



**Audizione di Confindustria  
sul Documento di Economia e Finanza 2023**

**presso le Commissioni Bilancio  
della Camera dei Deputati  
e del Senato della Repubblica**

**Alessandro Fontana**

**Audizione Parlamentare**

**17 aprile 2023**

Illustri Presidenti, Onorevoli Senatori e Deputati,

Vi ringrazio dell'invito a Confindustria per illustrare le proprie valutazioni sul Documento di Economia e Finanza (DEF) per il 2023.

Inizio da uno sguardo allo scenario internazionale che per quest'anno appare complicato: si stanno allentando alcuni vincoli dal lato dell'offerta, che hanno contraddistinto gli ultimi due anni (caro-energia, difficoltà di approvvigionamento lungo le catene di fornitura globali), ma, dal lato della domanda, è atteso un rallentamento perché i paesi avanzati (che hanno trainato il commercio mondiale negli ultimi due anni) sono frenati da inflazione alta e politica monetaria restrittiva. Solo nel 2024 gli USA e l'Eurozona sono attesi riprendere slancio.

In questo contesto, per il 2023 ci attendiamo una dinamica rallentata del PIL italiano.

L'export non sfuggirà al rallentamento internazionale. Ciò, nonostante le straordinarie performance registrate negli ultimi anni, ben migliori di quelle dei nostri principali competitor.

I **consumi delle famiglie** che hanno tenuto nel corso del 2022 grazie al risparmio che avevano accumulato nei due anni precedenti, sono scesi dell'1,6% nell'ultimo trimestre a causa della diminuzione del reddito reale dovuta all'inflazione che, seppur in calo, rimarrà ancora alta quest'anno.

Gli **investimenti** delle imprese restano positivi, ma molto deboli quest'anno (e in limitata ripresa il prossimo). Le indagini qualitative più recenti forniscono segnali più confortanti rispetto ai mesi scorsi, ma le imprese continuano a valutare negativamente le condizioni per investire. D'altra parte, diverse sono le ragioni dietro alla frenata degli investimenti: anzitutto, sarà più attenuato il contributo delle costruzioni rispetto agli ultimi due anni, per via degli interventi sulle **agevolazioni edilizie**; ma, decisivo è il rapido rialzo dei tassi di interesse varato dalla BCE che sta spingendo in alto il **costo del credito**, per le imprese italiane triplicato da fine 2021. Ai valori attuali, l'onere per interessi per le imprese crescerà di quasi 7 miliardi in un anno. Ed è probabile che i tassi pagati dalle imprese continueranno a salire (dato l'ultimo rialzo BCE a marzo). L'effetto pieno dei rialzi dei tassi sul PIL richiede 5 trimestri per manifestarsi e quindi si vedrà nella seconda metà del 2023.

Con l'aumento del costo del credito cui si somma un'offerta di credito più selettiva, si sono **fermati i prestiti bancari** alle imprese che negli ultimi 3 mesi hanno registrato un -6,9% annualizzato, da +4,3% tra giugno e agosto 2022. I **depositi bancari** delle imprese, cresciuti molto nel 2020-2021, hanno subito un brusco ridimensionamento nell'ordine del 13% in meno a febbraio rispetto a luglio scorso (-56 miliardi). Il calo è ancor più preoccupante se si considera che le disponibilità liquide, sono storicamente correlate alla crescita economica e quindi normalmente hanno un trend crescente simile a quello del PIL nominale.

Inoltre, i **marginii operativi delle imprese** italiane sono stati messi sotto pressione nell'ultimo biennio dai rincari di commodity ed energia. Nella manifattura, in media, il MOL si è ridotto nel 2022 del 5% rispetto al 2019 e dell'8% rispetto al 2021.

Quindi non vi sono risorse in eccesso utilizzabili dalle imprese per finanziare investimenti.

D'altra parte, l'industria ha sostanzialmente tenuto lo scorso anno nonostante gli inediti rincari energetici: la produzione industriale ha rallentato ma è comunque cresciuta del +0,4%. A pagare, però, sono stati i settori a maggiore intensità energetica (chimica, metallurgia, carta, ceramica, vetro, cemento, gesso, laterizi), quelli più colpiti dai rincari, che hanno registrato una diminuzione della produzione. Nonostante la netta discesa dei prezzi del gas da inizio 2023, la permanenza di un differenziale di prezzo ampio rispetto ad altre aree del mondo (negli Stati Uniti il prezzo è sette volte inferiore a quello europeo) continuerà ad allargare il divario di competitività di pezzi importanti dell'industria italiana.

Quindi lo scenario economico, sebbene sensibilmente migliore di qualche mese fa, appare offuscato da diverse nubi e richiederebbe interventi decisi su almeno tre fronti:

- i) sostenere i redditi delle famiglie meno abbienti, su cui maggiormente incidono le pressioni inflazionistiche;
- ii) accrescere gli investimenti delle imprese, assicurando certezza agli strumenti, anche rivedendo le aliquote del Piano Industria 4.0 per il 2023 e il 2024 e prevedendo un sostegno mirato agli investimenti in ricerca e innovazione e quelli volti ad aumentare l'efficienza energetica e accelerare la transizione ambientale;
- iii) continuare a proteggere le imprese nei settori che subiscono maggiori perdite di competitività in conseguenza degli, ancora alti, prezzi del gas.

D'altra parte, la riattivazione delle regole del Patto di Stabilità e Crescita a partire dal prossimo anno impone l'individuazione di una traiettoria di rientro di deficit e debito che sia coerente con le vecchie regole, per quanto riguarda il 2023, e con quelle proposte dalla Commissione europea a novembre scorso, nel medio periodo.

In questo senso, è positiva la scelta del Governo di confermare gli obiettivi programmatici di deficit fissati a novembre scorso che prevedono una riduzione progressiva di deficit e debito. **Il perseguimento dell'equilibrio dei conti pubblici è cruciale per evitare ulteriori aumenti dei tassi di interesse sul debito pubblico e di quelli praticati a imprese e famiglie.**

Però questo significa che le risorse pubbliche disponibili (come differenza tra obiettivi programmatici e tendenziali) saranno esigue: circa 3 miliardi per quest'anno e 4 per il 2024.

A proposito di queste, bene la destinazione dei 3 miliardi quest'anno al taglio dei contributi sociali per i lavoratori dipendenti, **purché a basso reddito**, anche se si tratta di un ammontare esiguo che dovrebbe essere integrato con altre risorse recuperate attraverso un'attenta revisione della spesa (questo intervento porta a 7,2 le risorse complessive destinate al taglio del cuneo, sommando i 4,2 miliardi già stanziati con la Legge di bilancio 2023, che potrebbero far scendere il cuneo per i redditi sotto i 25 mila euro di circa 4 punti percentuali) e bene anche la destinazione dei 4 miliardi sul 2024 al Fondo per la riduzione della pressione fiscale.

Se le risorse di bilancio saranno limitate, le uniche vere a disposizione saranno quelle previste da PNRR e RepowerEU e i fondi di coesione. Per questo occorre, con ancora maggior determinazione, **utilizzarle tutte e nel modo più efficiente**, puntando soprattutto a incentivare gli investimenti privati ad alto valore aggiunto. Per riuscire a rafforzare la capacità del Paese di essere protagonista delle nuove catene del valore globale è necessario intensificare gli interventi diretti ad aumentare il controllo delle tecnologie chiave. Obiettivo deve essere avere un'economia non solo green, ma in grado di competere con prodotti e servizi innovativi in tutti gli ambiti.

In questo scenario l'attuazione del PNRR è cruciale, non solo sul versante interno, ma anche nell'ottica di una riforma della *governance* economica e delle prossime scelte sulla politica industriale che verranno fatte a livello europeo.

Sul PNRR, però, nel periodo 2020-2022, gli interventi finanziati sono stati solo 17,7 miliardi sui 24,5 previsti, risultato però dell'ampia revisione che rispetto al DEF 2021 aveva dimezzato le previsioni di spesa (all'epoca erano stimati in 47,2). Ora il Governo ha avviato le interlocuzioni per rimodulare alcuni progetti al fine di accelerarne l'attuazione, anche a seguito dell'approvazione di RePowerEU. Per Confindustria, alcune modifiche al Piano sono senz'altro necessarie, ma non dovranno minarne l'ambizione. Fondamentale a tal proposito è un intervento per aumentare la capacità attuativa delle pubbliche amministrazioni coinvolte.

Con riferimento alla *governance* del Piano, le novità introdotte con il recente DL PNRR (13/2023) sono in linea di principio condivisibili, ma trattandosi di revisioni significative, è cruciale assicurare un'efficace transizione al nuovo, per evitare rallentamenti.

Per quanto riguarda RePowerEU, che comprenderà nuovi investimenti nelle reti di trasmissione dell'energia e nelle filiere legate alle fonti rinnovabili, gli assi di intervento e il collegamento con il PNRR e le risorse della politica di coesione specificati nel DEF sembrano coerenti con gli obiettivi della transizione verde (sebbene non si faccia cenno ad azioni correlate come gli investimenti nel digitale e nelle competenze), ma non sono forniti dettagli sulla tipologia delle misure. Al riguardo, si ribadisce l'importanza di valorizzare anche strumenti automatici e di agevole implementazione.

Sulla politica di coesione, dei 126 miliardi a disposizione della Programmazione 2014-2020, ne sono stati spesi solo 43 (34%). Secondo il Governo, ciò dipende da una eccessiva parcellizzazione di interventi e programmi e dal mancato coordinamento con altri Piani, tra cui il PNRR. È evidente come anche in questo caso sia necessario un intervento per aumentare la capacità gestionale dei livelli amministrativi coinvolti. Il Governo ha apportato alcune modifiche alla governance della politica di coesione, e sta lavorando con la Commissione Europea per ottenere margini di flessibilità e attivare sinergie e “integrazioni” tra i due programmi. La proposta del Governo di spostare i progetti del PNRR non completabili entro il 2026 sia sulla programmazione dei Fondi Strutturali e di Investimento Europei - che ha scadenza nel 2029 - che su quella del Fondo di Sviluppo e Coesione - che non ha scadenza - sembra condivisibile, purché venga preservata la destinazione territoriale delle risorse della coesione e siano rifinanziati i progetti già previsti in questo ambito e destinati a “lasciare” spazio a quelli del PNRR.

Inoltre, un altro canale per recuperare risorse è la revisione della spesa pubblica, cui si accennava prima e a cui fa riferimento il DEF. Dalla Legge di bilancio e dal PNRR si stima un recupero complessivo pari a 1,5 miliardi nel 2024, 2 nel 2025 e 2,2 nel 2026. Si tratta di risorse insufficienti, anche solo per finanziare le cosiddette politiche invariate. Per questo occorrerà ampliare sin da ora la strategia.

Infine, due considerazioni. Nel DEF non si fa riferimento a plastic tax e sugar tax, introdotte nel 2020 e mai divenute operative per le loro gravi criticità, la cui entrata in vigore è prevista per gennaio 2024. Confindustria considera prioritaria la loro definitiva soppressione visto che non hanno nessuna finalità ambientale e non trovano alcuna motivazione per la salute.

Anche in tema di garanzie pubbliche, il DEF non contiene indicazioni chiare e convincenti. Se è necessario delineare un percorso di graduale rientro dal supporto rafforzato previsto per la crisi pandemica e quella energetica, riteniamo, soprattutto alla luce delle condizioni attuali e prospettive di accesso al credito, che il Fondo di Garanzia per le PMI debba essere rafforzato, sia prevedendo la gratuità di accesso allo strumento, sia innalzando l'importo massimo garantito ed estendendo la platea dei beneficiari alle mid cap.

Ma soprattutto, ancora una volta anche in questa sede vogliamo rimarcare che per l'ammodernamento e l'innalzamento della crescita potenziale del Paese sono sì necessarie risorse finanziarie, ma ben più importanti sono le riforme, spesso a costo zero.

A cominciare dal miglioramento della capacità di spesa delle PA, dalla revisione della spesa pubblica e dalle riforme previste dal PNRR. Su queste negli ultimi mesi c'è stato un certo affievolimento dell'attenzione. In alcuni casi il livello di “ingaggio” delle istituzioni, delle forze politiche e degli stessi stakeholder sulla loro attuazione mostra la corda. È il caso di quelle che stanno interessando la giustizia, ma anche la concorrenza e la riforma della PA. Anche se non mancano esempi positivi come quello della riforma del Codice della proprietà

industriale, rilevante per sostenere tanto la promozione degli investimenti in ricerca e sviluppo, quanto le imprese innovative.

Ma l'azione riformatrice deve riguardare anche: le politiche attive del lavoro su cui pesa l'eccessiva frammentazione delle istituzioni che se ne dovrebbero fare carico e con riferimento alle quali un primo intervento utile sarebbe quello di implementare un sistema informativo unico, cui tutte le istituzioni possano far riferimento (ciò permetterebbe ad esempio all'INPS, in quanto erogatore della Naspi, di conoscere tempestivamente se il disoccupato sta rispettando gli obblighi assunti a seguito della DID e, auspicabilmente, a seguito della percezione dell'assegno di ricollocazione, e, in attuazione del principio di condizionalità, di sospendere immediatamente la prestazione in caso di inadempimento); la sostenibilità del sistema salute e della gestione degli anziani, la strategia per promuovere la competitività del sistema Paese nell'economia dei dati e della conoscenza e quella della ricerca.

Infine, una notazione merita la riforma del Patto di Stabilità e Crescita, perché anche con le regole rinnovate rischia di non avere maggior successo se non sarà accompagnata dalla creazione di una capacità fiscale a livello europeo. In mancanza di questa sarà essenziale che le nuove regole consentano quanto meno di poter avere una politica di bilancio europea (intesa come somma delle decisioni nazionali) adeguata alla situazione economica, cioè espansiva durante le recessioni e restrittiva nelle fasi di crescita. Le regole attualmente in vigore e quelle proposte dalla Commissione non lo assicurano.

A complemento del discorso tenuto in sede di Audizione, si riportano alcuni approfondimenti su temi di interesse per il sistema industriale.

## **LAVORO, WELFARE E CAPITALE UMANO**

Il Documento di Economia e Finanza 2023, nella Sezione I (Programma di stabilità), riepiloga lo scenario macroeconomico a legislazione vigente, lo scenario macroeconomico programmatico secondo i piani del Governo e un dettaglio delle misure introdotte con l'ultima legge di bilancio, nonché gli interventi di questi primi mesi del 2023.

Inoltre, a completamento della manovra di bilancio, tra i provvedimenti in materia di lavoro, politiche sociali e istruzione, il Governo dichiara quali collegati i seguenti disegni di legge:

- semplificazioni in materia scolastica;
- interventi in materia di disciplina pensionistica;
- misure a sostegno delle politiche per il lavoro;
- interventi a favore delle politiche di contrasto alla povertà;
- Codice in materia di disabilità;
- rafforzamento del sistema della formazione superiore e della ricerca.

Rispetto a questi interventi, non sono tuttavia presenti dettagli circa le modalità di attuazione.

### **Cuneo fiscale-contributivo**

Nella Sezione I si dà conto dell'intenzione di destinare il margine di bilancio rispetto alle previsioni dello scenario tendenziale al finanziamento del taglio del cuneo fiscale-contributivo sui redditi medio-bassi nel 2023 (per oltre 3 miliardi). Anche in questo caso, il Documento non riporta i dettagli (fasce di reddito coinvolte, misura del taglio, tempistiche, ecc.) dell'intervento.

In questa prospettiva, qualunque intervento di riduzione del cuneo fiscale-contributivo, abbassando il costo del lavoro, certamente potrà avere effetti positivi, oltre che sul potere d'acquisto delle famiglie, anche sulla competitività della nostra economia (posto che il cuneo italiano è uno dei più alti tra le economie avanzate).

Sul punto, tuttavia, continuiamo a ritenere preminente un taglio delle contribuzioni per la CUA (la Cassa Unica Assegni Familiari), che gravano sui datori di lavoro per circa 2 miliardi

di euro all'anno. Tale contribuzione, infatti, ha perso ogni ragion d'essere dal momento che, ad oggi, l'Assegno unico e universale per i figli a carico è una prestazione che va a beneficio della generalità delle famiglie e, dunque, è interamente finanziata tramite la fiscalità generale.

La Sezione III (Programma Nazionale di Riforma) presenta gli interventi che il Governo ha in programma di attuare nei prossimi mesi. Con riferimento ai temi dell'istruzione, della formazione, della riqualificazione professionale, delle politiche per la famiglia e per la parità di genere, rileviamo che il documento richiama in gran parte le azioni incluse nel PNRR.

### **Mercato del lavoro e transizioni occupazionali**

Con riferimento alle politiche attive per il lavoro, il DEF richiama gli interventi previsti dal PNRR e in corso di attuazione.

A questo riguardo, ribadiamo la necessità di un più efficace coordinamento degli interventi di politica per il lavoro di competenza delle varie Istituzioni (INPS, Ministero del Lavoro, ANPAL, Regioni ordinarie, Regioni a Statuto speciale, ma anche Agenzie private per il lavoro e Fondi interprofessionali). Una delle ragioni fondanti l'inefficacia delle politiche attive in Italia è, infatti, l'eccessiva frammentazione delle Istituzioni che se ne dovrebbero fare carico.

Un primo intervento in questa direzione ben potrebbe essere rappresentato dall'implementazione di un sistema informativo unico, cui tutte le Istituzioni richiamate possano far riferimento. Ciò permetterebbe ad esempio all'INPS, in quanto erogatore della Naspi, di conoscere tempestivamente se il disoccupato sta rispettando gli obblighi assunti a seguito della DID (e, auspicabilmente, a seguito della percezione dell'assegno di ricollocazione) e, in attuazione del principio di condizionalità, di sospendere immediatamente la prestazione in caso di inadempimento.

Per quanto concerne il mercato del lavoro e le politiche per le transizioni, poi, il documento opportunamente sottolinea che "sarà sempre più necessario attivare tutte le risorse disponibili nel nostro paese, anche attraverso un maggiore coinvolgimento degli attori privati nella progettazione ed erogazione dei servizi per il lavoro".

A questo riguardo, a giudizio di Confindustria, è necessario valorizzare e caratterizzare il contratto di espansione. Con riferimento alla gestione dei processi aziendali di transizione verso il green e il digitale, infatti, questo strumento deve essere reso strutturale e deve costituire la base sulla quale si innestano le misure finalizzate ad agevolare l'inserimento di nuove professionalità (attraverso adeguati incentivi alle assunzioni, in particolare dei giovani) e favorire la ricollocazione o il pensionamento di figure professionali mature (favorendo così anche il ricambio generazionale).



Ancora in tema di transizioni, proprio nell’ottica richiamata nel DEF di “premiare chi, con fiducia, investe nel futuro”, sarebbe massimamente utile che le risorse pubbliche (ad esempio del Fondo Nuove Competenze) finalizzate alla formazione dei lavoratori siano in futuro mirate alla creazione delle competenze necessarie a gestire l’integrazione delle nuove tecnologie nei processi produttivi e che l’attribuzione di tali risorse sia legata a piani di investimento delle imprese volti ad acquisire tecnologie digitali.

In questo modo si favorirebbe la creazione di importanti sinergie in grado di valorizzare gli investimenti privati nelle tecnologie per il verde e il digitale. Solo con un capitale umano adeguatamente formato, infatti, è possibile affrontare in maniera appropriata le transizioni in corso e realizzare appieno quella maggiore produttività di cui il sistema economico del nostro paese ha bisogno. L’investimento in misure di questo genere, peraltro, contribuisce di fatto al raggiungimento da parte dell’Italia dell’Obiettivo 8 dell’Agenda 2030 (Promuovere una crescita economica duratura, inclusiva e sostenibile, la piena occupazione e il lavoro dignitoso per tutti).

## Education

Con specifico riferimento al tema dell’istruzione, il DEF ribadisce la necessità di “intraprendere azioni orientative sistematiche nelle scuole secondarie del primo e del secondo grado, anche attraverso la figura del docente *tutor*” e di “potenziare le competenze nelle discipline STEM nelle scuole di ogni ordine e grado per far crescere nelle scuole la cultura scientifica e la *forma mentis* necessarie per un diverso approccio allo sviluppo del pensiero computazionale”.

Tali richiami sono, in linea di principio, condivisibili ed è positiva la previsione di docenti *tutor* (affiancati ai docenti “orientatori”) che aiutino le scuole nel collegamento con gli attori socio-economici dei territori. È necessario un approfondimento delle modalità con cui i docenti *tutor* potranno formarsi anche in collaborazione con le imprese al fine di costruire le basi, anche pedagogiche, per una sinergia strutturata. Su questo fronte potrebbe essere utile dare supporto alle iniziative dell’INDIRE. Bene l’attenzione alle competenze STEM e al pensiero computazionale.

Per quanto riguarda la riforma dell’istruzione tecnica e professionale, è positivo il richiamo alla flessibilità dei curricula. Andrebbe incentivata la collaborazione con gli ITS proprio per creare una filiera compiuta che metta insieme istruzione tecnico-professionale e ITS Academy.

In tema di riforma degli ITS Academy, per evitare che i tempi per l’*execution* di tutti i decreti attuativi si allunghino oltremodo, sarebbe opportuna una cabina di regia ad hoc (come, ad esempio, una Direzione Generale per l’istruzione tecnica) che guidi questa transizione. Andrebbe, inoltre, approfondito il tema degli investimenti negli ITS: sono stati sbloccati i primi 450 milioni di euro, previsti dal PNRR, per i laboratori ma i tempi – eccessivamente

stringenti – previsti potrebbero ridimensionare la portata degli investimenti fatti dalle singole Fondazioni. Quanto alle risorse rimanenti, pari a circa 1 miliardo di euro, andrebbero investite sia in orientamento che in nuovi corsi – aperti anche ai lavoratori adulti dei settori privati e della PA.

Infine, non è chiaro perché la riforma della “alternanza” scuola-lavoro sia inserita nel contesto degli ITS, essendo meglio ricollegabile al tema dell’orientamento. In ogni caso, pur non essendo tra le riforme previste dal PNRR, riteniamo che la metodologia dell’alternanza andrebbe promossa, dando la possibilità alle scuole di progettare una alternanza “soft” (stage di esplorazione o osservazione, specie nei licei) e una alternanza “hard” (accompagnamento al lavoro, specie negli istituti tecnici e professionali).

Le sfide tecnologiche presenti e future richiedono inoltre competenze avanzate, sia nel sistema pubblico che nelle imprese. A questo obiettivo punta l’importante azione, richiamata nel Def 2023, dei dottorati innovativi prevista dalla Missione 4 componente 2 del PNRR; dottorati per e con le imprese, pensati per facilitare l’inserimento di giovani qualificati su progetti di ricerca realizzati in partnership pubblico-privato su reali bisogni delle imprese. Un meccanismo virtuoso per rafforzare la collaborazione e per facilitare la traduzione in prodotti, processi e servizi innovativi dei trovati della ricerca. E’ importante proseguire nell’azione congiunta e verificare la possibilità di rivedere leggermente il target posto nel PNRR al fine di rendere l’intervento ancora più efficace.

## **Sviluppo demografico e famiglia**

Per il finanziamento dell’assegno unico, l’importo complessivo erogato dallo Stato nel 2022 è stato di circa 12.900 milioni (in 10 mesi).

Nel DEF 2023 si prevede che in correlazione con l’attenzione che nella delega fiscale verrà riservata alle famiglie, si introducano misure - nel quadro del rispetto degli obiettivi di finanza pubblica e degli equilibri di bilancio - per aumentare gli importi base dell’assegno unico, aiutare le famiglie con figli neonati e le famiglie numerose, nonché per superare alcune criticità emerse dopo la prima annualità di applicazione dell’istituto.

Il Governo si propone, altresì, di supportare la maternità e la paternità, attraverso interventi diretti a garantire un sistema adeguato di supporto alle molteplici esigenze lavorative, economiche e familiari correlate alla maternità e alla paternità, potenziare i servizi educativi per l’infanzia, promuovere iniziative di conciliazione dei tempi lavoro - famiglia e incrementare i congedi parentali, anche attuando la legge n. 32 del 2022 (Family Act).

In considerazione dell’ampia gamma di permessi e congedi di sostegno alla genitorialità previsti dal nostro ordinamento e ulteriormente arricchiti con l’emanazione del decreto

legislativo n. 105 del 2022 (Attuazione della direttiva (UE) 2019/1158 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, relativa all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza e che abroga la direttiva 2010/18/UE del Consiglio), appare centrale, a giudizio di Confindustria, dotare i territori di servizi educativi per l'infanzia in grado di far fronte alle esigenze di cura delle famiglie.

Il nostro Paese, infatti, presenta dati molto differenziati fra Regioni, facendo registrare in alcune aree performance particolarmente distanti dai target fissati dall'Unione Europea (50% per la classe di età 0-3 anni entro il 2030). La principale ragione poi di abbandono del posto di lavoro (dopo quella per passaggio ad altra azienda) a seguito della nascita dei figli è da riferirsi per il 34% alla difficoltà di conciliare il lavoro con la cura dei figli per ragioni legate ai servizi di cura (Relazione annuale sulle convalde delle dimissioni e risoluzioni consensuali delle lavoratrici madri e dei lavoratori padri – Anno 2021).

A tal fine, ci si auspica che gli interventi previsti con il PNRR a favore dei servizi di cura per l'infanzia possano giungere a compimento nei tempi previsti.

Andrebbero poi anche immaginate forme di sostegno per quelle imprese che volessero realizzare servizi di cura per l'infanzia a favore della popolazione dipendente in modo da alleggerire la tensione nei territori di riferimento.

Per quel che riguarda l'emanazione dei decreti legislativi in attuazione del Family Act, riaffermando quanto detto sopra e cioè che il nostro ordinamento già annovera ampie tutele per il sostegno alla genitorialità in termini di congedi e permessi, si ritiene importante il coinvolgimento del mondo produttivo nell'attuazione della delega che è particolarmente vasta e pervasiva.

Una riflessione merita la proposta della Ministra per la Famiglia, le pari opportunità e la natalità, con riferimento al Codice di Autodisciplina per le Imprese responsabili verso la maternità. Il Codice pone a carico delle imprese oneri particolarmente impegnativi su cui condurremo le giuste valutazioni.

## **Politiche di genere**

L'attuazione della Strategia nazionale per la parità di genere 2021-2026, alla cui elaborazione Confindustria ha contribuito, è centrale per colmare il divario di genere. Nell'ambito delle nostre proposte, ai fini dell'elaborazione della Strategia, ribadiamo quanto segue:

- fondamentale accrescere il tasso di occupazione femminile (che è fra i più bassi di tutta l'Unione Europea) attraverso misure di contrasto agli stereotipi di genere nella direzione della più ampia partecipazione delle donne alla vita economica e sociale e il ricorso a misure di empowerment per superare ogni forma di

“autosegregazione”. Per favorire l’accrescimento del tasso di occupazione femminile è indispensabile, altresì, che vengano poste in essere politiche e azioni di orientamento in linea con le opportunità espresse dal mondo produttivo, valutate in prospettiva. A questo fine, la sensibilizzazione dei giovani e delle giovani studentesse verso la formazione scientifica e tecnologica (STEM) appare determinante per agevolare l’ingresso e la permanenza nel mondo del lavoro;

- serve intervenire su quei fattori che possono rappresentare un ostacolo alla piena partecipazione delle donne nel mercato del lavoro ed alla loro adeguata valorizzazione. Serve dunque una strategia complessiva di sostegno volta ad intervenire innanzitutto su: a) fattori culturali e stereotipi che spesso portano le donne a scegliere percorsi di studio e di carriera non rispondenti né al loro potenziale né alle opportunità offerte dal mercato del lavoro; b) percorsi formativi; c) servizi adeguati per l’infanzia e la non autosufficienza; d) tempi delle città;
- il sostegno all’imprenditoria femminile dovrebbe assumere carattere di strutturalità mediante la definizione di misure in grado di essere efficaci non solo nel creare le imprese o nel consolidarle ma anche nel farle rimanere attive;
- è necessario ridurre il divario di genere nell’assistenza e nella cura.

Per quel che riguarda lo strumento della certificazione di genere, poi, pur apprezzabile nelle sue finalità, perché volto a dare visibilità all’operato delle organizzazioni che chiedono e ottengono la certificazione, appare tuttavia, particolarmente dirigista e complesso sia con riferimento agli obiettivi, sia con riferimento, ai tempi necessari per conseguirli.

Nella fase di consultazione che si è tenuta fra la fine del 2021 e l’inizio del 2022, Confindustria proponeva una maggiore gradualità negli obiettivi da conseguire, con anche tempi più lunghi, che avrebbe reso più agevole la risposta del mondo delle imprese.

Rimaniamo, tuttora, convinti che lo strumento della certificazione di genere possa essere reso più snello nella direzione, anche di un maggiore coinvolgimento del sistema delle imprese, in una eventuale auspicata fase di rimodulazione di obiettivi e tempi. Ci auguriamo, inoltre, che del “Tavolo di lavoro permanente sulla certificazione di genere alle imprese” - istituito con decreto del Ministero per le Pari Opportunità - entrino a far parte, oltre che le organizzazioni sindacali, come già previsto, le organizzazioni imprenditoriali oggi non presenti.

**Le politiche per l’inclusione sociale e il contrasto alla povertà – Politiche in favore delle persone anziane**

Nell'ambito delle politiche per l'inclusione sociale, un ruolo centrale sarà svolto senz'altro dall'attuazione della legge n. 33 del 23 marzo 2023, contenente "Deleghe al Governo in materia di politiche in favore delle persone anziane".

A tale fine, si auspica un ampio coinvolgimento del Sistema produttivo ai fini dell'elaborazione delle politiche in favore delle persone anziane anche nella fase di attuazione delle deleghe ivi contenute.

## FISCO

### Pressione fiscale

Il mantenimento nel 2023 dell'obiettivo di **deficit** prefissato (4,5% di PIL), in luogo di quello tendenziale par al 4,35% del PIL, consentirà di avere un margine finanziario per introdurre, con un provvedimento normativo di prossima adozione, un taglio dei contributi sociali a carico dei lavoratori dipendenti con redditi medio-bassi di oltre 3 miliardi per quest'anno.

Anche per il 2024, nel DEF si dà conto dell'esistenza di margini di finanza pubblica (dati dalla scelta di mantenere l'obiettivo del 3,7% del PIL in luogo del deficit tendenziale del 3,5%) creerà uno spazio di bilancio di circa 0,2 punti di PIL, che verrà destinato al Fondo per la riduzione della pressione fiscale (per oltre 4 miliardi). Ulteriori risorse da destinare alla riduzione della pressione fiscale dovrebbero giungere dalla revisione della spesa pubblica e una maggiore collaborazione tra fisco e contribuente.

A tale riguardo si segnala come la **pressione fiscale** nel 2022 si è attestata al 43,5%, in lieve aumento rispetto al 2021 (un decimo di punto percentuale), soprattutto per effetto dell'incremento dei prezzi dell'energia importata e dell'inflazione interna che hanno dato un contributo determinante alla crescita del gettito tributario, in particolare del gettito IVA. Peraltro, segnaliamo come la riclassificazione dei bonus edilizi contabilizzati tra le spese e non più a riduzione delle entrate, abbia contribuito, infine, all'aumento delle entrate tributarie nel 2022. Nel complesso, le entrate finali della PA segnano una crescita tendenziale del +7,9% nel 2022, raggiungendo un livello pari al 48,8% del PIL.

Nel 2023 la pressione fiscale dovrebbe scendere nelle intenzioni del Governo al 43,3% del PIL per poi continuare a calare di circa 0,2 punti di PIL in media all'anno, fino a raggiungere il 42,7% del PIL nel 2026.

### Il dettaglio dei principali tributi

Nel documento Analisi e tendenze della finanza pubblica, vale la pena notare, l'**andamento dei principali tributi**.

Con riferimento alle previsioni tendenziali, le entrate tributarie nel 2023 mostrano un incremento di 31.564 milioni di euro rispetto all'anno precedente. Complessivamente, per le imposte dirette si prevede un incremento di 4.763 milioni di euro, mentre per le indirette l'aumento è stimato in 26.602 milioni di euro (in gran parte dovuto al ripristino delle aliquote ordinarie in materia di accisa sui prodotti energetici).

Per quanto concerne i risultati dell'esercizio finanziario 2022, con riguardo alle imposte dirette, in particolare l'IRES, si registra un aumento di gettito pari a circa 14 milioni rispetto al precedente esercizio, riconducibile principalmente ai versamenti dovuti per saldo e acconto per autotassazione.

Anche le imposte indirette hanno registrato un andamento positivo pari a circa 23,5 milioni di euro.

### **La recente manovra di bilancio**

Con riguardo alla **manovra di bilancio**, nel DEF vengono riportati gli effetti finanziari in termini di gettito.

In particolare, tra i principali interventi che determinano incremento di gettito, si evidenziano la riproposizione della rivalutazione del valore delle partecipazioni non negoziate e dei terreni; l'istituzione di un contributo temporaneo a carico dei produttori, importatori e rivenditori di energia elettrica, di gas e di prodotti petroliferi; la rideterminazione delle accise sulle sigarette; la definizione agevolata delle controversie tributarie pendenti su atti impositivi da parte dell'Agenzia delle Entrate e la rinuncia agevolata dei giudizi tributari pendenti in Cassazione; l'esonero parziale per l'anno 2023, pari a due punti percentuali, sulla quota dei contributi previdenziali per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti, a carico del lavoratore dipendente.

In tema di evasione fiscale, nel corso del 2022, sono stati riscossi complessivamente dall'Agenzia delle entrate 20,2 miliardi di euro dall'attività di promozione della compliance e dall'attività di controllo, di cui 11,2 miliardi di euro derivano dai versamenti diretti su atti emessi dall'Agenzia, circa 3,2 miliardi di euro sono il risultato dell'attività di promozione della compliance e 5,8 miliardi di euro rappresentano le somme recuperate a seguito di riscossione coattiva.

Dal punto di vista del miglioramento della *tax compliance* e per stabilire una stretta connessione tra i risultati derivanti dal contrasto dell'evasione fiscale e la restituzione ai cittadini delle entrate recuperate, il Governo presenta il consueto "Rapporto sui risultati conseguiti in materia di misure di contrasto all'evasione fiscale e contributiva" in cui devono essere indicate le maggiori entrate legate al miglioramento dell'adempimento spontaneo (*tax compliance*) da destinare al Fondo per la riduzione della pressione fiscale e che – nel

rispetto degli obiettivi di finanza pubblica - potranno essere restituite, in tutto o in parte, ai contribuenti sotto forma di riduzione del prelievo.

Si segnala come nel rapporto si dia enfasi all'efficacia delle azioni di contrasto all'evasione fiscale in materia IVA (la riduzione della propensione del gap IVA è stato di quasi 6 punti percentuali nel periodo 2015-2020) adottate negli anni più recenti, soprattutto con riferimento all'introduzione ed estensione del meccanismo di split payment e della fatturazione elettronica obbligatoria. Ciò nonostante, il gap dell'IVA resta comunque elevato nel confronto europeo: ancora nel 2020, l'Italia risulta al terzo posto, dopo Malta e Romania, nella classifica dei paesi a più alta evasione IVA.

Merita ricordare che la riduzione del tax gap rientra tra gli obiettivi previsti dal PNRR, nell'ambito delle misure correlate alla 'Riforma dell'Amministrazione fiscale'

Sono considerate maggiori entrate permanenti tutta la variazione positiva della tax compliance registrata nel 2019 al netto delle risorse già impiegate nelle manovre di finanza pubblica, pari a circa 1,4 miliardi di euro.

## **Il DDL delega per la riforma fiscale**

Nel Programma nazionale di riforma, tra le riforme complementari al PNRR si cita, opportunamente, la **riforma fiscale**; condividiamo l'approccio sistematico che è stato adottato, prevedendo una riforma che attenga alla generalità dei tributi e ai connessi profili procedurali.

Andrà ora monitorata la concreta attuazione dei criteri e principi direttivi tracciati (esigenze di crescita economica, riduzione del carico fiscale, prevenzione e riduzione dell'evasione ed elusione fiscale, semplificazione e razionalizzazione della normativa tributaria: revisione di adempimenti dichiarativi e di versamento: applicazione dei principi e criteri direttivi previsti in materia di riparto di potestà impositiva tra i diversi livelli di governo) nel complesso iter di adozione dei decreti legislativi e nella prefigurata opera di codificazione tributaria.

Rinviando ad altre sedi una puntuale analisi delle disposizioni del DDL delega per la riforma fiscale, vale la pena qui sottolineare alcune considerazioni prioritarie su alcuni dei capitoli di intervento di maggior interesse per le imprese.

Per quanto concerne la riforma dell'**imposizione societaria** come delineata nel DDL delega, vi sono numerosi principi condivisibili; occorre, tuttavia, ribadire la necessità che il nuovo meccanismo di un'IRES a doppia aliquota consenta di incentivare, a regime, la capitalizzazione delle imprese e specifici investimenti qualificati, con particolare attenzione alla sorte dei regimi agevolativi già esistenti e dei soggetti incipienti IRES.

Al contrario, non convincono i principi generali stabiliti per il graduale **superamento dell'IRAP**, in particolare, per quanto concerne la proposta di una sovraimposta avente una base imponibile equivalente all'IRES perché, di fatto, trasferirebbe interamente sulle società di capitali, specie industriali, un prelievo che oggi grava anche su altre imprese e lavoratori autonomi.

In materia **IVA** si riportano gli obiettivi di riorganizzazione delle aliquote e dei panieri di beni cui applicarle. Il processo, parzialmente avviato con la Legge di Bilancio 2023, è finalizzato ad armonizzare la tassazione su beni simili e a stimolare i consumi di beni di prima necessità, prevedendo, altresì, l'introduzione di una nuova aliquote IVA a zero con diritto alla detrazione. Una generale rivisitazione delle regole di applicazione riguarderà anche le accise che saranno rimodulate al fine di incentivare la transazione energetica e incentivare sempre più l'utilizzo di energie rinnovabili.

Sono presenti, inoltre, numerosi principi in materia di compliance, accertamenti, riscossione, contenzioso e sanzioni accomunati dalla volontà di semplificare gli adempimenti dei contribuenti e di improntare il rapporto tra Fisco e contribuenti ad una maggiore collaborazione e fiducia. Si tratta di interventi sicuramente condivisibili, da valutare attentamente allorché saranno declinati dai decreti attuativi.

### **La revisione degli incentivi edilizi**

Nel Programma di Stabilità dell'Italia e nel Piano Nazionale di Riforma si dà conto dell'effetto sulla finanza pubblica della recente riclassificazione dei **crediti fiscali legati ai bonus edilizi** da parte di ISTAT, in accordo con Eurostat, con il passaggio dal criterio di cassa a quello di competenza.

In particolare, a fronte del peggioramento dell'indebitamento netto (deficit) del 2022, il quale si è attestato all'8,0% del PIL anziché a un valore prossimo all'obiettivo programmatico del 5,6%, tale cambiamento contabile e le recenti modifiche alla disciplina dei bonus edilizi consentirà di migliorare l'andamento del deficit della PA nei prossimi anni.

Superata una fase urgente di revisione dei bonus, occorre ora avviare un processo di profonda riscrittura degli stessi che, come indicato nei documenti, possa combinare la spinta all'efficientamento energetico e antisismico degli immobili con la sostenibilità dei relativi oneri di finanza pubblica e l'equità distributiva.

È indispensabile, a nostro avviso, disegnare sin d'ora una nuova strategia di medio-lungo periodo, che faccia leva sulle risorse, sia in termini di capitali che di competenze, dell'intera filiera dell'investimento immobiliare, stabilendo misure di sostegno che prevedano aliquote in grado di dare segnali di prezzo al mercato e allo stesso tempo meccanismi di sconto in fattura e cessione del credito per consentire la più ampia fruizione soprattutto per i soggetti meno capienti finanziariamente.



## RIFORME E POLITICHE DI COESIONE

Il Programma Nazionale di Riforma (PNR) di quest'anno contiene una rendicontazione sullo stato di avanzamento del **PNRR**. Il DEF ribadisce che quest'ultimo continuerà a rappresentare, nei prossimi anni, la principale iniziativa e, dunque, l'architrave della strategia del Governo sul piano delle riforme.

È un'affermazione condivisibile: auspichiamo che sia seguita da scelte e provvedimenti conseguenti.

In proposito - come noto - il Governo è al lavoro per ottenere la terza rata del PNRR entro il mese di aprile e per rivedere o rimodulare alcuni progetti del Piano, per poterne poi accelerare l'attuazione.

Al riguardo, riteniamo che l'attuazione del - e le eventuali modifiche al - PNRR sono temi rilevanti non solo sul versante interno, in quanto condizioni necessarie per innalzare i tassi di crescita nei prossimi anni e rendere più resiliente l'economia italiana, ma anche nella prospettiva della nuova *governance* economica e delle prossime scelte sulla politica industriale europea.

Il Governo ha avviato le interlocuzioni per l'adeguamento del PNRR dopo l'approvazione del RePowerEU. Per Confindustria, alcune modifiche al Piano sono senz'altro necessarie, ma non dovranno minarne l'ambizione, a partire proprio dal versante delle riforme. In questa direzione, abbiamo apprezzato gli interventi introdotti dal recente DL PNRR (DL n. 13/2023).

In particolare, con riferimento alla **governance del Piano**, il DL rafforza il ruolo di indirizzo e coordinamento della Presidenza del Consiglio, istituendo una Struttura di missione destinata a diventare il fulcro di quella *governance*. Si tratta di interventi in linea di principio condivisibili, anche perché dovrebbero assicurare maggiore coerenza e fluidità nei processi attuativi. Al contempo, trattandosi di una revisione significativa dei precedenti assetti, sarà essenziale assicurare un'efficace transizione al nuovo, così da evitare ritardi o rallentamenti nell'attuazione del Piano nell'anno in cui, peraltro, è atteso l'incremento più significativo della spesa da esso finanziata.

Inoltre, il DL ha previsto la soppressione del Tavolo di partenariato, spostandone le funzioni presso la Cabina di Regia. Se da un lato ciò innalza il livello di coinvolgimento degli attori sociali, dall'altro, poiché la partecipazione di questi ultimi alle riunioni della Cabina non è automatica, occorrerà verificare in concreto l'attuazione della norma per far sì che, nei fatti, garantisca l'effettivo contributo del partenariato all'implementazione del Piano.

Gli ultimi mesi sono stati caratterizzati, infatti, da un certo affievolimento dell'attenzione verso le riforme del PNRR e, con esso, da un indebolimento del coinvolgimento degli attori sociali.

Le riforme, in particolare, restano un pilastro per l'ammodernamento e la competitività del sistema produttivo, ma in alcuni casi il livello di "ingaggio" delle istituzioni e degli stessi stakeholder sulla loro attuazione mostra la corda. È il caso di quelle che stanno interessando la giustizia. In proposito, nei mesi scorsi sono stati creati due Comitati tecnico-scientifici, con compiti di consulenza e supporto al Ministero della Giustizia nella valutazione del raggiungimento degli obiettivi di riforma. Quello sulla giustizia civile, cui Confindustria partecipa, si è riunito finora solo due volte.

Un esempio positivo di confronto è invece rappresentato dalla **riforma del Codice della proprietà industriale** (CPI), un obiettivo del PNRR rilevante tanto per la promozione degli investimenti in ricerca e sviluppo (R&S), quanto per la crescita delle imprese innovative.

Il contributo delle imprese in questo campo è cruciale, sia per gli investimenti in innovazione, sia per la protezione dei risultati dell'attività inventiva. Negli ultimi venti anni l'investimento in R&S delle imprese italiane è quasi raddoppiato, passando dallo 0,5% del PIL del 2000 allo 0,94% del 2020, con un'accelerazione nell'ultimo triennio (+3,9% nel 2022 rispetto al 2021)<sup>1</sup>. Al contrario, nello stesso arco temporale gli investimenti pubblici in innovazione sono rimasti sostanzialmente stabili (dallo 0,50% del PIL nel 2000 allo 0,56% nel 2020, contro una media UE dello 0,8% e l'1% della Germania).

Confindustria ha espresso una sostanziale condivisione sul nuovo Codice e proposto correttivi volti a rafforzare i partenariati nell'ambito dell'attività di R&S, che in Italia sono ancora deboli. Va in questa direzione l'abolizione del c.d. *professor privilege*. Questo intervento, che allinea l'Italia agli altri Paesi europei, non solo è in grado di facilitare la gestione dei brevetti nei rapporti tra Università, enti pubblici di ricerca e imprese, ma può anche contribuire a creare un sistema di concorrenza virtuosa tra le stesse Università, spingendole verso collaborazioni con le imprese funzionali a valorizzare la propria attività inventiva. Per raggiungere tali obiettivi, Confindustria ha avviato una proficua interlocuzione con Governo e Parlamento, al fine di rafforzare l'impianto delle nuove norme.

Con riferimento alla **concorrenza**, è senz'altro condivisibile la volontà del Governo di approvare con cadenza annuale una legge sulla concorrenza. Al contempo, è doveroso segnalare, che, a differenza di quanto riportato nel PNR allegato al DEF e stando al comunicato stampa del Consiglio dei Ministri del 6 aprile scorso, non è stato ancora concluso l'esame del disegno di legge annuale per il 2022. Peraltro, in base alle bozze disponibili, riteniamo che il pacchetto di misure presentato, seppur in linea con gli obiettivi

---

<sup>1</sup> Elaborazioni CSC su dati Eurostat.

da raggiungere entro il T4 del 2023, manchi l'occasione di intervenire sui settori che necessiterebbero di profondi interventi riformatori in ottica concorrenziale. Peraltro, già la Legge sulla concorrenza approvata lo scorso agosto aveva mostrato una certa resistenza dei gruppi parlamentari a condividerne la portata liberalizzatrice. In termini di metodo, e sempre rispetto all'ultima Legge approvata, è invece da apprezzare il tentativo del Governo di presentare disposizioni immediatamente applicative.

Un ulteriore *driver* di sviluppo della politica industriale italiana è certamente il **sistema degli incentivi fiscali alle imprese**, la cui riforma, trasmessa al Senato, punta a ridisegnare la cornice di regole per la concessione di agevolazioni, con l'obiettivo di rimuovere gli ostacoli alla piena efficacia dell'intervento pubblico a sostegno del tessuto produttivo. Si tratta di un obiettivo che richiede un efficientamento degli interventi agevolativi per le imprese - inclusi quelli fiscali - nonché un maggiore orientamento verso le sfide globali, quali la doppia transizione (verde e digitale).

In termini di contesto, Confindustria ritiene opportuno che il DDL di riforma venga coordinato con quanto previsto dal disegno di legge delega di revisione del sistema tributario approvato dal Consiglio dei Ministri lo scorso 16 marzo, nonché auspicabilmente tener conto degli esiti dell'indagine conoscitiva, avviata dalla 6° Commissione al Senato, sugli strumenti di incentivazione fiscale (con specifico riguardo ai crediti di imposta).

In termini valutativi, rendere il sistema di incentivi più razionale, anche evitando spiazziamenti o sovrapposizioni, è cruciale per rafforzare l'efficienza e l'efficacia degli interventi e, in ultima analisi, perseguire gli obiettivi di coesione sociale, economica e territoriale. In tale scenario, la creazione di un "codice degli incentivi" che restituisca razionalità a un sistema che negli anni si è arricchito di strumenti nuovi e spesso disorganici può assumere un ruolo cruciale.

L'auspicio è che, oltre alla razionalizzazione, il dibattito sul DDL consenta di focalizzare anche ulteriori macro-obiettivi cui una revisione del sistema degli incentivi dovrebbe tendere: tra questi, *i*) la salvaguardia degli interessi strategici nazionali, in coerenza con interventi di interesse comune nell'ambito delle catene del valore prioritarie per l'industria europea; *ii*) le esigenze di trasformazione dei diversi settori produttivi nel contesto degli obiettivi della transizione green e degli strumenti messi in capo, a tal fine, dall'UE.

Inoltre, si evidenzia che le misure agevolative dovrebbero essere finanziate su base pluriennale, garantendo a questi strumenti un orizzonte temporale di medio periodo che faciliti la programmazione degli investimenti da parte delle imprese. In tale contesto, assumono rilievo le valutazioni d'impatto, preventive e successive, per garantire l'efficacia di incentivi e valutarne la prosecuzione, il riorientamento o la cessazione.

L'impostazione del DDL presentato dal Governo è poi in linea con la posizione di Confindustria in merito all'esigenza di favorire l'utilizzo, da parte delle Regioni, di schemi di

incentivo che, negli anni, hanno mostrato maggiore efficienza e sono anche particolarmente conosciuti e apprezzati dagli intermediari finanziari che veicolano gli stessi strumenti al sistema economico e produttivo, evitando di disperdere risorse. Tra i vari strumenti a cui le Regioni possono apportare risorse, si segnalano, in particolare: il Fondo di garanzia per le PMI; la Legge Nuova Sabatini; il Fondo rotativo per il sostegno alle imprese e agli investimenti in ricerca – FRI, gli accordi per l'innovazione, i contratti di sviluppo.

In particolare per gli strumenti di incentivo di matrice fiscale, osserviamo, inoltre, come sia necessario operare su almeno tre fronti: *i)* riordino e razionalizzazione delle misure di incentivo, alla luce delle valutazioni d'impatto che si effettueranno; *ii)* coordinamento tra le amministrazioni centrali e regionali in modo da prevenire sovrapposizioni e sprechi, con un approccio multidisciplinare che coinvolga i diversi attori della PA e con competenze chiare e definite; *iii)* semplificazione, chiarezza e conoscibilità delle misure attraverso regole generali che dovranno essere uniformemente osservate nella "messa a terra" delle politiche agevolative. Le peculiarità dei crediti di imposta con finalità agevolative dovrebbero, inoltre, essere tenute in adeguata considerazione anche nel momento del trattamento sanzionatorio, specie sul piano amministrativo.

L'efficienza della **giustizia** è un fattore decisivo per la crescita economica e per la fiducia di cittadini e imprese. Per gli operatori economici, le priorità sono assicurare tempi ragionevoli per la durata dei processi e qualità delle decisioni.

In questo senso, quindi, la valutazione generale di Confindustria sulla riforma del sistema giudiziario, che attua quanto previsto dal PNRR, è positiva perché il filo conduttore è, da un lato, di ridurre il numero dei procedimenti nelle aule di giustizia e, dall'altro, snellire e razionalizzare la procedura in ogni grado di giudizio.

Una delle misure chiave per raggiungere questi obiettivi è il potenziamento dell'Ufficio per il processo: il PNRR dispone una linea di finanziamento per oltre 2 miliardi di euro, in vista di un piano straordinario di assunzioni a tempo determinato finalizzato a supportare i magistrati nell'evasione delle pratiche e garantire le necessarie competenze per affrontare la trasformazione digitale. Tale intervento, volto a innovare i modelli organizzativi, rappresenta la parte più qualificante della riforma ed è il motivo per cui la sua efficacia andrebbe monitorata in modo serrato; tuttavia - come anticipato - finora i riscontri, anche quelli contenuti nel DEF, appaiono piuttosto scarni e lacunosi.

Parimenti ambiziosa è la **riforma della PA**, su cui, nonostante l'intervento riformatore che il Governo ha avviato nel corso degli ultimi anni, continuiamo a registrare una particolare difficoltà, soprattutto a livello di enti territoriali, anche in termini di attrattività delle risorse più competenti. Nel 2022, il totale degli assunti ha registrato una variazione in aumento di appena lo 0,84%; il comparto Funzioni locali registra però una contrazione ed è proprio il

ramo della PA più in difficoltà nell'affrontare la moltiplicazione della capacità di spesa di investimenti richiesta dal PNRR.

Il PNRR indirizza, infatti, 40 miliardi a 5.708 comuni, impegnati in almeno un investimento (l'80% di questi comuni ha meno di 10.000 abitanti), che si trovano ora nella fase dei bandi e delle aggiudicazioni. Al riguardo, si segnala che lo strumento degli Accordi Quadro multilaterali, attivato da Invitalia per supportare dal punto di vista tecnico e operativo i comuni, potrebbe essere ulteriormente sviluppato in un'ottica di valorizzazione delle *partnership* pubblico-privato.

Anche l'ultimo provvedimento che il Governo si appresta a varare per il rafforzamento della capacità amministrativa delle amministrazioni pubbliche potrebbe mancare l'obiettivo, dal momento che introduce misure poco armoniche e, soprattutto, rischia di pregiudicare ulteriormente la capacità attrattiva degli enti periferici rispetto a quella degli enti centrali.

Come accennato e come emerge dal DEF, un altro versante rilevante è poi l'elaborazione delle proposte necessarie a dar seguito all'iniziativa europea **REPowerEU**, che comprenderà, tra l'altro, nuovi investimenti nelle reti di trasmissione dell'energia e nelle filiere legate alle fonti rinnovabili. Al riguardo, il DEF riporta come il Governo intende applicare il REPowerEU, sia in relazione al capitolo aggiuntivo del PNRR, che all'utilizzo delle risorse della politica di coesione 2021-2027 e 2014-2020.

Il capitolo aggiuntivo del PNRR finanziato da REPowerEU si articolerà su tre assi principali: *i)* contrasto alla povertà energetica, attraverso aiuti alle famiglie vulnerabili e investimenti per la riqualificazione energetica dell'edilizia residenziale pubblica; *ii)* sostegno agli investimenti produttivi nelle filiere verdi, per la produzione di energie rinnovabili, nonché per il miglioramento della prestazione energetica e la decarbonizzazione dei processi produttivi; *iii)* investimenti per il miglioramento di infrastrutture e impianti energetici, al fine di incrementare la sicurezza e la diversificazione dell'approvvigionamento di energia. Inoltre, il Governo prevede di utilizzare anche le risorse della coesione 21-27, per azioni coerenti con le finalità di REPower EU, e 14-20 per finanziare misure eccezionali a supporto delle PMI colpite dall'aumento del prezzo dell'energia.

Con riferimento al capitolo aggiuntivo del PNRR, si segnala che gli interventi sembrano coerenti con gli obiettivi della transizione verde (sebbene non si faccia cenno anche al sostegno di azioni correlate a questo processo, come gli investimenti nel digitale e nelle competenze), ma il DEF non offre dettagli sulla tipologia delle misure di sostegno. In proposito, Confindustria ribadisce l'importanza di valorizzare strumenti automatici e di agevole implementazione.

In ogni caso, per la declinazione del REPowerEU in misure utili ed efficaci, pur nei tempi stretti dati dal Regolamento, auspichiamo un coinvolgimento attivo del partenariato economico e sociale.

Un passaggio importante riguarda poi il **collegamento tra politica di coesione e PNRR**, come si evince dalla Relazione (allegata al DEF) sullo stato di attuazione della prima.

Confindustria condivide le preoccupazioni sull'andamento della spesa. Del totale delle risorse a disposizione, che sommando risorse FESR, FSE, Fondo di Rotazione e FSC è di circa 126 miliardi di euro, solo il 34% - 43 miliardi - è stato speso. La Relazione identifica la causa di questa situazione in una gestione nazionale e regionale poco efficiente della politica di coesione, dettata da eccessiva parcellizzazione degli interventi e dei programmi (sono 48) e nel mancato coordinamento della politica di coesione con le altre politiche di investimento, tra cui anche il PNRR.

Sulla base di queste considerazioni il Governo ha apportato alcune modifiche alla *governance* della politica di coesione<sup>2</sup>, e sta lavorando con la Commissione Europea per ottenere margini di flessibilità per rimodulare coesione e PNRR, attivando sinergie e integrazioni tra i due "programmi", con l'obiettivo, tra gli altri, di velocizzare l'attuazione della spesa.

La proposta del Governo di spostare i progetti del PNRR che difficilmente vedranno compimento entro il 2026 sia sulla programmazione dei Fondi SIE - che invece ha scadenza 2029 - che su quella del FSC - che non ha scadenza - sembra condivisibile in una logica di razionalizzazione e di effettivo impiego delle risorse disponibili. Tuttavia, sottolineiamo che questa scelta andrà implementata con attenzione, per preservare la destinazione territoriale delle risorse della coesione e rifinanziare i progetti eventualmente già previsti in questo ambito e che cederebbero il posto ai progetti PNRR.

## **POLITICHE INDUSTRIALI**

Tra gli obiettivi prioritari della politica economica del Governo rientra la volontà di continuare a sostenere la ripresa dell'economia italiana e il conseguimento di tassi di crescita del PIL, che condividiamo e che a nostro avviso dovrebbero essere perseguiti con maggiore incisività nel supporto agli investimenti produttivi e alla riduzione dei costi che drenano le risorse delle imprese. A questo fine, alcuni settori chiavi meritano una particolare attenzione. Il riferimento è:

- al **costo dell'energia**, considerato che il prezzo di gas ed energia elettrica in Europa, pur in calo da fine 2022 risulta tuttora più elevato di oltre il 100% rispetto ai prezzi del

---

<sup>2</sup> La soppressione dell'Agenzia per la Coesione, pur motivata da una logica apprezzabile, cade in un periodo delicato, per cui sarà importante attuare tutte le azioni necessarie per evitare che si traduca in una fase di incertezza amministrativa.

primo trimestre 2021 e che quindi si pone un problema di competitività dell'industria italiana, che richiede di garantire le misure di supporto adottate con i crediti di imposta almeno fino a quando i prezzi non rientreranno nei valori della fase pre-pandemica. Inoltre, considerato che in sede Comunitaria è ormai concluso l'iter di approvazione dei provvedimenti principali del pacchetto 'Fit for 55' (nel quale è stato integrato anche il RepowerEU) l'azione programmatica del Governo dovrebbe integrare e sostituire le misure di sostegno di carattere congiunturale con interventi di carattere strutturale per consentire di supportare gli investimenti privati, soprattutto quelli per aumentare l'efficienza energetica e accelerare la transizione ambientale, che Confindustria ha stimato in oltre 1.100 Mld al 2030;

- alla **plastic tax e sugar tax**, introdotte nel nostro Ordinamento nel 2020 e mai divenute operative per le loro gravi criticità, sia in termini di merito che di operatività, la cui entrata in vigore è prevista per gennaio 2024. Confindustria ha sempre espresso un giudizio fortemente critico su entrambe le imposte, che non hanno nessuna finalità ambientale e non trovano alcuna motivazione per la salute, rappresentando, di contro, solo un aggravio per le imprese, sia in termini di oneri economici, sia burocratici. In questo senso, rappresentiamo, quindi, come prioritaria la loro soppressione definitiva. Entrambe le tasse, infatti, pesano su filiere strategiche, che stanno già affrontando carenza e rincari delle materie prime senza precedenti ed elevati aumenti dei costi energetici, che già di per sé ne mettono a rischio la sopravvivenza e i relativi livelli occupazionali;
- ai **canoni demaniali marittimi**, che possono incidere sulla catena della logistica e quindi sui prezzi finali dei beni. Tali canoni sono aggiornati annualmente in base ad un criterio aritmetico. Per l'anno 2023, tale aggiornamento è stato fissato in modo anomalo al +25,15% che, aggiungendosi al +7,95% del 2022, ha determinato per le imprese titolari di concessioni demaniali marittime un aumento di oltre 1/3 nell'arco temporale di poco più di un anno. Occorre, quindi, intervenire subito su un duplice versante: 1) prevedere l'applicazione dell'incremento percentuale annuale dei canoni demaniali marittimi solo alla parte del canone unitario corrispondente al minimo determinato per l'anno precedente; 2) modificare il criterio di calcolo previsto legando l'aggiornamento o al tasso di interesse sui prestiti per le imprese non finanziarie rilasciato dalla Banca d'Italia o all'indice nazionale dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati (FOI);
- alla **revisione prezzi nei contratti pubblici**, per individuare dei meccanismi di revisione prezzi nei contratti di servizi e forniture, resi necessarie a seguito delle gravi criticità di approvvigionamento e dei forti aumenti dei prezzi delle materie prime. Riteniamo, ormai, non procrastinabile la previsione per tutti i contratti di servizi e forniture in corso di esecuzione di applicare meccanismi revisionali in grado di adeguare efficacemente i prezzi contrattuali ai mutamenti repentini del mercato.

## TRANSIZIONE DIGITALE

Nell'ambito delle politiche industriali è inoltre necessario continuare a **supportare con decisione gli investimenti per la trasformazione digitale delle imprese**, che rappresentano una leva importante per la competitività e la sostenibilità. È quindi essenziale evitare un rallentamento degli investimenti nei prossimi mesi, considerato anche il rialzo dei tassi di interesse e tenendo presente che gli investimenti in tecnologie digitali supportati dal Piano Transizione 4.0 rappresentano quasi un punto di PIL. Il DEF nel capitolo "Transizione digitale" riporta alcuni dati dell'indice DESI che mostrano come l'Italia sia più avanti su alcune posizioni, ad esempio per l'adozione di tecnologie digitali di base da parte delle PMI, ma allo stesso tempo più indietro su altre, quali lo sviluppo di servizi digitali pubblici, utilizzo dei big data e nelle competenze digitali.

Il Documento effettua inoltre un'analisi puntuale dello stato di attuazione delle misure per la digitalizzazione previste dal PNRR, ampiamente in linea con i milestone ad oggi previsti (Infrastrutture digitali di rete fisse e mobili, cybersecurity, PA digitale), limitandosi però ad indicare i prossimi passaggi necessari a darne completa attuazione senza fornire indicazioni su possibili ulteriori sviluppi di policy.

In particolare, manca un riferimento esplicito al rafforzamento del Piano Transizione 4.0 con nuove risorse dedicate.

Al riguardo, è importante ricordare che la transizione digitale del sistema produttivo è ancora in divenire ed è fondamentale proseguire l'azione realizzata negli ultimi tre con il PNRR, individuando ulteriori risorse per politiche di supporto agli investimenti in tecnologie digitali. Tali investimenti sono necessari per realizzare la piena digitalizzazione dei processi produttivi e per dare avvio a un'economia fondata sull'utilizzo delle enormi quantità di dati raccolti attraverso l'IoT, avvalendosi di programmi di intelligenza artificiale e analisi dei dati.

Il Piano potrebbe inoltre essere rafforzato, prevedendo interventi capaci di valorizzare la sinergia tra sostenibilità e tecnologie digitali, che sono gli abilitatori di processi per l'efficientamento energetico, la decarbonizzazione e la circolarità. In questo senso il programma Repower EU può rappresentare lo strumento a cui ancorare interventi di rafforzamento del Piano 4.0.

Occorre, inoltre, riportare l'attenzione sull'importanza delle competenze, che rappresentano la chiave per gestire questa trasformazione: in un'ottica di inclusività e sostenibilità della transizione digitale è necessario supportare i percorsi di up-skilling e re-skilling delle risorse umane nelle aziende, ripristinando il credito d'imposta per la formazione 4.0.

Positivo il percorso di semplificazione normativo avviato nell'ambito delle azioni previste per raggiungere gli obiettivi di modernizzazione della PA, riforma orizzontale e abilitante prevista dal PNRR, tra cui segnaliamo gli interventi normativi del DL PNRR per favorire gli



investimenti in infrastrutture digitali di rete, mobili e fisse ad altissima capacità, che ci consentiranno di rispettare gli obiettivi UE fissati dalla “Gigabit Society”.

## **RICERCA E SVILUPPO**

Il Def richiama in più punti la necessità di aumentare la Ricerca & lo Sviluppo attraverso una maggiore collaborazione con il sistema pubblico per tradurla in innovazione, senza la quale non può esserci progresso.

Si sottolinea l'intenzione del Governo di utilizzare una parte rilevante delle risorse del PNRR e degli altri strumenti a disposizione per sostenere questo processo.

Vengono richiamati gli interventi avviati nell'ambito del PNRR, con particolare risalto ai progetti congiunti con le imprese, al trasferimento tecnologico, al potenziamento delle infrastrutture di ricerca e di innovazione, allo sviluppo delle competenze (dando risalto ai dottorati innovativi e agli incentivi per l'assunzione dei ricercatori da parte delle imprese), agli IPCEI, alle start up. Viene evidenziato il supporto agli investimenti industriali collegati al Chips act europeo e l'impegno a rafforzare la partecipazione delle start up e PMI innovative allo European Innovation Council. Forte il richiamo alla necessità di aumentare R&S negli ambiti dell'energia, della green economy, della salute e della mobilità.

Tutti interventi sui quali Confindustria sta collaborando con il Mur e altri ministeri competenti.

Come rappresentato da Confindustria, si sottolinea l'importanza nell'attuale fase attuativa dei progetti avviati di un'azione di puntuale monitoraggio quantitativo e qualitativo, nonché la definizione di criteri e di indicatori chiave di prestazione (KPI) per la loro sostenibilità economico-finanziaria di medio-lungo periodo, con un maggiore coinvolgimento delle imprese (viene richiamata la creazione del Nucleo Dati permanente presso il Segretariato Generale del Ministero per l'università e la ricerca, al fine di coordinare e potenziare le attività di analisi economica e statistica, studio e ricerca finalizzate alla valutazione dell'impatto delle politiche e degli investimenti pubblici).

Tra le riforme, si richiama il ruolo centrale della revisione delle regole per la tutela della proprietà industriale (disegno di legge di revisione del Codice della proprietà industriale approvato nel Consiglio dei ministri del 1° dicembre 2022).

Le sole azioni contenute nella componente 2 della Missione 4 del PNRR “Dalla Ricerca all'impresa” si stima abbiano un impatto complessivo sul Pil di 0,9 (e rappresentano solo una parte degli interventi complessivamente avviati e richiamati nel DEF).

Da segnalare come nell'elenco delle azioni realizzate si riporti l'introduzione di un sistema di certificazione del credito d'imposta per gli investimenti in ricerca e sviluppo, in transizione

ecologica 4.0 laddove purtroppo tale sistema non è ancora operativo creando molte criticità alle imprese nell'utilizzo della misura.

L'efficacia di tutti gli strumenti agevolativi dipende dalla loro semplicità e certezza. Appare pertanto fondamentale riuscire a risolvere rapidamente le criticità che hanno riguardato in particolare il credito d'imposta R&S.

## **SALUTE**

Il DEF richiama il tema salute nella sezione dedicata alle Analisi e tendenze di finanza pubblica. Viene consuntivata la spesa sanitaria per il 2022 che si attesta a oltre 131 mld di euro (+2,9 per cento rispetto al 2021).

Inoltre, sono presenti le previsioni di spesa per il 2023, nonché quelle relative al periodo 2024-2026. La spesa sanitaria prevista per il 2023 è pari a 136 mld euro (+3,8% rispetto al 2022).

Nel triennio 2024-2026 la spesa sanitaria è prevista crescere a un tasso medio annuo dello 0,6%; nel medesimo arco temporale il PIL nominale crescerebbe in media del 3,6%. Conseguentemente, il rapporto fra la spesa sanitaria e PIL, pari al 6,3 per cento nel 2024, si stabilizza al 6,2 per cento dal 2025 mantenendosi tale fino alla fine del periodo di previsione.

La previsione di spesa al 6,2% al 2026 configura uno scenario preoccupante per il futuro del SSN italiano. Non è, infatti, pensabile che un Paese occidentale – per di più con un sistema universalistico - possa garantire qualità, efficacia ed efficienza nelle cure a tutti gli individui con risorse sempre più scarse.

La sostenibilità del SSN, fondamentale per la tenuta sociale del Paese, è un elemento centrale anche per lo sviluppo della filiera della salute italiana. Una catena del valore tra le più dinamiche e innovative, terreno di investimenti, ricerca e innovazione, utilizzo delle tecnologie e occupazione qualificata.

## **ACCESSO DELLE IMPRESE AI MERCATI DEI CAPITALI E AL CREDITO BANCARIO**

Il PNR contiene un capitolo dedicato alle azioni a sostegno dell'accesso al credito e alle altre fonti finanziarie da parte delle imprese che, accanto ad alcune indicazioni condivisibili contiene alcuni passaggi che destano perplessità o che non risultano convincenti.

In particolare, appare condivisibile il messaggio sulla **necessità di favorire l'ampliamento e la diversificazione delle fonti di finanziamento delle imprese**, riducendo la dipendenza delle stesse dal tradizionale canale bancario. In proposito, viene evidenziata la necessità di adottare iniziative al fine di creare le condizioni per assicurare alle imprese una maggiore disponibilità di capitali a lungo termine, rimuovendo gli ostacoli normativi e operativi all'accesso al mercato da parte delle imprese e stimolando la canalizzazione di risorse private verso le imprese. Ciò al fine di incrementare il tasso di potenziale crescita dell'economia e anche dell'occupazione.

In quest'ambito, sono da apprezzare sia l'adozione del decreto-legge n. 25/2023 (cosiddetto DL Fintech), con il quale sono state introdotte misure in materia di emissione e circolazione di determinati strumenti finanziari in forma digitale (garantendo la piena operatività, in Italia, del Regolamento europeo n. 858/2022 che introduce un Regime pilota per le infrastrutture di mercato basate sulle tecnologie DLT) sia la recente approvazione da parte del Consiglio dei ministri di un disegno di legge contenente misure volte a favorire l'accesso ai mercati di capitali da parte delle imprese, nonché la loro permanenza negli stessi. Gli sviluppi di tali iniziative dovranno essere monitorati nel prossimo futuro, con l'obiettivo di far sì che portino a un effettivo ampliamento dell'accesso ai mercati dei capitali da parte delle imprese italiane, in particolare delle PMI.

È poi positiva l'attenzione dedicata al tema della **finanza verde**. In proposito, il PNR ribadisce la necessità di sviluppare un mercato di capitali realmente funzionale alla transizione ambientale delle imprese. In proposito, fa riferimento al recente avvio del Tavolo permanente per il sostegno alla finanza sostenibile istituito presso il MEF, che intende promuovere la mobilitazione di risorse private a supporto della transizione attraverso misure concrete in tema di: individuazione dei dati sui rischi climatici e naturali; *disclosure* di sostenibilità a cui sono soggette le imprese (compresa l'adozione di iniziative di educazione finanziaria alla sostenibilità); protezione assicurativa per rischi ambientali e climatici. Confindustria partecipa attivamente al Tavolo con l'obiettivo di promuovere soluzioni che assicurino una transizione ordinata per le imprese, in particolare delle PMI.

Sono invece deludenti le previsioni del PNR in tema di **garanzie pubbliche**, che pur ribadendo l'attenzione al supporto alla liquidità delle imprese, non contengono indicazioni chiare in tal senso e sembrano semmai indicare una riduzione del sostegno per le PMI.

In proposito, pur nella consapevolezza della necessità di una razionalizzazione dei regimi di garanzia pubblica che delinei un percorso di ritorno a condizioni di normalità dopo la pandemia e la crisi energetica, va segnalato che appare necessario, in considerazione dell'attuale scenario dei tassi e delle condizioni di accesso al credito delle imprese, continuare a puntare sul sostegno di tali regimi di garanzia.

In particolare, Confindustria ritiene che il Fondo di Garanzia per le PMI dovrebbe essere rafforzato, sia prevedendo la gratuità di accesso allo strumento, sia innalzando l'importo massimo garantito ed estendendo la platea dei beneficiari alle mid cap. Inoltre, scaduto il termine di validità del QT, la revisione delle percentuali di copertura del Fondo dovrebbe avvenire in modo equilibrato, assicurando un supporto adeguato sia agli investimenti sia alla liquidità. Infine, va rafforzato il ruolo del Fondo a supporto delle emissioni obbligazionarie.

In proposito si ritiene che le attuali disponibilità del Fondo siano tali da assicurare la sostenibilità finanziaria degli impegni dallo stesso assunti e che rappresentino una base congrua per consentire un rafforzamento del ruolo del Fondo nel senso indicato.