionali (IAS/IFRS), in sede di prima applicazione del principio IFRS 9 "Strumenti finanziari". Tali perdite attese potranno essere dedotte per 1/10 nel periodo di imposta di prima adozione dell'IFRS 9 e per la quota eccedente in quote costanti nei successivi nove esercizi. La misura dovrebbe interessare prevalentemente il settore bancario e assicurativo (da valutare l'impatto sulle *holding* industriali).
- **Differimento della deduzione delle svalutazioni e perdite su crediti (rimodulazione DTA):** per gli enti creditizi e assicurativi viene disposto il rinvio al 2026 della deducibilità ai fini IRES e IRAP della quota pari al 10% delle componenti negative residue a seguito della riforma operata nel 2014, che era stata accordata per il 2018.
- **Deducibilità delle quote di ammortamento del valore dell'avviamento e di altri beni immateriali:** appare penalizzante, per il settore bancario, la previsione relativa alla deducibilità delle quote di ammortamento relative all'avviamento e alle altre attività immateriali non ancora dedotte nel periodo di imposta 2018, che viene differita alle annualità successive nella misura del 5% per il 2019, 3% per il 2020, 10% per il 2021, 12% per il 2022 e fino al 2027, e nella misura del 5% per il 2028 e 2029.

**Rideterminazione dell'acconto dell'imposta sulle assicurazioni:** per gli enti assicurativi è previsto l'aumento della percentuale della quota d'acconto dell'imposta sulle assicurazioni, portata all'85% nel 2019 (in luogo del 59%), al 90% per il 2020 (in luogo del 75%) e al 100% dal 2021. La misura comporta un anticipo (ma non un incremento) del gettito fiscale.