



**AGCI**  
ASSOCIAZIONE  
GENERALE  
COOPERATIVE  
ITALIANE



**CONFCOOPERATIVE**  
CONFEDERAZIONE COOPERATIVE ITALIANE



**legacoop**

## **AUDIZIONE Atto Senato n. 926**

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

***Commissioni congiunte bilancio del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati***

***7 novembre 2023***

### **ALLEANZA DELLE COOPERATIVE ITALIANE**

**è il coordinamento nazionale costituito dalle Associazioni più rappresentative della cooperazione italiana (AGCI, CONFCOOPERATIVE, LEGACOOP)**

L'associazione rappresenta il **90% della cooperazione italiana** la quale, nel suo complesso, incide per l'**8% sul PIL**.  
Le imprese di Alleanza associano ben **12 milioni di soci**, occupano **1.150.000 persone** e producono **150 miliardi di fatturato**

L'Alleanza ha sede in Roma, presso il Palazzo della Cooperazione, Via Torino n. 146  
<http://www.alleanzacooperative.it> <https://www.agci.it> <http://www.confcooperative.it> <http://www.legacoop.coop>

## Sommario

<b>1. LO SCENARIO</b> .....	3
1.1. Premessa .....	3
1.2. Scenario economico .....	3
1.3. Congiuntura cooperativa .....	4
1.4. Lo “spazio fiscale stretto” della politica di bilancio .....	4
1.5. L’austerità monetaria e il mercato del credito privato .....	5
1.6. Il ruolo decisivo delle risorse straordinarie: il PNRR .....	5
<b>2. LAVORO E PENSIONI</b> .....	5
2.1. Riduzione strutturale cuneo fiscale e contributivo sul lavoro .....	5
2.2. Detassazione e decontribuzione per produttività e welfare .....	6
2.3. Detassazione aumenti contrattuali.....	6
2.4. Lavoro a tempo determinato.....	6
2.5. Manutenzione regole pensionistiche e sostegno previdenza complementare.....	7
<b>3. FISCO (riforma fiscale e manovra di bilancio)</b> .....	8
<b>4. CONTRATTI PUBBLICI E INFLAZIONE</b> .....	8
4.1. Revisione prezzi per i contratti in essere .....	8
4.2. Riconoscimento dell’aumento del costo del lavoro derivante dal rinnovo dei CCNL quale causa di revisione prezzi dei contratti pubblici.....	9
4.3. Revisione prezzi nell’ambito delle concessioni pubbliche di lavori .....	10
4.4. Misure per il settore della ristorazione collettiva .....	11
4.5. Servizi di sicurezza fiduciari .....	12
<b>5. TRASPORTI (ESCLUSIONE DEL SETTORE DELLA LOGISTICA DALLA COMPETENZA DELL’AUTORITÀ DI REGOLAZIONE DEI TRASPORTI)</b> .....	13
<b>6. AMBIENTE ED ENERGIA</b> .....	13
6.1. Misure in materia di “Superbonus” .....	13
6.2. Misure per l’economia circolare - certificati del riciclo .....	15
6.3. Comunità energetiche .....	15
6.4. Contributo di solidarietà per imprese energetiche .....	16
6.5. Trasferimento a carico della fiscalità generale degli oneri generali di sistema .....	16
<b>7. POLITICHE PER LA CASA</b> .....	17
<b>8. MISURE PER L’AGRICOLTURA</b> .....	17
<b>9. SERVIZIO CIVILE UNIVERSALE</b> .....	18

## 1. LO SCENARIO

### 1.1. Premessa

*La manovra nasce in una situazione complessa: poche risorse, poche opportunità e un contesto economico, aggravato dal contesto geopolitico, in cui il Paese rallenta il passo e in prospettiva sembra tornare ai livelli di bassa crescita, già noti negli ultimi decenni, combattuto tra la necessità di tenere il debito sotto controllo e non alimentarlo (con tassi di interesse destinati a rimanere elevati).*

*La recessione è formalmente evitata al momento ma si corre il concreto rischio che si possa realizzare nel breve termine. Siamo altresì preoccupati dal costo dell'energia e del denaro. L'inflazione va combattuta, gli ultimi dati sono confortanti, in termini generali (indice dei prezzi al consumo in forte discesa a ottobre) ma occorre equilibrio e occorre prendere atto decisamente che l'inflazione pesa maggiormente in alcuni comparti e per alcuni prodotti/servizi.*

*Come avevamo chiesto, la manovra contiene un intervento importante sul cuneo fiscale per mettere più soldi nelle buste paga, per sostenere consumi e mercato. Manca tuttavia la riduzione del costo del lavoro "lato imprese". Ce ne facciamo una ragione, ma pur condividendo la riduzione del cuneo fiscale riteniamo ed auspichiamo che le misure vengano stabilizzate ed ampliata la platea. Sempre più lavoratori soffrono di una tassazione pesante e l'incremento delle aliquote IVA di alcuni prodotti per la salute, non alleggerisce tale posizione, soprattutto per alcune categorie già penalizzate dal punto di vista retributivo.*

*In questo contesto occorre valutare un più serio incremento delle risorse destinate agli investimenti delle imprese, soprattutto in una fase di transizione economica e di persistente rischio di recessione.*

*Sulle pensioni la flessibilità in uscita dovrebbe essere legata anche a quella in entrata incentivando le assunzioni. In caso contrario, avremo solo esodi. Occorre poi seriamente attuare le misure di revisione prezzi nei contratti pubblici ed incrementare le risorse del regime speciale di revisione prezzi, laddove siano intervenuti aumenti significativi non solo per i cantieri, ma anche per i servizi. Sotto il profilo delle misure in materia di ambiente, nel registrare una sostanziale assenza di disposizioni specificatamente orientate alla transizione delle imprese ed allo sviluppo di mercati e filiere di prodotti e servizi sostenibili, d'altra parte, ancora si procede con un mero slittamento dell'entrata in vigore delle norme sulla plastic tax e sulla sugar tax che – come già ampiamente osservato in fase di prima approvazione delle previsioni – non risultano imposte finalizzate ad una reale trasformazione in chiave ecologica o di sicurezza alimentare dei processi produttivi o di consumi, ma sono nate, sin dall'origine, con una impostazione solo finalizzata a prelievo di cassa. Quanto alla plastic tax ed alla sugar tax, quindi, è necessario giungere da subito alla loro definitiva abrogazione, cogliendo al contempo l'occasione della riforma fiscale per una riscrittura dei principi di fiscalità ecologica.*

*E occorre infine supportare le imprese alle prese con l'aumento del costo del danaro, non solo con l'allungamento delle garanzie pubbliche, ma anche attraverso forme di rinegoziazione automatica o di allungamento dei piani di ammortamento.*

### 1.2. Scenario economico

Il quadro economico internazionale è caratterizzato dal rallentamento delle principali economie mondiali al quale si associa l'incertezza sulla decelerazione dell'inflazione ed il cambiamento repentino dello scenario geopolitico, soprattutto all'est dell'Europa e in Medio Oriente. Una sorta di deglobalizzazione è in atto con la flessione del commercio globale. Per un paese esportatore come il nostro, questo trend può a lungo termine rappresentare un problema. Le stime del Fondo

Monetario Internazionale confermano al 3% la crescita del PIL mondiale nel 2023 ma al ribasso quella per il 2024.

Per L'Italia sono al ribasso anche le stime sulla crescita economica italiana, 0,7 % nel 2023 (1,1 % a luglio) e 0,7 % nel 2024 (0,9 % a luglio), leggermente peggiori rispetto a quelle del Governo e con una prospettiva diversa nel medio termine. La recente stima provvisoria dell'Istat per il III trimestre, con una crescita nulla, di fatto evita formalmente la recessione tecnica (dopo lo -0,4% del II trimestre) ma non tranquillizza rispetto alla persistenza del trend negativo. Infatti, nel 2025 FMI stima una crescita più elevata ma ad un tasso dell'1%, inferiore alle stime governative (1,4%). Ritorna ad essere particolarmente rilevante per il nostro Paese, insomma, il problema della crescita di lungo periodo.

Ad influire negativamente ci sono: i) il dato negativo sulla crescita della Germania, principale Paese di esportazione per l'Italia e le Regioni del Nord Italia (30% delle esportazioni); ii) le recenti dinamiche degli investimenti (nel secondo trimestre si riducono dello 1,8%) e dei consumi, sostanzialmente stagnanti nel nostro Paese e afflitti dalla perdita del potere d'acquisto per via dell'inflazione, che seppure in diminuzione e in convergenza tra dato generale e inflazione "core", si attesta su livelli elevati e attorno al 5%.

### 1.3. Congiuntura cooperativa

Gli anni post-pandemici sono stati per le cooperative sostanzialmente positivi, sia nei risultati di bilancio, principalmente nei fatturati registrati, che nel sentiment dei cooperatori: gli indici di fiducia fino alla primavera registravano indicazioni positive, con una dinamica relativa agli investimenti previsti, ai fatturati previsti e all'occupazione attivabile nel breve termine sostanzialmente positiva per gran parte delle imprese. Dall'estate la situazione è iniziata a peggiorare sensibilmente, soprattutto per effetto di: i) maggiori incertezze del quadro economico che non consentono grandi investimenti e fiducia sul futuro; ii) aumenti estremi dei costi delle materie prime (in parte del tutto ingiustificati ed originati da evidenti speculazioni) e più in generale dell'inflazione complessiva; iii) il peggioramento del quadro del credito; iv) la lentezza nell'attuazione delle politiche straordinarie, PNRR e altre; v) la mancanza di manodopera professionalizzata. Tutti temi che occorre affrontare in maniera sinergica, non solo con le risorse previste dalla manovra.

### 1.4. Lo "spazio fiscale stretto" della politica di bilancio

Gli effetti della politica di bilancio daranno luogo ad un impatto positivo sulla crescita del PIL pari a 0,2 punti percentuali nel 2024 e 0,1 punti percentuali nel 2025, portando la crescita all'1,2 % nel 2024 (rispetto all'1 % tendenziale) e all'1,4 % nel 2025 (rispetto all'1,3 % del tendenziale). Nella sostanza, gli effetti delle politiche previsti, quindi, non sono particolarmente impattanti. A limitare l'operatività vi è il quadro di finanza pubblica: il peso rivisto in rialzo dell'indebitamento netto della Pubblica Amministrazione sul PIL è: per il 2023 dal 4,5% stimato ad aprile al 5,2% previsto nella NADEF; per il 2024 dal 3,6% di aprile al 4,3% della NADEF, da cui i primi 16 miliardi circa da utilizzare in manovra, per la gran parte, per ridurre il cuneo fiscale.

Al netto della discussione sulla riforma del Patto di stabilità e crescita che auspichiamo stabilisca regole chiare, nuove ma ragionevoli rispetto alla compatibilità tra obiettivi di finanza e obiettivi di crescita economica, ad esempio evitando dal calcolo del superamento del deficit spese di investimenti ad alto impatto sociale ed economico, come quelle del PNRR, non si può non esprimere preoccupazione sul livello del debito pubblico. Seppur le stime più recenti confermano la flessione del rapporto tra il debito pubblico e il PIL, il rapporto debito/PIL è stimato al 141,7% nel 2023 e si mantiene su queste cifre sostanzialmente nel medio termine.

### 1.5. L'austerità monetaria e il mercato del credito privato

È in corso un robusto irrigidimento delle condizioni finanziarie globali. In particolare, la BCE ha mostrato un deciso rialzo dei tassi di interesse ufficiali, dallo zero del marzo 2022 al 4,5% del settembre 2023. Come conseguenza, in Italia si evidenzia una marcata riduzione del credito alle imprese. Secondo Banca d'Italia, la percentuale netta di imprese che riferiscono di avere difficoltà nell'accesso al credito è aumentata del 16% tra il settembre del 2019 e il settembre del 2023. L'irrigidimento delle condizioni di accesso al credito ha interessato principalmente le imprese più rischiose e di dimensione media più piccola.

Pertanto, considerata la necessità di prevedere interventi per mitigare questa possibile riduzione dei prestiti e gli effetti della crescita del costo del denaro, si valuta positivamente l'estensione del sistema delle garanzie pubbliche previsto dall'articolo 55 del disegno di legge.

Sarebbe, però, altrettanto importante prevedere, un impegno delle banche a concedere, in modo "automatico", nel caso ne venga fatta richiesta da parte delle imprese, una ridefinizione del piano di ammortamento dei finanziamenti concessi con garanzia SACE, con un allungamento della durata fino al 2029 o ragionare anche di una moratoria.

### 1.6. Il ruolo decisivo delle risorse straordinarie: il PNRR

Perciò, risulta di fondamentale importanza la realizzazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). Allo stato attuale, secondo i dati aggiornati a settembre 2023 in maniera open, le risorse pubbliche utilizzate (progetti validati) ammontano a circa 133 miliardi di euro circa il 60 % del totale delle risorse disponibili (e per la sola quota PNRR si tratta di poco meno della metà). Occorre dare una spinta maggiore all'attuazione, in maniera sussidiaria. Nella proposta di riesame è contenuto il definanziamento di alcune iniziative (per poco meno di 16 miliardi di euro) e il loro spostamento su FSC e SIE 2021/2027, rispetto ai quali auspichiamo una definizione chiara e certa delle modalità di copertura per non disperdere progettualità esistenti.

Il "movimento cooperativo" contribuisce con le sue imprese alla realizzazione del PNRR: il numero di progetti cooperativi ammonta a 785, con 610 cooperative coinvolte. I finanziamenti totali ammontano a 900 milioni di euro. Rispetto alle risorse censite in favore delle imprese, circa 45 miliardi, quelle come soggetto attuatore le cooperative rappresentano il 9% dei progetti, il 3% delle risorse PNRR e il 2% dei finanziamenti totali. Particolarmente elevata è stata la risposta del movimento cooperativo in relazione alla Seconda Missione, a dimostrazione del fatto che c'è una sostanziale sensibilità e attenzione agli investimenti nel campo della transizione energetica e ambientale.

## 2. LAVORO E PENSIONI

### 2.1. Riduzione strutturale cuneo fiscale e contributivo sul lavoro

- A) **Conferma del taglio del cuneo contributivo per i lavoratori** con l'auspicio di una misura finalmente strutturale e non da confermare di anno in anno, seppur consapevoli dell'alto costo (ca. 10 Mld).
- B) **Estensione del taglio del cuneo anche per le imprese:** bene supportare i lavoratori e le famiglie con redditi più bassi per tenere testa al peso dell'inflazione. Se però queste misure oltre che al sollievo immediato vogliono provare a incidere sulla crescita complessiva occorre

che siano estese anche alle imprese. In tal senso però **sono necessari provvedimenti che intercettino tutte le tipologie di imprese** del Paese e non soltanto alcuni ambiti produttivi (quelli per intenderci soprattutto di natura industriale che potrebbero beneficiare ad esempio di un abbattimento del costo del lavoro attraverso l'azzeramento degli oneri contributivi CUAFF – Cassa Unica Assegni Familiari – che con l'introduzione dell'Assegno Unico e Universale per i figli trovano difficilmente una loro giustificazione in termini di imposizione).

## 2.2. Detassazione e decontribuzione per produttività e welfare

In aggiunta a un **ripristino dei limiti di deduzione dei *fringe benefits* fino a 3.000 euro prescindendo, come operato in passato, dal fatto che i lavoratori dipendenti abbiano o non abbiano figli a carico**, proponiamo di potenziare il regime premiale applicabile in materia di produttività e welfare integrativo.

Per favorire una riduzione del carico fiscale complessivo gravante sul lavoro, auspichiamo con un intervento strutturale su:

- **estensione** della platea di riferimento del regime di **tassazione agevolata del premio di produttività**: da 80 mila euro a 100 mila reddito anno;
- **innalzamento del premio detassabile**: da 3.000 euro a 5.000;
- **abbattimento totale dell'aliquota ridotta oggi applicabile (5%)**;
- un **ripristino della decontribuzione per le imprese di queste stesse somme oggetto di detassazione in misura piena e senza particolari condizioni**, oggi piuttosto vaghe (riconducibili al tema del coinvolgimento e della partecipazione dei lavoratori nell'organizzazione del lavoro).

## 2.3. Detassazione aumenti contrattuali

**Detassare gli aumenti contrattuali pattuiti in occasione dei rinnovi dalle organizzazioni sindacali e datori comparativamente più rappresentative a livello nazionale, per l'intera durata di vigenza contrattuale.**

## 2.4. Lavoro a tempo determinato

Proponiamo di incidere sulle norme del contratto a tempo determinato prefigurando:

- un **esonero dalle disposizioni vigenti relative al vincolo della causale per le assunzioni a tempo determinato effettuate da cooperative sociali che riguardino persone svantaggiate di cui all'articolo 4 della legge 381/1991**: le cooperative sociali di tipo b) sono le uniche imprese che operano per loro specifica mission sull'inserimento di tutti quei lavoratori che, in presenza di uno svantaggio, non trovano facile collocazione nel mondo del lavoro attraverso i canali usuali e l'esperienza dimostra come ad oggi, a legislazione vigente, il contratto a termine sia lo strumento maggiormente utilizzato in tali situazioni a legislazione vigente);
- **l'abrogazione della contribuzione aggiuntiva NASpl per lavoratori stagionali definiti tali da CCNL leader**, laddove invece un po' ingiustificatamente oggi un esonero in questo senso vale unicamente nel territorio di Bolzano, mentre fuori di questa provincia oggi è praticabile unicamente per gli stagionali ex D.P.R. 1525/1963 (un analogo esonero rispetto a quello che si richiede vigeva fino al 2015);
- un **aggiornamento dell'elenco dei lavoratori stagionali ex D.P.R. 1525/1963**: attraverso l'avvio di un tavolo ministeriale con le parti sociali comparativamente più rappresentative a livello nazionale per procedere ad una rivisitazione della lista di attività stagionali contenuta

nel decreto ormai datata, ma che più volte viene chiamata in causa dal legislatore.

## 2.5. Manutenzione regole pensionistiche e sostegno previdenza complementare

Il tema delle pensioni resta centrale ed è bene venga trattato con la massima cautela, in particolare auspicando che gli interventi di revisione, si muovano nel quadro di tenuta dei conti pubblici.

Ribadita la centralità del sistema contributivo ai fini dell'equilibrio economico complessivo, sarebbe però necessario inserire alcuni elementi di equità e redistribuzione:

- **Misure in uscita:** conferma e possibile **resa strutturale di APE sociale** (le attuali previsioni che oltre ad aumentare di 5 mesi l'età anagrafica, escludono le categorie gravose previste per il 2022-2023, peggiorano di fatto lo strumento compromettendone in parte l'efficacia.
- Sarebbe opportuno ripristinare **Opzione donna** con le modalità ante 2023 (per una sua reale fruizione). Elevare a 61 anni l'età significa in sostanza rendere non utilizzabile tale misura.
- **Lavori usuranti:** semplificazione delle procedure di richiesta e accreditamento, anche al costo di una revisione della platea dei beneficiari, non tanto in termini di categorie quanto magari di titoli di accesso. In particolare, va rivisto il tema della certificazione della mansione per quei lavoratori per i quali mancano i dati presso l'INPS. **Bene la cristallizzazione dei requisiti per i soggetti che hanno maturato a suo tempo i requisiti per accedere alle opzioni 100-102-103.** Ci chiediamo se sia il caso di mantenere quota 103 per il 2024 con le penalizzazioni introdotte nella proposta in esame che la rendono effettivamente "poco appetibile", preludio di un reale utilizzo ancor più basso rispetto a quanto fatto registrare da Quota 103 nel 2023.

Rispetto alla previdenza complementare, appare particolarmente opportuno favorirne un rilancio nell'ottica di sostenere gli assegni pensionistici, anch'essi toccati dalle dinamiche inflattive nonché da ipotesi di revisione delle regole di pensionamento che comunque potrebbero generare un impatto negativo anche sull'importo percepito dai futuri pensionati.

Concretamente, la proposta consiste nel dare maggiore **impulso, soprattutto attraverso la leva fiscale, alla previdenza complementare e ai fondi pensione negoziali** procedendo con:

- **una nuova stagione di cosiddetto "silenzio assenso";**
- **una decontribuzione totale dei nuovi iscritti o neoassunti** o per particolari categorie d'età;
- **una decontribuzione per le quote minime di contribuzione a carico di impresa e lavoratore in caso di adesione obbligatoria in forza di contrattazione sindacale;**
- **un'imposizione fiscale incentrata unicamente sulle prestazioni finali e non anche sui rendimenti maturati**, purché tale schema individui una tassazione di favore, che non vanifichi l'accumulo di chi ha sinora versato e non scoraggi ulteriori adesioni (schema EET e non ETT, analogo a quello di altri Paesi europei);
- **un aggiornamento/innalzamento del tetto per le deduzioni fiscali dei contributi**, rimasto ormai inalterato da moltissimi anni che risulta particolarmente limitato se si considera la possibilità di **versamento anche per figli a carico**, misura che invece concorrerebbe alla creazione di risparmi previdenziali in età precoce
- l'individuazione di **ulteriori prestazioni accessorie remunerabili attraverso l'anticipo** più in linea coi fabbisogni dei lavoratori e delle loro famiglie (allineandole ad esempio con quanto previsto attualmente per l'anticipo del TFR).

### 3. FISCO (riforma fiscale e manovra di bilancio)

**Aliquota ridotta IRES connessa ad investimenti qualificati**. Non siamo contrari, ma si dovranno compensare gli incentivi alla capitalizzazione se verranno soppressi (ad es. ACE). Devono essere assimilati agli investimenti qualificati le risorse che i soggetti dell'economia sociale destinano al patrimonio indivisibile ed utilizzati per attività di interesse generale o per lo svolgimento di servizi o attività per la comunità o il territorio ovvero per servizi orientati alla sostenibilità ambientale e sociale anche se rivolti ai propri soci.

**Global minimum tax**. GMT deve essere implementata da direttiva UE da attuare entro fine anno che prevede un'aliquota d'imposta effettiva minima pari al 15% per i grandi gruppi multinazionali e per i gruppi nazionali su larga scala nell'UE con ricavi finanziari complessivi superiori a 750 milioni di euro l'anno): si auspica una valutazione complessiva dell'impatto su determinati settori di attività con particolare riferimento alla specialità tributaria delle società cooperative (Analogo ragionamento dovrebbe essere applicato alla recente proposta di regolamento UE cosiddetto BEFIT sull'armonizzazione fiscale, in coerenza con gli indirizzi politici contenuti nella Raccomandazione sulle condizioni quadro per l'economia sociale adottata negli scorsi giorni dal Consiglio UE).

In ogni caso, con riferimento allo schema di decreto legislativo di attuazione della direttiva UE sulla *Global minimum tax*, è urgente modificare l'art. 39 che ignora totalmente le caratteristiche delle cooperative secondo l'ordinamento italiano ed europeo

La **fiscalità dell'impresa** e della **cooperativa agricola** deve essere aggiornata in modo da contemplare e sostenere le attività che concorrono alla tutela dell'ambiente e alla lotta ai cambiamenti climatici.

La **riforma dell'IVA** richiede un aggiornamento del sistema delle esenzioni e delle aliquote, ancorato ad una fotografia datata della società e dell'economia italiana. Devono in particolare essere modificate le fattispecie di esenzione relativa alle prestazioni sociali ed esteso a tutte le imprese sociali il regime delle prestazioni a soggetti svantaggiati rese da cooperative sociali (esiste in proposito una proposta molto ragionevole del Forum del Terzo settore)

Inoltre, il ritorno dell'aliquota IVA al 22% per alcuni **prodotti di particolare rilievo sociale**, non rappresenta una buona notizia per i consumatori, foriera di un aumento dei prezzi di tali beni di largo consumo che gli anni di vigenza dell'aliquota ridotta avevano mantenuto stabili.

### 4. CONTRATTI PUBBLICI E INFLAZIONE

#### 4.1. Revisione prezzi per i contratti in essere

Da quando è iniziata il fenomeno straordinario di incremento dei costi energetici e delle materie prime, anche in conseguenza alla crisi in Ucraina, evidenziamo l'inadeguatezza delle misure finora approntate nel settore degli appalti pubblici di servizi.

Se, infatti, il Governo e il Parlamento sono meritoriamente intervenuti con misure volte a mitigare l'impatto di tali incrementi di costi nel settore dei contratti pubblici di lavori, via via rafforzate e rinnovate (proprio il disegno di legge di Bilancio 2024 prevede la proroga al 2024 delle misure di



cui all'art. 26 del d.l. n. 50/2022 e il rifinanziamento del Fondo per la prosecuzione delle opere pubbliche), nulla è stato fatto per il settore dei servizi.

Vi sono, quindi, oggi numerosissimi contratti di appalto di servizi che non contengono alcuna clausola di revisione dei prezzi (facoltà prevista dal vecchio codice dei contratti pubblici, d.lgs. n. 50/2022) che costringono le imprese a continuare a fornire i servizi ai prezzi pattuiti al momento della stipula del contratto stesso. Per la natura di tali contratti, di durata generalmente medio-lunga, le imprese si trovano, quindi, oggi costrette a rendere le prestazioni a fronte di corrispettivi che non riescono neppure più a coprire i costi vivi.

Si tratta di servizi essenziali per la collettività: dalle pulizie, alla ristorazione collettiva, all'igiene ambientale, e così via. Spesso vengono resi in contesti connotati da utenze fragili (scuole, ospedali, case di cura) che, giustamente, richiedono i massimi standard qualitativi delle prestazioni.

Se non si prevede, in tempi rapidi, un obbligo generalizzato delle stazioni appaltanti di riconoscere un adeguamento dei prezzi nell'ambito dei contratti in essere, anche in deroga alle specifiche clausole contrattuali, le imprese si troveranno impossibilitate a continuare a erogare i servizi in parola e si profilerà sempre più il rischio di risoluzioni per eccessiva onerosità sopravvenuta, con danno per tutte le parti coinvolte: le imprese che non potranno erogare un servizio con un giusto margine, gli utenti che si vedranno privati di prestazioni di qualità, le committenze che si troveranno costrette a bandire nuove gare, a condizioni comunque più onerose e, non da ultimi, i lavoratori impiegati che vedranno messa in discussione la loro continuità occupazionale.

Non appare più rinviabile, quindi, un intervento anche per il settore dei servizi che – anche nello spirito del principio della conservazione dell'equilibrio contrattuale, assunto a principio generale del nuovo codice dei contratti pubblici – assicuri l'adeguamento dei prezzi nei contratti in essere. L'assenza di previsioni di tal genere è, inoltre, uno dei maggiori ostacoli sui tavoli contrattuali di numerose trattative per il rinnovo dei Contratti Collettivi Nazionali di Lavoro.

In settori in cui una grossa parte del lavoro delle imprese è legato a commesse pubbliche, l'assenza della possibilità di ottenere una modifica del corrispettivo, unita a un'alta inflazione, rendono insostenibili ulteriori aumenti dei costi che si sommano a quelli che le imprese sono già costrette a sopportare.

#### 4.2. Riconoscimento dell'aumento del costo del lavoro derivante dal rinnovo dei CCNL quale causa di revisione prezzi dei contratti pubblici

Per il futuro, il nuovo codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 36/2023) ha, parzialmente, ovviato alle problematiche in parola, introducendo, da un lato, un principio generale di conservazione dell'equilibrio contrattuale e, dall'altro, un obbligo di inserimento negli atti di gara di specifiche clausole di revisione prezzi, legate all'andamento di determinati indici statistici, differenziati per lavori e servizi e forniture.

Tuttavia, pur in presenza di una precisa indicazione in tal senso nella legge delega, il nuovo codice non prevede, quale causa di adeguamento dei prezzi contrattuali, l'aumento del costo del lavoro derivante dal rinnovo dei CCNL.

Ciò, soprattutto in settori ad alta intensità di manodopera (unitamente alle soglie previste per l'operatività delle clausole di revisione prezzi: variazione degli indici superiore al 5% e riconoscimento dell'80% della variazione), rischia di svuotare di efficacia le clausole stesse.

Dall'altro lato, l'impossibilità di ottenere adeguamenti dei corrispettivi in occasione del rinnovo dei CCNL costituisce un forte ostacolo al rinnovo stesso dei contratti, posto che i rinnovi si inserirebbero in mercati denotati da una forte rigidità dei prezzi, con conseguente difficoltà o impossibilità per le imprese di sostenere i nuovi e maggiori oneri.

In un quadro come quello attuale, denotato da una forte inflazione che erode il potere d'acquisto dei lavoratori non sono sufficienti le misure, pur condivisibili, presenti nel disegno di legge di bilancio. È necessario creare le condizioni per una ripresa vigorosa della contrattazione collettiva, tramite un sostegno virtuoso del pubblico.

In attesa di un intervento organico sul codice di contratti pubblici, tramite un decreto correttivo, pur annunciato in queste settimane, si chiede, quindi, un intervento straordinario e urgente che consenta di procedere alla revisione dei prezzi dei contratti pubblici al fine di riconoscere i maggiori costi derivanti dal rinnovo dei CCNL applicati ai lavoratori dell'appalto.

#### 4.3. Revisione prezzi nell'ambito delle concessioni pubbliche di lavori

Il d.l. n. 50/2022 (c.d. Decreto Aiuti), all'articolo 27 aveva, condivisibilmente previsto una disciplina di revisione dei prezzi nell'ambito delle concessioni di lavori pubblici.

Tuttavia, la portata applicativa della norma in questione è stata notevolmente depotenziata dalla lettura che più di una Amministrazione concedente ne ha fatto, non ristorando i concessionari diversi da quelli autostradali (che hanno trovato alcune disposizioni ad hoc nell'ultima Finanziaria).

In particolare, alcune amministrazioni pubbliche hanno fatto leva su un parere dell'A.N.A.C., la quale, interpellata sul project financing relativo all'ampliamento di un cimitero in Sicilia, con specifico riferimento all'art. 1-septies del d.l. n. 73/2021 (c.d. Decreto Sostegni-bis), ha ritenuto che le norme sulla compensazione dei prezzi siano applicabili solo agli appalti pubblici in corso di esecuzione e non alle concessioni. Ciò anche per la natura specifica del rapporto concessorio, in quanto "nella concessione, il concessionario assume i rischi inerenti le attività di costruzione e quelli connessi alla messa a disposizione dell'opera in fase di gestione" (parere n. 51 del 12 ottobre 2022).

Il risultato di tali posizioni è che gli "aumenti eccezionali dei prezzi dei materiali da costruzione nonché dei carburanti e dei prodotti energetici" (che l'articolo 27 del Decreto Aiuti vorrebbe fronteggiare, con specifico riferimento alle concessioni pubbliche di lavori) vengono lasciate da molte amministrazioni interamente in capo al Concessionario, considerandole rischio di costruzione, secondo un'interpretazione che appare manifestamente contraria allo spirito della norma, ma che risulta ampiamente diffusa tra le amministrazioni, se non fosse altro per ragioni prudenziali dei funzionari responsabili.

Appare indispensabile, quindi, un intervento del Legislatore che – più che modificare il testo della norma, invero chiaro – fornisca una interpretazione autentica del dettato normativo, escludendo il rischio di costruzione derivante dagli eventi eccezionali ivi previsti.

Si propone, inoltre, di chiarire che al fine di compensare i maggiori oneri possono essere utilizzate anche le risorse appositamente accantonate per imprevisti nel quadro economico di ogni intervento e ogni altra somma a disposizione della stazione appaltante e stanziata annualmente relativamente allo stesso intervento. Possono, altresì, essere utilizzate le somme derivanti da ribassi d'asta, qualora non ne sia prevista una diversa destinazione sulla base delle norme vigenti, nonché le somme disponibili relative ad altri interventi ultimati di competenza della medesima stazione appaltante e per i quali siano stati eseguiti i relativi collaudi o emessi i certificati di regolare esecuzione. Si tratta delle fonti di finanziamento "interne" già previste in via prioritaria per gli interventi di riequilibrio di cui all'art. 26 del Decreto Aiuti, con ciò non comportando maggiori oneri per il bilancio dello Stato.

Il riequilibrio potrà essere attuato con gli strumenti di volta in volta ritenuti più adeguati (ad esempio, aumento dei canoni o delle tariffe o, specialmente nel caso di opere "fredde", incremento del contributo pubblico).

Se sono, quindi, positive le disposizioni del disegno di legge di bilancio 2024, che prorogano al 2024 le disposizioni di cui all'art. 26 del Decreto Aiuti, appare indispensabile l'appena descritto intervento chiarificatore sulla portata applicativa dell'art. 27 del Decreto Aiuti: senza, vi è il rischio concreto che la realizzazione di numerose opere strategiche per i territori ove insistono e per i cittadini degli stessi si blocchi o subisca rallentamenti notevolissimi.

#### 4.4. Misure per il settore della ristorazione collettiva

Le generali difficoltà vissute nel settore dei servizi sono state particolarmente gravi nello specifico settore della ristorazione collettiva.

Quest'ultimo ha registrato negli ultimi anni un significativo aumento dei costi di produzione. L'impennata delle bollette energetiche, unitamente ai costanti incrementi delle materie prime, trasporti e materiale per l'imballaggio stanno soffocando il settore, già duramente colpito dalle conseguenze della pandemia sanitaria.

La straordinaria congiuntura di mercato, incominciata nell'autunno 2021, è stata amplificata dall'evoluzione del conflitto in Ucraina, dalla sua durata, dalla minaccia alle scorte chiave di alcune delle principali materie prime e dall'aumento esponenziale del costo degli energetici e del petrolio. Tali criticità, come ampiamente riportato da tutti gli organi di stampa, hanno concorso all'impennata dell'inflazione e al forte, progressivo e continuo rincaro di tutte le principali materie prime<sup>1</sup>.

Complessivamente, tra il 2020 e il 2022 l'incidenza delle tre voci (luce, gas e materie prime) nella ristorazione collettiva è passata complessivamente dal 29% dell'anno 2020 al 45% dell'anno 2022 sul totale dei costi sostenuti. Tale stima non include il costo dei trasporti e dei carburanti in forte aumento anche nel 2023 e quello dei materiali per imballaggi alimentari, dove si rileva un aumento del prezzo della plastica del 70% su base annuale, del 40% per il cartone a scopi alimentari e del 30% per il vetro.

---

<sup>1</sup> L'inflazione, infatti, come documentato dall'Istat, ha cominciato ad accelerare già dall'autunno 2021 per poi attestarsi, dal mese di ottobre 2022, sopra all'11,5%, valore record dal 1984 e confermato anche nei successivi mesi di novembre e dicembre.

Sempre secondo l'Istat, a trascinare l'inflazione sono stati certamente i prodotti energetici, ma anche i beni alimentari hanno fatto la loro parte, aumentati nel corso del 2022 in media del 12,8%. Tra i prodotti alimentari che i consumatori hanno pagato più, nel corso dell'ultimo anno, ci sono anche i prodotti di base: pane e cereali (aumentati nel corso del 2022 in media del 16,4%), il riso (+38%), la farina (+22%) e la pasta (+20%). Più cara anche la carne (in media +10,8%) e soprattutto la carne di pollo (+18,4%). Anche il pesce ha seguito più o meno lo stesso trend, con aumenti medi del 15% (pesce surgelato). Per proseguire la carrellata di aumenti rilevati dall'Istat, non mancano il latte fresco (aumentato di circa il 20%) e quello a lunga conservazione (addirittura del 35%). Yogurt (+20%), formaggi (+18%) e uova (+22%) evidenziano incrementi sopra la media. Se l'olio d'oliva e l'acqua minerale si fermano (si fa per dire) a un +16%, sono il burro, gli olii alimentari e soprattutto lo zucchero che nell'anno 2022 hanno registrato i maggiori incrementi: ovvero rispettivamente +43%, +48% e +53% (Fonte: Istat).

Al riguardo preme evidenziare quanto rilevato dalla FAO, l'Organizzazione ONU per l'Alimentazione e l'Agricoltura, che registra e traccia, attraverso la pubblicazione del FAO FOOD PRICE INDEX (FFPI), la variazione mensile dei prezzi internazionali dei prodotti alimentari maggiormente commercializzati. Nell'anno 2022 nel suo complesso l'indice, che tiene traccia delle variazioni mensili dei prezzi internazionali dei prodotti alimentari comunemente scambiati, ha registrato una media di 143,7 punti, il 14,3% in più rispetto al valore medio del 2021, quando la stessa FAO ha rilevato un valore di 125,7 punti, ben il 28,1% in più rispetto all'anno 2020. Negli ultimi due anni, segnala FAO, il prezzo dei prodotti alimentari è aumentato ben del 42,4% (Fonte: FAO – indici FOOD PRICE INDEX).

Secondo le recenti rilevazioni dell'Osservatorio ORICON, la spesa per l'energia elettrica delle aziende della Ristorazione Collettiva è passata da 28.305.000 euro nel 2020 a 200.419.000 nel 2022 (più di sette volte tanto), con un aumento di 172 milioni di euro in più. Per il gas la spesa è passata da 7.610.000 euro nel 2020 a 106.965.000 nel 2022 (più di quattordici volte tanto), circa 99 milioni in più. Anche sul fronte delle materie prime alimentari si registra un incremento superiore al 36% rispetto al 2021 (si è passati da 994.006 milioni di euro nel 2021 a 1,36 miliardi nel 2022).

Il forte aumento dei costi per le imprese del Settore si è tradotto in una brusca compressione dei margini operativi, data la difficoltà di trasferire ai clienti i rincari delle commodity e delle materie prime soprattutto in un settore, come quella della ristorazione collettiva, in cui circa tre quarti dei ricavi deriva da contratti di appalto a prezzi fissi (e spesso sprovvisti di clausole di revisione prezzi, facoltà in origine concessa dal d.lgs. n. 50/2016).

Oltre alle generali misure in materia di appalti pubblici di servizi, richieste ai punti che precedono, si chiede di prorogare per gli anni 2022 e 2023 il regime di aiuti al settore della ristorazione collettiva di cui all'articolo 43-bis del d.l. n. 73/2021 (c.d. Decreto Sostegni-bis): il Fondo ivi previsto è stato utilizzato soltanto in minima parte, per via del regime sugli aiuti di Stato applicato nell'accesso ai sostegni. Al fine di non disperdere le risorse stanziata – le uniche che, ad oggi, hanno tentato di ristorare questo settore – appare necessario estendere la durata degli interventi di sostegno, attingendo, per la copertura, ai residui di spesa del Fondo stesso.

#### 4.5. Servizi di sicurezza fiduciari

Le misure straordinarie in materia di revisione prezzi nei contratti pubblici illustrate in precedenza sono, particolarmente necessarie nel settore dei servizi di sicurezza fiduciari.

Si tratta di un settore in cui le Parti sociali stanno, con grande fatica e senso di responsabilità, lavorando per assicurare ai lavoratori impiegati aumenti retributivi consistenti, in modo da innalzare il loro livello reddituale e la capacità di spesa.

Senza un'azione straordinaria di sostegno pubblico (ricordiamo che circa il 60% dei servizi di vigilanza/servizi di sicurezza è prestato a favore di committenti pubblici) non sarà, però, possibile portare a compimento questo processo virtuoso, pena l'insostenibilità economica delle commesse.

Inoltre, a fronte del grande sforzo della Parti nel riconoscere incrementi contrattuali considerevoli (gli incrementi retributivi pattuiti nell'accordo di rinnovo del 2023 incidono per l'11,80% per la vigilanza armata e per il 14,75% per i servizi di sicurezza fiduciari, sulle retribuzioni base ante rinnovo), l'incremento salariale netto per i lavoratori è frenato dall'elevata incidenza del carico fiscale e contributivo.

Si ritiene, dunque, necessaria una misura – anche sperimentale e limitata al settore in questione – che preveda una tassazione sostitutiva, con aliquota estremamente ridotta, degli aumenti retributivi derivanti dal rinnovo contrattuale, nonché la decontribuzione delle stesse (o, in subordine e in ogni caso, uno specifico sgravio contributivo).

Si tratta di misure già sperimentate nel settore turistico e ricettivo, seppure limitata alle mance corrisposte ai lavoratori (Art. 1, commi 58 ss., della l. n. 197/2022). Una misura simile – pur se nella forma di un trattamento integrativo speciale, e non di un regime di tassazione separata – viene prevista nel disegno di legge di bilancio 2024, all'art. 9, nello stesso settore turistico-alberghiero per il lavoro notturno e festivo. Misure come queste potrebbero essere replicate anche per il settore dei servizi di sicurezza fiduciari, con i dovuti adattamenti.

Misure del genere sono indispensabili per assicurare che uno sforzo importante delle Parti contrattuali non sia depotenziato, nell'impatto concreto sui lavoratori, dall'eccessivo carico del sistema fiscale e contributivo, e, ove estese e reso strutturali, avrebbe l'effetto di sostenere i redditi e agevolare e velocizzare i rinnovi dei contratti collettivi nazionali.

## 5. TRASPORTI (ESCLUSIONE DEL SETTORE DELLA LOGISTICA DALLA COMPETENZA DELL'AUTORITÀ DI REGOLAZIONE DEI TRASPORTI)

Il tema dell'obbligo contributivo degli operatori del trasporto e della logistica delle merci e delle attività accessorie e connesse è stato oggetto di reiterati tentativi di esenzione in sede giurisdizionale, amministrativa e poi costituzionale, fin dall'istituzione dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti (ART).

La principale motivazione dei relativi ricorsi, promossi da tutte le categorie degli operatori nelle attività sopraindicate, è sempre stato quello che esse sono tutte già ampiamente "regolate" dalle Amministrazioni competenti, sia nel recepire e attuare discipline adottate dall'UE, sia nel determinare condizioni giuridiche, economiche, tecniche e organizzative degli operatori, sia nel monitorare, controllare e sanzionare la regolarità di svolgimento delle attività medesime.

Sulla base di queste premesse, l'articolo 20 del d. l. n. 104/2023 ha, quindi, introdotto l'esclusione dalle competenze regolatorie dell'ART dell'autotrasporto merci, e quindi la soppressione del relativo obbligo contributivo degli operatori in tale settore, proprio con la motivazione che tali competenze rientrano nelle funzioni e nei compiti affidati al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (MIT).

La stessa problematica rimane, però, con riferimento a numerose altre attività principali, accessorie e connesse di trasporto, movimentazione logistica e spedizione delle merci ugualmente liberalizzate, in relazione alle quali lo stesso MIT e altre Amministrazioni competenti svolgono funzioni e compiti simili (propri e/o di attuazione di discipline UE).

In sede di conversione in legge del d.l. n. 104/2023 è stato approvato dal Senato l'Ordine del Giorno G/854/7/8 e 9, che impegnava il Governo a "valutare l'opportunità di estendere l'esclusione dalla competenza dell'ART anche alle altre attività di trasporto e logistica delle merci, attività accessorie e ad esse connesse, operando anche per esse la soppressione del connesso obbligo contributivo dell'ART".

Riteniamo indispensabile che si proceda in tal senso, in coerenza con la stessa ratio che aveva ispirato l'intervento di cui all'art. 20 del d.l. n. 104/2023.

## 6. AMBIENTE ED ENERGIA

### 6.1. Misure in materia di "Superbonus"

Condividiamo la necessità di chiudere la stagione del Superbonus 110% per aprire una riflessione seria e strutturale sul futuro dell'efficientamento degli edifici in Italia, in particolare per le famiglie meno abbienti.

Nell'ambito delle proposte legislative oggetto del pacchetto "Pronti per il 55%" ("Fit for 55%"), l'Europa ha programmato la revisione di tre direttive chiave di settore che risultano determinanti per il conseguimento dei risultati: la direttiva sulla prestazione energetica degli edifici, la direttiva sulla promozione dell'energia da fonti rinnovabili (*renewable energy directive* – RED II) e la direttiva sull'efficienza energetica (*energy efficiency directive* – EED).

La strategia dell'ondata di ristrutturazioni, proposta dalla Commissione nel 2020, mira ad aumentare almeno del doppio le ristrutturazioni energetiche annue degli edifici entro il 2030, favorire la ristrutturazione di oltre 35 milioni di edifici e creare fino a 160.000 posti di lavoro nel settore edile.

D'altra parte, il quadro delle modifiche già adottate ed in corso alla disciplina comunitaria in materia di efficienza energetica (direttiva (UE) 2023/1791) e sulle prestazioni energetiche

dell'edilizia (cd. Direttiva "case green", in corso di approvazione) imporrà la necessità di raggiungere sfidanti obiettivi in termini di efficientamento, risparmio e riduzione delle emissioni, con la necessità di interventi "spinti" sugli immobili a carico di imprese e famiglie.

Si tratta, quindi, di definire con molta attenzione condizioni e limiti, sia con riferimento all'ampiezza degli interventi che all'entità del bonus, così da non alterare il mercato e non deresponsabilizzare gli operatori, ma fissando anche requisiti più puntuali relativi allo stato degli immobili, alla loro collocazione geografica, alla capienza fiscale dei possessori, alle modalità controllate di cessione dei crediti d'imposta. In quest'ottica, gli interventi devono essere articolati essenzialmente lungo due traiettorie:

- in una logica di breve periodo, regolare i conti con il "passato", portando a definizione gli interventi avviati e non pregiudicando le imprese che hanno avviato progetti o lavori con legittime aspettative ed affidamento derivanti dalle norme;
- in una logica di medio-lungo periodo, procedere ad una sostanziale rivisitazione delle agevolazioni agli interventi di riqualificazione energetica degli edifici, ispirato a logiche di raggiungimento degli sfidanti obiettivi di transizione ambientale ed energetica, rigenerazione urbana, certezza del diritto, semplificazione e controllo.

Con riferimento al primo profilo, in una logica di breve periodo crediamo che sia indispensabile individuare una rapida soluzione alle decine di migliaia di cantieri che, anche in virtù del caos normativo e applicativo dello strumento, non riusciranno a terminare i lavori in tempo utile.

Per recuperare i ritardi accumulati è assolutamente necessaria una proroga tale da permettere una conclusione ordinata alla misura, che eviti la perdita improvvisa di centinaia di migliaia di posti di lavoro causata dalla sicura interruzione di migliaia di cantieri che potrebbe derivare dall'insorgere di un enorme contenzioso tra condomini e imprese e scongiuri la corsa forsennata già in atto per finire i lavori, con conseguente rischio sia per la sicurezza dei lavoratori coinvolti sia per la qualità degli interventi eseguiti.

Una proroga limitata per i soli interventi che dimostrino un concreto avanzamento del cantiere potrebbe risolvere tutti questi problemi con un costo contenuto per le casse dello Stato, di gran lunga inferiore a quello del caos sociale e economico che si determinerebbe lasciando invariata la scadenza a dicembre.

La Legge di bilancio deve offrire una soluzione concreta a un problema che riguarda da vicino migliaia di lavoratori, famiglie e imprese che in buona fede hanno avviato i lavori e ora rischiano di trovarsi in gravi difficoltà.

In ogni caso, riteniamo che vada trovata con urgenza una soluzione per gli interventi di riqualificazione ed efficientamento energetico degli **immobili degli ex IACP, delle Onlus e delle cooperative edilizie di abitazione**. Alcuni di questi interventi erano stati affidati con procedure a evidenza pubblica nella vigenza della normativa in materia di "Superbonus" e sono stati resi impossibili da realizzare per via del susseguirsi di modifiche normative e vincoli sempre maggiori, sopraggiunti rispetto a quelli originariamente previsti e prevedibili.

Con la stessa attenzione, di non penalizzare o pregiudicare cittadini ed imprese che abbiano legittimamente confidato sulla valenza della misura, occorre valutare con molta cautela le nuove previsioni fiscali introdotte che prevedono che a partire dal 1° gennaio 2024 le plusvalenze sulla vendita di seconde case su cui sia stato effettuato il Superbonus non saranno considerate "redditi diversi" e che la tassazione si deve calcolare sull'intera plusvalenza e non sulla quota al netto dei lavori di ristrutturazione ed efficientamento energetico e che definiscono l'aumento della ritenuta d'acconto sui bonifici parlanti per i bonus.

Tali misure, infatti, rischiano di avere un impatto fortemente negativo sui conti di cittadini e di imprese con ridotta liquidità con ripercussioni sul costo finale a carico dei clienti finali.

In una logica di lungo periodo, invece, per far fronte alla direttiva UE sulle case green (entro il 2033 potrebbe essere imposta classe minima per gli immobili), agli impegni sulla neutralità carbonica (emissioni zero al 2050) e per sostenere la domanda di 10,3 milioni di famiglie eterogenee sarà imprescindibile un programma di lungo periodo. Nonostante le note distorsioni non può essere trascurato che sono stati quasi due milioni gli italiani con reddito medio-basso che hanno beneficiato del provvedimento da quando è stato varato a conferma del fatto che la misura ha reso possibile l'accesso alla riqualificazione profonda delle proprie unità abitative a una porzione di popolazione meno abbiente che, altrimenti, non ne avrebbe usufruito.

Si ritiene quindi necessario procedere al riordino e alla razionalizzazione degli incentivi, dando una stabilità alle misure per un periodo congruo a consentire una programmazione degli interventi da parte di imprese, professionisti e cittadini, anche in un'ottica di gestione ordinata degli effetti delle misure che saranno approvate in sede europea con la direttiva «case green», prevedendo che tali strumenti siano commisurati a criteri di efficacia e di equità, tenendo conto dell'utilità per la collettività dell'intervento, come nel caso del Sismabonus, dell'efficientamento energetico degli immobili con più basse prestazioni, dell'abbattimento delle barriere architettoniche, e delle caratteristiche del beneficiario, a partire dagli edifici adibiti ad edilizia residenziale pubblica e sociale come i patrimoni delle cooperative di abitanti a proprietà indivisa, che spesso coincidono con quelli abitati da famiglie in condizioni di povertà, dai redditi più bassi.

## 6.2. Misure per l'economia circolare- certificati del riciclo

Al fine di promuovere pienamente le strategie di economia circolare e di sviluppare il mercato dei prodotti riciclati, uno strumento strategico potrebbe essere rappresentato dai certificati del riciclo, strumenti di mercato definiti in modo analogo a quelli già previsti nel mercato energetico. Il certificato potrebbe attestare l'effettivo riciclo di una tonnellata di rifiuto e potrebbe avere l'effetto di garantire gli operatori dalle oscillazioni dei prezzi delle materie prime seconde.

Analogamente a quello che accade nel mercato energetico e dei carburanti, dovrebbero essere definiti obiettivi a carico del produttore di specifiche tipologie di beni (ad esempio imballaggi o inerti) da assolvere mediante l'emissione di certificati attestanti l'effettivo riciclo o l'acquisto degli stessi su un mercato regolamentato.

Lo strumento dei Certificati del Riciclo avrebbe l'effetto di sostenere gli obiettivi di riciclaggio con la funzione di assicurare l'equilibrio economico-finanziario degli impianti di trattamento dei rifiuti che operano nella trasformazione dei rifiuti in prodotti, intervenendo per bilanciare le oscillazioni di prezzo delle Materie Prime Seconde (MPS).

## 6.3. Comunità energetiche

Risulta indispensabile fornire specifici ed espressi chiarimenti in merito al trattamento fiscale degli incentivi riconosciuti alle comunità energetiche quando costituite in forma di impresa.

In merito, la risposta ad interpello dell'Agenzia delle entrate 20 gennaio 2022, n. 37, che fornisce una serie di importanti precisazioni, risulta riferita, per espressa formulazione del quesito iniziale, esclusivamente a comunità energetiche costituite in forma di enti non commerciali, generando dubbi circa il regime applicabile alle comunità energetiche costituite in forma di impresa e rendendo di fatto impossibile elaborare i business plan indispensabili per la valutazione della fattibilità dell'iniziativa

#### 6.4. Contributo di solidarietà per imprese energetiche

Occorre cogliere l'occasione della Legge di Bilancio per risolvere alcune questioni connesse all'applicazione della disciplina relativa al contributo di solidarietà, oggetto di recenti previsioni nel "collegato fiscale" ed introdotto dall'articolo 1 della legge di bilancio 2023, commi da 115 a 119 a carico dei soggetti:

- o che esercitano in Italia, per la successiva vendita dei beni, l'attività di produzione di energia elettrica,
- o che esercitano l'attività di produzione di gas metano o di estrazione di gas naturale,
- o rivenditori di energia elettrica, di gas metano e di gas naturale
- o che esercitano l'attività di produzione, distribuzione e commercio di prodotti petroliferi,
- o che importano a titolo definitivo, per la successiva rivendita, energia elettrica, gas naturale o gas metano o prodotti petroliferi o che introducono nel territorio dello Stato detti beni provenienti da altri Stati dell'Unione europea (comma 115).

Tale disposizione, nata con natura temporanea, è stata oggetto di recenti modifiche introdotte con l'articolo 6 del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145, *Misure urgenti in materia economica e fiscale, in favore degli enti territoriali, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili*, che nell'escludere parzialmente dalla base imponibile del contributo di solidarietà la distribuzione, o comunque l'utilizzo, nel periodo di imposta 2022, di riserve accantonate in sospensione d'imposta o destinate alla copertura di vincoli fiscali, contestualmente, istituisce, per il 2024, un contributo di solidarietà a carico delle imprese che si avvalgono della suddetta esclusione di ammontare pari al beneficio conseguente.

Rispetto a tali previsioni, occorre riconoscere in maniera chiara e definitiva la specificità le imprese cooperative autoproduttrici di energia da fonte rinnovabile che agiscono in chiave mutualistica, rispondendo a specifici vincoli territoriali, tecnici e normativi e riconoscono, laddove si verificano le condizioni, sconti e ristorni sistematici ai soci.

In tale prospettiva, è necessario definire una esclusione da tali prelievi per questa tipologia di imprese che non maturano extraprofiti e che operano con impianti a fonte rinnovabile, reinvestendo in azioni di sviluppo territoriale e di comunità.

#### 6.5. Trasferimento a carico della fiscalità generale degli oneri generali di sistema

Nel 2022, per mitigare le forti tensioni sui prezzi energetici, il Governo ha adottato misure straordinarie, tra cui l'annullamento di tutte le componenti tariffarie ordinariamente utilizzate per raccogliere le risorse necessarie alla copertura degli oneri generali di sistema (elettricità e gas); il finanziamento di tali oneri è stato comunque assicurato con trasferimenti di risorse del Bilancio dello Stato a CSEA. Tuttavia, l'annullamento delle componenti tariffarie a copertura degli oneri generali elettrici e gas ha costituito una misura del tutto temporanea e rinnovata su base trimestrale: nel corso del 2023, infatti, sono state progressivamente riattivate le componenti tariffarie per gli oneri generali elettrici, mentre permangono ancora azzerate (fino al 30 settembre 2023) quelle relative agli oneri generali gas. Si tratta, quindi, di rendere strutturali interventi di trasferimento (da attuare anche gradualmente) a carico della fiscalità generale degli oneri di sistema.

A tale fine, in attuazione della legge di Bilancio 2023 (legge 30 dicembre 2022, n. 197) che all'art. 1, commi 20 – 23, prevede un percorso di progressivo trasferimento a carico della fiscalità generale degli oneri generali di sistema, ARERA ha trasmesso al Ministro dell'Economia e delle Finanze e al Ministro dell'Ambiente e della Sicurezza energetica, in data 28 settembre 2023, un proprio documento di proposte.



## 7. POLITICHE PER LA CASA

Quanto alle misure per la casa, è necessario che la manovra recuperi o proroghi per il 2024 le misure di recente introdotte per l'acquisto della prima casa da parte dei giovani under 36 e gli incentivi all'efficientamento energetico in una con l'incremento dell'offerta di alloggi di edilizia residenziale sociale. Parimenti riteniamo debba essere prorogata la misura in scadenza al 31/12/2023 relativa alla detrazione del 50% dell'IVA relativa ai trasferimenti di alloggi in classe energetica A o B.

Occorre altresì rifinanziare il cd fondo morosità incolpevole e il fondo sostegno all'affitto.

In ogni caso, deve essere trovata con urgenza una soluzione per gli interventi di riqualificazione ed efficientamento energetico degli **immobili degli ex IACP, delle Onlus e delle cooperative edilizie di abitazione (Superbonus)**. Alcuni di questi interventi erano stati affidati con procedure a evidenza pubblica e sono stati resi impossibili da realizzare per via del susseguirsi di modifiche normative e vincoli sempre maggiori, sopraggiunti rispetto a quelli originariamente previsti e prevedibili.

## 8. MISURE PER L'AGRICOLTURA

Il settore agricolo richiede, anche a causa di un anno caratterizzato da diverse calamità naturali, epizootie e fitopatie, interventi mirati di sostegno, oltre ad alcune misure generali per tutte le imprese (soppressione della *sugar* e della *plastic tax*):

- il ripristino della misura di supporto all'acquisto del carburante agricolo e per la pesca;
- il rafforzamento del fondo per la sovranità alimentare;
- l'esonero straordinario dai versamenti contributivi a favore delle imprese agricole e della pesca colpite da calamità naturali per il periodo dal 1° aprile 2024 al 31 dicembre 2024. L'obiettivo è di offrire a queste imprese la possibilità di continuare la loro attività economica e scongiurare il pericolo di dismissione della medesima;
- infine, in sede di riforma generale del sistema fiscale, l'aggiornamento della fiscalità dell'impresa e della cooperativa agricola in modo da contemplare e sostenere le attività che concorrono alla tutela dell'ambiente e alla lotta ai cambiamenti climatici.

Quanto al settore della pesca, la proposta contenuta all'articolo 32 del disegno di legge in materia di indennità di malattia per la gente di mare comporta la riduzione dal 75% al 60% l'indennità di malattia, ivi compresi i lavoratori imbacati sulle navi da pesca professionale. Per quanto riguarda l'articolo 34, comma 2, del disegno di legge si ritiene necessario:

1) rivalutare l'indennità che, anziché fissa a 30 euro lordi al giorno (pari a circa 22 euro netti al giorno, corrispondente al 60% della retribuzione prevista dai CCNL di riferimento per il settore), sarebbe opportuno adeguarla al valore previsto dagli strumenti di sostegno al reddito tipo cassa integrazione;

2) inserire tra i beneficiari anche dei lavoratori che operano nelle acque interne e lagunari;

3) estendere la misura anche a favore degli armatori e proprietari armatori imbarcati sulle navi dai medesimi gestite, recuperando quanto affermato dal Consiglio di Stato [cfr. ex multis Consiglio di Stato N. 04482/2019 REG.RIC del 30 aprile 2020 (pubblicata l'1giugno 2020)]

Infine è indispensabile l'istituzione di un fondo per sostenere le aree colpite da infestazioni, nonché l'esonero della Naspi per le interruzioni obbligatorie del rapporto di lavoro imposte dal codice della navigazione.

## 9. SERVIZIO CIVILE UNIVERSALE

La Legge di Bilancio per il '24 rischia di registrare nuovamente, per il Servizio Civile Universale, una forte incertezza dopo un triennio nel quale si è invece registrato un suo importante rafforzamento, anche grazie alle risorse del PNRR.

In sintesi, la Legge di Bilancio per il 2024 prevede 150 milioni di euro che purtroppo permetteranno di avviare circa 20.000 giovani rispetto ai 71.000 dello scorso anno. Sono numeri che stridono fortemente rispetto all'universalità citata dalla normativa del Servizio Civile (Universale - appunto) ed all'impegno che gli enti stanno investendo di anno in anno su questo prezioso strumento.

Riconoscere il valore del Servizio Civile Universale significa investire sui giovani anche per una positiva ripercussione sulle comunità, in termini di coesione sociale, nonché per favorire l'acquisizione di competenze individuali e professionali spendibili per un loro futuro.

Pertanto, si chiede che le risorse destinate al SCU possano coinvolgere, per il 2024, almeno 60.000 giovani.