



# DOCUMENTO di OSSERVAZIONI e PROPOSTE

concernente il disegno di legge recante bilancio di  
previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e  
bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023 (AC. 2790)

ASSEMBLEA

Roma, 25 novembre 2020





*Consiglio Nazionale  
dell' Economia e del Lavoro*

---

AUDIZIONE INFORMALE

DINANZI ALLE COMMISSIONI BILANCIO RIUNITE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI E DEL  
SENATO DELLA REPUBBLICA

DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO,  
CONCERNENTE L'ESAME DEL DISEGNO DI LEGGE DI BILANCIO DI PREVISIONE 2021 E  
BILANCIO PLURIENNALE 2021-2023

MEMORIA ORALE

(Roma, 24 novembre 2020)

*Nel corso degli eventi e dei diversi interventi normativi succedutisi in questi mesi il quadro macroeconomico si è deteriorato, come risulta dalle rilevazioni di molti osservatori italiani e internazionali, pur condotte in condizioni di perdurante incertezza.*

*Gli istituti consultati dal CNEL, ai sensi di quanto disposto dall'articolo 10, lett. d), della legge 30 dicembre 1986, n. 936, prevedono, invece, - con una lettura al 18 novembre u.s. e dunque attualizzate alla recrudescenza della pandemia - dati relativamente più rassicuranti di quelli rilevati dalle fonti internazionali e non si discostano molto da quelli delle ultime indicazioni del Governo.*

*In particolare, la comparazione tra le previsioni dei tre istituti registra una forchetta di oscillazione molto più vicina a quanto previsto dal Governo per il 2020 ( Ref prevede un*

calo del PIL del -9,3, Cer del -8,5) e anche per il 2021 si stima una crescita tra il 5,2 e il 5,8.

Dalla lettura di questi dati si evince un quadro positivo e in controtendenza con le previsioni formulate dai grandi osservatori internazionali (FMI, Commissione europea, OCSE) che tendono a sottostimare la capacità del sistema economico italiano di recuperare dopo lo shock pandemico. Le previsioni dei tre istituti, invece, si avvicinano alle previsioni formulate dal Governo nella NadeF, che erano moderatamente ottimistiche rispetto a quelle internazionali e che costituiscono la base sulla quale è stato costruito il Documento Programmatico di Bilancio spedito a Bruxelles.

Va ricordato che l'effettività delle indicazioni riguardanti le principali variabili (PIL, occupazione, deficit, debito pubblico) dipenderà in modo decisivo dalle nostre scelte di politica economica e sociale dei prossimi anni e dall'utilizzo pieno e finalizzato delle risorse europee del Next Generation.

In ogni caso l'azione del Governo in questi mesi ha dovuto fronteggiare situazioni di disagio e gravi criticità economiche sociali, per rispondere alle quali ha moltiplicato i provvedimenti di emergenza, con un susseguirsi di interventi di ristoro a favore di imprese e di lavoratori, di cui diamo conto nella nostra analisi

Il CNEL ha riconosciuto che molti di questi interventi sono stati necessari per fronteggiare le criticità della emergenza, e hanno permesso di ridurre l'impatto sulle persone sulle famiglie e sulle imprese

Tuttavia, non possiamo non rilevare che la loro grande frammentazione rischia di ridurre la efficacia delle misure e di disperdere risorse e che la gran parte delle disposizioni della legge risente ancora troppo della logica dell'emergenza, a scapito delle indicazioni circa le priorità strategiche che devono sostenere la manovra e che sono necessarie per affrontare le grandi sfide dei prossimi anni.

Inoltre, il CNEL ha richiamato l'importanza che i provvedimenti di ristoro per imprese e per i lavoratori siano attuati con la massima tempestività, rafforzando gli iniziali miglioramenti che si sono registrati in alcuni provvedimenti più recenti

A questo proposito, il CNEL ha varie volte rilevato la necessità di superare le misure settoriali e contingenti al fine di coniugare fin d'ora gli interventi di emergenza con provvedimenti di carattere strutturale che indichino, come si dice con una espressione enfatica ma significativa, una prospettiva chiara per il futuro del Paese.

Anche l'Europa, da ultimo con le recenti dichiarazioni di Gentiloni, sollecita a coniugare gli interventi di ristoro e di breve periodo con una visione strategica nelle direzioni più volte richiamate dall'Unione e anche dallo stesso CNEL.

La drammaticità della attuale situazione presuppone un netto cambio di passo rispetto al passato, una indicazione chiara degli obiettivi strategici da perseguire e un salto di qualità nella capacità di progettazione, di implementazione e di spesa delle PA, condizione

*essenziale per un pieno utilizzo dei fondi NGEU e per il dispiegarsi dei relativi effetti moltiplicatori*

*Il CNEL ha indicato da tempo le priorità, ha sollecitato un progetto di rilancio del paese che permetta di gestire le tre grandi transizioni, ambientale, digitale e demografica, e ha indicato tre linee principali di intervento strategico su cui anche noi ci siamo impegnati a contribuire:*

- un disegno di politica industriale ed economica che offra strumenti per gestire le transizioni indicate in coerenza con le indicazioni dell'Unione e in sinergia con i grandi progetti europei;*
- una grande opera redistributiva che riformi il sistema fiscale e il welfare per contrastare le disuguaglianze che si sono drammaticamente aggravate in questi anni, da ultimo per l'impatto della pandemia;*
- una semplificazione delle regole e delle procedure amministrative per liberare le energie del Paese e rendere possibili l'attuazione delle riforme necessarie allo sviluppo sostenibile.*

*In questa prospettiva il CNEL ribadisce la urgenza di politiche che forniscano al paese la capacità di gestire il debito nel medio termine, tanto più necessarie per rispondere al suo aggravamento conseguente ai provvedimenti presi in questi mesi di pandemia. La sostenibilità di tale debito dipende dalla messa in atto di politiche strutturali e coerenti che affrontino le criticità storiche del nostro Paese, in primis la sua stagnante produttività.*

*A tal fine sono necessarie azioni efficaci e organiche che rimettano in moto gli investimenti pubblici e sostengano quelli privati (l'obiettivo del 3% indicato anche nei documenti ufficiali). Solo una crescita durevole e sostenibile può permettere una gestione del debito efficace e non regressiva.*

*Il potenziamento delle PA e dei servizi pubblici è fondamentale per ottenere questi risultati e deve attuarsi con la digitalizzazione e la semplificazione delle procedure, in compimento degli adempimenti previsti dalla agenda digitale.*

*Gli obiettivi di sviluppo sostenibile indicati nella agenda ONU 2030 e condivisi dalla Unione Europea sono la linea guida fondamentale, che ad avviso del CNEL devono ispirare tutti i provvedimenti dei prossimi anni, quelli riguardanti sia la attuazione della legge di bilancio sia i programmi di utilizzo del NGEU.*

*Il nostro Paese, con l'inserimento degli indicatori BES nella programmazione economica, è all'avanguardia - essendo noi i primi in Ue e nei Paesi del G7 - nell'utilizzare indicatori per valutare l'andamento del benessere nel triennio in corso e verificare, per tale via, nei tre anni successivi l'impatto delle politiche programmate e di quelle attuate.*

*A questa stregua vanno valutate e seguite nel tempo le misure necessarie a massimizzare le grandi opportunità offerte dalle transizioni in corso nello scenario globale, quelle sollecitate dall'economia verde e dalla diffusione pervasiva delle tecnologie digitali.*

*Scelte organiche protratte con coerenza e continuità nel tempo in queste due direzioni sono essenziali anche per rispondere alle condizioni che l'Unione Europea pone per l'utilizzo dei fondi di Next Generation.*

*Il CNEL ha richiesto, non da solo, che le istituzioni del nostro paese, da quelle centrali di governo a quelle delle autonomie regionali e locali, si dotino di progetti definiti e convincenti, per rispondere a queste indicazioni europee e finalizzare al meglio le ingenti risorse messe a disposizione in particolare dell'Italia. Progetti che accanto ad infrastrutture materiali - come, ad esempio, l'introduzione di mezzi che favoriscano la mobilità sostenibile - prevedano l'introduzione di misure volte ad incentivare comportamenti ambientalmente virtuosi.*

*Abbiamo inoltre ritenuto essenziale che le scelte in proposito, proprio per la loro importanza e difficoltà, siano condivise con tutte le forze sociali, una condivisione che ora viene autorevolmente sollecitata dal Presidente della Repubblica anche con le forze dell'opposizione.*

*È importante che i progetti relativi all'utilizzo dei fondi europei siano non solo completati al più presto con questo metodo di condivisione, ma siano anche comunicati con chiarezza e in modo accessibile alla società civile e a tutta l'opinione pubblica.*

*Un'ampia e trasparente comunicazione servirebbe a dare sicurezza e fiducia ai cittadini e ai risparmiatori. La fiducia è un bene essenziale in questo momento di difficoltà, non solo per vincere il disorientamento diffuso nella popolazione, ma anche per ridare spinta alle scelte degli individui e al dinamismo dell'economia.*

*La posta di bilancio di grandi dimensioni indicata nella legge di bilancio (il fondo di rotazione introdotto nello stato di previsione del MEF prevede una dotazione di 34,775 miliardi di euro per il 2021, 41,305 miliardi per il 2022 e 44,573 miliardi per il 2023) per l'utilizzo dei fondi europei del Next Generation è centrale per sostenere le strategie dei prossimi anni, ma deve essere riempita da progetti rispondenti alle strategie sopra indicate e credibili nei contenuti e nei tempi di attuazione.*

*A questo proposito ribadiamo la necessità, sottolineata non solo dal CNEL, che la gestione di questi progetti di grande complessità sia presidiata da strumenti di governance (come una cabina di regia autorevole o simili presso la Presidenza del Consiglio) in grado di verificare tempo per tempo lo stato di implementazione delle varie misure.*

*Servirà un monitoraggio continuo ed efficace anche per operare eventuali correzioni di rotta nel corso dei prossimi anni di gestione dei fondi europei, che siano necessarie per rispondere alla evoluzione di un quadro economico e sociale che si presenta mutevole e incerto.*

*La disponibilità delle grandi risorse europee è una occasione da non perdere anche per rafforzare la capacità del nostro sistema, delle pubbliche amministrazioni come degli attori privati, di implementare con tempestività e coerenza le scelte pubbliche, così da farle apprezzare concretamente ai cittadini.*

*Operare in questa direzione, sui progetti e sulla loro attuazione condivisa e tempestiva, è essenziale affinché le indicazioni della manovra di bilancio sostengano effettivamente il rilancio economico del Paese, già a cominciare dal 2021. Il 2021 è un anno di transizione e ancora circondato da incertezze, anche riguardanti la possibilità di fronteggiare la malattia COVID con vaccini disponibili in tempo, ma proprio per questo è importante attivare urgentemente i progetti più maturi, in particolare di infrastrutture, e le misure che possano avere efficacia più immediata.*

*Solo una ripresa sostenuta che sviluppi tutto il potenziale di crescita e di competitività del nostro Paese può permettere di rispondere ai bisogni delle persone e delle imprese e insieme di sostenere il debito pubblico che è grandemente cresciuto in questo periodo (e su cui l'Europa tornerà a chiederci conto).*

*Su alcune linee principali di intervento della legge di bilancio il CNEL esprime le seguenti valutazioni specifiche.*

*- Il potenziamento degli investimenti pubblici e privati, richiamato dalla legge di bilancio e centrale nelle indicazioni europee per l'impiego del NGEU, va finalizzato in modo coerente per aumentare le potenzialità di crescita e di produttività del Paese, in particolare sostenendo le filiere produttive a più alto valore aggiunto e le produzioni di alta tecnologia, rafforzando la base produttiva e dimensionale delle imprese anche con incentivi alle fusioni previsti dalla legge di bilancio, rafforzando i sistemi di trasferimento tecnologico sul modello tedesco, raccordando le misure di politica industriale con i grandi progetti europei nel campo della ricerca, dell'innovazione digitale e delle energie alternative.*

*- La crisi epidemica ed economica ha avuto effetti gravissimi sulla occupazione; nonostante i provvedimenti di emergenza sulla CIG e sul blocco dei licenziamenti, essa ha causato la perdita di centinaia di migliaia di posti di lavoro, colpendo in particolare le fasce più deboli, lavoratori precari e a termine e in generale giovani e donne. Il rilancio della occupazione è un obiettivo prioritario delle politiche pubbliche e deve esserlo anche per l'azione dei privati.*

*Le misure per la ripresa dovranno promuovere gli investimenti con una attenzione particolare alle loro ricadute occupazionali.*

*Il CNEL ha dedicato proposte specifiche per promuovere la occupazione femminile nell'ottica della parità di genere e della occupazione giovanile. I nostri documenti in proposito hanno evidenziato come non siano sufficienti provvedimenti isolati e settoriali, e come gli stessi provvedimenti di incentivo, quali le decontribuzioni previste nella legge, non siano sufficienti a garantire una crescita durevole della occupazione, specie in periodi di crisi. Servono misure strutturali che affrontino le radici del problema.*

*Nel caso della occupazione femminile, essa va sostenuta in particolare promuovendo la condivisione dei ruoli in famiglia e potenziando i servizi di cura all'infanzia e agli anziani, perché il carico di questi compiti pesa prevalentemente sulle donne e costituisce un ostacolo alle loro opportunità di partecipare al mercato del lavoro.*



*Analogamente, le politiche per la occupazione giovanile devono comprendere un insieme organico di misure; in particolare, occorre utilizzare le risorse europee per rafforzare il programma europeo “garanzia giovani” trasformando tale strumento in un effettivo ponte verso il lavoro. Vanno valorizzati e potenziati gli strumenti di transizione dalla scuola al lavoro, in particolare il meccanismo dell’apprendistato, strumento che in altri Paesi ha contribuito in grande misura a facilitare l’accesso dei giovani al mercato del lavoro regolare.*

*È inoltre auspicabile un rafforzamento dei sistemi di alternanza dei tirocini formativi e, neanche a dirlo, l’introduzione di meccanismi di formazione permanente e continua, anche per agevolare la riqualificazione dei lavoratori in vista della sempre diversa domanda di lavoro generata dalle nuove tecnologie e dall’avvento della crisi.*

*-Il CNEL, consapevole della importanza degli ammortizzatori sociali (CIG, Indennità di disoccupazione) nel sistema di protezione sociale, ha elaborato un documento di analisi e proposte al riguardo che ha sottoposto, su richiesta, alla Commissione lavoro della Camera dei deputati.*

*In tale documento si sottolinea la necessità di riparare alle carenze drammaticamente evidenziate dalla pandemia delle reti di sicurezza sociale, traendo indicazioni anche dai provvedimenti di emergenza fin qui approvati, con il fine di una razionalizzazione e riforma in senso generalista e in coerenza con le misure europee già approvate (SURE) e proposte (un sostegno europeo alla disoccupazione). Il nuovo assetto degli ammortizzatori dovrà garantire protezioni essenziali di base a tutte le forme di lavoro, subordinato e autonomo, integrate da tutele rispondenti ai caratteri e alle esigenze dei vari settori e gruppi di lavoratori.*

*A queste protezioni deve corrispondere un sistema di politiche attive, non solo dotato di più risorse, anche oltre quelle stanziare nella legge di bilancio, ma soprattutto rafforzato nelle strutture, nella dotazione di personale adeguatamente formato e nella governance, affinché essa ne garantisce maggiore efficacia e unità di azione.*

*Le politiche attive e i servizi all’impiego, pubblici e privati, sono destinati ad avere un compito sempre più rilevante nella economia futura per sostenere i lavoratori e le imprese nei processi di riconversione, di ristrutturazione e di transizione nei lavori richiesti dalle nuove tecnologie.*

*A questo fine sarà decisivo potenziare e rivedere alla luce dell’economia del futuro il sistema della formazione professionale e continua, con progetti formativi mirati alle effettive esigenze delle persone e delle imprese, anche aumentando le risorse del fondo per le nuove competenze e finalizzandolo a obiettivi di innovazione e di accompagnamento alle transizioni.*

*Anche il sistema degli aiuti alle imprese va rivisto e razionalizzato alla luce dell’esperienza del COVID e delle prospettive dell’economia futura, in particolare da una parte privilegiando le imprese che contribuiscono a uno sviluppo sostenibile e alla economia verde, e per altro verso venendo incontro alle esigenze di liquidità e di*



*capitalizzazione specie delle PMI. A questo proposito una iniziativa immediata molto utile che è fortemente sollecitata dalle organizzazioni presenti al CNEL sarebbe il pagamento dei debiti delle PA nei confronti delle imprese.*

*- Gli interventi proposti dai documenti del Governo in materia di sanità sono diretti al necessario rafforzamento del sistema sanitario nazionale anche ai fini di un contrasto più efficace alla emergenza sanitaria, sia con consistenti risorse economiche e strumentali sia con disposizioni per il personale. Il CNEL, mentre apprezza queste misure, ribadisce che gli interventi nel settore sanitario devono andare oltre la fase emergenziale e devono necessariamente rivedere la organizzazione del sistema anche alla luce della esperienza di questo periodo, in particolare al fine di rafforzare i presidi territoriali e i servizi di prevenzione decisivi per fronteggiare le emergenze.*

*Inoltre, va ricordato che la sanità non è solo una componente essenziale del nostro welfare, ma anche un settore industriale strategico, con particolare riferimento allo sviluppo delle innovazioni tecnologiche per la salute e alle scienze della vita.*

*Il CNEL apprezza il fatto che la legge preveda a partire dal luglio 2021 una riforma per le famiglie con la introduzione di un assegno unico esteso ai lavoratori autonomi e agli incapienti. La misura è finanziata con risorse consistenti ed è ancora da definire, ma rappresenta un importante aiuto per le famiglie con figli e potrà essere utile se opportunamente strutturata a favorire le opportunità di lavoro delle donne; tanto più perché sono inoltre previsti nuovi trasferimenti agli enti locali per il potenziamento degli asili nido. Una revisione utile a rafforzare il nostro sistema di welfare dovrebbe estendersi a rendere possibile la effettiva attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni socioassistenziali.*

*Il CNEL esprime approvazione per l'insieme di normative riguardanti il Mezzogiorno e le politiche di coesione territoriale sottolineando, tuttavia, la fragilità dei sostegni all'occupazione. Mentre, infatti, le agevolazioni fiscali per attività di ricerca e di sviluppo, il rafforzamento delle capacità amministrative e del personale e la costituzione di ecosistemi dell'innovazione con la creazione di strutture per attività di formazione, ricerca e creazione di impresa orientate all'avanzamento tecnologico e allo sviluppo socioeconomico del Mezzogiorno produrranno immediato beneficio per lo sviluppo del Sud e per lo stesso uso efficace dei fondi europei, le misure di defiscalizzazione dell'occupazione producono effetti solo laddove c'è effettiva ripresa.*

*- Il CNEL attribuisce grande importanza al potenziamento economico finanziario dei programmi industria 4.0, sottolineando la necessità sia di raccordare tali programmi con le scelte europee relative agli stessi obiettivi, sia di finalizzare le risorse non solo all'acquisto di beni tradizionali, ma alla promozione degli investimenti in innovazione, alla diffusione degli strumenti e della cultura della digitalizzazione specie nelle PMI. Qui più che mai è necessario che gli indirizzi e queste scelte siano definiti con un ampio coinvolgimento di tutti gli stakeholder. Raviaviamo, in sostanza, la necessità di un progetto di coordinamento delle politiche industriali in ambito digitalizzazione.*

*- Il CNEL ha da tempo sottolineato la urgenza di dare seguito alla riforma fiscale già annunciata dal Governo, una riforma che deve essere orientata alla equità sociale e al sostegno della occupazione e della crescita. In tale prospettiva devono inserirsi gli assi principali di questa riforma: riduzione del cuneo fiscale, riequilibrio e razionalizzazione delle aliquote per una effettiva progressività, contrasto alla evasione fiscale anche utilizzando le tecnologie disponibili, progressiva riduzione dell'utilizzo del contante.*

*Per avanzare proposte argomentate su queste complesse tematiche che intendiamo mettere a disposizione di tutti, il CNEL ha chiesto la collaborazione di un gruppo di esperti coordinato da Franco Gallo e Vieri Ceriani.*

*Ribadiamo infine l'importanza di investimenti in infrastrutture non solo fisiche e digitali, ma anche sociali. Queste ultime sono centrali ora più che mai, sia per rispondere ai bisogni sociali e per contrastare le diseguaglianze, sia per creare lavoro di buona qualità.*



## *Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro*

### L'ASSEMBLEA

(seduta 25 novembre 2020)

VISTO l'art. 99 della Costituzione;

VISTA la legge speciale 30 dicembre 1986, n. 936, recante *"Norme sul Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro"* e successive modifiche e integrazioni;

VISTO in particolare l'art. 10, secondo cui il CNEL (comma 1, lettera a) *"esprime, su richiesta del Governo, valutazioni e proposte sui piu' importanti documenti ed atti di politica e di programmazione economica e sociale, anche con riferimento alle politiche comunitarie;"* (comma 1, lettera b) *"esamina, in apposite sessioni, il Documento di economia e finanza e la Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza, che il Governo presenta alle Camere rispettivamente ai sensi degli articoli 10 e 10-bis della legge 31 dicembre 2009, n. 196, e successive modificazioni"*; comma 1, lettera d) *"esprime proprie valutazioni sull'andamento della congiuntura economica in sessioni semestrali"*;

VISTO l'art. 12 della medesima legge che regola la trasmissione delle pronunce del CNEL al Governo, alle Camere, alle Regioni e Province autonome ed alle istituzioni europee;

VISTO il regolamento della Camera dei deputati, in particolare gli articoli 146 e 147, che regolano tempi e modi di esercizio della facoltà dell'Assemblea e delle Commissioni di acquisire, rispettivamente, pareri ovvero studi ed indagini del CNEL sull'oggetto della discussione;

VISTO il Regolamento degli organi, dell'organizzazione e delle procedure, approvato dall'Assemblea del CNEL il 17 luglio 2019;

VISTO il Programma di attività del CNEL per il biennio 2019-2020, approvato nella seduta 30 gennaio 2019, con le integrazioni apportate dall'Assemblea del 18 dicembre 2019;

VISTE le Osservazioni e proposte n. 402 approvate dall'Assemblea il 28 ottobre 2020, in ratifica del contributo scritto concernente l'“*Esame della nota di aggiornamento al DEF 2020, ai sensi dell'articolo 10, lettera b) della legge 30 dicembre 1986, n. 936*” per l'audizione dinanzi la Commissione V, bilancio, della Camera dei deputati tenuta il 12 ottobre 2020;

Visto il Documento programmatico di bilancio comunicato dal Governo al Parlamento italiano alla Commissione Europea e all'Eurogruppo il 19 ottobre 2020;

Visto il verbale dell'Ufficio di Presidenza nella seduta del 26 ottobre 2020 in cui si dà atto della necessità provvedere ad attivare gli organi istruttori del CNEL per la formulazione di valutazioni sul documento programmatico citato, con il recepimento dei contributi degli esperti e dei rappresentanti delle organizzazioni maggiormente rappresentative ai sensi degli articoli 2, 3 e 4, della legge n. 936/1986;

VISTO l'elaborato degli uffici istruttori del CNEL del 27 ottobre 2020 concernente il Documento programmatico di bilancio;

VISTO il Verbale del Consiglio di Presidenza del 28 ottobre 2020 che riporta al punto 3 dell'o.d.g. l'esame del documento programmatico di bilancio 2021;

VISTO il verbale della seduta assembleare del 28 ottobre 2020 in cui si riporta, al punto 5 dell'o.d.g., la presa d'atto del documento istruttorio sopra citato quale parte integrante degli adempimenti del CNEL concernenti la sessione di bilancio per il 2021;

VISTO il documento 2 novembre 2020, “*Quadro economico e prospettive per l'economia italiana – aggiornamento congiunturale e note tematiche*”, a cura degli Istituti di ricerca e analisi congiunturale di consenso (Cer, Prometeia, Ref) nell'ambito degli adempimenti del CNEL dettati dall'articolo 10, comma 1, lett. d), della legge n. 936/1986 citata.

VISTO il verbale della seduta dell'Ufficio di Presidenza del 4 novembre 2020;

VISTA la risoluzione della Commissione Europea “*Commission Opinion on the Draft Budgetary Plan of Italy*”, n. 8510 - *final*, del 18 novembre 2020;

VISTO il disegno di legge di bilancio di previsione per l’esercizio 2021 e di bilancio pluriennale per gli esercizi 2021-2023 nel testo autorizzato per la presentazione alle Camere del 18 novembre 2020;

VISTI gli elaborati prodotti dagli Istituti di analisi congiunturale sopra citati nel corso delle riunioni istruttorie del 10, 17 e 19 novembre 2020 e nell’ambito degli adempimenti di cui all’art. 10, comma1, lettera d) della legge n. 936/1986;

VISTO il verbale della seduta delle Commissioni istruttorie del CNEL I, II e III congiunte, del 19 novembre 2020, per l’esame del disegno di legge di bilancio 2021 e degli elaborati istruttori prodotti dagli Uffici del CNEL, in cui si dà atto delle osservazioni formulate dagli esperti e dai rappresentanti delle organizzazioni rappresentative ai sensi degli articoli 2, 3 e 4 della legge n. 936/1986 citata;

VISTA la nota della Segreteria delle Commissioni Bilancio riunite di Camera e Senato del 21 novembre 2020, indirizzata al Presidente del CNEL, di invito all’audizione informale per l’esame del disegno di legge di bilancio 2021 e della Relazione al Parlamento presentata dal Governo ai sensi dell’articolo 6 della legge n. 243 del 2012, fissata per il 24 novembre 2020;

VISTA la memoria orale del Presidente del CNEL per l’audizione appena indicata;

Visto il documento di Osservazioni e proposte del CNEL sul disegno di legge di bilancio annuale di previsione 2021 e bilancio pluriennale 2021-2023;

VISTO il verbale della seduta del Consiglio di Presidenza del 24 novembre 2020 di approvazione del suddetto documento istruttorio fatta, salva la ratifica del documento stesso nella prima Assemblea utile;

UDITA la relazione del Presidente Prof. Tiziano Treu;

TENUTO CONTO delle osservazioni svolte dai componenti dell’Assemblea;

SENTITO il Segretario generale, Cons. Paolo PELUFFO,

## DELIBERA

le unite *“Osservazioni e proposte del CNEL concernenti il disegno di legge recante bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023”* in ratifica del documento per l’audizione del 24 novembre 2020.

Prof. Tiziano TREU

OSSERVAZIONI E PROPOSTE  
DEL CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO  
CONCERNENTI IL DISEGNO DI LEGGE RECANTE BILANCIO DI PREVISIONE  
DELLO STATO PER L'ANNO FINANZIARIO 2021 E BILANCIO PLURIENNALE  
PER IL TRIENNIO 2021-2023

SOMMARIO

1. *Quadro economico e prospettive per l'economia italiana.* Pag. 2
2. *Le posizioni espresse dagli esperti del Cnel e dai rappresentanti delle Organizzazioni maggiormente rappresentative ai sensi degli articoli 2, 3 e 4 della legge 30 dicembre 1986, n. 936.* Pag. 12
3. *Descrizione dell'articolato per tematiche.* Pag. 23
4. *Documento programmatico di bilancio 2021-2023 - scheda illustrativa e commento degli esperti e dei rappresentanti delle Organizzazioni maggiormente rappresentative.* Pag. 91



## **1. Quadro economico e prospettive per l'economia italiana**

Il presente disegno di legge di bilancio interviene nella fase storica più complessa dal dopoguerra, per l'Italia e per l'Europa. Le misure che esso introduce si inseriscono in **un contesto caratterizzato da una dinamica della pandemia molto più intensa rispetto a quanto considerato subito dopo la pausa estiva**. Tutta l'Europa, attualmente ancora epicentro della crisi sanitaria, sperimenta e in molti casi rafforza misure di distanziamento, di riduzione della mobilità e di fermo delle attività economiche, sia pure secondo logiche di selettività e di progressività rispetto agli andamenti della situazione sanitaria. Il peggioramento modifica, pertanto, uno scenario che lasciava intravedere una ripresa, evidenziata dalle positive variazioni dei principali indicatori e trainata dal significativo rimbalzo del III trimestre 2020.

Si riportano, tuttavia, alcuni dati sui recenti andamenti congiunturali con riferimento all'analisi delle dinamiche delle componenti della domanda, alla posizione netta del nostro Paese rispetto all'estero e alla sommaria descrizione della manovra 2021, anche nella prospettiva dell'implementazione dei programmi finanziati con risorse europee che il CNEL, ai sensi di quanto disposto dall'articolo 10, lett. a), della legge 30 dicembre 1986, n. 936, ha richiesto di elaborare a tre istituti di analisi Cer, Prometeia, Ref alla luce della fase di recrudescenza del contagio. Dalla lettura di questi dati si evince un quadro positivo e **in controtendenza con le previsioni formulate dai grandi osservatori internazionali (FMI, Commissione europea, OCSE) che tendono a sottostimare la capacità del sistema economico italiano di recuperare dopo lo shock pandemico**. Le previsioni dei tre istituti, invece, si avvicinano alle previsioni formulate dal Governo nella Nadev, che erano moderatamente ottimistiche rispetto a quelle internazionali e che costituiscono la base sulla quale è stato costruito il Documento Programmatico di Bilancio spedito a Bruxelles.

Per contro, nel parere del 18 novembre 2020 sul suddetto documento (C 2020 8510 *final*, cfr. allegato in appendice) la Commissione europea, riferisce che mentre "lo scenario macroeconomico per il 2020 non differisce fundamentalmente dalle previsioni autunnali della Commissione per il 2020", "le previsioni della Commissione sono significativamente più pessimistiche per il 2021. Le diverse prospettive per il 2021 sono dovute al fatto che queste non includono l'impatto sulla crescita da investimenti non ancora definiti finanziati dallo strumento di recupero e resilienza, e le autorità non hanno potuto prendere in considerazione la recente ripresa della pandemia".

Nelle due tabelle sottostanti sono riportati i principali indicatori, rivisti, indicatori sui quali convergono i tre istituti. La seconda tabella riporta invece un confronto fra le differenti stime prodotte dai modelli utilizzati dai tre istituti, le più recenti disponibili.

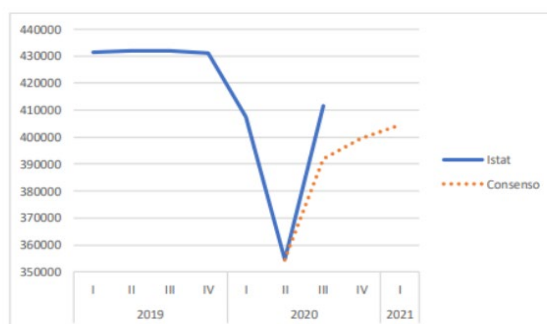
	Consenso settembre 2020	Consenso novembre 2020
<b>Pil</b>	variazione tendenziale al II trimestre 2020: -17,7% variazione tendenziale periodo gennaio-giugno 2020: -11,7% caduta attesa in media per il 2020: oltre il 9%	variazione congiunturale: 10,6% (Istat 16,1%) variazione tendenziale: -9,3% (Istat -4,7%; altri organismi internazionali indicano una contrazione superiore al 10%)
<b>Commercio internaz.le</b>		variazione tendenziale: -4,4% (Istat); -10,4% (stima FMI per il 2020); -12,9 (al 2009)
<b>Indicatori reali</b>	produzione industriale: distanza dai livelli precrisi (rispetto al IV trimestre 2019): -aprile 2020: oltre -40% -luglio 2020: poco più di -5% tra gennaio e luglio 2020 (rispetto all'analogo periodo dell'anno precedente): vendite al dettaglio: -9% beni non alimentari: -18% piccole superfici: -20% commercio elettronico: +28,5%. investimenti fissi lordi: -14,9% (variazione congiunturale al II trimestre) e -7,5% (variazione congiunturale al I trimestre) investimenti fissi lordi in beni strumentali: -11,4% (variazione congiunturale al II trimestre) investimenti fissi lordi in costruzioni: -19,1% (variazione congiunturale al II trimestre) prestiti bancari: nel periodo gennaio-luglio 2020 la crescita nell'anno è stata del 4,4% (anche per le azioni di supporto alla liquidità delle imprese).	variazione congiunturale III trimestre 2020 su II trimestre 2020 (Istat) - in parentesi l'effetto trascinamento al IV trimestre 2020  produzione industriale: 31%; (2,4%) esportazioni: 29,1%; (1,1%) esportazioni extra-Ue: 34%; (5,8%) vendite al dettaglio: 13,8%; (3,5%) produzione nelle costruzioni: 54,8%; (3,9%)
<b>Occupazione</b>	variazioni tendenziali per il periodo gennaio-giugno 2020: ula: -11,2% (calo della produttività dello 0,5%) occupati: -1,5% (calo della produttività 10,2%) occupazione autonoma: -15,6% occupazione dipendente: -9,4%	Numero occupati: 22,9 milioni (+200mila rispetto a giugno; invariato rispetto ad agosto; -300mila rispetto a gennaio 2020)
<b>Inflazione</b>	l'inflazione si è fortemente ridimensionata nella maggior parte delle economie, dato atto dell'effetto domanda predominante su quello offerta. Si attendono dinamiche dei prezzi estremamente contenute e un abbassamento delle dinamiche salariali. Ad agosto l'inflazione si è attestata a -0,5%.	Banca d'Italia. Stime preliminari (ottobre 2020) -variazione tendenziale a settembre 2020 indice generale: -0,9% (per il mercato calo dei prezzi dei beni energetici e per la debolezza dell'inflazione di fondo, tenuto conto del protrarsi dei saldi estivi) al netto di energetici e alimentari: -0,4% L'inflazione per i beni alimentari si è attestata all'1,4%, ovvero su valori più bassi rispetto al periodo più acuto della pandemia; l'inflazione sui tre mesi, depurata dai fattori stagionali e in ragione d'anno, è pari a -2,3%.

	Consenso settembre 2020	Consenso novembre 2020					
Indici di fiducia delle imprese		Bollettino economico Banca d'Italia, ottobre 2020					
		sett. 2020	manifatturieri	costruzioni	beni di investimento	beni intermedi	commercio
			92,10	138,60	98,50	89,80	89,10
Consumi e reddito delle famiglie residenti	variazioni tendenziali degli aggregati I semestre 2020: consumi: -9,1% redditi da lavoro dipendente: -8,3% redditi da lavoro autonomo: -11,9%. Per il 2020: a) una contrazione dei redditi disponibili di circa 2%-3%; b) un recupero robusto ma incompleto dei consumi	Bollettino economico Banca d'Italia, ottobre 2020. Valori al II trimestre 2020.  Spesa per consumi: 86,21 reddito disponibile lordo reale: 96,91 propensione al risparmio delle famiglie consumatrici: 18,60					
Quadro di finanza pubblica	debito pubblico: oltre 2.560 miliardi di euro (luglio 2020)  indebitamento netto atteso per il 2020: circa 11% del Pil						
Flussi turistici	spesa per stranieri in Italia: -90% ad aprile 2020 su base annua. Si stima una caduta ingente dei flussi turistici in media per il 2020, fino a picchi dell'80%	spesa degli stranieri in Italia e degli italiani all'estero: calo ad aprile nel confronto annuo rispettivamente -90,6% e -84%. La caduta si è attenuata nei mesi successivi e fra gennaio e agosto è stata in media del 50% per entrambi i flussi					

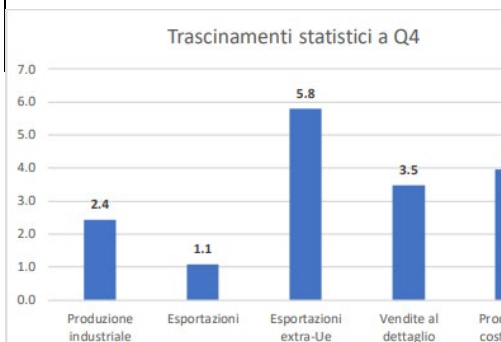
<b>ECONOMIA ITALIANA</b> <b>confronto fra le previsioni degli istituti al 18/11/20</b> <b>(var. %)</b>			
<b>esercizio</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>
<b>Prodotto interno lordo</b>			
CER	-8,5	5,2	3,5
Prometeia	-9,0	5,0	3,5
REF Ricerche	-9,3	5,8	2,5
<b>Occupazione totale (ULA)</b>			
CER	-9,6	5,7	2,7
Prometeia	-11,7	4,2	2,0
REF Ricerche	-9,4	6,1	1,4
<b>Prezzi al consumo</b>			
CER	-0,1	1,1	1,6
Prometeia	-0,2	0,5	1,1
REF Ricerche	-0,1	0,8	0,9
<b>Deficit pubblico (in % del Pil)</b>			
CER	-10,8	-6,8	-5,2
Prometeia	-10,8	-7,4	-5,1
REF Ricerche	-10,9	-6,5	-5,4
<b>Saldo primario</b>			
CER	-7,2	-3,7	-1,7
Prometeia	-7,2	-3,9	-1,6
REF Ricerche	-7,3	-3,3	-1,9

Nell'analisi della congiuntura occorre considerare due fattori di segno opposto: il rimbalzo registrato dal PIL nel III trimestre 2020 e la recrudescenza della pandemia che ha indotto a nuove chiusure e restrizioni. Rispetto alle previsioni sulla dinamica del PIL, le stime ISTAT mostrano come per il III trimestre 2020 l'incremento su base congiunturale sia stato più intenso (16,1% rispetto al 10,6% valutato dai principali istituti di analisi congiunturale), e come la perdita su base annua sia stata più contenuta (-4,7% contro -9,3%). Questi dati sembrerebbero indicare un notevole riassorbimento della perdita di

Livelli del Pil italiano: confronto Istat-Consenso milioni di euro a prezzi concatenati (Istat e FocusEconomics), novembre 2020



Andamento di indicatori reali in Italia: III trimestre, stime su dati



Istat

prodotto registrata nel II trimestre dell'anno. Il raffronto tra le previsioni del consenso e i dati preliminari ISTAT mostra come nel primo scenario la ripresa italiana sarebbe stata raggiungibile da marzo 2021, mentre a settembre essa appariva in anticipo di circa sei mesi rispetto alle aspettative. **Le maggiori organizzazioni internazionali hanno mostrato eccessivo pessimismo, ipotizzando una contrazione maggiore del 10%, e questo scarto non riguarda solo l'esperienza italiana ma si rivela comune a tutti i principali Paesi. Come il PIL, anche gli scambi internazionali scontano dinamiche migliori delle attese, con una flessione che per il 2020 sarà meno pronunciata sia di quanto previsto dal FMI sia di quanto accaduto nel 2009** (a fine estate i dati sul commercio internazionale quantificavano la contrazione su base tendenziale al 4,4%, contro il 10,4% del FMI e il 12,5% misurato nel 2009). Per quanto riguarda l'Italia, il rimbalzo al III trimestre 2020 era già evidente nei principali indicatori di produzione e spesa. Le variazioni su base congiunturale mostrano un balzo del 31% per la produzione industriale, del 29,1% per le esportazioni, del 34% per le esportazioni *extra Ue*, del 13,8% per le vendite al dettaglio e del 54,8% per le costruzioni. In assenza di recrudescenza della pandemia questa accelerazione avrebbe dato luogo a effetti di trascinamento nel IV trimestre, portando al recupero produttivo negli ultimi mesi dell'anno.

I dati sul mercato del lavoro, pur confermando il superamento del minimo recessivo e una generale maggiore staticità rispetto al mercato dei beni, presentano tuttavia una bassa significatività, dato il massiccio ricorso agli ammortizzatori e al blocco imposto ai licenziamenti, strumenti che hanno consentito la riduzione delle ore lavorate senza espulsione di occupati. Sembra tuttavia potersi affermare che la flessione del Pil è stata in larga parte dovuta alla chiusura dei mercati e all'impossibilità imposta di produrre e consumare, come mostrato dall'evidenza che l'allentamento delle misure di restrizione ha consentito il riallineamento ai normali livelli di attività. Va però sottolineato che il recupero non si è rivelato uniforme, soprattutto a

livello settoriale, dato il perdurare della fase di crisi in alcuni comparti (turismo internazionale, attività ricreative e culturali, manifestazioni fieristiche, ecc.). Fra le possibili spiegazioni vi è certamente la scelta di politiche monetarie volte a contenere gli effetti di innalzamento sui tassi di interesse, altrimenti determinati dalle politiche fiscali espansive. **L'accumulo del risparmio privato ha compensato la contrazione del risparmio pubblico, mentre va segnalata la robustezza della posizione internazionale dell'economia italiana, data principalmente da un saldo commerciale in forte attivo anche rispetto alla UE<sup>1</sup>. Un ruolo positivo è stato svolto dalle tecnologie digitali che hanno consentito la prosecuzione di molte attività, malgrado i provvedimenti restrittivi. Le dimensioni e l'organizzazione della manovra di finanza pubblica hanno agito nell'intento di stabilizzare l'economia attraverso variabili che normalmente hanno effetti pro-ciclici e che, invece, sono state spinte in senso anticiclico, come l'accesso al credito e il rafforzamento della garanzia pubblica, e la conservazione dei livelli di produttività, pur a fronte della forte caduta del Pil, grazie all'estensione della cassa integrazione. Ovviamente il riacutizzarsi della pandemia induce a riflettere sui quadri previsivi finora elaborati per il 2021. Appaiono verosimili le ipotesi di un dato negativo del IV trimestre 2020 e di un minor effetto trascinamento sul 2021, con conseguente compromissione dell'incremento di PIL previsto dalla NadeF del 5,1% su base annua. L'inquadramento delle misure di restrizione che sono in fase di implementazione è peraltro molto complesso. L'orizzonte dei dati disponibili non consente di avere la conferma di una inversione del ciclo; ad esempio, le informazioni sulla fiducia di imprese e famiglie mostrano segnali discordanti, in miglioramento per la prima categoria (ma non nei servizi) e in rallentamento per la seconda. **Attendersi fiducia in flessione nei mesi di novembre e dicembre sembra ragionevole.** Qualche utile indicazione può essere tratta dalle dinamiche dei mercati finanziari, molto volatili e capaci di riposizionare rapidamente le aspettative a seguito di variazioni anche minime delle condizioni economiche di fondo. Con il riacutizzarsi dei contagi le quotazioni azionarie hanno registrato, a partire da metà ottobre, una continua flessione, ma non hanno raggiunto l'intensità verificatasi in occasione della prima ondata, quando i listini furono interessati da rapidi crolli con picchi anche del 40%.**

L'andamento delle componenti di domanda ci fornisce qualche indicazione ulteriore. La crisi ha di fatto colpito tutti i Paesi, sia pure

---

<sup>1</sup> Il dato rappresenta un elemento di struttura che non è stato modificato dalla recessione; gli ultimi dati sono compatibili con un avanzo di fine anno non inferiore al livello del 2019, e tali evidenze non sembrano influenzate dalle oscillazioni dei corsi delle materie prime.

con tempi e intensità differenti. In Europa si misura un buon grado di omogeneità nella tempistica della diffusione della malattia e negli effetti trasmessi all'attività economica. Nell'area euro il PIL ha registrato una flessione del 3,7% nel I trimestre 2020 e ha raggiunto un minimo importante nel trimestre successivo (- 11,8% e diminuzione complessiva nel semestre del 15,5%). Nel III trimestre si è misurato un recupero significativo e generalizzato. L'analisi per Paese mostra divergenze che derivano essenzialmente dal diverso grado di intensità delle misure di contenimento applicate in primavera e la differente capacità dei sistemi sanitari nella gestione dell'epidemia. Tutti i Paesi hanno evidenziato dinamiche simili delle componenti della domanda: forte contrazione dei consumi, degli investimenti, delle esportazioni e delle importazioni. Ma vi sono alcune peculiarità. La dinamica della spesa delle AAPP è risultata sostanzialmente stabile in Italia, Germania e Spagna, ma in caduta in Francia (-13,2% con un contributo di oltre 3 p.p. alla caduta del Pil nel I semestre 2020, in parte spiegabile da un diverso criterio di contabilizzazione della riduzione del lavoro pubblico); gli investimenti nelle costruzioni hanno registrato una forte caduta in tutti i Paesi considerati con l'eccezione della Germania. **Comuni sono stati la contrazione dei redditi disponibili, la caduta della propensione al consumo e il simmetrico aumento di quella al risparmio. Le diverse scelte in termini di reazione e di contenimento non sembrano aver comportato effetti sensibilmente diversi sugli andamenti della domanda: le scelte di famiglie e imprese sono state di fatto guidate da un orientamento alla medesima cautela, pur in presenza di gradi diversi di restrizione.** La capacità dei sistemi sanitari di reggere l'urto della pandemia può essere considerato il fattore dirimente, quello che avrebbe favorito la *performance* della Germania, amplificando l'impatto differenziale positivo derivato dalla scelta di non bloccare le costruzioni.

Va rimarcato che l'Italia presenta, dopo la crisi dei debiti sovrani, un *surplus* di bilancia dei pagamenti e una posizione debitoria netta verso l'estero in progressivo riequilibrio, a causa della migliore *performance* delle imprese italiane sui mercati di sbocco e della riduzione delle importazioni dovuta alla contrazione della domanda interna nel periodo 2011-2013. Il saldo complessivo della bilancia dei pagamenti è passato da un disavanzo del 3,3% del PIL nel 2010 a un avanzo del 2,9% nel 2019. I *surplus* di conto corrente e gli aggiustamenti di valutazione del valore degli strumenti finanziari hanno determinato un sostanziale miglioramento della posizione debitoria netta sull'estero, in fase di riequilibrio, avendo toccato un valore pari a -1.5% del Pil a giugno di quest'anno (a fine 2013 era -23,3%). L'evoluzione del saldo merci (ovvero da *deficit* a *surplus*) è imputabile alla riduzione delle importazioni (per effetto della caduta della domanda interna occorsa tra il 2011-2013, pari al 3% in media annua) e alla positiva dinamica delle esportazioni



(cresciute più della domanda potenziale). Questo andamento ha consentito di arrestare il declino della quota di mercato dell'Italia sul commercio mondiale. Al riguardo, possibili fattori causali sono stati il tasso di cambio favorevole, l'espulsione delle imprese meno capaci di presidiare i mercati esteri, il processo di ristrutturazione attuato dalle imprese italiane che ha permesso di migliorare la competitività non di prezzo.

L'attuale fase recessiva si è inserita in un contesto che, soprattutto per le economie molto aperte al commercio mondiale come Italia e Germania, era già di grande debolezza sul fronte esportazioni a causa della brusca frenata del commercio mondiale dovuta alla guerra dei dazi tra Cina e USA e alla crisi dell'*automotive*. La crescita delle esportazioni italiane di merci in volume è, infatti, passata da 5,6% nel 2017 a 1,3% e 1% nei due anni successivi. Per il 2020 si attende una nuova contrazione delle esportazioni, equivalente a quella occorsa nel 2009 e in linea con la domanda potenziale. La crisi attuale e quella finanziaria hanno avuto un impatto simile sugli scambi, mentre la spesa turistica ha scontato una dinamica negativa a sé stante. Le misure di distanziamento hanno nel mese di aprile azzerato le spese degli stranieri in Italia e degli italiani all'estero (rispettivamente -90,6% e -84% sul nel confronto annuo); nonostante la caduta si sia attenuata nei mesi successivi, nel periodo gennaio-agosto è stata in media del 50% per entrambi i flussi. Tali evoluzioni determineranno una notevole contrazione dei corrispondenti saldi nella bilancia dei pagamenti, le uniche voci in *surplus* dopo le merci. Sul medio-lungo periodo occorre considerare la pluralità di fattori incidenti sulla dinamica dei conti con l'estero, tra cui un possibile cambiamento delle catene globali del valore. **Su tutto, spiccano la necessità di rientrare dagli alti livelli di debito pubblico, che grava sulla crescita della domanda interna, nonché il progressivo invecchiamento della popolazione, che si riflette in risparmi a scapito di investimenti e consumi, deprimendo ancora una volta la domanda interna.**

La manovra di bilancio italiana delineata nel documento trasmesso alla Commissione UE riprende gli scenari a legislazione vigente e programmatico della NadeF. Il livello del saldo del 2020 nel quadro tendenziale è stato rivisto dal 10,8% al 10,5% del Pil, in considerazione di molteplici elementi tra cui: una minore spesa per consumi intermedi e investimenti; un minore utilizzo della CIG; il conteggio di alcuni dividendi in ingressi non considerati nella NadeF; un andamento migliore delle entrate. È ragionevole ipotizzare che una quota di tali risorse verrà utilizzata nel 2021, tenuto conto del probabile peggioramento del quadro macroeconomico dovuto alla recrudescenza della pandemia. Il confronto tra il quadro tendenziale e quello programmatico consente di delineare i tratti della politica fiscale per il

triennio 2021-2023. Dopo il 2020 – caratterizzato da una politica fiscale fortemente espansiva (oltre 100 mld di misure discrezionali) – il 2021 si caratterizza per un atteggiamento prudente e un ridimensionamento del disavanzo che nel quadro tendenziale scende a 5,7% del Pil, soprattutto per il venire meno delle misure discrezionali temporanee di quest’anno e a seguito del miglioramento atteso del quadro congiunturale. La disaggregazione del saldo nelle componenti congiunturale (connessa all’andamento del quadro macroeconomico e all’operare degli stabilizzatori automatici), saldo strutturale primario (che è dato dalle politiche discrezionali attuate) e interessi mostra come nel quadro tendenziale (al netto, quindi, di ulteriori misure) il saldo strutturale primario si riduca in misura considerevole, evidenziando così un impulso fiscale negativo (restrittivo) nel 2021 e di misura limitata nel biennio successivo.

Nel quadro programmatico il miglioramento del saldo si arresta al 7% nel 2021; nei due anni successivi lo scarto tra programmatico e tendenziale si riduce progressivamente, scendendo dall’1,3% del 2021 fino a una differenza negativa nel 2023. Per questo anno il quadro programmatico riporta un saldo del 3%, con un miglioramento di 0,3 p.p. rispetto allo scenario a legislazione vigente. **La manovra di bilancio per il 2021 sembrerebbe prevedere l’attuazione di misure di segno espansivo nel primo anno, che si attenuano nel 2022 e divengono correttive a fine 2023.** Nonostante il miglioramento del saldo nell’ultimo anno di programmazione e una politica di bilancio apparentemente restrittiva, uno degli obiettivi primari del Governo rimane la creazione di stimoli alla crescita e di avvio di una fase di espansione; nel 2023 il Pil risulterebbe, infatti, maggiore di oltre 2 p.p. di quello indicato nel quadro tendenziale. **Tali discrepanze sono in parte spiegabili dalla presenza di entrate che finanziano il saldo primario e non producono effetti restrittivi sull’economia; tra questi i fondi NGEU che almeno nella quota costituita da sovvenzioni non contribuiscono all’indebitamento.** Secondo il DPB nel 2021 è previsto l’uso di 10 mld di sovvenzioni a valere sul *Recovery and Resilience Facility*, 4 mld a valere sul *ReactEU* e 11 mld di prestiti. Le ipotesi sottostanti alla definizione del DPB ritengono che solo un’esigua parte del RRF possa andare in *deficit*, dato atto che la restante quota dovrebbe essere destinata a spese già programmate (già ricompresa nel tendenziale) o oggetto di compensazione con altre misure già esistenti.

Nel biennio 2022-23 il ricorso alle sovvenzioni RRF salirà, rispettivamente, a 16 e 26 mld. La politica di bilancio a sostegno della crescita delineata nel quadro programmatico è garantita, soprattutto nel biennio 2022-23, dall’utilizzo delle sovvenzioni NGEU. La disaggregazione del saldo nelle varie componenti, ripetuta per il quadro programmatico, dà evidenza di una modesta crescita del saldo primario

strutturale nel 2021 (grazie a una politica fiscale espansiva) che poi si corregge ma in misura molto più contenuta rispetto a quanto evidenziatosi nel quadro tendenziale. Il rientro del saldo delineato nella NadeF e confermato nel DPB deriva dal ricorso ai fondi europei che finanziano parte del disavanzo e consentono una politica a sostegno della crescita; quest'ultima, a sua volta permette un miglioramento del saldo grazie contributo positivo della componente ciclica. Una parte del miglioramento di bilancio nel biennio 2022-23 è data anche dagli effetti di retroazione fiscale generati dalla maggior crescita innescata dalle politiche.

Si ritiene opportuno e adeguato che la politica di bilancio presentata nel DBP debba perseguire alcuni obiettivi dichiarati, tra cui: il sostegno ai lavoratori e ai settori maggiormente colpiti; il rafforzamento del sistema sanitario nazionale; il sostegno al sistema scolastico; gli investimenti nell'università e nella ricerca; la realizzazione di un ampio programma di riforme e investimenti; il sostegno al Mezzogiorno e alle aree interne; l'attuazione di una riforma fiscale e l'introduzione di un assegno unico e universale per i figli; il miglioramento qualitativo della finanza pubblica; la stabilizzazione del rapporto debito/Pil.

Le misure discrezionali contenute nel DPB sono solo una parte del pacchetto fiscale, rappresentando la manovra al netto dei trasferimenti NGEU (pari a quasi 25 mld nel 2021). Alcune di queste impatteranno soprattutto sul 2021. Tra queste: il completamento del taglio del cuneo fiscale (rendendo permanente la detrazione di imposta per i redditi tra i 28 e i 40mila euro); il taglio contributivo per le assunzioni nel Mezzogiorno (che viene reso strutturale); il finanziamento del FSN per le esigenze correlate all'emergenza; il sostegno alle imprese in difficoltà, mediante anche una proroga sui mutui e una proroga delle misure a sostegno della ripatrimonializzazione delle PMI; il rifinanziamento della CIG; gli interventi a favore degli enti locali, fornendo risorse al trasporto pubblico locale e al fondo di solidarietà comunale; il finanziamento delle politiche invariate (es. missioni di pace e altre operazioni); altre misure di spesa, come la valorizzazione di aree svantaggiate, le risorse per l'università, le indennità per il personale sanitario, etc. Altre misure, invece, dovrebbero avere effetto su orizzonti più lunghi, come le misure a sostegno delle famiglie (estensione dell'assegno di natalità e del congedo di paternità), la riforma fiscale con l'introduzione dell'assegno unico per i figli e la revisione delle *tax expenditures*, le misure a sostegno degli investimenti.

Per il Cnel è importante sottolineare che l'effettività di queste indicazioni sulle principali variabili ( PIL, occupazione ,deficit ) dipenderà molto dalle scelte di politica economica e sociale dei prossimi

anni e dall'utilizzo pieno e finalizzato delle risorse europee del Next Generation EU.

**Solo una ripresa sostenuta che sviluppi tutto il potenziale di crescita e di competitività del nostro paese può permettere sia di rispondere ai bisogni delle persone e delle imprese sia di sostenere il debito pubblico che è grandemente cresciuto in questo periodo; circostanza, questa, di cui l'Europa tornerà a chiederci conto.**

## **2. Le posizioni degli esperti del CNEL e dei rappresentanti delle Organizzazioni maggiormente rappresentative ai sensi degli articoli 2, 3 e 4 della legge 30 dicembre 1986, n. 936.**

Il CNEL è consapevole della necessità che l'azione di Governo in questi mesi fosse incentrata sul contenimento della pandemia e sul sostegno a sulle situazioni di disagio economico sociale ad essa conseguenti, per rispondere alle quali ha moltiplicato i provvedimenti di emergenza, con un susseguirsi di interventi di ristoro a favore di imprese e di lavoratori, di cui diamo conto nella nostra analisi.

Al tempo stesso, tuttavia, il CNEL ha sempre richiesto che le misure di emergenza fossero, sin da subito, coniugate con provvedimenti di prospettiva e di carattere strutturale.

In linea con quanto richiesto dall'Europa in sede di presentazione del Next Generation EU e come ribadito dal nostro Commissario Gentiloni, auspichiamo, sin dall'avvento della pandemia, azioni di rilancio dell'economia volte a promuovere uno sviluppo socialmente, economicamente e ambientalmente sostenibile con misure e investimenti in grado di gestire e massimizzare le opportunità delle due grandi transizioni , quella verso la economia green e quella verso una piena digitalizzazione del Paese.

Con la stessa intensità, abbiamo, inoltre, sottolineato che gli interventi rivolti alle aziende allo scopo di fronteggiare le criticità della emergenza si caratterizzano per una frammentazione che rischia di ridurre l'efficacia e per una non tempestività incompatibile con la sopravvivenza delle imprese stesse.

**Constatiamo, invece, che anche la legge di bilancio conferma l'impostazione esclusivamente emergenziale che ha caratterizzato i decreti si sono fin qui susseguiti da marzo in poi.**

La lettura dell'articolato conferma un *deficit* di riforme strutturali mentre la manovra dovrebbe contenere, nel quadro descritto, scelte di *policy* non solo finalizzate a rispondere alla emergenza sanitaria in corso ma in grado di porre le condizioni per agire sulle disuguaglianze esistenti e

creare occupazione stabile, contrastando le debolezze del sistema che la crisi sanitaria ha impietosamente messo in evidenza.

**Per tutte le parti sociali rappresentate all'interno del Cnel, infatti, la manovra avrebbe dovuto essere primariamente improntata ad una logica redistributiva e avrebbe dovuto contenere interventi che rispettassero la strategia "verde e digitale per la resilienza" e che fossero tutti improntati a un approccio al BES.**

La norma, in sostanza, presenta una carenza di operazioni che possano configurarsi come aperture di "brecce" strutturali come una riforma fiscale decisamente redistributiva, una politica marcatamente espansiva degli investimenti pubblici, la revisione in senso universalistico degli ammortizzatori sociali, una riforma delle politiche attive del lavoro con l'introduzione di politiche di formazione permanente. Manca un progetto organico e strategico per la crescita, con la definizione di un quadro degli investimenti materiali e immateriali dei quali il Paese ha bisogno.

Forse e come vedremo più avanti, la più grande opportunità mancata, annunciata dallo stesso Governo addirittura a saldo zero, è la riforma fiscale.

Possiamo affermare che l'espansione fiscale che orienta la manovra e la gran parte dei provvedimenti in essa contenuti rappresentano, infatti, un *continuum* rispetto alle misure intraprese da mesi lungo un doppio binario: garantire la salute e la sicurezza dei cittadini (con interventi sul sistema sanitario) e assicurare la stabilità sociale ed economica del Paese, attraverso interventi di alleggerimento tributario (cuneo fiscale, riforma per le famiglie e assegno unico, fiscalità di vantaggio per il Sud), di sostegno alle imprese (patrimonializzazione, internazionalizzazione), di potenziamento degli investimenti, di stimolo all'occupazione (assunzioni per giovani, finanziamento di ulteriore Cig, Ape *Social* e Opzione donna), di rafforzamento dei sistemi scuola/università (personale, edilizia, ricerca)/cultura.

Quanto alle misure previste dalla legge per l'attuazione del Programma Next Generation EU la posta di bilancio di grandi dimensioni indicata nella legge di bilancio per l'utilizzo dei fondi europei del Next generation è centrale per sostenere le strategie dei prossimi anni e tutti sappiamo che la disponibilità delle grandi risorse europee è una occasione da non perdere anche per rafforzare la capacità del nostro sistema, delle pubbliche amministrazioni come degli attori privati, di implementare effettivamente le scelte pubbliche e farle apprezzare concretamente ai cittadini.

È tuttavia fondamentale che questa posta di bilancio sia riempita da progetti rispondenti alle strategie sopra indicate, condivisi e credibili nei contenuti e nei tempi di attuazione.

La legge prevede, invece, (art.18), accanto ad un apposito Fondo di rotazione nello stato di previsione del MEF-con una dotazione di 34,775 miliardi di euro per il 2021, 41,305 miliardi di euro per il 2022 e 44,573 miliardi di euro per

il 2023 - l'istituzione di una apposita Unità di missione presso la Ragioneria generale dello Stato.

A parere di tutte le parti rappresentate nel CNEL, invece, sarebbero stati fondamentale sia articolati strumenti di *governance* (come una cabina di regia presso la Presidenza del Consiglio dotata dell'autorevolezza e della capacità necessarie per integrare la progettazione europea con quella delle Regioni e per verificare per tempo lo stato di implementazione delle varie misure e deliberare eventuali cambi di rotta durante il monitoraggio del singolo progetto) sia la trasparenza e condivisione dei progetti con le parti sociali.

Quella condivisione che vediamo attuare da altri Paesi- Francia in primis- e che ora viene autorevolmente sollecitata dal Presidente della Repubblica anche con le forze dell'opposizione; quella condivisione che garantirebbe anche un efficace comunicazione delle misure stesse necessaria per infondere sicurezza e fiducia ai cittadini e ai risparmiatori.

In tutti i momenti di crisi, che naturalmente si caratterizzano per disagio sociale e psicologico diffuso da parte di cittadini e operatori economici, la fiducia diviene bene essenziale non solo per vincere il disorientamento diffuso nella popolazione ma anche per ridare spinta alle scelte delle persone e al dinamismo della economia.

Il Cnel ispira la propria riflessione sulla crisi alle parole del Presidente della Repubblica: *"Il pluralismo e l'articolazione delle istituzioni repubblicane sono e devono essere moltiplicatori di energie positive, ma questo viene meno se, nell'emergenza, ci si divide e la libertà rischia di indebolirsi quando si abbassa il grado di coesione e di unità tra le parti. È questa la prima responsabilità delle istituzioni democratiche, a tutti i livelli"*, ha sottolineato il capo dello Stato aggiungendo che *"questa è la lezione che la pandemia" ci ha imposto "con durezza"*.

**Prima di entrare nel dettaglio degli ambiti interessati dalla legge di bilancio ribadiamo la mancanza di interventi organici, l'assenza di una chiara politica industriale che non si limiti a snocciolare aiuti alle imprese, senza condizioni, senza una strategia per i settori più colpiti dalla crisi quali turismo, food, cultura e senza che se ne capiscano la ratio e le politiche pubbliche conseguenti; nonché il fondato timore che agli investimenti strutturali e digitali a valere sul *Next Generation EU* non vengano affiancati investimenti in infrastrutture sociali sia per rispondere a bisogni sociali e per contrastare le disuguaglianze sia per creare lavoro di buona qualità.**

Sui settori strategici e sul mercato del lavoro, il CNEL vuole concorrere alla progettazione attraverso il lavoro dei propri organi permanenti e di quelli costituiti ad hoc per immaginare l'impiego "concertato" delle risorse europee (v. Documento di Osservazioni e proposte del CNEL n. 402-rat, del 28 ottobre 2020, sulla Nota di Aggiornamento al DEF, parte IV: "Esiti delle attività denominate stress test settoriali", pagg. 35 e ss.) per delineare inderogabili riforme strutturali (Determina presidenziale 23 novembre 2020, n. 1014, di costituzione,

nell'ambito delle Commissioni istruttorie I *Politiche economiche e cooperazione internazionale*, II *Politiche sociali e sviluppo sostenibile* e III *Politiche UE e cooperazione internazionale*, del Gruppo di lavoro coordinato dai Professori Franco Gallo e Vieri Ceriani per, è istituito il Gruppo di lavoro per l'esame delle tematiche connesse alla Riforma fiscale anche al fine della redazione di una iniziativa di delega legislativa ai sensi dell'art. 99, comma 2, della Costituzione).

Si sottolinea, infine, che la contestuale richiesta alle Camere, da parte del Governo, di un ulteriore scostamento di bilancio del valore testimonia l'insufficienza di una manovra da 38 miliardi di euro.

La manovra di bilancio del nostro Paese "è nel complesso in linea" con le raccomandazioni dettate dall'Ue, ma dalla Commissione arriva l'invito all'Italia, ma anche a Belgio, Francia, Grecia, Portogallo e Spagna a custodire "la sostenibilità a medio termine" considerando la mole del debito pubblico. "Rischi di squilibri sembrano essere in aumento negli Stati membri che già presentavano squilibri prima della pandemia", si legge in un documento emanato da Bruxelles.

Per l'Italia, in particolare, la Commissione Ue prevede un aumento del debito pubblico dal 134,7% del Pil nel 2019 al 159,6% nel 2020. "Alcune misure previste nelle Finanziarie 2021 di Francia, Italia, Lituania e Slovacchia - si legge nel rapporto - non sembrano essere temporanee o accompagnate da misure compensative", come potrebbero essere il bonus famiglia o il taglio dei contributi nel Sud, che sono per l'appunto misure per le quali sarebbero necessarie coperture pari all'1,1% del Pil, circa 18 miliardi. In questo contesto "l'Italia è invitata a riesaminare regolarmente l'uso, l'efficacia e l'adequatezza delle misure di sostegno e ad essere pronta ad adattarle". Nella situazione attuale comunque "non servono correzioni", ha assicurato il commissario Ue agli Affari economici Paolo Gentiloni.

Nel ribadire la nostra disponibilità a collaborare, procediamo con l'analisi dei punti di forza e di debolezza dei punti principali del disegno di legge di bilancio 2021 proponendo dei possibili correttivi:

**SANITÀ** - Le diverse misure riguardano in particolare il sostegno del personale medico e infermieristico, fra queste la conferma anche per l'anno 2021 di 30.000 fra medici e infermieri assunti a tempo determinato per il periodo emergenziale e il sostegno delle indennità contrattuali per queste categorie, e l'introduzione di un fondo per l'acquisto di vaccini e per altre esigenze correlate all'emergenza in corso. Viene inoltre aumentata di un miliardo di euro la dotazione del Fondo Sanitario Nazionale. -Investimenti nella sanità, essenziali per rafforzare il sistema; ma andrebbero seguite le proposte del CNEL circa la necessità di potenziare sistemi di prevenzione e i servizi di prossimità, nonché prevedere la formazione del personale necessario. Va segnalato inoltre il rifinanziamento ordinario (121 miliardi nel 2021) del Servizio Sanitario Nazionale, che però è minimo e ancora inadeguato di fronte alle necessità determinate dall'organico



insufficiente e da una condizione della sanità territoriale completamente carente e su cui dovrebbe esserci un intervento molto consistente. -

Inoltre, parte del maggior finanziamento si deve allo spostamento della Croce Rossa Italiana nel bilancio del Ministero della Salute. Sulla sanità sarebbe stato opportuno rafforzare il nostro sistema con un intervento molto più consistente, per rafforzare le strutture sul territorio in modo da constatare più efficacemente la pandemia. Previsti anche l'assunzione di medici e infermieri e l'acquisto dei vaccini anti-Covid.

Il CNEL ha in diverse occasioni richiamato l'attenzione su tali aspetti e in particolare ha osservato (OSP 388/C19 22\_04\_2020 - Audizione informale di rappresentanti del CNEL, in videoconferenza, presso gli Uffici di presidenza riuniti, integrati dai rappresentanti dei gruppi, delle Commissioni bilancio di Camera e Senato, nell'ambito dell'attività conoscitiva preliminare all'esame del Documento di economia e finanza 2020): *“Nell'immediato, sono considerate indispensabili misure di emergenza nel settore sanitario, il più direttamente esposto, del quale vanno assicurati il rafforzamento mediante inserimento di personale e mediante investimenti in infrastrutture specialistiche, allo scopo di strutturare un sistema effettivamente resiliente rispetto al verificarsi di nuovi futuri episodi epidemici.*

*Sulla cosiddetta “fase due” di rientro al lavoro, il CNEL ritiene indispensabile che la riapertura si verifichi nelle condizioni di massima sicurezza che devono essere garantite a tutti i lavoratori a qualunque titolo presenti sul luogo di lavoro, nel quadro delle garanzie contenute nel protocollo siglato da Governo e parti sociali il 14 marzo e successivamente integrato il 24 aprile” e ancora “Sul più lungo termine, non si può non evidenziare come la crisi abbia messo in evidenza le disomogeneità tra regioni, le scoperture dei presidi di primo livello, le carenze di pianificazione e coordinamento in caso di emergenze di carattere nazionale. Occorre recuperare il gap di personale e tornare ad investire su di esso, consapevoli che la qualità del lavoro è qualità dei servizi. È necessario utilizzare tutta la flessibilità che l'Unione Europea sta concedendo in materia di aiuti di Stato e nell'utilizzo dei fondi europei per rafforzare il sistema sanitario e gli investimenti in ricerca scientifica.*

*Il CNEL ritiene che lo Stato debba garantire un maggior presidio territoriale, e che si debba cogliere questa occasione per effettuare gli investimenti necessari a rafforzare il sistema sanitario nazionale, perché esso sia in grado di garantire effettivamente i livelli essenziali di assistenza e di fronteggiare in futuro eventuali nuove emergenze in condizioni di sicurezza e senza decretazioni d'urgenza. Poiché le risorse investite nell'emergenza non riallineano i finanziamenti al fabbisogno standard dopo i tagli dell'ultimo decennio, occorre potenziare l'assistenza continua con una maggiore integrazione tra medici convenzionati e servizi pubblici, sviluppando l'integrazione tra sanità e sociale, definendo i livelli essenziali dell'assistenza sociale come passo indispensabile per l'attuazione dei nuovi LEA sanitari. Occorre investire in prevenzione (rispettando il vincolo di destinazione del finanziamento al 5% del FSN) per dare al sistema la capacità di cogliere le evoluzioni epidemiologiche e riorganizzarsi.*

*“La crisi ha fatto emergere e ha acuito le fragilità del nostro sistema, evidenziando le difficoltà strutturali accumulate nell'ultimo ventennio (...) anche nel sistema di tutele per chi non ha lavoro. Le difficoltà hanno avuto forti ripercussioni sulla situazione degli*

*immigrati, in particolare coloro che prestavano attività lavorativa in nero". Il CNEL, nell'ambito dell'Organismo nazionale di coordinamento delle politiche di integrazione degli stranieri, ha recentemente approvato un ordine del giorno che sollecita Governo e Parlamento "a varare una misura di emersione a favore dei cittadini stranieri soggiornanti in Italia ma privi di un titolo di soggiorno valido, al fine di tutelarne la salute e l'igiene pubblica, in particolare nel settore dell'agricoltura. Il CNEL ritiene, anche sulla base delle richieste delle organizzazioni del settore, che la misura di emersione contribuisca a dotare il settore agricolo della manodopera necessaria per le imminenti campagne di raccolta, nel rispetto delle leggi e dei contratti collettivi di lavoro".*

(OSP 391/C19 27\_05\_2020 - Osservazioni e Proposte del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro sull'Atto C. 2500 di conversione in legge del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, recante misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali, connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19): *"Si apprezzano gli interventi previsti dal decreto per fronteggiare l'emergenza sanitaria. Tuttavia, le notevoli risorse devono essere utilizzate per rafforzare in modo strutturale il sistema, soprattutto nei punti rivelatisi più deboli, per garantire i livelli essenziali di assistenza, in specie quelli relativi all'area socio-sanitaria. Occorre garantire una rete di adeguati presidi territoriali, sviluppando in particolare, i servizi domiciliari e le necessarie strutture di prevenzione in grado di rafforzare l'aspetto preventivo della tutela sanitaria ("Occorre quindi cogliere questa occasione per investimenti che rafforzino il sistema sanitario nazionale perché sia in grado di garantire effettivamente i livelli essenziali di assistenza e di fronteggiare in futuro eventuali emergenze sanitarie in condizioni di sicurezza e non con decretazioni d'urgenza" cfr. punto B.1 delle Osservazioni e proposte del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro per la ricostruzione dopo la crisi coronavirus). Inoltre, con riferimento al MES, occorre cogliere l'occasione di avere accesso a risorse per 35-37 miliardi e costruire al più presto un Piano di rilancio del Sistema Sanitario Nazionale capace di rispondere adeguatamente all'evoluzione della domanda di salute e di sviluppo delle industrie e delle tecnologie ad esso collegate."*

FAMIGLIE - viene finanziata a partire da luglio 2021 una grande riforma per le famiglie, con l'introduzione dell'assegno unico che viene esteso anche agli autonomi e agli incapienti. L'assegno unico è da definire, ma la misura è ottima, andrà a regime da luglio con quasi 6 miliardi, e sarà un grandissimo aiuto al lavoro nella misura in cui sarà strutturato per incentivare il lavoro delle donne. Il miglior fattore che contrasta la povertà delle famiglie è la possibilità per le donne di partecipare al mercato del lavoro.

Positive sono molte delle misure sul terreno sociale: la dotazione di 5 miliardi per l'assegno universale e servizi alla famiglia (anche se solo dal 2022), il potenziamento del trasferimento agli enti locali per gli asili nido (215 milioni nel 2021) e i servizi sociali, l'aumento dei fondi per il servizio civile; mentre non condividiamo il rifinanziamento del bonus bebè: meglio che quei soldi (340 milioni) vengano dati per sostenere il sistema degli asili nido.

Rileviamo, tuttavia, l'assenza di una visione organica dei diversi interventi nell'ambito di un sistema welfare che debba mettere al centro i Livelli Essenziali

di Assistenza: in tal senso preoccupa il ritardo con cui si sta affrontando il tema dei LEP nell'ambito della riforma del rapporto tra Regioni e Stato centrale. In questo contesto segnaliamo anche l'assoluta carenza dei fondi per l'autosufficienza. Accogliamo con favore anche il prolungamento della durata del congedo di paternità.

MEZZOGIORNO - La fiscalità di vantaggio per il Sud viene portata a regime, con uno stanziamento di 13,4 miliardi nel triennio 2021-2023 e prorogato per il 2021 il credito di imposta per gli investimenti nelle Regioni del Meridione. Il CNEL ritiene che valorizzare il piano sud costituisce una storica occasione per riequilibrare i grandi divari. Tuttavia, si segnala che una massiccia opera di decontribuzione per le imprese del Sud, finanziata sempre con il RF per il 2021, dimentica che le misure redistributive sono efficaci solo se l'economia è in ripresa. Già il CNEL ha avuto modo di segnalare (OSP 385/C19 08\_04-2020 - *Osservazioni e Proposte del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro in ratifica della memoria scritta inviata alla Commissione 5 Bilancio del Senato della Repubblica, nell'ambito dell'esame del disegno di legge S.1766, di conversione in legge del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, recante misure di potenziamento del Servizio Sanitario Nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19*): "Va espressa cautela in merito allo spostamento di parte delle risorse dal Piano operativo Cultura e Turismo (finanziato dal Fondo sviluppo e coesione, attivo per l'80% in aree del Mezzogiorno) a favore dei fondi per le emergenze nei settori spettacolo e cinema e audiovisivo, non necessariamente destinati al Sud. Positiva appare la previsione di anticipi per sostenere interventi infrastrutturali finanziati dal Fondo Sviluppo e Coesione, che dovrebbe attivare circa 1 miliardo di euro per interventi nel campo delle infrastrutture nel Mezzogiorno. Il CNEL ritiene che le misure del decreto-legge possano incentivare la riprogrammazione di una notevole parte delle risorse comunitarie entro il 31 dicembre 2020, termine per impegnare le spese finanziate da risorse del ciclo di programmazione 2014-2020 soprattutto nei programmi operativi nazionali che presentano ancora un cospicuo ammontare di risorse comunitarie non impegnate (fra tutti, i PON Ricerca e innovazione, Per la scuola, Inclusione)".

CUNEO FISCALE - Il taglio del cuneo per i redditi sopra i 28.000 euro viene portato a regime.

RIFORMA FISCALE - Posticipata al 2022 vede lo stanziamento di 8 miliardi di euro annui a regime per la riforma fiscale, che comprende l'assegno unico, ai quali si aggiungeranno le risorse derivanti dalle maggiori entrate fiscali che confluiranno nell'apposito fondo "per la fedeltà fiscale". Tuttavia, riforma del fisco è unanimemente ritenuta importante per equità e per il necessario sostegno alla domanda. Per questo non andrebbe posposta al 2022 ma avviata subito, pur con la necessaria gradualità. Il CNEL ha avviato un gruppo di esperti autorevoli per fare proposte in materia coordinato da Franco Gallo e Vieri Ceriani.

La scelta di non inserire la riforma fiscale nella legge di bilancio, con la conseguenza di procrastinare lo scioglimento dei nodi politici non ci vede

favorevoli. Avremmo voluto la presenza di disposizioni che indicassero una prospettiva di **rimform fiscale impostata sul recupero e il rafforzamento della previsione costituzionale della progressività, della tassazione delle grandi ricchezze, della riduzione delle tasse per il lavoro dipendente**. Si sarebbe trattato di **una operazione necessaria, perché avrebbe realizzato una manovra redistributiva che le Parti sociali propongono da anni in favore delle fasce medie e basse del lavoro dipendente, dei pensionati e in generale delle classi medie**. La riforma fiscale sarebbe stata l'operazione potenzialmente più efficace per passare alla fase strutturale di uscita dalla pandemia, **una manovra redistributiva** potente oltre che segnale concreto in direzione di quella sostenibilità sociale alla quale si intenderebbe orientare il nuovo modello di sviluppo. La riforma annunciata è stata rinviata al 2022, ma giova sottolineare che le risorse ad essa dedicate sono talmente residuali da vanificare la futura riforma a priori. Il CNEL sottolinea che **la riforma fiscale avrebbe dovuto essere anticipata al 2021, non solo per ragioni di equità ma anche di opportunità, perché libererebbe risorse che alimenterebbero la domanda interna**. Il Fondo per la riforma fiscale, con dotazione di 2,5 miliardi per l'anno 2022 e 1,5 mld a decorrere dall'anno 2023 per finanziare i primi interventi in attuazione di una legge delega che stabilirà i principi e i criteri direttivi da seguire per realizzare una riforma del sistema tributario, non appare sufficiente per una riforma complessiva. Mancano misure per preconstituire una base di finanziamento sufficientemente ampia per la riforma fiscale. Nessuna risorsa è prevista derivare da una *spending review* nel 2021 e nel 2022 né da una revisione delle *tax expenditures*. Occorrerà quindi attendere la legge delega per capire la portata effettiva della riforma e conoscerne principi e criteri direttivi.

GIOVANI - Azzerati per tre anni i contributi per le assunzioni degli under 35 a carico delle imprese operanti su tutto il territorio nazionale. Analogamente scarseggiano gli incentivi per sostenere occupazione giovanile che non abbiano effetti limitati e legati alle dinamiche di crescita. Il Cnel denuncia la totale assenza di misure volte a rafforzare la formazione e gli istituti di transizione scuola lavoro e di imprescindibili misure di formazione continua e di riqualificazione del personale: Riqualificazione imprescindibile sia a causa della crisi sia in conseguenza dell'impatto delle nuove tecnologie sul lavoro.

MISURE DI SOSTEGNO ALL'ECONOMIA - Viene istituito un fondo da 4 miliardi di euro a sostegno dei settori maggiormente colpiti durante l'emergenza COVID. Viene prorogata la moratoria sui mutui e la possibilità di accedere alle garanzie pubbliche fornite dal Fondo Garanzia PMI e da SACE. Viene fornito un sostegno aggiuntivo alle attività di internazionalizzazione delle imprese, con uno stanziamento di 1,5 miliardi di euro. Vengono prorogate le misure a sostegno della ri-patrimonializzazione delle piccole e medie imprese.

Il Cnel sottolinea che il pagamento dei debiti Pubblici verso le imprese rappresenta un valido indiretto strumento di sostegno al rilancio delle imprese.

Sul fronte dell'industria 4.0 si prevede un'importante provvista di risorse, ma va potenziata e non solo diretta ad acquisto beni tradizionali. L'approccio alla digitalizzazione da adottare è quello delineato dall'Europa ovvero combinato col concetto di sostenibilità.

LAVORO E PREVIDENZA - In materia di lavoro, gli interventi previsti, che stanziavano fra i 5 e i 6 miliardi su giovani, donne e sud, sono condivisibili ma non configurano quell'insieme di investimenti finalizzati alla creazione di occupazione che il CNEL chiede da anni. Vengono finanziate ulteriori settimane di CIG COVID, con lo stesso meccanismo che prevede la gratuità della Cassa per chi ha registrato perdite oltre una certa soglia. Vengono prorogate le misure Ape Social e Opzione Donna. Sul piano del lavoro, sicuramente sono da segnalare le risorse per le assunzioni nella PA (ancora però parziali) e nella scuola. Ma - come segnalato dalle organizzazioni sindacali - soprattutto per il comparto dell'istruzione si tratta di risorse ancora non adeguate alle necessità. Fondo per le strutture ma non per il personale...servono fondi per assumere e formazione continua/riqualificazione del personale

Positivo è il rifinanziamento della cassa integrazione (5,3 miliardi nel 2021), di fronte al perdurare dell'emergenza.

Rappresentiamo alcune criticità legate agli incentivi al lavoro femminile: l'incentivazione è affidata nel disegno di legge in esame a misure anacronistiche, inefficaci, che trattano le donne come lavoratori poco produttivi. Anche su opzione donna, si chiede alle donne di occuparsi di welfare.

Inoltre, decontribuzione per le donne è incrementale, le imprese avranno difficoltà a calcolare quanto vale per le assunzioni future.

il CNEL richiama urgenza di provvedimenti finalizzati a sostenere la occupazione femminile e la parità di genere e ritiene che le decontribuzioni non siano di per sé sufficienti a risolvere il problema, ma debbano combinarsi con provvedimenti che promuovano la occupazione e favoriscano la condivisione dei ruoli (servizi a infanzia e assistenza anziani).

Al Riguardo il CNEL ha formulato le seguenti proposte nel proprio documento di Osservazioni e proposte n. 400, del 30 settembre 2020:

*"- gli asili nido raggiungano una copertura fino al 60% dei posti nei prossimi 5 anni, colmando i divari territoriali e qualitativi.*

*- copertura 100% scuola dell'infanzia per tutti e su tutto il territorio nazionale;*

*- si aumenti il tempo nella scuola primaria, raddoppiando il tempo pieno previo inserimento ove manca, e garantendo servizi mensa di qualità e sostenibili per tutte le famiglie e il ripensando gli spazi, per garantire un tempo di qualità ai bambini.*

*- rafforzare le infrastrutture territoriali socioassistenziali, in particolare di assistenza agli anziani e ai disabili e tutte le fragilità, a partire dall'assistenza domiciliare sociosanitaria integrata, e l'housing sociale.*

*È necessario realizzare interventi strutturali in grado di migliorare il nostro mercato del lavoro. In particolare, ed è opportuno precisare che le azioni debbano essere orientate a favore di tutte le donne, indipendentemente da altre situazioni (disabili, immigrate, giovani, meridionali, ecc.). Occorre, quindi, aumentare occupazione attraverso incentivi, supporto all'imprenditoria femminile e creazione di lavoro attraverso investimenti pubblici e piano di assunzioni nei servizi pubblici. Investimenti, quindi, per creare lavoro, in particolare rafforzando i servizi di welfare e di cura e in generale i servizi pubblici. Occorre un piano di occupazione pubblica finalizzato a compensare il turn over elevatissimo nei prossimi anni e a rafforzare e qualificare le reti pubbliche.*

*Anche sul versante del sostegno alle imprese occorre rafforzare gli incentivi per l'imprenditoria femminile e per l'occupazione femminile soprattutto nei settori green e in generale nell'economia circolare, in agricoltura, in turismo e cultura. È condivisibile la proposta di un Fondo dedicato alle imprese femminili nell'ambito del Fondo di Garanzia, lo strumento istituito dal Ministero per lo sviluppo economico.*

*- Infine, è correlato a questi obiettivi il tema della conoscenza e dell'alta formazione. L'obiettivo del rafforzamento del nostro sistema di istruzione e formazione è generale e imprescindibile. Oltre a ciò, occorre favorire la riqualificazione e la formazione permanente in relazione ai processi di digitalizzazione e transizione green, è necessario rafforzare gli strumenti che favoriscano l'innalzamento del numero di laureate, in particolare in alcuni settori. Sarebbe per esempio utile fissare una quota di borse di studio e di dottorati "rosa", con particolare riferimento ai settori STEM. Tuttavia, è opportuno considerare che non è il basso numero di laureate in queste discipline - così come non è la "bassa qualificazione" delle donne in generale - ad impedirne la collocazione lavorativa, bensì un insieme di condizioni che portano le donne a trovare all'estero quella occupazione che qui viene negata per pregiudizi e stereotipi anche di tipo culturale.*

*Vi sono poi alcuni interventi di sistema che riteniamo necessari per costruire una Strategia complessiva.*

*- In primo luogo, occorre incidere sui congedi. E' necessario estendere i congedi parentali, prevedendone una copertura retributiva almeno pari al 50%, e innalzare decisamente il congedo obbligatorio per il padre e computare tutti i periodi di congedo per maternità, parentali e di assistenza come utili ai fini del calcolo dei premi di produttività e prevedendone la copertura contributiva;*

*- Lavoro significa affrontare anche la qualità del lavoro. La precarietà riguarda soprattutto le donne, sostenere il contrasto al divario salariale di genere significa anche qualificare il lavoro. Ciò significa non solo eliminare alcune forme di rapporto di lavoro precario, ma anche affrontare il tema del lavoro segregante, sommerso e nero, come quello spesso svolto dalle lavoratrici immigrate, e del fenomeno del part time involontario. In particolare, se uno degli obiettivi è una maggior partecipazione delle donne al mondo del lavoro e l'aumento dell'occupazione, uno dei temi che poniamo è il condizionamento degli interventi e dei sostegni al lavoro qualificato: ciò significa rivedere e condizionare la pletora di sussidi in questa direzione, incluse le forme di sostegno all'occupazione che si annunciano o che sono collocate negli interventi.*

- L'altra questione centrale è quella relativa all'organizzazione del lavoro, ad azioni per incidere su tempi e modalità della prestazione lavorativa: è fondamentale puntare su servizi di qualità ma i servizi da soli, anche i migliori, non sono sufficienti, essendo altrettanto importante che lavoratori e lavoratrici dispongano di maggiori gradi di libertà nella gestione del loro tempo, al fine di migliorare l'organizzazione familiare e facilitare la condivisione del lavoro di cura. Lo strumento deve essere la contrattazione collettiva nazionale (oltre che aziendale e territoriale) per identificare strumenti condivisi di conciliazione tempi di vita – tempi di lavoro, a partire dalla regolazione contrattuale del lavoro agile. È necessario incentivare la contrattazione di secondo livello a supporto degli strumenti di conciliazione vita-lavoro, ivi compreso il lavoro agile, in modo da neutralizzarne le criticità e massimizzarne le potenzialità in termini di buona flessibilità. Non si tratta soltanto di individuare risposte alle esigenze delle donne lavoratrici, ma di lavorare su quelli che sono elementi centrali del nostro modello di vita per il benessere sociale. Ciò che fa bene alle donne fa bene a tutto il Paese.

- È necessario potenziare la strumentazione volta a monitorare la presenza femminile nei contesti aziendali, fra tutti il rapporto sulla situazione del personale;

- Sul versante fiscale occorre prevedere interventi di riduzione dell'Iva sui prodotti per l'assistenza all'infanzia, ai familiari disabili e alla terza età e di aumento dei massimali per le detrazioni delle spese destinate alle stesse finalità, come pure quelli volti ad agevolare gli interventi di recupero delle infrastrutture da destinare a servizi per l'infanzia presso le aziende e gli organismi di terzo settore;

- Infine, è importante sviluppare il bilancio di genere a livello sia di amministrazioni centrali che di governi locali, di raccordo con l'applicazione di indicatori locali di benessere equo e sostenibile (BES)".

Quanto alle politiche attive e agli ammortizzatori, andrebbero rafforzate le prime e i nessi fra i due sistemi e andrebbe effettuata un'analisi sul il funzionamento e sull'impatto della legislazione di emergenza soli ammortizzatori per trarne spunto per verificare e correggere le diseguaglianze fra lavoratori aumentate nel corso della pandemia e per approntare una riforma degli ammortizzatori che risponda alle nuove esigenze dei lavoratori e delle imprese.

Altro nodo irrisolto è quello rafforzamento delle risorse per la contrattazione collettiva nel pubblico impiego.

TRASPORTI PUBBLICI – Vengono incrementate le risorse per il trasporto pubblico locale, in particolare modo quello scolastico. Si notano diversi interventi di ristoro ad hoc per poche grandi imprese, ad esempio nei trasporti, mentre non vengono inseriti incrementi di rilievo nella dotazione del Fondo nazionale dei trasporti e miglioramenti significativi per il trasporto pubblico locale (TPL). La preminenza del TPL con investimenti adeguati ad aumentare la qualità e la quantità di mezzi di trasporto pubblico locale migliorerebbe la sicurezza e la produttività dell'intero sistema, oltre a ridurre il ricorso al trasporto privato. Ricordiamo come l'impossibilità di far circolare autobus e metropolitane in condizioni di non sovraffollamento abbia contribuito alla chiusura di settori



come quello l'istruzione e abbia rappresentato un fattore di rischio per i contagi durante la pandemia.

**INFRASTRUTTURE:** Il disegno di legge prevede un fondo minimo di 50 mld sino al 2035, ossia circa 3 mld in media l'anno per quindici anni, già ripartito fra i ministeri. La quota più cospicua è assegnata al Ministero della difesa (12,7 mld), poi alle infrastrutture (6,9 mld). A tali importi bisogna aggiungere 4,6 mld per la perequazione infrastrutturale (destinati in gran parte al Mezzogiorno) e 600 milioni destinati alle Province per la manutenzione e messa in sicurezza di ponti e viadotti.

Positivo il fatto che sull'ambiente – pure nella vaghezza e insufficienza di diverse misure – ci sia il raddoppio delle risorse per il programma per lo sviluppo sostenibile (460 milioni in tre anni) e ci siano fondi (200 milioni) per la messa in sicurezza di ponti e viadotti e una riduzione di quasi il 40% di nuovi progetti stradali e autostradali.

**SCUOLA, UNIVERSITÀ E CULTURA** - Viene finanziata con 1,2 miliardi di euro a regime l'assunzione di 25.000 insegnanti di sostegno e vengono stanziati 1,5 miliardi di euro per l'edilizia scolastica. È previsto un contributo di 500 milioni di euro l'anno per il diritto allo studio e sono stanziati 500 milioni di euro l'anno per il settore universitario. Sono destinati 2,4 miliardi all'edilizia universitaria e ai progetti di ricerca. Vengono inoltre destinati 600 milioni di euro all'anno per sostenere l'occupazione nei settori del cinema e della cultura. Ci sono pochi fondi per la ricerca (solo 65 milioni) e pochi fondi per l'università (il FFO aumenta di solo 165 milioni) e il diritto allo studio. In questo modo non si recuperano i ritardi drammatici rispetto agli altri Paesi europei. La spesa corrente per la scuola aumenta solo di 300 milioni, un importo assolutamente insufficiente. Ricordiamo inoltre che i 700 milioni di euro per le scuole private e le università non statali rappresentano il doppio di quanto si spende per l'offerta formativa e per il diritto allo studio nelle università, e poco meno delle risorse utilizzate per mettere in sicurezza scuole e università pubbliche (mentre sappiamo che quasi 10mila scuole italiane non rispettano le più importanti normative in materia di sicurezza). In materia di scuola/istruzione, si apprezza la scelta di finalizzare le assunzioni per il sostegno, che è un grande tema sociale, ma nel disegno di legge manca la soluzione all'annoso tema della carenza di personale, che rende utopistico il ritorno alla didattica in presenza e manca, soprattutto e come già detto rispetto alle misure rivolte ai giovani, un investimento in misure di apprendimento permanente necessarie per una riqualificazione del personale derivante sia dalla pandemia sia dal progresso tecnologico in corso da decenni.

### 3. DESCRIZIONE ARTICOLATO PER TEMATICHE

Il provvedimento si compone di due sezioni, la seconda delle quali dedicata agli stati di previsione. La sezione I è strutturata in tre parti: la prima a sua volta articolata in XV titoli, e la seconda, relativa alle disposizioni in materia di entrate, composta di cinque titoli. La parte terza del disegno di legge, titulata "Fondi", prevede all'articolo 206 l'istituzione, nello stato di previsione del

Ministero dell'economia e delle finanze, di un Fondo destinato a consentire la tempestiva applicazione delle misure di sostegno alle attività produttive colpite dalle misure di contenimento dovute all'emergenza. Tale Fondo, dotato di 4 miliardi, sarà ripartito con dPCM, su proposta del ministro dell'economia e delle finanze e di concerto con i ministri interessati, allo scopo di rifinanziare per l'anno 2021 le misure di sostegno economico-finanziario adottate nel corso del 2020.

**Il titolo II, che apporta misure finalizzate a ridurre la pressione fiscale e contributiva**, si sviluppa in nove articoli. L'articolo 2, al fine di dare attuazione a interventi di riforma del sistema fiscale, istituisce, nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, un Fondo (con una dotazione di 8.000 milioni di euro per l'anno 2022 e 7.000 milioni di euro a decorrere dall'anno 2023), destinando, a decorrere dal 2022, una quota parte dello stanziamento (non inferiore a 5.000 milioni di euro e non superiore a 6.000 milioni di euro) all'assegno universale e servizi alla famiglia. I menzionati interventi sono disposti con appositi provvedimenti normativi, a valere sulle risorse del Fondo. Il comma seguente dispone che, fermo restando il rispetto degli obiettivi programmatici di finanza pubblica, al citato fondo sono destinate altresì (a decorrere dal 2022) risorse stimate come maggiori entrate permanenti derivanti dal miglioramento dell'adempimento spontaneo (rilevate nell'«Aggiornamento della Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva», redatta ai sensi del decreto legislativo 24 settembre 2015 n. 160), calcolate secondo le modalità indicate dal comma 3 e indicate nella Nota di aggiornamento al documento di economia e finanza, rispetto alle previsioni tendenziali formulate per il Documento di economia e finanza. Il comma 5 abroga i commi da 431 a 435 della legge di stabilità 2014 (n. 147/2013) recanti l'istituzione e la disciplina del «Fondo per la riduzione della pressione fiscale». Il comma 6 incrementa di 3.012,1 milioni di euro per l'anno 2021, il fondo assegno universale e servizi alla famiglia, di cui all'articolo 1, comma 339, della legge 27 dicembre 2019, n. 160.

L'articolo 3 prevede la stabilizzazione dall'anno d'imposta 2021 della misura agevolativa (prevista dall'articolo 2 del decreto-legge 3/2020) dell'ulteriore detrazione per redditi di lavoro dipendente. Riduce a tale scopo lo stanziamento del «Fondo per la riduzione del carico fiscale sui lavoratori dipendenti» di cui al comma 7 dell'articolo 1 della legge n. 160/2019 (di 1.150 milioni di euro nell'anno 2021 e di 1.426 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2022). La RT indica che l'analisi degli effetti sul gettito è stata effettuata mediante il modello di micro-simulazione Irpef basato sui dati delle dichiarazioni dei redditi presentate nel 2019. Sulla base di tali elaborazioni si stima una variazione di gettito Irpef, di competenza annua, di circa -3.299,8 milioni di euro e una variazione di addizionale regionale e comunale rispettivamente pari a -9 e -3,4 milioni di euro. In termini di indebitamento netto, considerati i criteri di contabilità nazionale, la stessa RT quantifica, a partire dall'anno 2021, un onere di -3.299,8 milioni di euro.

La disposizione recata dall'articolo 4, al fine di promuovere l'occupazione giovanile stabile, prevede, al comma 1, l'esonero contributivo nella misura del 100% per un periodo massimo di trentasei mesi, nel limite massimo di importo pari a 6.000 euro annui, per le nuove assunzioni a tempo indeterminato e per le trasformazioni dei contratti a tempo determinato in contratti a tempo indeterminato effettuate nel biennio 2021-2022, con riferimento ai soggetti che alla data della prima assunzione incentivata ai sensi del presente articolo non abbiano compiuto il trentaseiesimo anno di età. La RT rileva che per tali lavoratori l'importo medio di sgravio è stato pari a circa 2.700 euro e pertanto ipotizzando lo sgravio al tetto su base annua pari a 6.000 euro si stima un maggior onere annuo di sgravio contributivo pro-capite pari a circa 3.300 euro (circa 254 euro su base mensile). Resta ferma l'aliquota di computo delle prestazioni pensionistiche. Il comma successivo dispone che l'esonero è riconosciuto per un periodo massimo di quarantotto mesi ai datori di lavoro privati che effettuino assunzioni in una sede o unità produttiva ubicata nelle seguenti regioni: Abruzzo, Molise, Campania, Basilicata, Sicilia, Puglia, Calabria e Sardegna. Il comma 3 dispone l'esonero contributivo spetta ai datori di lavoro che non abbiano proceduto nei sei mesi precedenti l'assunzione, né procedano nei nove mesi successivi alla stessa, a licenziamenti individuali per giustificato motivo oggettivo ovvero a licenziamenti collettivi nei confronti di lavoratori inquadrati con la medesima qualifica nella stessa unità produttiva. Il comma 4 esclude dal campo di applicazione della norma in esame le prosecuzioni di contratto di apprendistato e le assunzioni di studenti che hanno svolto presso il medesimo datore attività di alternanza scuola-lavoro o attività di apprendistato. L'ultimo comma precisa che il beneficio previsto al presente articolo è concesso ai sensi della sezione 3.1 della Comunicazione della Commissione europea recante un «Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19» e nei limiti ed alle condizioni di cui alla medesima Comunicazione nonché che l'efficacia delle disposizioni del presente articolo è subordinata, ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, all'autorizzazione della Commissione europea.

L'articolo 5 riconosce, in via sperimentale, l'esonero contributivo nella misura del 100 per cento per le assunzioni di lavoratrici donne nel biennio 2021-2022, nel limite massimo di importo pari a 6.000 euro annui. Tali assunzioni devono comportare un incremento occupazionale netto, calcolato sulla base della differenza tra il numero dei lavoratori rilevato in ciascun mese ed il numero dei lavoratori mediamente occupati nei dodici mesi precedenti. I dipendenti con contratto di lavoro a tempo parziale sono ponderati in base al rapporto tra le ore pattuite e l'orario normale di lavoro dei lavoratori a tempo pieno. Il beneficio per il datore si concretizza nella riduzione dell'aliquota contributiva a suo carico nella misura del 50%, per un periodo variabile a seconda del tipo di contratto stipulato. Nel dettaglio, l'agevolazione sarà per 12 mesi, in caso di assunzione con contratto a tempo determinato; 18 mesi, in caso di assunzione con contratto

a tempo indeterminato; 18 mesi complessivi, in caso di assunzione con contratto a tempo determinato trasformato in contratto a tempo indeterminato. Anche l'efficacia delle disposizioni del presente articolo, come il precedente, è subordinata all'autorizzazione da parte della Commissione europea.

La norma successiva (articolo 6) riguarda l'esonero contributivo per i giovani coltivatori diretti e gli imprenditori agricoli. La proposta dispone la proroga per l'anno 2021 della previsione contenuta nella legge di bilancio per il 2020 (n. 160/2019) che stabilisce, ferma restando l'aliquota di computo delle prestazioni pensionistiche e per un periodo massimo di 24 mesi, l'esonero dal versamento del 100 per cento dell'accredito contributivo presso l'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti, con riferimento alle nuove iscrizioni nella previdenza agricola dei coltivatori diretti e degli imprenditori agricoli professionali (IAP, di cui all'articolo 1 del decreto legislativo 99/2004), con età inferiore a quarant'anni. L'esonero contributivo in esame non è cumulabile con altri sgravi previsti dalla normativa vigente.

L'articolo 7 del disegno di legge in esame riguarda l'esonero contributivo nel settore sportivo dilettantistico. La riforma del lavoro sportivo (in corso di approvazione) contempla una disciplina transitoria che applica in modo gradualistico i nuovi oneri previdenziali nel settore dilettantistico. Al comma 1, si prevede che: a) per i lavoratori, iscritti alla gestione separata INPS, che risultino assicurati presso altre forme obbligatorie, una aliquota contributiva pensionistica e la relativa aliquota contributiva per il computo delle prestazioni pensionistiche è stabilita in misura pari al 10 per cento; b) per i lavoratori titolari di contratti di collaborazione coordinata e continuativa o che svolgono prestazioni autonome occasionali, iscritti alla gestione separata, che non risultino assicurati presso altre forme obbligatorie, l'aliquota contributiva pensionistica e la relativa aliquota contributiva per il computo delle prestazioni pensionistiche è stabilita al 20 per cento per l'anno 2021, in misura pari al 24 per cento per l'anno 2022, al 30 per cento per l'anno 2023, al 33 per cento per l'anno 2024; c) per i lavoratori che svolgono prestazioni autonome, iscritti alla gestione separata, che non risultino assicurati presso altre forme obbligatorie, l'aliquota contributiva pensionistica e la relativa aliquota contributiva per il computo delle prestazioni pensionistiche è stabilita in misura pari al 15 per cento per l'anno 2021, al 20 per cento per l'anno 2022, al 22 per cento per l'anno 2023, al 25 per cento per l'anno 2024. La norma dispone l'istituzione, nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, di un apposito fondo, con una dotazione di 50 milioni di euro per l'anno 2021 e 50 milioni di euro per l'anno 2022 al fine di garantire la sostenibilità della riforma del lavoro sportivo in fase di prima applicazione. Il comma 2 prevede che l'esonero di cui al presente articolo è cumulabile con altri esoneri o riduzioni delle aliquote di finanziamento previsti dalla normativa vigente, nei limiti della contribuzione previdenziale dovuta.

L'articolo 8 dispone che, con riferimento all'anno d'imposta 2021, non concorrano alla formazione della base imponibile ai fini dell'imposta sul reddito delle

persone fisiche (Irpef), e delle relative addizionali, i redditi dominicali e agrari relativi a terreni dichiarati dai coltivatori diretti e dagli imprenditori agricoli professionali (come individuati dall'articolo 1, d.lgs. n. 99 del 2004) iscritti nella previdenza agricola. L'esenzione (già prevista con riferimento agli anni di imposta 2017, 2018 e 2019) è stata prorogata al 2020 dall'ultima legge di bilancio, nella misura del 50 per cento per l'anno 2021. La presente disposizione estende al 100 per cento la predetta esenzione.

L'articolo 9 apporta modifiche alla disciplina dei ristorni nelle società cooperative, le somme ripartite tra i soci sotto forma di restituzione di una parte del prezzo dei beni e servizi acquistati o di maggiore compenso per i conferimenti effettuati. Essi costituiscono la forma caratteristica di attribuzione del vantaggio mutualistico (rappresentando una forma di destinazione degli utili propria di questa forma societaria) e sono attribuiti ai soci in proporzione agli scambi mutualistici intrattenuti con la cooperativa nel corso dell'esercizio e costituiscono un'integrazione dei redditi già corrisposti al socio (cooperative di lavoro, di produttori) o la restituzione di una parte dei costi sostenuti dal socio (cooperative di consumo). L'articolo 6, comma 2, del decreto-legge 15 aprile 2002, n. 63 (convertito dalla legge 15 giugno 2002, n. 112), prevede che le somme a titolo di ristorno in favore dei soci, che sono destinate ad aumento del capitale sociale delle società cooperative, non concorrono a formare il reddito imponibile ai fini delle imposte sui redditi e il valore della produzione netta dei soci. Le stesse somme, se imponibili al momento della loro attribuzione ad aumento della quota del capitale sociale detenuta dai soci, sono assoggettate a ritenuta a titolo d'imposta, nella misura del 26 per cento, nei confronti dei soci-persone fisiche all'atto del relativo rimborso.

La norma in esame prevede che, sui ristorni attribuiti ad aumento del capitale sociale delle società cooperative, riferibili a soci-persone fisiche (che detengono partecipazioni non qualificate al di fuori dell'attività d'impresa), la cooperativa ha la facoltà di applicare, previa delibera assembleare, la ritenuta del 12,50 per cento a titolo d'imposta, all'atto dell'attribuzione di tali somme a capitale sociale. La disposizione, dunque, riduce l'aliquota di imposizione per il socio dal 26 per cento al 12,5 per cento ma consente di anticipare il momento della tassazione dei ristorni all'atto dell'attribuzione al capitale sociale piuttosto che al rimborso dello stesso. Da tale misura sono esclusi i soci-persone fisiche che detengono la partecipazione nell'ambito dell'attività d'impresa, nonché i detentori di partecipazioni qualificate.

L'articolo 10 è volto ad attenuare il carico fiscale gravante sugli utili percepiti dagli enti non commerciali che, attualmente, concorrono in misura integrale alla formazione del reddito complessivo imponibile ai fini dell'imposta sul reddito delle società (IRES), prevedendo l'esclusione dalla formazione del reddito complessivo degli utili percepiti dagli enti non commerciali, nella misura del 50 per cento, a decorrere dall'esercizio in corso al 1° gennaio 2021. L'agevolazione, concessa al fine di valorizzare il ruolo sussidiario svolto dagli enti non profit,

pertanto, è subordinata ad alcune condizioni: gli enti non commerciali devono esercitare, senza scopo di lucro, in via esclusiva o principale, una o più attività di interesse generale per il perseguimento di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale; il comma 2 individua i settori nei quali devono essere svolte tali attività; il comma 3 impone ai beneficiari dell'agevolazione di destinare il relativo risparmio d'imposta al finanziamento delle attività di interesse generale indicate dai commi precedenti. L'importo non ancora erogato deve essere accantonato in una riserva indivisibile e non distribuibile per tutta la durata dell'ente. Sono esclusi dall'agevolazione gli utili derivanti dalla partecipazione in imprese o enti residenti o localizzati in Stati o territori a regime fiscale privilegiato di cui all'art. 47-bis, comma 1, del testo unico delle imposte sui redditi. Il comma 4 stabilisce, infine, che le fondazioni di cui al decreto legislativo 17 maggio 1999, n. 153 destinano l'imposta sul reddito non dovuta in applicazione della disposizione di cui al comma 1 al finanziamento delle attività di interesse generale ivi indicate, accantonandola in un apposito fondo destinato all'attività istituzionale. Per la stima degli effetti di gettito sono stati utilizzati i dati delle dichiarazioni dei redditi 2019, anno di imposta 2018, degli Enti non Commerciali, nella RT si rileva che la minore quota imponibile complessiva con una detassazione al 50%, si stima pari a 743,2 milioni di euro. Al fine di limitare la detassazione ai soli enti non commerciali che esercitano, senza scopo di lucro, in via esclusiva o principale una o più attività di interesse generale per il perseguimento di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, sono state analizzate in prima battuta le nature giuridiche dei soggetti coinvolti selezionando quelle più rispondenti alle finalità di cui sopra, ottenendo una minore quota imponibile per circa 93,2 milioni di euro. Non ritenendo esaustiva tale selezione si è ritenuto prudentiale considerare un'ulteriore quota pari alla metà degli utili rimanenti, per una minore quota imponibile di circa 325 milioni di euro. Complessivamente con detassazione al 50% la minore quota imponibile sarebbe pari a circa 418,2 milioni di euro con una perdita di gettito annua stimata in circa 50,2 milioni di euro.

Il titolo III è dedicato a sedici articoli che riguardano **la crescita e gli investimenti**. I commi 1 e 2 dell'articolo 11 stabiliscono i criteri di cofinanziamento a valere per il prossimo ciclo di programmazione (2021/27) per i seguenti fondi europei: Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), Fondo Sociale Europeo PLUS (FSE), Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), Fondo europeo per gli affari marittimi e per la pesca (FEAMP). Il cofinanziamento della quota nazionale pubblica è assicurato con risorse a carico dello Stato, che opera per mezzo del Fondo di Rotazione di cui alla Legge n. 183/1987, e per la restante parte con risorse a carico dei bilanci delle Regioni, Province Autonome e degli eventuali altri Organismi pubblici partecipanti ai programmi. L'intervento complessivo massimo del Fondo di Rotazione di cui alla legge 16 aprile 1987, n. 183, in forza dei suddetti criteri, è stimato in relazione al ciclo 2021/2027, in 2 miliardi per il 2021, 2,5 miliardi di euro per il 2022, 4,624 miliardi di euro per il 2023, 5 miliardi per ciascuno degli anni dal 2024 al 2027, 3,3 miliardi per ciascuno degli anni 2028 e 2029 e 3,276 miliardi per l'anno 2030.

Nella Relazione Illustrativa si informa che il negoziato sul pacchetto legislativo per la programmazione 2021-2027 è in fase avanzata e che la Presidenza Croata della UE ha conseguito progressi sostanziali nell'iter legislativo di approvazione delle proposte presentate dalla Commissione: in particolare sulla Bozza di "Regolamento recante Disposizioni Comuni sui Fondi della programmazione 2021-27" è stato raggiunto l'accordo al livello tecnico su molte delle disposizioni; sugli schemi di Regolamenti FESR/Fondo di Coesione, FSE Plus, Cooperazione Territoriale Europea prosegue il confronto tecnico. Risulta altresì avviato il percorso di definizione dell'Accordo di Partenariato tra lo Stato italiano e la Commissione Europea, documento strategico che fissa gli obiettivi dei Fondi Europei per il nuovo ciclo di programmazione, nonché la struttura e funzionamento dei sistemi di gestione controllo da applicare ai Fondi medesimi. In relazione all'imminente avvio delle attività del nuovo periodo di programmazione è opportuno adottare le norme necessarie per:

- pianificare le risorse a carico del bilancio dello Stato per il cofinanziamento dei programmi comunitari;
- garantire il finanziamento dei programmi complementari che saranno disciplinati dall'Accordo di Partenariato;
- garantire il monitoraggio dei programmi.

Il comma 2 si applica ai Programmi Operativi Regionali e stabilisce la misura massima dell'intervento del Fondo di Rotazione di cui alla citata legge 16 aprile 1987, n. 183, pari al 70 per cento della quota nazionale pubblica, mentre il restante 30 per cento fa carico ai bilanci delle Regioni. Le Autorità competenti per i programmi operativi finanziati dai fondi suddetti, pertanto dovranno attenersi a tali criteri in sede di redazione dei programmi e, in particolare, di definizione dei relativi piani finanziari. Specifica che il CIPE, con apposita Delibera - una volta che sono stati approvati i provvedimenti fondamentali ai fini della definizione delle risorse dell'Unione Europea per l'Italia a titolo dei Fondi Strutturali, del FEASR e del FEAMP, per il periodo 2021-27, ossia il Quadro Finanziario Pluriennale e l'Accordo di Partenariato - provveda a definire l'onere a carico del Fondo di Rotazione.

Il comma 3 dispone che gli interventi a titolarità delle Amministrazioni Centrali dello Stato saranno cofinanziati integralmente con risorse del Fondo di Rotazione. Parimenti per gli oneri relativi alla quota di cofinanziamento nazionale programmi dell'obiettivo di cooperazione territoriale europea di cui la Repubblica italiana è partner ufficiale, dei programmi dello Strumento di vicinato, sviluppo e cooperazione internazionale e dei programmi di assistenza alla preadesione con autorità di gestione italiana sono a carico del Fondo di rotazione.

Il comma 4 consente di finanziare, con risorse a carico del Fondo di Rotazione, "interventi complementari" rispetto ai programmi cofinanziati dai Fondi strutturali, ossia interventi aventi medesime finalità dei programmi finanziati

dall'Unione Europea, ma finanziati esclusivamente con risorse "nazionali". Tali interventi saranno contemplati nell'ambito della Programmazione strategica a valere sul ciclo di programmazione 2014-20 che sarà concertata tra lo Stato italiano e le Autorità Europee per mezzo dell'Accordo di Partenariato. La norma prevede, altresì, la facoltà per le Regioni e Province Autonome di Trento e Bolzano di concorrere al finanziamento di tali interventi complementari in modo da massimizzare le risorse a disposizione degli stessi. Nei commi 5 e 6 si prevede che il Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato - IGIT, sviluppa e rende disponibile per le amministrazioni responsabili un apposito sistema informatico per il supporto nelle fasi di gestione, monitoraggio, rendicontazione e controllo dei programmi ed interventi cofinanziati. Gli oneri finanziari derivanti dalla realizzazione del sistema informatico (comma 6) per il supporto nelle fasi di gestione, monitoraggio, rendicontazione e controllo dei programmi ed interventi cofinanziati per il nuovo periodo di programmazione comunitaria, per le finalità previste dalla norma, sono valutati in 10 milioni di euro e saranno a carico delle disponibilità finanziarie per l'informatica del Dipartimento stesso.

A tal proposito, in continuità con i precedenti periodi di programmazione comunitaria, la norma conferma anche per il ciclo 2021-2027, il ruolo del Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato - IGRUE quale Amministrazione competente ad assicurare il monitoraggio degli interventi, compresi gli interventi complementari finanziati dal Fondo di rotazione della legge n. 183/1987, ai sensi del comma 4 del presente articolo

Infine, il comma 7 prevede che all'onere derivante dalla norma si fa fronte con le risorse già stanziare per il rifinanziamento del Programma complementare di azione e coesione per la Governance dei Sistemi di Gestione e controllo 2014-2020 a titolarità del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato con la legge 160/2019 (legge di bilancio 2020) su apposito piano gestionale (capitolo 7493) dello stato di previsione del MEF.

L'articolo 12 proroga, per l'anno 2021, le detrazioni spettanti per le spese sostenute per interventi di riqualificazione energetica (comprese quelle per l'acquisto e posa in opera di micro-cogeneratori in sostituzione di impianti esistenti), nonché per interventi di ristrutturazione edilizia e per l'acquisto di mobili di arredo e di grandi elettrodomestici a basso consumo energetico finalizzati all'arredo dell'immobile ristrutturato. Il comma 2 dispone la proroga per l'anno 2021 delle detrazioni spettanti per gli interventi finalizzati al recupero o restauro della facciata esterna degli edifici esistenti (cosiddetto bonus facciate).

La norma successiva (articolo 13) dispone la proroga per l'anno 2021 delle detrazioni spettanti per gli interventi per gli interventi di sistemazione a verde di aree scoperte private di edifici esistenti, unità immobiliari, pertinenze o recinzioni, impianti di irrigazione e realizzazione di pozzi nonché di realizzazione di coperture a verde e di giardini pensili (cosiddetto bonus verde).



L'articolo 14 incrementa la dotazione del fondo per la crescita sostenibile, demandando a un decreto del Ministro dello sviluppo economico la ripartizione delle risorse tra gli interventi da attuare nei casi di situazioni di crisi industriali complesse derivanti da una crisi di una o più imprese di grande o media dimensione con effetti sull'indotto o da un grave crisi di uno specifico settore industriale con elevata specializzazione nel territorio e gli altri interventi volti a fronteggiare crisi industriali che presentano, comunque, un impatto significativo sullo sviluppo dei territori e sull'occupazione.

L'articolo 15 introduce, nell'ambito di operatività dello strumento agevolativo dei contratti di sviluppo specifiche disposizioni finalizzate a sostenere il settore turistico facilitando, per determinate categorie di investimenti, l'accesso allo strumento agevolativo e l'integrazione settoriale. Nello specifico, a normativa vigente, i programmi di sviluppo turistici devono prevedere spese ammissibili non inferiori a 20 milioni di euro (di cui almeno 5 milioni di euro relativi agli investimenti del soggetto proponente il programma). Poiché tale soglia, di importo elevato, può rappresentare tuttavia un ostacolo all'accesso per le imprese (che non sono in grado di sviluppare la dimensione finanziaria minima attualmente prevista per l'accesso), la norma prevede, limitatamente alle aree interne del Paese, che la soglia di accesso venga abbassata a 7,5 milioni di euro (3 milioni di euro per il programma del soggetto proponente), importo coincidente con quello attualmente previsto per i programmi del settore della trasformazione e commercializzazione di prodotti agricoli. La norma prevede, altresì, la possibilità di associare ai programmi inerenti alla trasformazione e commercializzazione di prodotti agricoli programmi di investimento di natura turistica connessi alla fruizione e alla promozione dei luoghi di trasformazione. I Contratti di sviluppo operano mediante una procedura valutativa a sportello e sono gestiti, ai sensi della citata norma istitutiva, dall'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A. - Invitalia. Al fine di garantire piena operatività alle previsioni recate dal comma 1, la norma prevede, al comma 3, un'autorizzazione di spesa di complessivi 300 milioni di euro (100 milioni per ciascuno degli anni 2021, 2022 e 2023).

La proposta di modifica normativa recata dall'articolo 16 è volta a variare l'attuale meccanismo di funzionamento della misura "Beni strumentali - Nuova Sabatini". Essa costituisce uno dei principali strumenti agevolativi nazionali e persegue l'obiettivo di rafforzare il sistema produttivo e competitivo delle micro, piccole e medie imprese (PMI), attraverso il sostegno per l'acquisto, o acquisizione in *leasing*, di beni materiali (macchinari, impianti, beni strumentali d'impresa, attrezzature nuovi di fabbrica e hardware) o immateriali (software e tecnologie digitali) ad uso produttivo. In particolare, a fronte della concessione di un finanziamento ordinario (bancario o in *leasing*) per la realizzazione di un programma di investimento, il Ministero dello sviluppo economico (di seguito, Ministero) concede un contributo in conto impianti parametrato agli interessi previsti dal finanziamento. La proposta di modifica normativa in questione è volta a variare l'attuale meccanismo di funzionamento della misura - che

prevede la ripartizione su 6 annualità delle agevolazioni (10 per cento il primo anno, 20 per cento dal secondo al quinto anno e 10 per cento il sesto anno) – estendendo a tutte le iniziative l'erogazione in un'unica soluzione (ad oggi prevista per le sole domande con finanziamento di importo non superiore a euro 200.000,00). L'eliminazione della predetta soglia del finanziamento deliberato dalle banche e dagli intermediari finanziari, consentendo l'erogazione del contributo in un'unica soluzione in favore di tutte le PMI beneficiarie indipendentemente dall'importo del finanziamento, costituisce un importante intervento semplificativo, con evidenti vantaggi: sia in termini di efficienza, efficacia, economicità e rapidità nella gestione dello strumento sia per le imprese beneficiarie che potranno introitare l'intero contributo riconosciuto subito dopo l'avvenuta realizzazione dell'investimento, senza dover attendere, per l'incasso della totalità del contributo, il lungo arco temporale di sei anni.

La proposta di modifica in oggetto, peraltro, si inserisce nel solco già segnato dal legislatore che è già intervenuto, a più riprese, disponendo deroghe alla iniziale regola di erogazione in sei quote annuali del contributo. Infatti, l'articolo 20, comma 1, lettera *b*), del decreto-legge del 30 aprile 2019 n. 34 (*Decreto Crescita*) ha previsto l'erogazione in un'unica quota del contributo per le domande caratterizzate da un importo del finanziamento deliberato non superiore a euro 100.000,00, successivamente, il citato articolo 39, comma 1 del *Decreto Semplificazioni* ha innalzato tale soglia a euro 200.000,00. I fabbisogni finanziari sottesi alla disposizione in esame relativi agli anni 2021-2023, sono stimati nella RT in complessivi euro 1.449.000.000,00. Nello specifico, sulla base degli assunti e delle ipotesi di operatività della misura sotto riportati e dell'andamento delle prenotazioni dei contributi nel periodo marzo 2019-settembre 2020, per il 2021 è stato stimato un fabbisogno di 370 milioni di euro.

L'articolo 17 istituisce, nello stato di previsione del Ministero dello Sviluppo economico (MISE), il "Fondo a sostegno dell'impresa femminile", al fine di promuovere e sostenere l'avvio e il rafforzamento dell'imprenditoria femminile, la diffusione dei valori di imprenditorialità e lavoro tra la popolazione femminile e massimizzare il contributo, quantitativo e qualitativo, delle donne allo sviluppo economico e sociale del Paese. Il Ministero dello Sviluppo Economico presenta annualmente al Parlamento una relazione sull'attività svolta e sulle possibili misure da adottare per risolvere le problematiche di partecipazione della popolazione femminile alla vita economica ed imprenditoriale del Paese. Viene inoltre istituito, presso il MISE, il Comitato Impresa Donna con il compito di aggiornare le linee di indirizzo per l'utilizzo delle risorse del Fondo, formulare raccomandazioni relative allo stato della legislazione e dell'azione amministrativa, nazionale e regionale, in materia di imprenditorialità femminile e più in generale sui temi della presenza femminile nell'impresa e nell'economia; contribuire alla redazione della menzionata relazione annuale e condurre analisi economiche, statistiche e giuridiche relative alla questione di genere nell'impresa.

La partecipazione al Comitato è a titolo gratuito, non sono previsti compensi, gettoni di presenza, rimborsi spese e altri emolumenti comunque denominati ai suoi partecipanti.

L'articolo in esame (18) istituisce nello stato di previsione del Ministero dello Sviluppo economico il Fondo PMI Creative che ha l'obiettivo di: a) sostenere le MPMI creative, attraverso la concessione di misure di aiuto, quali contributi, interventi per favorire l'accesso al credito, nonché promuovendo strumenti innovativi di finanziamento; b) promuovere la collaborazione tra imprese dei settori produttivi tradizionali e imprese creative; c) rafforzare l'ecosistema creativo nazionale.

Il Fondo è destinato alla copertura di spese per investimenti e attività in generale di utilità pluriennale in tale settore. Viene demandata ad un decreto del Ministro dello Sviluppo economico la definizione dei criteri di ripartizione delle risorse e delle modalità e ai criteri per la concessione dei finanziamenti.

L'articolo 19 istituisce il Fondo per lo sviluppo del sistema aeronautico con l'obiettivo di mettere a disposizione di un settore in trasformazione risorse per rafforzare le PMI della filiera finanziando interventi di sviluppo quali fusioni, aggregazioni, acquisizioni, riorganizzazioni, ristrutturazioni, rafforzamento del capitale per gli investimenti volti alla transizione tecnologica e alla sostenibilità ecologica ed ambientale dei processi produttivi, quali fusioni, acquisizioni, aggregazioni ristrutturazione, diversificazione e rilancio delle imprese del settore, con specifica attenzione alle PMI. Con decreto del Ministero dello Sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, sono stabiliti i criteri e le modalità di accesso al Fondo e le forme di partecipazione al Fondo da parte di investitori privati. La RT rileva che per le finalità del presente articolo, al Fondo è attribuita una dotazione pari a 100 milioni di euro per l'anno 2021, 30 milioni di euro per ciascuno degli anni 2022 e 2023 e 40 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2024 al 2026 nonché che in considerazione della natura finanziaria delle operazioni effettuate a valere sul fondo, la disposizione non ha effetti in termini di indebitamento netto.

L'articolo 20 incrementa il Fondo per la crescita sostenibile destinato all'erogazione di finanziamenti agevolati in favore delle imprese sequestrate o confiscate alla criminalità organizzata. La RT specifica che la necessità di un rifinanziamento dell'intervento agevolativo deriva dalle recenti modifiche apportate alla normativa (dall'articolo 3 del decreto legislativo 18 maggio 2018, n. 72, all'articolo 1, comma 196, della legge n. 208/2015) e dai provvedimenti attuativi (decreto del Direttore della Direzione generale per gli incentivi alle imprese del 7 febbraio 2019 e il decreto del Ministro dello sviluppo economico di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze del 5 novembre 2019) che hanno triplicato l'importo del finanziamento massimo concedibile, aumentato di un terzo la durata massima del finanziamento e più che raddoppiato il periodo di preammortamento (consentendo, così, alle imprese beneficiarie di cominciare

a restituire allo Stato l'importo finanziato non prima di cinque anni dall'erogazione) nonché ampliato la platea dei beneficiari.

L'articolo 21 istituisce nello stato di previsione del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, un Fondo, denominato "Fondo per lo sviluppo ed il sostegno delle filiere agricole, della pesca e dell'acquacoltura", destinato a garantire lo sviluppo ed il sostegno del settore agricolo, della pesca e dell'acquacoltura, con una dotazione pari a 150 milioni di euro per l'anno 2021, demandando ad uno o più decreti del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, la definizione dei criteri e delle modalità di attuazione del Fondo.

Il successivo articolo (22), di carattere ordinamentale e che non determina nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, mira a incentivare l'utilizzo del programma "lavoro autonomo-start up". Esso ha l'obiettivo di attrarre in Italia talenti stranieri, al fine di incoraggiare l'avvio nel nostro Paese di nuovi investimenti innovativi, attraverso quote dedicate del Decreto Flussi a "cittadini stranieri che intendono costituire imprese "start-up innovative" (ai sensi della legge 17 dicembre 2012 n. 221, a tal fine è stata attivata una nuova procedura, l'"Italia Startup Visa", regolata dalle Linee Guida elaborate dal Ministero dello Sviluppo Economico insieme ai Ministeri degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, dell'Interno e del Lavoro.), in presenza dei requisiti previsti dalla stessa legge e a favore dei quali sia riconducibile un rapporto di lavoro di natura autonoma con l'impresa, facilitando il ricongiungimento familiare per i congiunti dei richiedenti del visto di lavoro autonomo start up.

La disposizione recata dall'articolo 23 abroga l'agevolazione prevista per il contrasto all'*italian sounding* (prevista dai commi da 1 a 3 articolo 32 del decreto n. 34/2019), e contestualmente, rialloca le risorse liberate in favore della misura finalizzata alla promozione dei marchi collettivi e di certificazione all'estero (prevista dai commi da 12 a 15 del medesimo articolo 32 del decreto n. 34/2019), di imminente attivazione in base al decreto del Ministro dello sviluppo economico 15 gennaio 2020, che ha peraltro individuato l'Unione italiana delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura (Unioncamere) come soggetto gestore. Le motivazioni sono in larga misura riconducibili alle difficoltà di emanazione del sopra indicato decreto di attuazione. Tale situazione ha già comportato la perdita delle risorse stanziare per il 2019 e probabilmente anche di quelle del 2020. Va, inoltre, tenuto conto che in materia di *italian sounding* è altresì intervenuto nel frattempo il decreto-legge 21 settembre 2019, n. 104, convertito con legge 18 novembre 2019, n. 132, che ha disposto il trasferimento al Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale delle competenze in materia di commercio internazionale e di internazionalizzazione del sistema Paese. Si abrogano inoltre i commi 5 e 6, lett. a) e b) dell'articolo 32 del DL 34/2019, al fine di ripristinare, attraverso la soppressione delle attribuzioni in materia di *italian sounding*, l'originaria funzione e denominazione del Consiglio

nazionale anticontraffazione – CNAC, in un’ottica di coerenza con l’assetto delle competenze delineato dal decreto-legge 21 settembre 2019, n. 104, convertito con legge 18 novembre 2019, n. 132, che ha disposto il trasferimento al Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale delle competenze in materia di commercio internazionale e di internazionalizzazione del sistema Paese.

L’articolo successivo (24) prevede che possono essere definiti piani di sviluppo per il finanziamento degli interventi necessari alla rigenerazione, riqualificazione e infrastrutturazione, nonché per l’attrazione di investimenti privati per il rilancio economico, al fine di favorire l’attrazione degli investimenti e la realizzazione di progetti di sviluppo nelle aree dismesse, delle infrastrutture e dei beni immobili in disuso appartenenti alle amministrazioni pubbliche. Assegna alla Struttura di missione InvestItalia, il compito di coordinare e supportare le amministrazioni centrali e locali coinvolte nella predisposizione e nella definizione dei piani di sviluppo e di proporre la graduatoria dei piani ai fini dell’accesso al finanziamento da parte del fondo ad hoc per l’attrazione di investimenti in aree dismesse e/o per beni dismessi. La RT specifica che l’approvazione delle proposte e il relativo finanziamento sono demandati al CIPE, su proposta del Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri con delega alla programmazione economica e agli investimenti pubblici. La norma comporta oneri pari a 36 milioni di euro per l’anno 2021, 72 milioni di euro per il 2022 e 147 milioni di euro per il 2023, connessi all’istituzione di un apposito “fondo per l’attrazione di investimenti in aree dismesse e/o per beni dismessi” nello stato di previsione del Ministero dell’economia e delle finanze, per il successivo trasferimento al bilancio autonomo della PCM.

L’ambito di intervento dell’articolo 25 è costituito dallo strumento agevolativo degli Accordi per l’innovazione (disciplinato con decreto ministeriale 1 aprile 2015 e successivamente modificato con decreto ministeriale 24 maggio 2017) i quali hanno definito il quadro normativo di riferimento per il sostegno a rilevanti progetti di ricerca, sviluppo e innovazione realizzati nell’ambito di Accordi sottoscritti dal Ministero dello sviluppo economico con le regioni, le province autonome, le altre amministrazioni pubbliche eventualmente interessate e i soggetti proponenti, consentendo l’attuazione di interventi caratterizzati dal notevole impatto tecnologico e in grado di incidere sulla capacità competitiva delle imprese, anche al fine di salvaguardare i livelli occupazionali e accrescere la presenza delle imprese estere nel territorio nazionale nonché di ridurre il rischio di fuoriuscita di imprese di rilevanti dimensioni da comparti strategici per la competitività del Paese. La messa a punto degli Accordi è attivata sulla base di una procedura formale che prevede la presentazione di una istanza da parte dell’impresa e, nell’ordine cronologico di presentazione, la valutazione della stessa sotto il profilo degli sviluppi tecnologici e del grado d’innovatività dei risultati attesi, nonché delle ricadute economiche. Con decreto del Ministro dello sviluppo economico 2 agosto 2019 è stato definito, nel quadro della cornice generale degli Accordi per l’innovazione, un nuovo intervento agevolativo in favore dei progetti di ricerca e sviluppo promossi nell’ambito delle aree

tecnologiche “Fabbrica intelligente”, “Agrifood”, “Scienze della vita” e “Calcolo ad alte prestazioni”, coerenti con la Strategia nazionale di specializzazione intelligente, approvata dalla Commissione europea nell'aprile del 2016.

L'intervento agevolativo è attuato secondo una procedura valutativa negoziale, prevista per gli Accordi per l'innovazione (ai sensi del decreto ministeriale 24 maggio 2017), per i progetti con costi ammissibili compresi tra 5 e 40 milioni di euro. Nel corso del 2020 sono stati complessivamente sottoscritti n. 85 Accordi per l'innovazione, per un totale di agevolazioni concedibili pari a circa 297 milioni di euro a fronte di investimenti in attività di ricerca e sviluppo attivabili pari a circa 808 milioni di euro. Considerata, tuttavia, l'esigenza di garantire una gestione efficiente delle risorse finanziarie del predetto Fondo e di continuare a sostenere la competitività di specifici ambiti territoriali o settoriali, la presente proposta rifinanzia la misura di 100 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2025 al 2035 al fine di assicurare la copertura dei fabbisogni riscontrati per la copertura delle domande presentate la cui opportunità di finanziamento deriva dall'evidenziato carattere strategico dell'intervento, diretto a sviluppare aree tecnologiche in grado di apportare benefici sia sulla competitività del Paese che sull'ambiente.

L'articolo 26, infine, prevede una specifica autorizzazione di spesa per interventi straordinari relativi all'ampliamento e all'ammodernamento degli spazi e delle attrezzature destinate al lavoro dei detenuti, nonché per il cablaggio e la digitalizzazione degli istituti penitenziari per un importo di euro 25.000.000 per l'anno 2021, di euro 15.000.000 per l'anno 2022 e di euro 10.000.000 per ciascuno degli anni dal 2023 al 2026.

**Il titolo IV comprende gli articoli destinati al Mezzogiorno e alle politiche di coesione territoriale (articoli da 27 a 34).** La prima riguarda le agevolazioni contributive per l'occupazione in aree svantaggiate (o decontribuzione Sud) consistente nella concessione di un esonero dei contributi previdenziali e assistenziali a carico dei datori di lavoro privati con riferimento ai rapporti di lavoro dipendente (decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104). Tali misure sono state introdotte per il conseguimento di più obiettivi in un contesto caratterizzato da bassa domanda, elevata incertezza e fragilità del ciclo congiunturale mondiale. I *target* includono il contenimento degli effetti delle perduranti fragilità strutturali della domanda di lavoro nelle regioni meridionali, ulteriormente aggravate dalla crisi economica e sociale indotta dalla pandemia; il mantenimento, in tempi stretti, della domanda di lavoro dipendente in aree caratterizzate da gravi situazioni di disagio socio-economico; la riduzione del costo del lavoro senza gravare interamente sul benessere delle famiglie e sulle prospettive reddituali delle coorti più giovani; l'ampliamento della tipologia delle misure occupazionali adottate, dato atto che le forti difficoltà finora sofferte renderebbero insufficiente quanto fino a questo momento implementato in termini sgravi fiscali, già limitati solo alle assunzioni a tempo indeterminato; l'introduzione di un efficace incentivo per il mantenimento duraturo dei livelli occupazionali da parte delle

imprese, che impedisca i licenziamenti al termine dell'agevolazione; lo stimolo a una pianificazione più efficace delle scelte di investimento e riorganizzazione delle imprese favorendo, al contempo, l'emersione del lavoro irregolare. Nello specifico, le misure consistono nell'alleggerimento del cuneo fiscale, applicabile a ogni tipologia di rapporto lavoro nel comparto privato (ad eccezione del settore agricolo e del lavoro domestico), a tempo indeterminato e a termine, con sede di lavoro in una regione del Mezzogiorno e per un arco temporale esteso al 2029. Si tratta del prolungamento delle misure già implementate per contrastare gli effetti della prima ondata pandemica, che viene modulato proporzionalmente secondo un'aliquota fissa che decrescerà da dicembre 2020 alla fine del 2029. L'agevolazione è pari al 30% per gli anni 2021-2025; al 20% per il biennio 2026-27; al 10% per gli anni 2028-29; la relativa attuazione comporta un costo stimato di circa 40 mld di euro ed è, infine, subordinata a quanto previsto in materia di aiuti di Stato.

Una misura complementare, ma di minore importo e di durata inferiore, è rappresentata dalla proroga del credito di imposta investimenti nel Mezzogiorno fino a dicembre 2022 (di cui alla legge 28 dicembre 2015, n. 208). Un'ulteriore misura di carattere fiscale e incentivante riguarda la proroga al 2022 del credito d'imposta potenziato per le attività di ricerca e sviluppo nelle aree del Mezzogiorno (di cui alla legge 27 dicembre 2019, n. 160), nel rispetto dei limiti e delle condizioni di cui alla vigente normativa in materia di "Aiuti a progetti di ricerca e sviluppo". Il principale obiettivo della misura riguarda la strutturazione di un efficace incentivo per l'avanzamento tecnologico dei processi produttivi e gli investimenti in ricerca e sviluppo delle imprese operanti nelle regioni meridionali. L'incentivo è calibrato e modulato in modo inverso secondo la dimensione dell'impresa (soglie occupazionali), a sua volta combinata con limiti minimi di fatturato. La tipologia dei progetti di ricerca e sviluppo è, inoltre, estesa alle attività in materia di covid/19.

Fra gli obiettivi di promozione dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale, nonché di rimozione degli squilibri economici e sociali, la manovra include interventi riguardanti il Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC) e relativi al ciclo di programmazione 2021-2027. Come noto il FSC è finalizzato a dare unità programmatica e finanziaria agli interventi di carattere aggiuntivo rispetto al finanziamento nazionale e mostra una durata settennale coerente con la durata della programmazione dei Fondi strutturali UE, garantendo unitarietà e complementarità della programmazione nazionale con quella europea. Le disposizioni in esame stabiliscono, in coerenza con il PNR 2020, una prima assegnazione di dotazione aggiuntiva a favore del FSC per il periodo di programmazione 2021-2027, unitamente ai criteri e alle procedure fondamentali di programmazione, gestione finanziaria e monitoraggio, in analogia ai meccanismi procedurali già adottati in occasione del precedente ciclo di programmazione. Rimane invariata la chiave di riparto tra le macro-aree (80% al Sud e Isole e 20% al Centro-Nord) mentre si aggiornano i criteri per la stesura delle missioni, delle priorità strategiche e degli obiettivi, che devono mostrare

coerenza, addizionalità e complementarietà con quanto riferito nei principali documenti programmatici, tra cui: il Piano Sud 2030; il PNRR (e, qui, le politiche settoriali e le politiche di investimento e di riforma); i Fondi strutturali per il settennio 2021-2027 e il relativo Accordo di Partenariato.

In questa cornice una strategia con una forte vocazione locale è rappresentata dalla Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI), che introduce specifiche norme volte alla semplificazione e alla velocizzazione delle fasi operative, ossia il ricorso agli strumenti di programmazione negoziata in luogo degli accordi di programma quadro (rivelatisi troppo complessi, legge 23 dicembre 1996, n. 662). La SNAI è un'azione con un importante coinvolgimento locale, diretta al sostegno della competitività territoriale sostenibile e finalizzata a contrastare, nel medio periodo, il declino demografico tipico delle aree interne del Paese; ciò attraverso la creazione di nuove possibilità di reddito, l'accesso pieno ai servizi essenziali (trasporto pubblico locale, istruzione e servizi sociosanitari), il miglioramento della manutenzione del territorio stesso. Ad oggi, le principali fonti di finanziamento sono a valere sui fondi europei (FESR, FSE e FEASR), poste in aggiuntiva e complementarietà con le risorse nazionali; le semplificazioni ivi inserite – che non comportano oneri aggiuntivi – si rivelano adeguate alla luce della prosecuzione e dell'estensione dell'ambito di operatività della Strategia in coincidenza con l'avvio del nuovo ciclo di programmazione delle risorse europee e nazionali.

In rafforzamento della Strategia per le aree interne viene istituito il Fondo a sostegno dei comuni marginali, destinato al finanziamento di interventi a supporto della coesione sociale e dello sviluppo economico nelle aree del Paese maggiormente colpite dal fenomeno dello spopolamento e per i quali si riscontrano particolari problemi di attrattività per la limitata offerta locale di servizi materiali e immateriali alle persone e alle attività economiche. Le risorse stanziare (30 mln per ciascun anno del triennio 2021-2023) sono reputate necessarie per consentire il finanziamento di una politica strutturale per i comuni marginali, classificati secondo specifici criteri diversi rispetto a quelli adottati nella selezione dei comuni delle aree interne (questi ultimi si basano sulla dimensione demografica e sul grado di perifericità rispetto a contesti territoriali a più elevato sviluppo e sul livello di sofferenza nella locale offerta di servizi materiali e immateriali per cittadini e imprese).

Il prossimo avvio del ciclo di programmazione 2021-2027 pone in primo piano la questione cruciale connessa alle esigenze di rafforzamento della capacità amministrativa quale prerequisito per l'utilizzo efficiente ed efficace dei fondi della politica di coesione. Le disposizioni introdotte stabiliscono, a decorrere dal 1 gennaio 2021 e al fine di garantire la definizione e l'attuazione dei programmi inclusi nella politica di coesione comunitaria e nazionale per i cicli di programmazione 2014-2020 e 2021-2027, puntuali deroghe in materia assunzionale alla disciplina vigente a favore di determinate categorie di Enti e/o soggetti (AAPP con ruoli di coordinamento nazionale, Autorità di gestione,



Organismi intermedi o i soggetti beneficiari delle regioni del Mezzogiorno). L'obiettivo è consentire l'acquisizione di personale in possesso delle necessarie ed elevate professionalità, mediante stipula di contratti di lavoro non dirigenziale e a tempo determinato, nonché porre rimedio alla riduzione di capacità amministrativa dovuta alla perdita delle figure con alta professionalità, non compensabile con la crescita della produttività del lavoro derivante da processi di digitalizzazione interni. Tali azioni sono, quindi, di supporto ai soggetti che ricoprono ruoli di coordinamento, di gestione e di utilizzazione di tali risorse che, in tal modo, possono avviare un meccanismo virtuoso di selezione e reclutamento di professionalità (attraverso procedure concorsuali) adeguate alla gestione delle varie fasi del ciclo della spesa (programmazione/progettazione fino alla realizzazione, rendicontazione e valutazione). I relativi oneri sono posti a carico delle disponibilità del Programma Operativo Complementare (POC) al Pon *Governance* e Capacità Istituzionale 2014 – 2020 (*ex* delibera Cipe 46/2016 e ss.mm.ii), per un valore complessivo di 126 mln annui per il triennio 2021-2023 e con un limite massimo di 2,8 mila unità.

Nella medesima prospettiva di perseguimento degli obiettivi di sviluppo, coesione e competitività delle regioni del Mezzogiorno il disegno di legge in argomento prevede, nella cornice dell'economia della conoscenza, la costituzione di "ecosistemi dell'innovazione", attraverso la riqualificazione o la creazione di infrastrutture materiali e immateriali per lo svolgimento di attività di formazione, ricerca multidisciplinare e creazione di impresa, con la collaborazione di università, enti di ricerca, imprese, PA e organizzazioni del terzo settore. Con tali strutture si intende contribuire all'avanzamento tecnologico e allo sviluppo socioeconomico del Sud Italia. Le condizioni necessarie per lo sviluppo di *Ecosistemi dell'innovazione* includono la presenza e l'interazione virtuosa tra diversi attori del territorio (imprese, centri di ricerca, atenei, terzo settore, PA), l'esistenza di pre-condizioni legate alla formazione avanzata, ai percorsi di *recruitment* e di avviamento degli assunti, il sostegno alle grandi imprese e l'incentivo ad aggregarsi alle imprese e agli operatori medio-piccoli; la capacità di stimolare le "contaminazioni" con la società e la prossimità con associazioni, organizzazioni civiche, operatori del terzo settore e con tutte le iniziative di terza missione che si alimentano del territorio in cui le università e gli enti di ricerca insistono. Tali strutture possono orientare meglio gli sforzi della ricerca e le strategie del mondo produttivo verso la crescita e la competitività dei territori in un contesto di forte integrazione internazionale e di rapida evoluzione della tecnologia. Ruolo centrale svolgono le *start-up* innovative e gli *spin-off* della ricerca, con il supporto di meccanismi adeguati a favorirne il finanziamento e strutture di incubazione, mentre la creazione di condizioni adeguate ai processi di contaminazione nella formazione superiore tradizionale e il relativo affiancamento con le forme di *reskilling* e *upskilling* dei lavoratori devono realizzarsi in collaborazione con imprese, enti di ricerca, enti pubblici ed altri soggetti della società, allo scopo di favorire la produttività dei lavoratori attraverso un aggiornamento continuo delle competenze. Le risorse destinate alla

realizzazione di queste strutture sono poste a valere sul Piano Sviluppo e Coesione (PSC) di competenza del MIUR e sul FSC per il periodo di programmazione 2021-2027, oltre ad altri eventuali fondi europei (inclusi i Fondi strutturali).

**Il titolo V (Liquidità e ricapitalizzazione imprese)** all'articolo 35 introduce alcune modifiche al funzionamento degli strumenti di garanzia varati a supporto della liquidità delle imprese compromessa dalle misure di contenimento dell'epidemia da COVID-19 adottate a partire dal mese di marzo del 2020. Il comma 1 - a causa del perdurare dell'emergenza e dei relativi effetti negativi sul sistema economico, introduce nell'ordinamento nazionale la proroga del regime di deroga alla disciplina europea in materia di aiuti di Stato (conformemente a quanto stabilito dalla Comunicazione della Commissione 2020/C 340 I/01, recante la quarta modifica del quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza) - estende al 30 giugno 2021 l'efficacia delle disposizioni di cui dall'art. 1, del decreto-legge 8 aprile 2020 n. 23 (c.d. "Garanzia Italia") e amplia, l'ambito di intervento del sistema di garanzie (disciplinato dall'articolo 1, comma 1, del citato decreto-legge 8 aprile 2020 n. 23) per consentire il rilascio di garanzie anche in relazione a finanziamenti destinati in quota parte alla rinegoziazione/consolidamento di finanziamenti esistenti.

Tale ampliamento è finalizzato ad assicurare la necessaria liquidità alle imprese colpite dall'epidemia consentendo loro di poter impiegare lo strumento di Garanzia Italia anche per rinegoziare/consolidare indebitamenti esistenti. Nelle ipotesi di rinegoziazione/consolidamento, si propone di specificare che: (a) il relativo utilizzo deve essere subordinato alla presenza di credito aggiuntivo in misura pari ad almeno il 25 cento dell'importo del finanziamento oggetto di rinegoziazione e a condizione che il rilascio della garanzia sia idoneo a determinare un minor costo (inclusivo del costo della garanzia) e/o una maggior durata del finanziamento rispetto a quello oggetto di rinegoziazione/consolidamento; e (b) la relativa erogazione, qualora relativa alla quota destinata al consolidamento/rinegoziazione di finanziamenti erogati dai medesimi soggetti finanziatori ai sensi dell'articolo 1, comma 1, potrà non avvenire su apposito conto corrente così da consentire alla banca di effettuare eventuali compensazioni tra importi a debito e a credito. Le modifiche proposte consentono alle imprese colpite dall'epidemia COVID-19 di poter accedere a strumenti alternativi al finanziamento bancario, quali le cessioni del credito anche senza garanzie di solvenza e rappresenta, pertanto, uno strumento di supporto complementare rispetto alle garanzie che SACE può prestare rispetto ai finanziamenti bancari o ai titoli di debito/strumenti finanziari. Al fine di limitare l'indebitamento delle stesse imprese, si propone l'allargamento della garanzia pubblica alle cessioni di credito *pro soluto*, che consentirebbe di anticipare e assicurare i flussi monetari relativi alla transazione commerciale adottando un approccio flessibile che si adatti alla dinamica del fatturato, senza gravare il bilancio dell'impresa cedente di ulteriori debiti finanziari. Al comma 3 si propone l'inserimento di un nuovo articolo 1-bis.1 al fine di consentire alle

imprese di medie dimensioni, cioè con un numero di dipendenti non inferiore a 250 e non superiore a 499, di poter accedere allo strumento Garanzia Italia alle medesime condizioni agevolate offerte a tale tipologia di imprese dal Fondo Centrale di garanzia, e segnatamente concessione delle garanzie a titolo gratuito, percentuale di copertura del 90 per cento e importo massimo dei finanziamenti fissato a 5 milioni di euro. Le disposizioni di cui al comma 4 intendono ampliare e meglio definire l'ambito di intervento del sistema di garanzie (disciplinato dal comma 14-bis dell'articolo 6 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269), definendo la percentuale massima di copertura delle garanzie rilasciabili da SACE, determinata nella misura del 70 per cento e consentendo il rilascio delle garanzie stesse anche in favore delle imprese di assicurazione, nazionali o internazionali, autorizzate all'esercizio del ramo credito e cauzioni. Si specifica inoltre che SACE è autorizzata a rilasciare garanzie anche rispetto a prestiti obbligazionari o altri titoli di debito emessi dalle imprese. Il comma 5 chiarisce che l'ampliamento dello strumento di Garanzia Italia, troverà applicazione rispetto alle garanzie deliberate successivamente al 31 dicembre 2020. Il comma 6 precisa che gravano in capo a SACE gli obblighi di registrazione nel Registro nazionale aiuti. La disposizione non comporta nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, poiché le misure proposte si considerano efficaci entro i limiti di capienza del relativo Fondo, pari a 31 miliardi di euro, con un limite massimo degli impegni assumibili da SACE pari a 200 miliardi di euro.

Ad oggi gli impegni assunti da SACE assommano a 15,2 miliardi di euro (ovvero circa il 7% dell'importo massimo garantibile e meno della metà delle risorse stanziare sul relativo Fondo su menzionato).

L'articolo 36 proroga al 31 dicembre 2021 la disciplina del credito d'imposta per le spese di consulenza relative alla quotazione delle PMI, disponendo, a tal riguardo, uno stanziamento di 30 milioni di euro per il 2022.

La norma successiva (articolo 37) definisce un limite complessivo massimo agli impegni assumibili da SACE relativamente alle garanzie sui finanziamenti a favore di progetti del *green new deal* (c.d. operatività *green*). L'importo destinato per il 2021 a copertura di dette garanzie è pari a circa il 50 per cento dello stanziamento già disposto sul relativo Fondo (pari a 470 milioni per l'anno 2020, 930 milioni per l'anno 2021 ed euro 1420 milioni per ciascuno degli anni 2022 e 2023).

Con l'articolo 38 si estende pertanto al 30 giugno 2021 il termine di efficacia delle disposizioni aventi ad oggetto garanzie che SACE può rilasciare a supporto delle imprese di assicurazione dei crediti commerciali a breve termine, al fine di assicurare la continuità dell'erogazione di servizi di assicurazione del credito commerciale a favore delle imprese colpite dagli effetti economici dell'epidemia Covid-19.

L'articolo 39 introduce un nuovo incentivo ai processi di aggregazione aziendale (realizzati attraverso operazioni di fusione, scissione o conferimento d'azienda che vengano deliberati nel 2021). In particolare, al soggetto risultante dalla

fusione o incorporante, al beneficiario e al conferitario è consentito trasformare in credito d'imposta una quota di attività per imposte anticipate (*deferred tax asset* - DTA) riferite a perdite fiscali ed eccedenze ACE (aiuto alla crescita economica) maturate fino al periodo d'imposta precedente a quello in corso alla data di efficacia giuridica dell'operazione e non ancora utilizzate in compensazione o trasformate in credito d'imposta a tale data. Oggetto di trasformazione sono quindi le DTA relative alle perdite fiscali e alle eccedenze ACE del soggetto risultante dalla fusione o incorporante e del soggetto beneficiario a seguito, rispettivamente, della fusione o della scissione; nel caso di conferimento d'azienda invece, sono oggetto di trasformazione le DTA riferite alle perdite e alle eccedenze ACE del conferitario. Per poter applicare la disposizione in esame le società che partecipano alle operazioni di aggregazione devono essere operative da almeno due anni e, alla data di effettuazione dell'operazione e nei due anni precedenti, non devono far parte dello stesso gruppo societario né in ogni caso essere legate tra loro da un rapporto di partecipazione superiore al 20 per cento (o controllate anche indirettamente dallo stesso soggetto ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile). È prevista però la possibilità di applicare la disposizione in esame per i soggetti tra i quali sussiste un rapporto di controllo qualora tale controllo sia stato acquisito tra il primo gennaio 2021 ed il 31 dicembre 2021 attraverso operazioni diverse da fusioni, scissioni e conferimenti d'azienda ed entro un anno dalla data di acquisizione di tale controllo una di queste operazioni abbia avuto efficacia giuridica. In questo caso le perdite fiscali e le eccedenze ACE che rilevano ai fini della trasformazione sono quelle maturate fino al periodo d'imposta precedente a quello in corso alla data in cui è stato acquisito il controllo e i requisiti di operatività e di assenza di rapporti di controllo di cui sopra devono essere verificati con riferimento alla medesima data di acquisizione del controllo.

In ogni caso, le disposizioni in esame non si applicano a società per le quali sia stato accertato lo stato di dissesto, il rischio di dissesto o lo stato di insolvenza. Il credito d'imposta derivante dalla trasformazione non è produttivo di interessi e può essere utilizzato, senza limiti di importo, in compensazione ai sensi dell'articolo 17 del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241, ovvero essere ceduto a terzi o chiesto a rimborso. Il credito d'imposta va indicato nella dichiarazione dei redditi, non concorre alla formazione del reddito d'impresa né della base imponibile dell'imposta regionale sulle attività produttive e non rileva ai fini del rapporto di cui all'articolo 109, comma 5, del testo unico delle imposte sui redditi. Ciascun soggetto può applicare una sola volta le disposizioni del presente articolo, indipendentemente dal numero di operazioni di fusione, scissione e conferimento d'azienda realizzate nell'arco temporale di riferimento. L'efficacia della trasformazione delle DTA in credito d'imposta è subordinata al pagamento di una commissione pari al 25 per cento dell'importo complessivo delle DTA oggetto di trasformazione ai sensi del presente articolo.

L'articolo 40 dispone la proroga delle disposizioni in materia di garanzie erogate a supporto della liquidità delle piccole e medie imprese in virtù dell'articolo 13

decreto-legge n. 23/20 prevedendo al contempo, in combinato disposto con il nuovo art. 1-bis.1 del citato decreto-legge una norma transitoria che consenta, una graduale riconduzione dell'operatività del Fondo di garanzia per le PMI alla sua ordinaria vocazione, attraverso la progressiva migrazione delle garanzie per finanziamenti concessi in favore delle cd. *midcap* sullo strumento "Garanzia Italia" SACE di cui all'articolo 1, del decreto-legge n. 23/2020 e all'art. 6, comma 14-bis, del decreto-legge n. 269/2003. La transizione risponde alla necessità di alleggerire la notevole pressione sulla sostenibilità delle operatività a valere sul Fondo PMI che, per via degli interventi ampliativi apportati dai decreti emergenziali succedutisi negli ultimi mesi, ha visto proporzionalmente aumentare l'entità e la rischiosità delle proprie esposizioni, necessitando di ingenti stanziamenti a copertura del fabbisogno necessario a garantirne l'operatività di breve e medio termine. Per le finalità di cui al presente articolo la dotazione del Fondo di garanzia è incrementata di 500 milioni di euro per l'annualità 2022, di 1.000 milioni di euro per l'annualità 2023, di 1.500 milioni di euro per l'annualità 2024, di 1.000 milioni di euro per l'annualità 2025 e di 500 milioni di euro per l'annualità 2026. Considerata la natura standardizzata della garanzia l'effetto si registra sia in termini di saldo netto da finanziare che di indebitamento netto.

La norma seguente (articolo 41) propone un prolungamento fino al 30 giugno 2021 della moratoria straordinaria (già prevista sino al 30 settembre 2020 dal decreto-legge n. 18/2020, già prorogata fino al 31 gennaio dal decreto - legge n. 104/2020 e al 31 marzo 2021 per le imprese del settore turistico dal menzionato decreto - legge n. 104/2020) introdotta per sostenere la liquidità delle PMI e aiutarle nel superare la caduta produttiva connessa con l'emergenza sanitaria, al fine di evitare che un calo della domanda molto forte, anche se verosimilmente limitato nel tempo, abbia effetti permanenti sull'attività di un numero elevato di imprese e sia amplificato da meccanismi finanziari. La misura si applica a quelle PMI che non presentavano esposizioni deteriorate alla data di pubblicazione del decreto-legge n.18/2020 ed è accompagnata da una garanzia pubblica, di natura sussidiaria, a valere su un'apposita sezione del Fondo di garanzia per le PMI, che copre parzialmente le esposizioni interessate. Il IV emendamento alla Comunicazione della Commissione sul Quadro Temporaneo delle misure di aiuto C (2020) 7127 *final* del 13.10.2020 (modificando il punto 25, lettera c) della originaria Comunicazione) ammette oggi la concessione delle garanzie fino al 30 giugno 2021. A fronte del protrarsi degli effetti economici della crisi sanitaria si propone ora di prorogare ulteriormente e automaticamente – salvo rinuncia espressa - la moratoria fino al 30 giugno 2021, consentendo alle imprese, che non lo avessero ancora fatto, di presentare istanza entro il 31 gennaio 2021.

L'articolo 42 proroga al 30 giugno 2021 talune delle misure di aiuto previste dall'articolo 26 del decreto-legge 19 maggio 2020 n. 34. Si premette che la proroga non riguarda la misura disciplinata dai commi da 4 a 7 dell'articolo 26 del d. l. 34/2020. Pertanto, beneficeranno del credito d'imposta ivi previsto gli investimenti effettuati fino al 30 dicembre 2020. Nel caso di aumenti di capitale

eseguiti nel primo semestre 2021 viene elevata la soglia massima prevista. Viene inoltre meglio circoscritto l'utilizzo del credito d'imposta. Per quanto riguarda il Fondo Patrimonio PMI, oltre alla proroga fino al 30 giugno 2021 della sottoscrizione dei prestiti obbligazionari subordinati, sono introdotti alcuni aggiustamenti al fine di meglio calibrare la misura rispetto alla più estesa operatività temporale. Come specificato al comma 2 dell'articolo in commento, le modifiche si applicano alle istanze di accesso alla misura presentate successivamente al 31 dicembre 2020. Le modifiche apportate ai commi 8 e 9 non comportano nuovi o maggiori oneri tenuto conto che le misure agevolative previste restano fruibili nel limite di spesa pari a 2 miliardi di euro per il 2021. Per quanto riguarda il Fondo Patrimonio PMI, si conferma che le somme complessivamente stanziare sono adeguate anche a fronte dell'estensione temporale dell'operatività del Fondo: non sono quindi necessari rifinanziamenti. Dall'estensione al 30 giugno 2021 del termine entro il quale il Fondo può sottoscrivere strumenti finanziari, deriva un onere in termini di fabbisogno nel 2021 corrispondente al limite massimo di 1 miliardo di euro introdotto al comma 12. Considerato che gli oneri già previsti per la remunerazione del gestore Invitalia sono confermati, dalla disposizione non derivano effetti finanziari in termini di indebitamento netto.

L'articolo 43 ha la funzione di chiarire che anche soggetti quali Poste Italiane S.p.A. e le equivalenti strutture degli altri paesi europei, possano svolgere attività di negoziazione in conto proprio nelle sedi negoziazione all'ingrosso dei titoli di Stato; ciò in analogia a quanto già previsto con apposito intervento normativo in favore della Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. in occasione del decreto-legge n. 22/2019 (Brexit). In quell'occasione fu introdotto il comma 7-bis dell'articolo 67 del TUF, comma che con la proposta si chiede di modificare, per estendere l'operatività sui mercati all'ingrosso dei titoli di Stato agli uffici postali dei paesi europei, compresa Poste Italiane S.p.A.. La modifica, seguendo la stessa impostazione della norma emanata in favore della CDP e delle analoghe strutture estere, fa riferimento al paragrafo 5, articolo 2, della Direttiva 2013/36/UE sull'accesso e sulla vigilanza dell'attività degli enti creditizi, aggiungendo il n. 3), relativo appunto agli uffici postali. La RT rileva che la norma non comporta oneri finanziari e che potrebbe comportare dei risparmi di spesa (che comunque non è possibile prudenzialmente quantificare).

Le modifiche proposte (dall'articolo 44) in forma di novella attribuiscono al Capo della Direzione competente in materia di Debito pubblico (con determina da pubblicare sul sito del Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento del Tesoro) periodicamente, la determinazione delle condizioni massime applicabili ai mutui da concedere agli enti locali territoriali o altre modalità tendenti ad ottenere una uniformità di trattamento. Esse consentono di semplificare la procedura di determinazione dei tassi di interesse, al variare delle condizioni di mercato, per i mutui e per le obbligazioni da stipulare con onere a totale carico dello Stato di importo pari o inferiore a 100 miliardi di lire. La RT

rileva che la disposizione non comporta maggiori oneri per la finanza pubblica, ma è volta a realizzare una maggiore efficacia dell'azione amministrativa.

### **Il titolo VI riguarda misure inerenti al lavoro, la famiglia e politiche sociali.**

Nell'ambito del titolo si possono enucleare cinque gruppi di norme, rispettivamente in materia di: a) sostegno al reddito, alle persone prive di mezzi e misure di salvaguardia dell'occupazione, b) rinnovo dei contratti a tempo determinato, c) politiche attive del lavoro, apprendistato e contratto di espansione interprofessionale, d) politiche previdenziali, e) interventi in favore delle famiglie, che comprendono anche l'istituzione di un fondo per i bambini affetti da malattia oncologica, il riconoscimento del valore sociale ed economico dell'attività di cura non professionale del *caregiver*, misure in favore dei disabili.

### **Sostegno al reddito, alle persone prive di mezzi e misure di salvaguardia dell'occupazione**

Premesso il rifinanziamento del fondo per l'occupazione e formazione per 600 mln di euro per l'anno 2021 e di 200 milioni di euro per l'anno 2022 (articolo 45), sono disciplinate le seguenti misure in costanza di rapporto di lavoro. Alcune misure costituiscono proroga di interventi "speciali", che sono stati gradualmente introdotti nell'ordinamento giuridico a seguito della riforma degli ammortizzatori sociali operato con il Jobs' Act al fine di coprire situazioni emergenziali. In particolare:

- Proroga, per gli anni 2021-2022, dei trattamenti di CIGS per cessata attività. L'intervento dell'integrazione salariale, che può essere autorizzato per un massimo di 12 mesi, nella fattispecie ha la funzione di consentire una gestione non traumatica degli esuberanti di personale.
- Proroga, per l'anno 2021, dell'indennità, pari al trattamento massimo di integrazione salariale straordinaria, riconosciuta in favore dei lavoratori dipendenti di aziende del settore dei call center (articolo 48), non rientranti nel campo di applicazione del trattamento straordinario di integrazione salariale che abbiano attuato, entro la scadenza prevista del 31 dicembre 2013, le misure di stabilizzazione dei collaboratori a progetto di cui all'articolo 1, comma 1202, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e successive modificazioni. L'intervento è limitato alle imprese con un organico superiore alle 50 unità e con unità produttive site in diverse Regioni o Province autonome.
- Indennità in favore dei lavoratori del settore della pesca per i periodi di mancato lavoro dovuti al fermo biologico ed al fermo per altre disposizioni normative e regolamentari del settore stesso (articolo 49).
- Proroga, per il triennio 2021-2023 del sostegno al reddito dei lavoratori delle imprese sequestrate o confiscate (articolo 50), già oggetto delle disposizioni del decreto legislativo 18 maggio 2018, n. 72, recante "Tutela del lavoro nell'ambito delle imprese sequestrate e confiscate in attuazione dell'articolo 34 della legge 17 ottobre 2017, n. 161". Si tratta, in particolare, di un'indennità, pari al trattamento straordinario di integrazione salariale, a favore dei lavoratori sospesi dal lavoro

o impiegati ad orario ridotto, dipendenti da aziende sequestrate e confiscate, sottoposte ad amministrazione giudiziaria, per le quali è stato approvato il programma di prosecuzione o di ripresa dell'attività.

- Proroga, per gli anni 2021 e 2022, dei trattamenti di CIGS per le imprese con rilevanza economica strategica che abbiano esaurito i periodi di CIGS utilizzabili a normativa vigente e che stiano completando piani complessi di riorganizzazione o di risanamento aziendale o anche di gestione degli esuberi occupazionali (articolo 51). La proroga può avere una durata di 12 mesi in caso di riorganizzazione aziendale o di contratto di solidarietà oppure di 6 mesi in caso di crisi aziendale.

- Proroga, per l'anno 2021, dei trattamenti di CIGS e di mobilità in deroga per il completamento dei piani di recupero occupazionale nelle aree di crisi industriale complessa (articolo 52).

L'articolo 54 prevede ulteriori proroghe che riguardano le misure speciali introdotte nel corso dell'anno 2020 al fine di contenere gli effetti negativi delle norme di contrasto alla pandemia. In particolare, viene istituito, nell'ambito dello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, un fondo, per l'anno 2021, finalizzato alla tutela delle posizioni lavorative mediante trattamenti di cassa integrazione ordinaria, assegno ordinario e cassa integrazione in deroga, di durata massima pari a 12 settimane, già disciplinati dal decreto-legge 17 marzo 2020, n.18, convertito con modificazioni dalla legge 24 aprile 2020, n. 27 (articoli da 19 a 22-quinquies). Le 12 settimane devono essere collocate nel periodo tra il 1° gennaio 2021 e il 31 marzo 2021 per i trattamenti di Cassa integrazione ordinaria, e nel periodo ricompreso tra il 1° gennaio 2021 e il 30 giugno 2021 per i trattamenti di Assegno ordinario e di Cassa integrazione in deroga. I periodi di integrazione precedentemente richiesti e autorizzati ai sensi dell'art. 12 del DL 137/2020 (decreto Ristori) collocati, anche parzialmente, in periodi successivi al 1° gennaio 2021 sono imputati, ove autorizzati, alle 12 settimane previste nella norma in esame.

Lo stesso articolo prevede, inoltre, in deroga ai limiti di fruizione riferiti al singolo lavoratore e al numero di giornate lavorative da svolgere presso la stessa azienda di cui all'art. 8 della L. 457/1972, la concessione dei trattamenti di cassa integrazione salariale operai agricoli (CISOA) per una durata massima pari a ulteriori 90 giornate da fruire nel periodo ricompreso tra il 1° gennaio 2021 e il 30 giugno 2021. I periodi di integrazione precedentemente richiesti e autorizzati ai sensi dell'art. 1, c. 8, del DL 104/2020 (decreto Agosto) collocati, anche parzialmente, in periodi successivi al 31 dicembre 2020 sono imputati ai 90 giorni stabiliti dalla disposizione in esame.

Gli articoli 68 e 70 sono volti al sostegno delle persone prive di mezzi di sostentamento sufficienti. Le misure sono sganciate dalla cessazione/sospensione/riduzione dell'attività lavorativa dei destinatari. In particolare, l'articolo 68 incrementa, per gli anni dal 2021 al 2029, l'autorizzazione di spesa per il finanziamento del reddito di cittadinanza, mentre l'articolo 70



rifinanzia il “Fondo indigenti”, prevedendo un incremento della dotazione finanziaria di 40 milioni di euro per l’anno 2021. Il Fondo per la distribuzione di derrate alimentari alle persone indigenti è stato istituito nel 2012 presso l'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (Agea) al fine di garantire l’efficientamento della filiera della produzione nonché l'erogazione delle risorse e il finanziamento dei programmi nazionali di distribuzione di derrate alimentari alle persone indigenti nel territorio italiano. Nel corso dell’anno 2020, stante l’eccezionale contesto socioeconomico maturato a seguito del diffondersi dell’epidemia, è stato approntato uno stanziamento straordinario di 300 milioni di euro, volto al rafforzamento delle già menzionate azioni. L’ulteriore finanziamento è finalizzato al consolidamento delle misure di tutela adottate a favore delle persone più bisognose, mediante la distribuzione di derrate alimentari, e al tempo stesso a scongiurare il pericolo di spreco alimentare.

Il titolo VI contiene anche norme volte a garantire l’occupazione. In particolare, l’articolo 54 ripropone il riconoscimento dell’esonero dal versamento dei contributi previdenziali in favore dei datori di lavoro privati, con esclusione del settore agricolo, che non richiedono trattamenti di sostegno al reddito connessi alle norme di contenimento dell’epidemia. L’esonero ha una durata massima di otto settimane fruibili entro il 31 marzo 2021, nei limiti delle ore fruite nei mesi di maggio e di giugno 2020, con esclusione dei premi e contributi dovuti all’INAIL, riparametrato e applicato su base mensile.

Sempre al fine di garantire la salvaguardia occupazionale, viene prorogato il divieto di licenziamento fino al 31 marzo 2021. In particolare, resta precluso l'avvio delle procedure di licenziamento collettivo e restano sospese le procedure pendenti avviate successivamente alla data del 23 febbraio 2020, fatte salve le ipotesi in cui il personale sia riassunto a seguito di subentro di nuovo appaltatore in forza di legge, di contratto collettivo nazionale di lavoro, o di clausola del contratto di appalto, nonché la facoltà del datore di lavoro di recedere dal contratto per giustificato motivo oggettivo. Tali preclusioni non si applicano nelle ipotesi di licenziamenti motivati dalla cessazione definitiva dell'attività dell'impresa, conseguenti alla messa in liquidazione della società senza continuazione dell'attività, di incentivo alla risoluzione del rapporto di lavoro, nonché di licenziamenti intimati in caso di fallimento, quando non sia previsto l'esercizio provvisorio dell'impresa, ovvero ne sia disposta la cessazione.

### **Rinnovo dei contratti a tempo determinato**

L’articolo 47 proroga dal 31 dicembre 2020 al 31 marzo 2021 la possibilità, prevista dall’articolo 93 del decreto-legge n. 34/2020, di rinnovare, per un periodo massimo di 12 mesi e per una sola volta, i contratti di lavoro subordinato a tempo determinato, anche in deroga alle disposizioni sulla durata massima di cui all’articolo 19 del decreto legislativo n. 81/2015.

### **Politiche attive del lavoro, apprendistato e contratto di espansione interprofessionale**

Con riferimento alle politiche attive del lavoro, l'articolo 57 istituisce il Fondo per l'attuazione di misure relative alle politiche attive ed ammortizzatori sociali rientranti tra quelle ammissibili dalla Commissione europea nell'ambito del programma *React EU*", al fine di favorire la transizione occupazionale mediante il potenziamento delle politiche attive del lavoro e di sostenere il percorso di riforma degli ammortizzatori sociali.

L'articolo 53, rubricato "sistema duale", incrementa, per gli anni 2021 e 2022, le risorse destinate all'integrazione della quota prevista per i percorsi formativi rivolti all'apprendistato per la qualifica e il diploma professionale, il diploma di istruzione secondaria superiore e il certificato di specializzazione tecnica superiore e dei percorsi formativi rivolti alla alternanza scuola lavoro. La disposizione ha la finalità di sostenere l'implementazione del sistema duale quale strumento fondamentale di raccordo tra formazione e mondo del lavoro anche nell'ottica di favorire l'occupazione giovanile.

L'articolo 62 disciplina il contratto di espansione interprofessionale. La proposta, in particolare, nel prorogare al 2021 le disposizioni relative al contratto di espansione di cui all'art 41, d.lgs. n. 148/2015, come modificato dall'art 26-*quater*, c. 1, del d. l. 34/2019, ne amplia la portata. Viene, infatti, proposto di estendere il contratto di espansione alle aziende di qualsiasi settore che occupino almeno 500 dipendenti, mentre a normativa vigente il contratto di espansione è previsto esclusivamente nell'ambito di processi di reindustrializzazione e riorganizzazione di imprese con un organico superiore a 1.000 dipendenti. I processi aziendali, finalizzati al progresso e allo sviluppo tecnologico, comportano l'esigenza di modificare le competenze professionali in organico attraverso un loro impiego più razionale e, in ogni caso, l'assunzione di nuove professionalità con contratti a tempo indeterminato. A fronte delle nuove assunzioni è prevista la concessione di un intervento straordinario di integrazione salariale per un periodo non superiore a 18 mesi (per i lavoratori per i quali è consentita la riduzione dell'orario di lavoro nel limite del 30 per cento dell'orario giornaliero, settimanale o mensile. La riduzione oraria complessiva per ciascun lavoratore interessato al contratto di espansione può essere concordata, ove necessario, fino al 100 per cento nell'arco dell'intero periodo per il quale il contratto di espansione è stipulato.

L'impresa è tenuta a presentare progetti di formazione o di riqualificazione che possono intendersi assolti anche qualora il datore di lavoro abbia impartito o fatto impartire l'insegnamento necessario per il conseguimento di una diversa competenza tecnica professionale, rispetto a quella in cui è adibito il lavoratore, utilizzando l'opera del lavoratore in azienda anche mediante la sola applicazione pratica. Ai lavoratori così individuati si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni in materia di accordo di ricollocazione previste dall'art. 24-bis del decreto legislativo n. 148/2015.

Oltre alla riduzione dell'orario di lavoro per incentivare le nuove assunzioni, è previsto un trattamento di agevolazione all'esodo per i lavoratori che si trovino

a non più di 60 mesi dal conseguimento del diritto alla pensione di vecchiaia (articolo 24, comma 6, del decreto-legge n. 201/2011) o anticipata (articolo 24 comma 10 del decreto-legge n. 201/2011). A partire dalla risoluzione del rapporto di lavoro è prevista l'erogazione della prestazione NASPI con relativa contribuzione figurativa, integrata dal datore di lavoro per la parte differenziale tra l'importo della NASPI e il trattamento pensionistico spettante al momento della risoluzione del rapporto di lavoro. Al termine della fruizione della NASPI il datore di lavoro garantisce, fino al raggiungimento del primo diritto a pensione, un'indennità mensile corrispondente al trattamento pensionistico lordo maturato al momento della risoluzione del rapporto di lavoro. Qualora il diritto a pensione sia quello previsto per la pensione anticipata il datore di lavoro versa anche i contributi previdenziali utili conseguimento del diritto. Tale prestazione può essere riconosciuta anche per il tramite dei fondi di solidarietà bilaterali già costituiti o in corso di costituzione senza l'obbligo di apportare modifiche ai relativi atti istitutivi.

Infine, l'articolo 55 prevede il finanziamento, a decorrere dal 2021, del contributo connesso ai costi di struttura di ANPAL Servizi S.p.A. (ex Italia Lavoro S.p.A.).

**In materia di politiche previdenziali**, gli articoli 60 e 61 sono dedicati alla proroga di benefici già previsti dall'ordinamento vigente in via sperimentale.

L'articolo 60 estende la possibilità di optare per il regime sperimentale dell'opzione donna alle lavoratrici che maturano i requisiti anagrafici e contributivi entro il 31 dicembre 2020, al momento prevista fino al 31 dicembre 2019.

Al riguardo, la normativa vigente, così come modificata dal comma 281 dell'articolo 1 della legge 208/2015 e dal comma 222 dell'articolo 1 della legge 232/2016, prevede, per le lavoratrici dipendenti con almeno 57 anni di età (58 anni per le lavoratrici autonome) e 35 anni di anzianità, la possibilità di optare per la liquidazione della pensione calcolata interamente con il sistema contributivo, nel caso in cui la maturazione dei requisiti anagrafici e contributivi si collochi entro l'anno 2015, ancorché la decorrenza del trattamento pensionistico sia successiva a tale data. L'articolo 16 del decreto-legge n. 4/2019 ha esteso la possibilità di optare per il regime sperimentale alle lavoratrici che maturano i requisiti anagrafici e contributivi (almeno 35 anni) entro il 31 dicembre 2018, indipendentemente dal momento della decorrenza della pensione che dovrà comunque avvenire successivamente a tale data. In particolare, la norma al comma 1 indica i seguenti requisiti anagrafici: almeno 58 anni di età per le lavoratrici dipendenti; almeno 59 anni di età per lavoratrici autonome. Il regime delle decorrenze prevede un differimento pari a 12 (18 per le lavoratrici autonome) mesi dalla maturazione del requisito.

L'articolo 61 proroga l'anticipo pensionistico Ape sociale fino al 31 dicembre 2021 e ne estende l'applicabilità ai soggetti disoccupati che non hanno beneficiato della

prestazione di disoccupazione per carenza del requisito assicurativo e contributivo.

A normativa vigente, l'articolo 1, commi da 179 a 186, della legge di bilancio 2017 (legge n. 232/2016) prevede, in via sperimentale dal 1° maggio 2017 al 31 dicembre 2020, un'indennità a carico dello Stato erogata dall'INPS a soggetti in determinate condizioni che abbiano compiuto almeno 63 anni di età e che non siano già titolari di pensione diretta. L'indennità è corrisposta fino al raggiungimento dell'età prevista per la pensione di vecchiaia. L'importo erogato è pari alla rata mensile di pensione calcolata al momento dell'accesso alla prestazione se inferiore a 1.500 euro o pari a 1.500 euro se superiore. L'indennità, erogata per 12 mensilità, non è soggetta a rivalutazione né a integrazione al trattamento minimo.

L'articolo 63 si rivolge ai lavoratori che svolgono la prestazione in regime di part-time verticale ciclico. La disposizione prevede che il periodo prestato con contratto di lavoro a tempo parziale sia da considerare per intero utile ai fini dell'acquisizione del diritto alla pensione, nei limiti previsti dall'applicazione del minimale retributivo (articolo 7, comma 1, del decreto-legge n. 463/1983). In particolare, la norma dispone che il numero di settimane da assumere ai fini pensionistici si determina rapportando il totale della contribuzione annuale al minimale contributivo determinato ai sensi del suddetto articolo. Occorre tenere presente che già per i dipendenti pubblici è previsto che "ai fini dell'acquisizione del diritto alla pensione a carico dell'amministrazione interessata e del diritto all'indennità di fine servizio, gli anni di servizio ad orario ridotto sono da considerarsi utili per intero".

L'articolo 64 interviene a tutela dei lavoratori esposti all'amianto, al fine di accelerare le operazioni di lavorazione delle domande di riconoscimento dei benefici previdenziali per i lavoratori del settore della produzione di materiale rotabile ferroviario previsti dalla specifica normativa di cui all'articolo 1, comma 277, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 e presentate all'INPS entro il 2 marzo 2018.

Con l'articolo 69, si interviene nell'attuazione della sentenza della Corte costituzionale n. 234 del 2020 in materia di raffreddamento della rivalutazione automatica delle pensioni di elevato importo, che ha ridotto da cinque anni a tre anni l'ambito di applicazione delle riduzioni delle pensioni i cui importi sono superiori a 130.000 euro (comma 1).

Inoltre, si propongono modifiche alla legge 10 marzo 1955, n. 96, recante provvidenze a favore dei perseguitati politici o razziali e dei loro familiari superstiti (c.d. legge "Terracini"), recante provvidenze a favore dei perseguitati politici o razziali e dei loro familiari superstiti.

Nella relazione illustrativa della proposta normativa si legge che, malgrado il susseguirsi di interventi normativi e giurisprudenziali volti a definirne l'ambito di applicazione, continua a presentare a oltre sessanta anni dalla sua

promulgazione problemi applicativi e interpretativi emersi sia dal monitoraggio della prassi di valutazione delle domande presentate, sia dalla significativa giurisprudenza della Corte costituzionale e della Corte dei conti formatasi in materia. Al fine di superare i suddetti problemi interpretativi e applicativi, con decreto del Segretario generale della Presidenza del Consiglio dei ministri 24 giugno 2019 è stata istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri la Commissione di studio con il compito di proporre gli aggiornamenti del documento “Indirizzi per la soluzione di alcuni problemi applicativi della normativa in favore dei perseguitati politici e razziali e degli ex deportati nei campi di sterminio nazisti”, approvato il 22 luglio 2005 da una precedente Commissione di studio istituita nel 2002 per valutare i limiti e gli ambiti di un possibile intervento da attuare con regole e strumenti di *soft law* (indirizzi, linee-guida, raccomandazioni). Tra i temi più dibattuti che sono stati affrontati dalla Commissione, ha assunto un particolare rilievo quello dell’onere della prova della persecuzione subita, posto a carico del perseguitato, e in base al quale i cittadini italiani, che avevano subito persecuzioni d’ordine razziale dopo il 7 luglio 1938, sono assimilati dalla legge ai cittadini italiani perseguitati a causa della propria attività antifascista svolta anteriormente all’8 settembre 1943.

Le modifiche apportate traggono, dunque, origine dai lavori di tale Commissione che ha proposto modifiche all’articolo 1 della legge Terracini, n. 96 del 1995. In particolare, l’arco temporale di riferimento, attualmente limitato al periodo precedente all’8 settembre 1943, viene modificato nel senso di ricomprendervi anche il periodo intercorrente tra la data dell’Armistizio e quella della Liberazione. Un’ulteriore modifica proposta riguarda la soppressione di condizioni che, nel corso degli anni, hanno determinato difficoltà interpretative e disparità di trattamento. In particolare, viene soppressa la condizione riguardante il carattere continuativo della persecuzione e quello della pluralità degli atti persecutori. In entrambi i casi l’entità della pena non fa venir meno il carattere persecutorio della stessa. La modifica apportata al terzo comma, mirando ad una più rigorosa applicazione dei principi di equità ed eguaglianza sostanziale, ha poi lo scopo di differenziare le persecuzioni basate su motivi politici da quelle fondate sui motivi razziali, in linea con quanto affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 268 del 1998 circa la peculiarità della discriminazione razziale. Analoghe considerazioni sono, infine, alla base dell’inserimento di un’ulteriore norma che introduce la presunzione di legge, salvo prova contraria, per gli atti di violenza o sevizie subiti in Italia o all’estero dai cittadini italiani, che abbiano subito persecuzioni per motivi di ordine razziale dopo il 7 luglio 1938. Per ragioni di certezza del diritto, la disposizione si applica a decorrere dall’entrata in vigore della legge di bilancio per l’anno 2021 e le disposizioni in essa contenute non danno titolo alla corresponsione di arretrati riferiti ad annualità precedenti.

Infine, l’articolo 56 incrementa di 15 milioni di euro gli stanziamenti destinati al finanziamento degli Istituti di Patronato. Tale somma è erogata nel suo intero ammontare entro il primo semestre dell’anno 2021.

**Interventi in favore delle famiglie, che comprendono anche l'istituzione di un fondo per i bambini affetti da malattia oncologica, il riconoscimento del valore sociale ed economico dell'attività di cura non professionale del *caregiver*, misure in favore dei disabili**

Tra le misure in favore delle famiglie, si può annoverare l'articolo 58, che nel rendere strutturale il Fondo per l'assistenza dei bambini affetti da malattia oncologica con una dotazione annua di 5 milioni di euro, più in generale riguarda la garanzia dei diritti fondamentali costituzionalmente riconosciuti a tutela dell'infanzia e della salute. Il Fondo è stato istituito dall'articolo 1, comma 338, della legge 27 dicembre 2017 n. 205 (legge di bilancio 2018), per il triennio 2018 - 2020, con una dotazione di un milione di euro annui per ciascuno degli anni 2018 e 2019 e di 5 milioni di euro per l'anno 2020. Al fondo possono accedere le associazioni che svolgono attività di assistenza psicologica, psicosociologica e sanitaria in tutte le forme a favore dei bambini affetti da malattia oncologica e delle loro famiglie.

L'articolo 59 istituisce nello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali il "fondo *caregiver*", destinato alla copertura finanziaria di interventi legislativi finalizzati al riconoscimento del valore sociale ed economico dell'attività di cura non professionale del *caregiver*. Per la definizione di quest'ultimo la norma rimanda all'articolo 1, comma 255, della legge di bilancio per il 2018 (legge n. 205/2017), il quale qualifica il *caregiver* familiare come la persona che assiste e si prende cura del coniuge, dell'altra parte dell'unione civile tra persone dello stesso sesso o del convivente di fatto, di un familiare o di un affine entro il secondo grado, ovvero di un familiare entro il terzo grado che, a causa di malattia, infermità o disabilità, anche croniche o degenerative, non sia autosufficiente e in grado di prendersi cura di sé, sia riconosciuto invalido in quanto bisognoso di assistenza globale e continua di lunga durata o sia titolare di indennità di accompagnamento.

L'articolo 65 riconosce un "assegno di natalità" per ogni figlio nato o adottato dal 1° gennaio 2021 al 31 dicembre 2021, mentre l'articolo 66 proroga il congedo di paternità di sette giorni anche per il 2021.

Una forma indiretta di sostegno delle persone con disabilità si rinviene nell'articolo 67, relativo al supporto amministrativo e tecnico dell'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità.

**Il titolo VII (articoli da 72 a 85) riguarda disposizioni che intervengono in materia sanitaria.** L'articolo 72 autorizza per l'anno 2021 il livello di finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale *standard* nella somma pari a 121.370 milioni, per far fronte anche a quanto previsto agli articoli successivi (spesa relativa all'esecuzione di tamponi antigenici rapidi da parte dei medici di medicina generale e dei pediatri di libera scelta, incremento dei contratti di formazione specialistica dei medici specializzandi e proroga delle disposizioni concernenti il reclutamento del personale sanitario introdotte al fine di garantire l'erogazione delle prestazioni di assistenza sanitaria in ragione delle esigenze

straordinarie in corso). Per queste finalità viene incrementato anche il concorso al finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale da parte dello Stato per ciascuno gli anni 2022, 2023, 2024, 2025 e a decorrere dall'anno 2026.

L'articolo 73, sempre nell'ottica di rafforzare il servizio sanitario nazionale, autorizza dal 1° gennaio 2021 l'incremento degli importi annuali lordi stipendiali previsti dal Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro dell'Area Sanità 2016-2018 (comprensivi della tredicesima della e indennità di esclusività) per i dirigenti medici, veterinari e sanitario nell'ambito del SSN. Si tratta di una disposizione che favorisce la scelta del rapporto esclusivo, aumentando la voce indennitaria per il 27 %.

L'articolo 74 è volto a valorizzare il lavoro degli infermieri, autorizzando uno stanziamento pari a 335 milioni di euro da corrispondere con una indennità specifica che sarà parte del trattamento fondamentale, da definire in sede di contrattazione.

L'articolo 75 detta disposizioni riguardanti la spesa, autorizzata in 70 milioni per l'anno 2021, per i tamponi da effettuarsi presso i medici di base, in base a quanto previsto dal cd. decreto "Ristori-uno", e secondo le modalità definite dagli Accordi collettivi nazionali di settore.

All'articolo 76 si autorizza una spesa di 105 milioni per gli anni 2021 e 2022, e 109 milioni di euro per gli anni 2023, 2024 e 2025 per i contratti di formazione dei medici specializzandi.

L'articolo 77 – considerata l'impossibilità di utilizzare il personale in servizio o le graduatorie in vigore - autorizza il ricorso, da parte degli enti del SSN, a incarichi di lavoro autonomo o di collaborazione coordinata e continuativa per il reclutamento di personale delle professioni sanitarie e degli operatori socio sanitari, dei medici specializzandi (iscritti all'ultimo o penultimo anno delle scuole di specializzazione) e dei laureati in medicina e chirurgia sia abilitati sia iscritti agli ordini, alle assunzioni con contratti di lavoro subordinato a orario parziale per i medici e veterinari iscritti al corso di formazione specialistica e utilmente collocati in graduatorie nazionali. In ultimo, la norma autorizza il ricorso ad incarichi di lavoro autonomo o collaborazione coordinata e continuativa per il personale medico e sociosanitario in quiescenza.

Al fine di rafforzare la assistenza domiciliare, le Regioni debbono istituire le Unità speciali di continuità assistenziale (USCA) e gli enti del SSN possono per tali attività trattenere in servizio il personale (medico e non) in deroga ai limiti del collocamento in quiescenza. Per la gestione delle esigenze di assistenza domiciliare, si copre la spesa dell'anno 2020 attraverso il rifinanziamento del pertinente capitolo con 60 milioni di euro.

La disposizione di cui all'articolo 78 autorizza la variazione compensativa da parte della Amministrazione della maggiore spesa che deriva dall'adeguamento alla sentenza della Corte costituzionale, non recepita in via amministrativa, che rivaluta gli Indennizzi ex lege 2005/229 per i soggetti danneggiati da

vaccinazioni obbligatorie. La somma, pari a 71 milioni di euro, copre gli oneri relativi agli anni dal 2005 ad oggi (arretrati) e la somma di 9,9 milioni di euro i ratei futuri.

Con l'articolo 79 si incrementa di due miliardi di euro lo stanziamento - pari attualmente a 30 mld - per la spesa di investimento per l'edilizia sanitaria e per l'ammodernamento tecnologico sanitario.

L'articolo 80 istituisce un Fondo, pari a 400 milioni di euro, per l'acquisto del vaccino e dei farmaci per la cura dei pazienti con Covid 19-

L'articolo 81 rimodula la spesa farmaceutica, i valori percentuali dei tetti della spesa nel valore complessivo al 14,85%. La rimodulazione è subordinata al pagamento - da parte delle aziende farmaceutiche - degli oneri di ripiano relativi al superamento del tetto degli acquisti diretti della spesa farmaceutica del Servizio sanitario nazionale dell'anno 2018. I nuovi tetti per gli anni 2021 e 2022 sono subordinati al pagamento integrale delle spese per gli anni 2018 e 2019.

Le percentuali ogni anno con legge di bilancio possono essere rideterminate: si tiene conto del mercato dei medicinali e del fabbisogno.

Gli articoli 82 e 83 sono dedicati alla Croce Rossa. Tenuto conto delle competenze sanitarie e di vigilanza esercitate dal Ministero della Salute sulla Croce Rossa, il primo articolo trasferisce in capo allo stesso anche le competenze finanziarie, con trasferimento delle risorse dal fondo sanitario ad apposito Fondo istituito presso il medesimo Ministero, che definirà i contenuti in accordo con la Croce Rossa. Il decreto di assegnazione delle risorse e la convenzione possono avere una durata triennale per la gestione flessibile.

L'articolo 83 garantisce il trasferimento agli enti previdenziali competenti delle risorse necessarie per il pagamento del trattamento di fine rapporto e di fine servizio del personale destinatario delle procedure di mobilità effettuate a seguito della riorganizzazione della CRI a seguito del decreto legislativo 28 settembre 2012, n. 178

L'articolo 84 disciplina gli accordi bilaterali tra le regioni per il Governo della mobilità sanitaria interregionale relativi alla compensazione tra le singole regioni e province autonome delle prestazioni sanitarie ricomprese nei livelli essenziali di assistenza (LEA), rese a cittadini in ambiti regionali diversi da quelli di residenza sono definiti.

L'ultima disposizione del Titolo VII restringe il possesso (conoscenza della lingua italiana) dei requisiti per l'esercizio delle professioni sanitarie nella Provincia autonoma di Bolzano, distinguendo un apposito albo per i soli possessori del requisito della lingua tedesca.

**Il titolo VIII è dedicato ai settori strategici scuola, università e ricerca.** L'articolo 86, al fine di ridurre le disuguaglianze e di favorire l'ottimale fruizione del diritto all'istruzione anche per i soggetti privi di mezzi economici, incrementa - per gli anni 2021 2023, 2024, 2025 e 2026 - le risorse del fondo per l'arricchimento e



l'ampliamento dell'offerta formativa e per gli interventi perequativi. Gli incrementi sono così ripartiti; 117,8 milioni di euro nell'anno 2021, 106,9 milioni di euro nell'anno 2023, 7,3 milioni di euro per ciascuno degli anni 2024 e 2025 e 3,4 milioni per l'anno 2026.

L'articolo 87, allo scopo di potenziare le azioni per l'innovazione didattica e digitale nelle scuole attraverso il coinvolgimento degli animatori digitali in ciascuna istituzione scolastica, incrementa le risorse del fondo per il funzionamento delle istituzioni scolastiche di euro 8.184.000,00 annui a decorrere dall'anno 2021. Lo stesso articolo incrementa anche l'autorizzazione di spesa finalizzata a realizzare un sistema informativo integrato per il supporto alle decisioni nel settore dell'istruzione scolastica; per la raccolta, la sistematizzazione e l'analisi multidimensionale dei relativi dati; per la previsione di lungo periodo della spesa per il personale scolastico, nonché per il supporto alla gestione giuridica ed economica del personale scolastico anche attraverso le tecnologie dell'intelligenza artificiale e per la didattica a distanza. Per perseguire tali finalità autorizza - per il sistema informativo a supporto all'istruzione scolastica - l'ulteriore spesa di euro 12 milioni per l'anno 2021.

L'articolo 88 persegue, mediante una semplificazione delle procedure, l'obiettivo di contribuire all'accelerazione degli interventi di edilizia scolastica, da un lato prorogando al 31 dicembre 2021 il termine per l'utilizzo dei poteri commissariali da parte di sindaci e presidenti delle province per la realizzazione degli interventi di edilizia scolastica; dall'altro, prevedendo una specifica deroga agli articoli 21 e 27 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 che disciplinano, rispettivamente, il previo inserimento degli interventi nel programma triennale delle opere pubbliche e la procedura di approvazione dei progetti. Agli Enti locali viene inoltre attribuita la possibilità di variare, con l'approvazione in Consiglio comunale del progetto di fattibilità tecnico-economica dell'intervento di edilizia scolastica, lo strumento urbanistico vigente, in deroga alle disposizioni nazionali e a quelle regionali vigenti. Infine, si prevede che, in considerazione della specificità dell'edilizia scolastica e della priorità che essa riveste al fine di garantire la sicurezza delle scuole, possano restare in vigore i poteri commissariali già definiti e approvati con il DL scuola convertito a giugno.

Molto articolate le misure previste all'articolo 89. Il comma 1 prevede l'incremento a regime del Fondo per il finanziamento ordinario delle università, di 165 milioni di euro, a decorrere dal 2021, al fine di consentire di individuare ulteriori casi di esonero o riduzione del contributo onnicomprensivo annuale dovuto dagli studenti, allo scopo di proseguire nell'azione di incremento delle risorse all'interno dei bilanci degli atenei e per favorire l'estensione dei benefici in oggetto al maggior numero di studenti, in ragione delle difficoltà connesse alla eccezionale congiuntura sfavorevole in corso. Anche il previsto incremento di 8 milioni di euro, a decorrere dal 2021, del fondo per il funzionamento amministrativo e per le attività didattiche delle istituzioni di alta formazione

artistica, musicale e coreutica statali intende perseguire le medesime finalità di incrementare le risorse destinate all'alta formazione.

Nel comma 2 si prevede un incremento, a regime, del Fondo integrativo statale per la concessione di borse di studio al fine di colmare il divario esistente tra il numero di studenti che risultano idonei e gli effettivi percettori delle borse di studio. Tale Fondo è incrementato, a decorrere dal 2021, di 70 milioni di euro.

Al fine di contrastare la crisi economica derivante dalla situazione emergenziale in atto, garantendo il dovuto sostegno alle università non statali, il comma 3 prevede un incremento, per il 2021, pari a 30 milioni di euro dei contributi concessi alle università e agli istituti superiori non statali legalmente riconosciuti, purché in possesso dell'autorizzazione a rilasciare titoli di studio universitario aventi valore legale.

A comma 4, per il 2021, si prevede un incremento dello stanziamento destinato ai collegi universitari di merito, pari a 4 milioni di euro, in considerazione delle obiettive difficoltà da essi attraversate per effetto dell'emergenza sanitaria, che ha determinato una drastica riduzione della residenzialità.

Con puntuali modifiche delle procedure di progressione per i ricercatori a tempo indeterminato, interviene il comma 5. In particolare, viene incrementata di 30 milioni di euro la dotazione finanziaria del piano straordinario di reclutamento, nella parte riferita alla progressione di carriera dei ricercatori a tempo indeterminato: si rendono più flessibili le quote alle quali gli atenei potranno far riferimento per le procedure di progressione in carriera per i ricercatori; si persegue la finalità di consentire, anche se ai soli atenei che abbiano sufficienti risorse nei propri bilanci, di anticipare le procedure in parola, consentendo l'assunzione in servizio all'anno 2021. Si inserisce, così, un elemento di flessibilità al piano straordinario di reclutamento, conferendo una facoltà, alle università che abbiano le corrispondenti risorse, di anticipare gli effetti del piano straordinario di reclutamento già nell'anno 2021.

Il comma 6, infine, in considerazione del protrarsi dello stato di emergenza, incrementa di 34,5 milioni di euro, per il 2021, il Fondo per le esigenze emergenziali del sistema dell'Università, delle istituzioni di alta formazione artistica musicale e coreutica e degli enti di ricerca modificazioni dalla legge 24 aprile 2020, n. 27.

All'articolo 90, dedicato alla ricerca, il comma 1 prevede un incremento di 65 milioni di euro del Fondo ordinario per gli enti e le istituzioni di ricerca a decorrere dal 2021 al fine di garantire la continuità dei finanziamenti straordinari disposti con il cd "decreto Rilancio" e di corrispondere alla richiesta del Parlamento di prevedere maggiori investimenti nella ricerca, soprattutto alla luce della crisi epidemiologica ancora in atto, oltre che quale conseguenza della consapevolezza del ruolo fondamentale che la ricerca scientifica riveste nel contrasto alla crisi e nel rilancio del sistema-Paese. Va poi considerato che la peculiarità del settore della ricerca richiede la necessità di una programmazione

a lungo termine che richiede un congruo finanziamento – a regime – necessario anche per riequilibrare i tagli operati negli anni.

Il comma 2 istituisce il “Fondo per la promozione e lo sviluppo delle politiche del Programma nazionale per la ricerca (PNR)” finalizzato a rafforzare le misure di sostegno alla ricerca scientifica indicate nel Programma nazionale per la ricerca 2021 – 2027. Il nuovo strumento è necessario per garantire l’attuazione delle linee strategiche nel campo della ricerca scientifica, in coerenza con il programma quadro di ricerca e innovazione dell’Unione europea, ed ha una dotazione di 200 milioni di euro per gli anni 2021 e 2022 e di 50 milioni di euro per l’anno 2023.

Il comma 3 istituisce il “Fondo per l’edilizia e le infrastrutture di ricerca”, al fine di promuovere quegli interventi di ammodernamento strutturale e tecnologico delle università, delle istituzioni di alta formazione artistica musicale e coreutica e degli enti di ricerca, ormai non più procrastinabili. I criteri di riparto delle risorse del Fondo saranno individuati con uno o più decreti del Ministro dell’università e della ricerca e la dotazione del Fondo è di 100 milioni di euro per ciascuno degli anni 2021 e 2022, 250 milioni di euro per l’anno 2023, 200 milioni di euro per gli anni 2024 e 2025 e di 150 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2026 al 2035.

Il comma 4 contempla la possibilità che il Ministero dell’università e della ricerca possa avvalersi dell’Agenzia nazionale per l’attrazione degli investimenti e lo sviluppo d’impresa S.p.a.- Invitalia per quanto concerne i servizi di supporto specialistico e attività di analisi, valutazione economica e finanziaria e per la verifica, il monitoraggio e il controllo connessi agli interventi nel settore della ricerca, con particolare riferimento alla programmazione strategica del Programma Nazionale della Ricerca, nonché dei progetti finanziati con risorse nazionali, dell’Unione europea e tramite il Fondo per lo sviluppo e la coesione. Per perseguire tali finalità è istituito, nello stato di previsione del Ministero dell’università e della ricerca, un apposito fondo, il “Fondo per la valutazione e la valorizzazione dei progetti di ricerca”, con una dotazione di 10 milioni di euro a decorrere dall’anno 2021.

Il comma 5 contempla disposizioni finalizzate a semplificare, uniformare e ampliare, sul piano oggettivo, soggettivo e delle risorse utilizzabili, il ricorso ad esperti e professionisti qualificati per le attività di valutazione, monitoraggio e controllo di interventi di promozione della ricerca mediante il finanziamento di programmi e progetti di ricerca. Ciò si rende necessario per assicurare una più adeguata ed efficace gestione delle complesse attività da realizzare in ogni fase, dalla selezione *ex ante* al monitoraggio e controllo *in itinere*, fino alla fase di valutazione dei risultati.

Il comma 6, al fine di consentire la prosecuzione del Programma nazionale di ricerche in Antartide e di assicurare la partecipazione dell'Italia al Trattato antartico, a decorrere dall’anno 2021, assegna annualmente, agli enti pubblici di ricerca incaricati dell’attuazione del Programma medesimo, un contributo di 23 milioni di euro, introducendo, altresì disposizioni volte a semplificare la

normativa italiana per l'attuazione del Programma nazionale di ricerche in Antartide.

L'articolo 92 prevede che, a decorrere dall'anno 2021, l'aliquota contributiva di finanziamento del trattamento di quiescenza per i professori e ricercatori delle Università non statali legalmente riconosciute sia equiparata a quella in vigore, con i medesimi criteri di ripartizione, per le stesse categorie di personale in servizio presso le Università statali.

L'articolo in oggetto dispone, altresì, che le contribuzioni versate per i periodi anteriori alla data di entrata in vigore della presente legge restano acquisite alla gestione di riferimento e conservano la loro efficacia.

**Nel titolo IX si collocano le azioni ricomprese nelle misure di sostegno alla cultura,** che consistono in una serie di interventi attraverso i quali si operano prosecuzioni, puntuali aggiornamenti o dettagli delle categorie dei destinatari delle misure già esistenti e implementate. Nello specifico si tratta di:

- autorizzazioni di spesa (per complessivi 30 mln di euro) in favore del MIBACT per il biennio 2021-2022 e a decorrere dal 2023 al fine di consentire l'acquisto in via di prelazione dei beni culturali di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42;
- il rifinanziamento per gli anni 2021 e 2022 dello stanziamento destinato al funzionamento dei musei e dei luoghi della cultura statali, tenuto conto delle mancate entrate da vendita di biglietti d'ingresso per effetto delle misure di contenimento e di distanziamento sociale imposte per contrastare la pandemia;
- l'estensione per il 2021 e con ulteriori 150 mln di euro del finanziamento della Carta elettronica nota come *App18*, rivolta a coloro che compiono diciotto anni nel 2021 e da utilizzare per specifiche attività, tra cui: rappresentazioni teatrali e cinematografiche e spettacoli dal vivo, libri, abbonamenti a quotidiani anche in formato digitale, musica registrata, prodotti dell'editoria audiovisiva, titoli di accesso a musei, mostre ed eventi culturali, monumenti, gallerie, aree archeologiche e parchi naturali nonché per sostenere i costi relativi a corsi di musica, di teatro o di lingua straniera;
- l'incremento di spesa a favore della *Fondazione Orchestra giovanile Luigi Cherubini*, attraverso un ulteriore contributo per l'anno 2021 di 1 mln di euro. Ciò con il fine di promuovere e favorire la crescita e la formazione di giovani musicisti;
- l'incremento dell'autorizzazione di spesa per il biennio 2021 e 2022 di circa 11 mln di euro (1 mln a decorrere dal 2023) a favore del MIBACT al fine di garantire il funzionamento dei soggetti giuridici creati o partecipati dal Ministero stesso per rafforzare la tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale.

La manovra in argomento include alcune disposizioni in ordine al **Fondo Cinema** che nello specifico riguardano la *Disciplina del cinema e dell'audiovisivo* (legge 14 novembre 2016, n. 220). Nel dettaglio tali misure consistono in una pluralità di azioni che si attagliano ai medesimi obiettivi, tra cui il supporto a uno dei settori maggiormente colpiti dalla crisi pandemica e la promozione del cinema e dell'audiovisivo quali fondamentali mezzi di espressione artistica, di formazione culturale e di comunicazione sociale. L'elenco, in sintesi, è di seguito riportato e comprende azioni di natura fiscale e di incentivo (attraverso il credito di imposta) e/o la maggiore disponibilità di fondi, fermo restando l'attivazione, qualora necessario e a garanzia degli equilibri di finanza, di una clausola di salvaguardia:

- l'incremento delle risorse del Fondo per lo sviluppo degli investimenti nel cinema e nell'audiovisivo;
- l'aumento della percentuale massima del credito di imposta (dal 30% al 40%) per le imprese di produzione;
- l'incremento generalizzato della percentuale massima del credito di imposta (dal 30% al 40%) per le imprese di distribuzione e contestuale eliminazione dei casi eccezionali e singoli in cui, tramite apposito decreto, era riconosciuta una percentuale del 40%;
- l'incremento dal 30% al 40% della quota massima per il reddito di imposta per l'attrazione in Italia di investimenti cinematografici e audiovisivi;
- l'esclusione dei crediti di imposta agli articoli 15 (Produzione) e 19 (L'attrazione in Italia di investimenti) dal limite massimo complessivo previsto dall'articolo 21, comma 1 della legge 14 novembre 2016, n. 220);
- l'introduzione di una clausola di flessibilità nella determinazione delle aliquote dei crediti di imposta, in modo che i decreti del Ministro per i beni e le attività culturali e per il turismo, adottati di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, possano tenere conto dell'andamento del mercato e delle esigenze degli operatori;
- la previsione di una clausola di salvaguardia secondo cui, in caso di scostamenti rispetto alle previsioni, si potrà procedere provvede a una riduzione del Fondo in argomento.

Una disposizione specifica riguarda l'**Istituto Luce Cinecittà S.r.l** avente ad oggetto la relativa trasformazione in società per azioni, con la denominazione Istituto Luce Cinecittà S.p.A che succede ad essa in tutti i rapporti attivi e passivi. Le norme ivi inserite specificano aspetti di dettaglio, tra cui: l'attribuzione delle originarie azioni al Mef e l'esercizio dei diritti dell'azionista al MICACT, d'intesa con il Mef; l'amministrazione della società costituenda a un consiglio di amministrazione composto da cinque membri, di cui due designati dal Mef (uno dei quali con funzioni di Presidente designato d'intesa con il MIBACT) e tre, di cui uno con funzioni di Amministratore delegato, designati dal MIBACT. La

stima del capitale della nuova società per azioni è determinata dalla somma del netto patrimoniale risultante dal bilancio di chiusura di Istituto Luce Cinecittà S.r.l. al 31 dicembre 2020; l'autorizzazione ai fini dell'aumento del capitale sociale di Istituto Luce Cinecittà S.p.A. è concessa dal Mef.

In ordine alle **Fondazioni lirico-sinfoniche** (decreto-legge 8 agosto 2013, n. 91) la manovra prevede la prosecuzione del processo di risanamento già avviato con l'obiettivo primario di recuperare le gestioni dei teatri d'opera maggiormente compromesse sul piano economico-finanziario e patrimoniale. Nel dettaglio si offre agli enti capaci di attuare un piano di rientro dal debito e di riorganizzazione complessiva della gestione un finanziamento a carattere rotativo (qui opportunamente rifinanziato e incrementato). Ciò anche in considerazione dell'oggettivo impedimento di raggiungimento i *target* fissati (di pareggio economico e del tendenziale equilibrio patrimoniale e finanziario) al 31 dicembre 2020 in conseguenza delle misure di contenimento introdotte per la pandemia e che hanno duramente colpito il settore dello spettacolo dal vivo.

Nello specifico, le norme sono rivolte alle Fondazioni lirico-sinfoniche che hanno presentato i piani di risanamento e le integrazioni secondo le modalità e i termini previsti e stabiliscono, tra gli altri: la proroga dei termini originari previa integrazione dei piani di risanamento già presentati; la riapertura dei termini per quelle fondazioni che alla data di entrata in vigore della pertinente legge non avevano ancora aderito alla procedura di risanamento; l'adesione per altre fondazioni alle procedure in argomento, qualora versino in uno stato di crisi economico-finanziaria, a fronte dell'impegno di un medesimo di risanamento economico gestionale.

Nel caso di nuove adesioni le Fondazioni lirico-sinfoniche sono tenute a raggiungere il pareggio economico in ciascun esercizio e, entro il 2023, il tendenziale equilibrio patrimoniale e finanziario. La verifica e il monitoraggio sono affidati al Commissario straordinario, ma scaduto inutilmente il termine suddetto, le Fondazioni sono poste in liquidazione coatta amministrativa. Infine, si estende anche a questi Enti la possibilità di ricorrere alla transazione fiscale con le Agenzie Fiscali. Da un punto di vista operativo e per consentire il monitoraggio del fenomeno e la validazione dei percorsi di risanamento è stabilita la proroga dell'incarico del Commissario straordinario fino al 2023; la struttura commissariale potrà, altresì, avvalersi di esperti.

Per quanto riguarda le **strutture ricettive** la manovra introduce alcune novazioni che riguardano il regime fiscale in ordine alle locazioni brevi di cui al 24 aprile 2017, n. 50 e ss.mm.ii. In particolare, la novità consiste nell'introduzione di alcuni limiti alla tipologia di destinatari rispetto a quelli considerati nell'originaria previsione, ovvero in caso di destinazione alla locazione breve di non più di quattro appartamenti per ciascun periodo di imposta; sui conseguenti redditi (derivanti dai contratti di locazione breve stipulati a partire dal 1° giugno 2017) si applica l'aliquota del 21% in caso di opzione per l'imposta sostitutiva nella forma della cedolare secca.

È stabilito, altresì, per la tutela del consumatore e della concorrenza, che l'attività di locazione di immobili di durata non superiore a 30 giorni, da chiunque esercitata, si presume svolta in forma imprenditoriale ai sensi dell'articolo 2082 del Codice civile, qualora il numero degli appartamenti resi disponibili per le locazioni sia superiore a quattro.

Ulteriori specificazioni stabiliscono che tali disposizioni si applicano anche per i contratti stipulati tramite soggetti che esercitano attività di intermediazione immobiliare, oppure soggetti che gestiscono portali telematici di intermediazione (tra persone in cerca di un immobile e coloro che dispongono di appartamenti da condurre in locazione). In aggiunta, è disposta l'abrogazione delle norme che prevedevano l'adozione di un regolamento deputato a stabilire in quali casi l'attività di locazione breve si intende svolta in forma imprenditoriale; tale innovazione è stata reputata necessaria in quanto i casi originariamente oggetto delle norme abrogate vengono regolate direttamente dalla legge rendendo così il rinvio ad un futuro regolamento non necessario.

Le successive norme del medesimo articolo si pongono l'obiettivo di facilitare l'attuazione della banca dati - già prevista - delle strutture ricettive e degli immobili destinati alle locazioni brevi, in considerazione del passaggio di consegne in materia di turismo dal MIPAAF al MIBACT, nonché per soddisfare le esigenze di coordinamento con le normative regionali che abbiano già adottato codici identificativi delle medesime strutture. Tale banca dati viene, quindi, posta presso il MIBACT. Nel dettaglio questa banca dati è chiamata a raccogliere le informazioni inerenti alle strutture ricettive e gli immobili destinati alle locazioni brevi, identificati mediante un codice da utilizzare in ogni comunicazione relativa all'offerta e alla promozione dei servizi all'utenza. Tali dati, ivi inclusi i codici identificativi regionali laddove adottati, sono trasmessi al MIBACT dalle Regioni e dalle Province autonome. I tempi e i modi, in un'ottica di razionalizzazione ed efficientamento, saranno stabiliti con apposito decreto ministeriale.

Al fine dare continuità al quadro degli strumenti avviati per garantire il **sostegno dell'informazione e dell'editoria** e nello specifico per la ripresa delle imprese editoriali, con la manovra si è disposto il rifinanziamento e la proroga di alcune misure temporanee di sostegno alla filiera della stampa in scadenza a fine anno, con particolare riguardo a quelle introdotte o modificate dai decreti *Cura Italia* (d. l. n. 18/2020), *Rilancio* (d. l. n. 34/2020) e *Agosto* (d. l. n. 104/2020). Tali azioni si inseriscono tra le misure di carattere urgente e selettivo poste in essere al fine di contrastare gli effetti della crisi pandemica che ha prodotto sul settore molteplici effetti, tra cui la caduta degli investimenti pubblicitari su giornali e televisioni, le difficoltà sofferte sia dal lato della domanda che dell'offerta (e, qui, nella fase di distribuzione) nel settore della vendita al dettaglio di giornali, riviste e periodici, le criticità rilevate nel settore dei servizi digitali. Nel dettaglio le misure ivi ricomprese consistono:

- la proroga per il biennio 2021-2022 del credito d'imposta per gli investimenti pubblicitari effettuati sui giornali quotidiani e periodici, anche *online*, secondo il regime speciale introdotto per il 2020, entro il medesimo tetto di spesa pari a 50 mln di euro annui (decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18). Al riguardo le pertinenti nuove norme stabiliscono che, in un atteggiamento prudenziale e nelle more del consolidamento dei dati relativi alle domande presentate per il 2020 secondo il nuovo regime di computo introdotto in corso d'anno, il tetto di spesa già previsto rimanga invariato; allo stesso tempo la copertura dei relativi oneri e il reperimento delle risorse per le corrispondenti finalità sono collegate al funzionamento del Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione;
- la conferma per il biennio 2021-2022 del riconoscimento del credito di imposta a favore degli esercenti attività commerciali che operano esclusivamente nel settore della vendita al dettaglio di giornali, riviste e periodici e alle imprese di distribuzione della stampa che riforniscono giornali quotidiani e/o periodici a rivendite situate nei comuni con una popolazione al di sotto della soglia di 5.000 abitanti e nei comuni con un solo punto vendita. Al riguardo è stato fissato un limite di spesa pari a 15 mln di euro per ciascuno dei due anni considerati;
- la proroga per gli anni 2020-2021 del credito d'imposta per i servizi digitali, introdotto con il decreto *Rilancio* per l'anno 2020. Tale credito è, in particolare, riconosciuto alle imprese editrici di quotidiani e di periodici che occupano almeno un dipendente a tempo indeterminato per un importo pari al 30% della spesa effettiva sostenuta nel 2019 per l'acquisto di determinate tipologie di beni e servizi (servizi di *server*, *hosting* e banda larga per le testate edite in formato digitale). Al riguardo e in relazione all'andamento atteso delle richieste per l'anno 2020 le stime inducono ad aumentare il tetto di spesa a 10 mln di euro per ciascun anno; ciò per limitare il ricorso al riparto proporzionale in sede di attribuzione del contributo;
- l'ampliamento degli acquisti ammissibili in ordine alla disciplina della *18App*, attraverso l'inserimento degli abbonamenti a giornali periodici, in aggiunta agli abbonamenti a giornali quotidiani già ammessi per l'anno 2020. Ciò senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica;
- l'introduzione per il biennio 2021-2022 di un regime sperimentale di sostegno alla domanda di servizi informativi delle famiglie a basso reddito che consiste in un contributo integrativo (per l'importo massimo di 100 euro) del *voucher* per l'acquisizione dei servizi di connessione ad *internet* in banda ultra-larga e dei relativi dispositivi elettronici, di cui al decreto del Ministro dello sviluppo economico 7 agosto 2020 e rivolto alla medesima platea di beneficiari. Questo contributo aggiuntivo è erogato sotto forma di sconto sul prezzo di vendita di abbonamenti a quotidiani, riviste o periodici, anche in formato digitale ed è utilizzabile per acquisti



*online* o presso gli esercenti attività commerciali che operano esclusivamente nel settore della vendita al dettaglio. Questa misura di sostegno si mostra coerente con l'obiettivo di miglioramento dell'indicatore DESI 3a1 (Uso dei servizi Internet: Incremento delle persone che utilizzano Internet per leggere giornali o riviste) e come tale, è integrabile nel Piano *voucher* per famiglie meno abbienti di cui al citato decreto ministeriale, ferma restando la necessaria integrazione delle istruzioni operative. Per tale contributo è stabilito un tetto di spesa, corrispondente al limite complessivo di 25 mln di euro per il 2021.

Questo disegno di legge ha, inoltre, introdotto alcune puntuali norme al fine di semplificare e aggiornare, a partire dal 2021, la **destinazione delle entrate a titolo di canone di abbonamento alla televisione** che dal 2016 e per effetto di quanto disposto in merito dalla legge 28 dicembre 2015, n. 208 hanno subito un importante aumento. Sulla base dei dati accertati nel quadriennio 2016-2019 il livello complessivo osservato di tali entrate può considerarsi stabilizzato (circa 2 mld di euro); ciò rende il pregresso meccanismo di assegnazione di tali risorse, già ispirato a principi prudenziali, superato e non più adeguato. Oltre alla previsione di una procedura di ripartizione delle risorse più adatta questa novazione risponde, tra l'altro, a criteri di semplificazione amministrativa, anche in coerenza con la stabilizzazione della soglia reddituale per l'esenzione dal pagamento del canone di abbonamento televisivo previsto a favore di determinate categorie di contribuenti.

Le norme in argomento stabiliscono, quindi, nuove assegnazioni delle risorse derivanti dal canone di abbonamento della televisione, tra cui: 110 mln di euro al Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione; la restante quota, con un nuovo meccanismo diretto di assegnazione, al finanziamento della Rai-Radiotelevisione italiana SpA. In aggiunta a questa evoluzione, il medesimo articolo prevede specifiche abrogazioni, conseguenti e coerenti con le novazioni introdotte dallo stesso.

Una specifica disposizione normativa si collega **alla digitalizzazione dei pagamenti delle indennità di cui alla legge 24 marzo 2001, n. 89 (Legge Pinto)**, specificando le modalità di presentazione telematica (anche a mezzo di soggetti incaricati) della documentazione e dei modelli ivi previsti, utili nelle procedure di pagamento o liquidazione delle somme e degli indennizzi. In particolare, questa disposizione mira alla velocizzazione delle procedure di pagamento degli indennizzi e delle altre somme dovute sulla base di titoli giudiziali tramite la digitalizzazione, al fine di consentire l'utilizzo tempestivo delle risorse economiche appositamente allocate nel bilancio dello Stato. La misura si colloca nel quadro degli interventi volti a fornire liquidità ai cittadini e alle imprese e risponde, altresì, sia alle esigenze di dare garanzia alla collettività del rispetto dei termini normativamente previsti per l'espletamento delle procedure sia di incrementare l'efficienza del sistema giudiziario. In riferimento alle macro-assi e alle priorità previste nei vari documenti di programmazione (nazionali e

sovrannazionali) questa azione si attaglia all'innovazione digitale e si mostra coerente con altre analoghe proposte nazionali, tra cui le misure di titolarità del Ministero della giustizia e del Mef. Quest'ultima ha, in particolare, in oggetto la fornitura di servizi digitali in materia di pagamenti di indennizzi, volta a superare l'irragionevole durata dei processi dinanzi al giudice amministrativo, contabile e tributario, e per indennizzi riguardanti l'ingiusta detenzione e l'errore giudiziario. L'intervento in argomento permette al creditore (o il suo difensore), attraverso una piattaforma digitale e con sistemi di autenticazione pubblica, di presentare la richiesta di pagamento delle somme liquidate con una comunicazione automatizzata e verificarne in ogni momento lo stato di lavorazione e avanzamento. L'azione trattata nella manovra non prevede nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, ma avrà un enorme impatto sotto il profilo della gestione delle procedure digitalizzate.

All'interno della manovra è prevista una disposizione volta a garantire l'operatività anche per l'anno 2021 del **Gruppo di supporto digitale alla Presidenza del Consiglio dei ministri** (decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18), appositamente creato per lo svolgimento di attività strettamente legata all'emergenza pandemica e reputato necessario per dare continuità alle medesime attività di supporto successivamente alla fine dell'emergenza stessa e per accompagnare, quindi, la ripresa delle attività ordinarie, attraverso le attività di tracciamento e allerta digitale, un più massiccio ricorso agli strumenti e ai servizi digitali della PA, allo *smart working* o alla formazione in campo digitale.

Da ultimo è inserita una norma che apporta modifiche di carattere ordinamentale e senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica in ordine al **Fondo per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione e continuità della gestione del sistema di allerta covid/19**. Nello specifico esse stabiliscono solo ulteriori modalità di utilizzo del fondo, nell'ambito delle medesime risorse stanziare e disponibili.

Le risorse di tale fondo possono essere destinate anche alla realizzazione di specifici progetti di trasformazione e di innovazione digitale, coerenti con le finalità di monitoraggio dell'allerta covid/19 e curati dalle Regioni, dalle Province autonome, dai Comuni, con conseguente trasferimento delle risorse alle suddette amministrazioni locali, sempre nell'ambito delle finalità del Fondo e delle medesime risorse disponibili, previo decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri o del Ministro delegato.

**Il titolo X raggruppa le norme che riguardano misure per la partecipazione dell'Italia all'Unione europea e ad organismi internazionali (articoli da 106 a 118).**

**L'art. 106 (Conferenza sul futuro dell'Europa)** autorizza, per l'anno 2021, la spesa di 2 milioni di euro per realizzare iniziative volte a dare attuazione alla partecipazione italiana alla Conferenza sul futuro dell'Europa. Tali iniziative saranno coordinate dal Dipartimento per le politiche europee della PdC, d'intesa con il MAECI.

Relativamente alla Conferenza sul futuro dell'Europa, il CNEL si è recentemente pronunciato con un documento di Osservazioni e proposte dal titolo *“Riformare l'Europa. Occasione per cambiare e rafforzare il modello economico, sociale e l'ordine istituzionale e politico europeo”*. Nel documento, approvato dalla Commissione III in data 5 novembre 2020 e in corso di approvazione da parte dell'Assemblea, il CNEL osserva che l'UE possa dedicare maggiori attenzioni e risorse ai settori più toccati dalla pandemia che, se non sostenuti con sovvenzioni adeguate ed una strategia comune, rischiano di affondare mettendo a rischio la tenuta sociale e la democrazia. Infatti, solo una crescita pienamente sostenibile dal punto di vista sociale e ambientale potrà avere la meglio sul senso di insicurezza economica dell'ultima decade e raggiungere gli obiettivi di redistribuzione e solidarietà. L'UE viene incoraggiata ad adoperarsi con interventi strutturali sui due pilastri della transizione verde e digitale, e non solo, e a puntare su investimenti di qualità nel breve-medio termine, creando condizioni favorevoli agli investimenti privati e prevedendo sostegni aggiuntivi di natura fiscale.

**L'art. 107 (Regime temporaneo aiuti di Stato)** introduce aggiunte e modifiche agli artt. 54,60, 61 62, 63 e 64 del D.L. 19 maggio 2020, n.34 convertito in Legge 17 Luglio 2020, n. 77, rese necessarie dalla proroga (al 30 giugno 2021) introdotta dal “Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del Covid-19” e per inserire le nuove regole di favore dettate dalla Commissione relativamente al regime di aiuti sotto forma di sovvenzioni dirette, anticipi rimborsabili e agevolazioni fiscali.

**L'art. 108 (Procedura d'infrazione 2008-2010 - Adeguamento della normativa IVA)** apporta modifiche al D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633, ai fini della definizione della procedura di infrazione n.2008/2010, per violazione degli obblighi imposti dalla direttiva sull'IVA (2006/112/CE) e per il non corretto recepimento delle esenzioni da essa previste. L'adeguamento della disciplina italiana a quella UE ha comportato l'eliminazione delle previsioni di esclusione dell'IVA e la previsione del regime di esenzione. (La disciplina nazionale escludeva dal campo di applicazione IVA i beni e le prestazioni di servizi effettuate da associazioni di interesse pubblico a favore dei soci; quelli prestati ai membri di organismi senza fini di lucro; le prestazioni connesse con la pratica dello sport; quelle effettuate in occasione di manifestazioni propagandistiche, le somministrazioni di alimenti e bevande presso le sedi delle associazioni di promozione sociale, ecc.).

**L'art. 109 (Soppressione dell'imposta regionale sulla benzina per autotrazione)** prevede l'abrogazione delle disposizioni in materia di imposta regionale sulla benzina per autotrazione, la cui gestione è risultata particolarmente gravosa dal punto di vista amministrativo e foriera di contenziosi tra l'Amministrazione finanziaria e gli operatori del settore della distribuzione dei carburanti.

**L'art. 110 (Fondi d'investimento esteri):** La disposizione che modifica l'articolo 73, comma 5-*quinquies*, del D.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917, è dettata dall'esigenza di equiparare il trattamento fiscale dei proventi (dividendi e plusvalenze) degli organismi di investimento collettivo di risparmio (OICR) istituiti in Stati membri

dell'Unione europea o in Stati aderenti all'Accordo sullo spazio economico europeo (SEE), a quello dei dividendi e delle plusvalenze realizzati da OICR istituiti in Italia.

**L'art. 111 (Responsabilità per l'inadempimento degli obblighi previsti dall'articolo 52, comma 7, legge 24 dicembre 2012, n. 234)** introduce la deroga (per il periodo compreso tra il 1° gennaio 2020 e il 31 dicembre 2022) all'articolo 52, comma 7, terzo periodo, della legge 24 dicembre 2012, n. 234, e all'articolo 17 comma 3 del decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con i Ministri dell'economia e delle finanze e delle politiche agricole alimentari e forestali, 31 maggio 2017, n. 115, e prevede che l'inadempimento degli obblighi di registrazione degli aiuti di Stato non comporta responsabilità patrimoniale del responsabile della concessione o dell'erogazione degli aiuti medesimi. Ciò, nell'esigenza di procedere tempestivamente all'utilizzo delle risorse pubbliche per contrastare e mitigare gli effetti della crisi, e in considerazione dell'aumentato numero dei casi di aiuto individuale alle imprese e dei soggetti concedenti gli aiuti a seguito dell'introduzione delle misure eccezionali e transitorie nell'ambito del "Quadro temporaneo per gli aiuti di Stato a sostegno dell'economia nel corso dell'attuale emergenza Covid-19".

**L'art. 112 (Risoluzione controversie internazionali):** Le disposizioni dettate da questo articolo sono finalizzate a completare il quadro normativo vigente per la limitazione delle ipotesi di dolo della responsabilità nelle procedure amichevoli relative a contribuenti individuati, anche al fine di tener conto della direttiva (UE) 2017/1852 del Consiglio del 10 ottobre 2017 sui meccanismi di risoluzione delle controversie in materia fiscale in Unione europea, recentemente attuata con D. Lgs. 10 giugno 2020, n.49.

**L'art. 113 (Risarcimenti derivanti dalla violazione della Convenzione europea dei diritti umani)** è una disposizione volta a recare copertura finanziaria degli oneri derivanti dalla liquidazione dei risarcimenti conseguenti dalla violazione dell'articolo 3 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, riconosciuti dai Tribunali civili o dai Tribunali di sorveglianza nei confronti di soggetti detenuti o internati. Lo stanziamento previsto dall'articolo 9 del decreto-legge 20 giugno 2014, n. 92, (che prevedeva la copertura finanziaria solo per gli anni 2014, 2015 e 2016) viene incrementata di 800.000 euro per ciascun anno, dal 2021 al 2023, per far fronte ai ricorsi giurisdizionali presentati negli anni successivi al 2016.

**L'art. 114 (Partecipazione dell'Italia a programmi del Fondo monetario internazionale e al *Poverty Reduction and Growth Trust*):** Nel quadro della strategia complessiva volta, da una parte, a rafforzare la stabilità del sistema monetario e finanziario internazionale e, dall'altra parte, volta al sostegno dei paesi più poveri e in risposta internazionale alla crisi pandemica ed economica, la Banca d'Italia è autorizzata a prorogare fino al 31 dicembre 2025 la durata dell'accordo di prestito multilaterale denominato *New Arrangements to Borrow* (NAB) e a incrementare l'importo massimo del prestito erogabile fino a 13.797,04

milioni di Diritti Speciali di Prelievo; essa è altresì autorizzata a stipulare con il FMI un nuovo accordo di prestito bilaterale, denominato *Bilateral Borrowing Agreement*, per un ammontare di 23 miliardi e 480 milioni di euro, con scadenza fissata al 31 dicembre 2023, estensibile di un anno fino al 31 dicembre 2024. La Banca d'Italia è anche autorizzata a concedere un nuovo prestito nei limiti di un miliardo di Diritti Speciali di Prelievo da erogare a tassi di mercato tramite il *Poverty Reduction and Growth Trust* (PRGT), secondo le modalità concordate tra il FMI, il MEF e la Banca d'Italia. Tale operazione permette di confermare il tradizionale impegno italiano a sostegno di una crescita inclusiva e duratura e di contrasto alla povertà.

**L'art. 115 (Fondi partecipazione a organismi internazionali):** La disposizione è finalizzata ad assicurare l'adempimento delle obbligazioni internazionali rideterminando o incrementando la quota per la partecipazione italiana a:

contributo al bilancio dell'Organizzazione europea per le ricerche astronomiche nell'emisfero australe (ESO);

contributo al Consiglio d'Europa;

contributo al Fondo europeo per la gioventù;

contributo per la partecipazione italiana alla *European Peace Facility*.

**L'art. 116 (Interventi e opere per Roma 2025)** istituisce un tavolo istituzionale presso la PCM per coordinare le iniziative e la realizzazione degli interventi e delle opere necessarie allo svolgimento del Giubileo Universale della Chiesa Cattolica previsto per l'anno 2025. Detto tavolo, presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri, è composto dal Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale, dal Ministro dell'interno, dal Ministro dell'economia e delle finanze, dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, dal Ministro per i beni e le attività culturali e per il turismo, dal Presidente della Regione Lazio e dal Sindaco di Roma Capitale, con possibilità di delega a un loro rappresentante.

**L'art. 117 (Rendiconti consuntivi dei comitati degli italiani all'estero)** modifica l'articolo 3, comma 4, della legge 23 ottobre 2003, n. 286, e chiarisce che il Comitato dovrà presentare il rendiconto consuntivo certificato da tre "esperti" e non "revisori dei conti". Dopo le parole "scelti al di fuori del Comitato stesso", sono inserite le parole "tra persone di comprovata esperienza in materia contabile".

**L'art. 118 (Studiare Sviluppo S.r.l.)** mira ad ampliare l'offerta di assistenza e supporto alle pubbliche amministrazioni in materia di progettazione e attuazione di programmi e progetti di politiche pubbliche per lo sviluppo attraverso l'operatività di *Studiare Sviluppo Srl*. La Srl, in qualità di società in house alle Amministrazioni centrali dello Stato, è abilitata a collaborare con il Polo europeo di consulenza sugli investimenti (PECI) e ad offrire assistenza e supporto alle Amministrazioni di riferimento.

L'articolo prevede anche che la società Studiare Sviluppo Srl, nell'ambito delle attività di supporto all'attuazione della riforma complessiva del sistema fiscale, fornisca supporto alle strutture del Ministero dell'Economia e delle Finanze anche attraverso il reclutamento di esperti di comprovata qualificazione professionale nel settore del diritto tributario, e ne prevede la necessaria autorizzazione di spesa.

**Il Titolo XI** raccoglie misure di intervento nei settori del trasporto cui è dedicato il Capo I, e dell'ambiente cui è dedicato il Capo II.

L'effetto finanziario complessivo di dette misure ammonta a circa 1.500 milioni di euro di cui 484 insistono sull'esercizio 2021, 240 sull'esercizio 2022 e la restante parte sugli esercizi 2023 e successivi (in alcuni casi fino al 2034).

Di detta somma complessiva poco più di 100 milioni sono riservati alle misure contenute nel Capo II (Misure per la tutela dell'ambiente).

Con riferimento agli interventi di cui al **Capo I** (*Misure in materia di infrastrutture, trasporti e mobilità sostenibile*) alcuni di essi richiedono l'intervento di atti attuativi del dicastero competente e in alcuni casi sono subordinati alla dichiarazione di compatibilità della Commissione UE ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 3, del TFUE.

Con l'art. **119** (*Disposizioni in materia di servizi di trasporto di persone su strada mediante autobus*), l'operatività della misura prevista nel decreto-legge 104/2020, concernente il ristoro degli operatori del settore dei servizi di trasporto di linea di persone effettuati su strada mediante autobus e non soggetti a obblighi di servizio pubblico, viene estesa al 2021 con una nuova dotazione di risorse pari a 20 mln (DL 104/2020). Il contributo è finalizzato a compensare i minori introiti degli esercenti nonché le rate di finanziamento o dei canoni di leasing afferenti agli acquisti effettuati fin dal 1° gennaio 2018, di veicoli nuovi di fabbrica di categoria M2 ed M3.

Per evitare sovra compensazioni la norma prevede di tener conto nella quantificazione del contributo spettante dei costi cessanti, dei minori costi di esercizio derivanti dagli ammortizzatori sociali e dei costi aggiuntivi sostenuti in conseguenza della medesima emergenza e degli importi recuperabili da assicurazione, contenzioso, arbitrato o altra fonte per il ristoro del medesimo danno.

L'art. **120** (*Disposizioni in materia di porti e di trasporti marittimi*) condivide con il precedente l'intento di ristorare le categorie produttive considerate attraverso un incremento di risorse e di durata (aprile 2021) di misure già adottate dalla legge 19 maggio 2020, n. 34, dal decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76 e dal decreto-legge 14 ottobre 2020, n. 104.

Per le perdite dei *terminal* portuali dedicati allo sbarco e imbarco di persone e per la salvaguardia dei livelli occupazionali e della competitività ed efficienza del settore del trasporto marittimo e del comparto crocieristico dei terminal portuali,

viene invece adottata una nuova misura con la dotazione di 20 milioni per il solo 2021. Anche in tale caso è prevista la clausola per il calcolo dei costi cessanti.

Sul settore crocieristico il CNEL aveva auspicato interventi ad hoc in occasione dell'esame della NADEF 2020<sup>2</sup>.

Il nuovo fondo previsto dall'articolo **121** (*Disposizioni in materia di trasporto ferroviario merci*) costituisce una delle misure finanziariamente più rilevanti anche in relazione all'orizzonte temporale adottato (2034). Esso mira a sostenere le imprese detentrici e noleggiatrici di carri ferroviari merci, nonché gli spedizionieri ed operatori del trasporto multimodale (MTO). Sulla "sofferenza del settore "spedizioni" si rinvia al documento (pag. 60) sopra citato.

La conferma e il rifinanziamento degli interventi per incentivare lo spostamento modale delle merci, specie se orientato a soluzioni green, quali *marebonus* e *ferrobonus* sono stati in più occasioni sollecitati dal CNEL che vede dunque con favore quanto disposto dall'articolo **122** con un impegno finanziario per oltre 260 milioni fino al 2026.

Ancor più ampio l'orizzonte temporale (2034) per gli interventi di sostegno alle imprese che effettuano servizi di trasporto ferroviario di passeggeri e merci non soggetti a obblighi di servizio pubblico, previsti dal successivo articolo **123** (*Misure di sostegno al settore ferroviario*). In particolare, allo scopo di sostenere la ripresa del traffico ferroviario è previsto lo stanziamento di 150 mln in favore di RFI, affinché essa possa praticare, dal 1° gennaio 2021 e sino al 30 aprile 2021, una riduzione del canone per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria fino al 100 per cento della quota eccedente la copertura del costo direttamente legato alla prestazione del servizio ferroviario.

L'articolo **124** (*Conferimento alle Regioni delle funzioni relative ai servizi ferroviari interregionali indivisi*) dispone la cessione alle Regioni Veneto e Friuli Venezia Giulia, previo Accordo di Programma fra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome interessate, di tutti i servizi di trasporto ferroviario passeggeri interregionale indivisi attualmente svolti sulle direttrici Trieste-Venezia e Trieste-Udine Venezia e, alla Regione Veneto, le funzioni e i compiti di programmazione e di amministrazione dei servizi interregionali ferroviari indivisi attualmente svolti sulla relazione Bologna-Brennero. Allo scopo vengono cedute le risorse nazionali del Fondo per gli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese di cui all'articolo 1, comma 1072, della Legge 27 dicembre 2017, n. 205, già stanziata a favore del rinnovo del materiale rotabile ferroviario. La copertura di questa operazione, che appare piuttosto generica, è affidata ad uno stanziamento aggiuntivo nello stato di previsione della spesa del MEF, per un importo di circa quattro milioni annui.

---

<sup>2</sup> Il riferimento è alle Osservazioni e proposte quale Contributo scritto del CNEL alla Commissione Bilancio della Camera dei deputati concernente l'esame della NADEF 2020. Roma 12 ottobre 2020, pag. 49 e ss.).

La norma in esame richiede che l'affidamento dei contratti di servizio avvenga entro il 31 dicembre 2021.

Anche l'articolo **125** (*Disposizioni in materia di tariffe sociali*) si risolve in un intervento specifico di ambito regionale, disponendo un nuovo stanziamento limitato agli esercizi 2021 e 2022 di 25 milioni finalizzato a compensare la "condizione di insularità" della Sicilia in relazione all'obiettivo di garantire un completo ed efficace sistema di collegamenti aerei.

Il contributo introdotto dal decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, che ha modificato da ultimo l'articolo 1, comma 1057, della legge 30 dicembre 2018, n. 145, per l'acquisto di veicoli ecosostenibili, viene reiterato con l'articolo **126** con una dotazione di venti milioni per ciascuno degli anni 2021-2023 e di 30 milioni fino al 2026. Viene altresì potenziata la disponibilità di risorse del fondo destinato al programma sperimentale "buono mobilità" per fare fronte alla copertura delle richieste pervenute dal 4 maggio al 2 novembre 2020.

Nel settore della nautica da diporto l'intervento sul bilancio assume le forme della esenzione dell'IVA sugli acquisti di navi adibite alla "navigazione in alto mare". Allo scopo, l'articolo **127** (*Misure in materia di regime fiscale della nautica da diporto*) estende l'applicazione dell'articolo 8-bis del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633 includendo l'acquisto di dette navi tra quelle assimilate alle "cessioni all'esportazione". La condizione di assimilazione (e dunque di esenzione dall'IVA) è la effettiva destinazione della nave alla navigazione in alto mare in misura prevalente (70%), circostanza di cui è ammessa attestazione con apposita dichiarazione.

Allo scopo prevenire abusi dei benefici concessi, i commi 2 e seguenti apportano modifiche all'articolo 7 del d. lgs. 18/12/1997, n. 471 (*Riforma delle sanzioni tributarie non penali in materia di imposte dirette, di imposta sul valore aggiunto e di riscossione dei tributi, a norma dell'articolo 3, comma 133, lettera q), della legge 23 dicembre 1996, n. 662*) e impartiscono iter procedurali molto complessi. Dalla norma in esame derivano oneri per minore gettito iva.

Il successivo articolo **128** (*Compagnie aeree che effettuano prevalentemente trasporti internazionali*) attua una presunzione assoluta considerano imprese di trasporto aereo internazionale quelle per le quali tale condizione sussisteva nel 2019, con ciò ammettendo le imprese interessate all'esenzione IVA.

L'articolo **129** (*Chiusura della società stretto di Messina S.p.A in liquidazione*) dispone termini certi per il completamento della liquidazione della Società in rubrica, disponendo il trasferimento del suo patrimonio a ANAS S.p.A, patrimonio che resta tuttavia separato da quello del ricevente. Eventuali residui dopo la cancellazione della Società dal registro delle imprese sono distribuiti tra gli azionisti.

L'articolo **130** (*Disposizioni in materia di infrastrutture stradali*) tratta di una questione a lungo dibattuta concernente concessioni autostradali Autobrennero S.p.A. regolate dal decreto-legge 16 ottobre 2017, n. 148 cui vengono apportate



modifiche tese riassegnare i versamenti in entrata della società stessa, da questa accantonate in regime di esenzione fiscale fino alla data dell'affidamento in concessione, a RFI.

Al fine di consentire alle Regioni ed agli enti locali interessati<sup>3</sup> di avvalersi di società in house, la società da questi prescelta potrà accedere al riscatto delle azioni detenute da soggetti privati.

Sempre in materia di infrastrutture stradali l'articolo **131** (*Disposizioni in materia di strade - Lioni-Grottaminarda*) prevede nuovi stanziamenti per 7,3 milioni ad Anas per il completamento del collegamento dell'abitato di Muro Lucano con la SS 401 "Ofantina" in località Nerico e per oltre 36 milioni per i lavori di completamento delle attività relative al collegamento A3 (Contursi) - SS 7Var (Lioni) - A16 (Grottaminarda) - A14 (Termoli) - tratta campana strada a scorrimento veloce Lioni-Grottaminarda.

L'articolo **132**. (*Disciplina per le infrastrutture per la ricarica dei veicoli alimentati ad energia elettrica*) pone completamente a carico del Ministero delle infrastrutture il finanziamento delle spese sostenute per l'acquisto e per l'installazione degli impianti, dei progetti presentati dalle regioni e dagli enti locali relativi allo sviluppo delle reti infrastrutturali per la ricarica dei veicoli nell'ambito degli accordi di programma (laddove l'articolo 17-septies del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 prevedeva una "partecipazione" dello stesso.

È invece rinviata a successivi adempimenti la determinazione delle modalità di alimentazione della Piattaforma Unica Nazionale (PUN) per i gestori delle infrastrutture pubbliche e delle infrastrutture private ad accesso pubblico.

La norma precisa anche che le iniziative attuative degli enti locali debbono essere in linea non solo con i propri atti di programmazione ma anche con quelli della Regione.

L'oggetto dell'articolo **133** (*Costituzione di un fondo finalizzato alla rimozione delle navi abbandonate nei porti*) a chiusura del Capo I del Titolo XI, è stato decisamente sostenuto dal CNEL che nel documento di osservazioni e proposte sulla Nota di aggiornamento al DEF<sup>4</sup> così si esprimeva: "Il tema della demolizione controllata delle navi (allo scopo di renderlo ambientalmente e socialmente compatibile) è stato affrontato sia a livello internazionale con la Convenzione di Hong Kong del 2009<sup>5</sup> che a livello

---

<sup>3</sup> Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol unitamente a tutte le amministrazioni pubbliche interessate allo sviluppo del Corridoio scandinavo mediterraneo e sottoscrittrici del protocollo tra il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e le regioni Friuli-Venezia Giulia e Veneto interessate allo sviluppo del Corridoio mediterraneo

<sup>4</sup> Vedi Osservazioni e proposte quale Contributo scritto del CNEL alla Commissione Bilancio della Camera dei deputati concernente l'esame della NADEF 2020, Roma 12 ottobre 2020, pag. 54 e ss.

<sup>5</sup> La convenzione di Hong Kong del 15 maggio 2009 concerne la progettazione la costruzione, il funzionamento e la preparazione delle navi per un riciclaggio sicuro e compatibile con l'ambiente, nonché il funzionamento degli impianti per il riciclaggio sicuro ed ecocompatibile. Poiché la Ue non può aderire alla Convenzione, spettando la ratifica ai singoli Stati, il Consiglio

Europeo con il Regolamento 1257/2013 (con dichiarata volontà anticipatrici della citata Convenzione). Il Regolamento disciplina la materia e introduce l'Albo europeo dei demolitori autorizzati che, nel nostro Paese sono attualmente uno, mentre un cantiere di nuova costruzione ha iniziato l'iter di iscrizione.

Per il progetto di siderurgia sostenibile si tratterebbe di un seppur limitato contributo alla riduzione del divario tra domanda ed offerta con altre immediate utilità più generali in ordine sia alla sicurezza della navigazione nei porti che alla fruizione di banchine che, nell'attuale congiuntura economica, potrebbero essere ulteriormente occupate da naviglio abbandonato.

In ottica di economia circolare e green e di stabile occupazione aggiuntiva liberare le banchine portuali da relitti e navi abbandonate, in alcuni casi da oltre dieci anni (Genova), ridurrebbe la necessità di ulteriori investimenti infrastrutturali. Si consideri che l'effetto congiunto della staticità dei traffici, prevista per almeno due anni, e l'introduzione di nuove tecnologie avranno effetti preoccupanti sull'occupazione.

La questione è stata posta più volte al Parlamento nazionale<sup>6</sup>.

*a) Confermando le competenze che il Codice della Navigazione assegna alla Capitaneria di Porto-Guardia Costiera (rimuovere le unità - navi o relitti - che costituiscono pericolo per la sicurezza della navigazione) si dovrebbe integrare la previsione normativa rendendola coerente con le previsioni della citata legge n. 84 del 1994 e s.mm.ii. che assegnano alle Autorità di Sistema portuale il compito della "integrale fruizione del bene porto" finanziandole per quanto necessario a indire le necessarie procedure di gara. In alcuni porti nazionali è possibile recuperare ampi spazi creando occasioni temporanee di lavoro e opportunità infrastrutturali permanenti per i traffici o per altre iniziative demolendo grandi infrastrutture di trasporto interno, serbatoi, binari ferroviari. Materiali utili per la carica dei forni elettrici".*

Il Capo II si apre con l'articolo **134** (Misure per potenziare il sistema nazionale delle aree protette) che destina complessivamente 27 milioni di euro al perseguimento delle finalità di: potenziare la gestione e il funzionamento dei parchi nazionali già costituiti, nonché garantire il funzionamento dei nuovi parchi nazionali da costituire; garantire il funzionamento delle aree marine protette; implementare la tutela e la valorizzazione delle aree nazionali protette e delle altre aree riconosciute in ambito internazionale per il particolare pregio naturalistico.

Il successivo articolo **135** (Potenziamento delle misure di tutela ambientale) genera un raddoppio (10 milioni) delle risorse per il completamento della carta geologica ufficiale d'Italia alla scala 1: 50.000, la sua informatizzazione e le attività ad essa strumentali è assegnato all'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA), mentre sul piano ordinamentale prevede l'istituzione presso

---

Ue, con decisione 14 aprile 2014, n. 241 ha autorizzato i singoli Stati alla ratifica. Presso la Camera dei deputati l'atto C.1093 per la ratifica italiana è in attesa di assegnazione.

<sup>6</sup> Senato della Repubblica, 8<sup>a</sup> COMMISSIONE LAVORI PUBBLICI, Intervento del Comandante generale del Corpo delle capitanerie di porto - Guardia costiera (Ammiraglio ispettore (CP) Vincenzo MELONE) sul disegno di legge recante disposizioni in materia di rimozione e riciclaggio dei relitti navali e delle navi abbandonate nei porti nazionali. Roma, 10 maggio 2016.

il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, del "Sistema volontario di certificazione ambientale per la finanza sostenibile" cui ciascun soggetto, pubblico o privato, può accedere su base volontaria.

Sono quindi definiti, in via sperimentale, indicatori volti a misurare il grado di sostenibilità ambientale e la natura ecosostenibile dei progetti pubblici e privati di investimenti nonché le modalità di calcolo degli stessi con un intento di semplificazione oggettivazione ed accelerazione delle procedure.

Presso il Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare, viene poi istituito il Comitato per la finanza ecosostenibile. Gli oneri conseguenti sono quantificati in 0,5 milioni di euro.

Norme specifiche riguardano le Capitanerie di porto per l'esercizio delle funzioni di vigilanza e controllo in materia di tutela dell'ambiente marino e costiero con l'assegnazione di risorse aggiuntive per 3 milioni dal 2022, ed infine il sostegno e la velocizzazione delle attività istruttorie poste in essere dalla Commissione tecnica per la valutazione dell'impatto ambientale e la valutazione d'impatto strategico e dalla Commissione tecnica PNIEC, con ulteriori tre milioni per il medesimo periodo.

L'articolo **136** (*Istituzione del Fondo per la promozione dell'uso consapevole della risorsa idrica e per incentivare la contabilizzazione dei consumi idrici*) è volto a garantire l'attuazione del principio di risparmio dell'acqua con la istituzione del "Fondo per la promozione dell'uso consapevole della risorsa idrica" con una dotazione pari a 500.000 euro per ciascuno degli anni 2021 e 2022.

Al fine di sensibilizzare i consumatori alla promozione dell'uso consapevole della risorsa idrica, dopo l'articolo 146 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, è aggiunto il seguente: "Art. 146-bis. (*Misurazione dei volumi della risorsa idrica per unità immobiliare*) che prevede la installazione di contatori individuali per unità immobiliare e la definizione delle competenze per l'attuazione della disposizione.

Tre milioni di euro per ciascuno dei tre anni del bilancio pluriennale, sono destinati dall'articolo **137** (*Istituzione di un centro accoglienza di animali confiscati presso il CUFAA*) per l'istituzione e funzionamento, presso il Comando unità forestali, ambientali e agroalimentari, del Centro nazionale di accoglienza degli animali confiscati ai sensi della legge 7 febbraio 1992, n. 150, e sottoposti a particolari forme di protezione in attuazione di convenzioni e accordi internazionali.

Gli articoli da 138 a 141 riguardano interventi nelle zone economiche ambientali con dotazioni limitate al 2021 e 2022. L'articolo **138** (*Progetti pilota di educazione ambientale nelle aree protette naturalistiche*) istituisce un fondo (quattro milioni) finalizzato a realizzare progetti pilota di educazione ambientale destinati a studenti degli istituti comprensivi delle scuole materne, elementari e medie site nei Comuni che ricadono nelle zone economiche ambientali.

L'articolo 139 (*Agevolazioni fiscali per promuovere il vuoto a rendere nelle zone economiche ambientali*) pone misure che rientrano nelle facoltà concesse dall'articolo 4-ter del decreto-legge 14 ottobre 2019, n. 111 (*Misure urgenti per il rispetto degli obblighi previsti dalla direttiva 2008/50/CE sulla qualità dell'aria*).

In particolare, al fine di prevenire la produzione di rifiuti di imballaggio e di favorire il riutilizzo degli imballaggi usati nelle zone economiche ambientali è promosso il sistema del vuoto a rendere, attraverso un contributo (fino a 10.000 pro-capite) a fondo perduto per gli operatori che adottano detto sistema, i quali potranno beneficiare di un credito di imposta di pari ammontare. Detti interventi sono finanziati con complessivi 10 milioni di euro.

Alla materia dei rifiuti è dedicato l'articolo **140** (*Incentivo per la misurazione puntuale dei rifiuti nelle zone economiche ambientali*), teso a promuovere la tariffazione puntuale per il servizio di smaltimento e cioè la misurazione puntuale dei rifiuti conferiti dalle utenze domestiche al servizio pubblico nei comuni aventi la propria superficie in tutto o in parte compresa all'interno di una zona economica ambientale. Allo scopo è istituito un fondo con dotazione di 5 milioni di euro per ciascuno dei due anni suddetti per l'erogazione di un contributo fino al 50 per cento della copertura dei costi sostenuti per l'acquisto delle infrastrutture tecniche ed informatiche necessarie per l'adozione di uno dei sistemi di misurazione puntuale.

L'articolo **141** (*Misure finalizzate all'acquisto del compost nelle zone economiche ambientali*) si propone di promuovere la diffusione di compostiere di comunità nelle zone economiche ambientali dotando l'omonimo fondo di 5 milioni di euro.

L'articolo **142** (*Accelerazione procedure VIA per la realizzazione delle opere destinate alle Olimpiadi invernali del 2026*) è specificamente finalizzato al rispetto dei tempi di completamento delle opere necessarie alla tenuta dell'evento in rubrica.

A tal fine introduce norme di semplificazione per il rilascio della valutazione di impatto ambientale (VIA) regionale per Pala Italia Santa Giulia unitamente alle opere infrastrutturali ad esso connesse.

Quanto alla realizzazione del villaggio olimpico di Milano e delle infrastrutture di urbanizzazione ad esso accessorie gli obiettivi di riqualificazione e trasformazione urbanistica dell'area suindicata, la norma in esame richiama l'istituto del permesso di costruire convenzionato previsto dall'articolo 28-bis del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia).

**Il titolo XII** del disegno di legge in esame **riguarda le norme che intervengono sulle Regioni e sugli Enti locali (articoli da 143 a 156)**. L'articolo 143 incrementa il finanziamento del Fondo (istituito dall'art. 53 del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 ottobre 2020, n. 126) per il risanamento finanziario dei comuni il cui *deficit* strutturale non è imputabile a patologie organizzative, ma alle caratteristiche socioeconomiche della collettività e del territorio. In tal modo, grazie agli importi aggiuntivi di 100 milioni di euro

per il 2021 e di 50 milioni per il 2022, la dotazione complessiva del Fondo ammonta ora a 100 milioni di euro per l'anno 2020, 150 milioni per il 2021 e 100 milioni per il 2022. Con decreto del Ministro dell'interno di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, le risorse - modulate tenendo conto della popolazione residente al 1° gennaio 2020 - saranno ripartite fra i comuni che, alla data di approvazione della legge di bilancio, risulteranno aver deliberato la procedura di riequilibrio finanziario, avere approvato e in corso di attuazione il piano di riequilibrio, anche se in attesa di rimodulazione a seguito di pronunce della Corte dei conti e della Corte costituzionale, e di essere in attesa della delibera della sezione regionale della Corte dei conti sull'approvazione o sul diniego del piano di riequilibrio. Saranno interessati i comuni che presentano un indice ISTAT di vulnerabilità sociale e materiale superiore al valore medio nazionale e la cui relativa capacità fiscale *procapite* risulti inferiore a 495. Sono comunque esclusi i comuni già rientrati nella prima *tranche* di finanziamenti ai sensi del ricordato decreto-legge "Agosto".

L'articolo 144 stabilisce che, a decorrere dall'anno 2022, vengano istituiti due specifici fondi nei quali far confluire tutti i contributi e i fondi di parte corrente delle province e delle città metropolitane, senza altresì variare l'importo complessivo degli stessi. Nello stesso tempo, si definisce il meccanismo contabile attraverso il quale gli enti interessati potranno effettuare la compensazione fra i contributi provenienti dai nuovi fondi e il contributo alla finanza pubblica da essi dovuto ai sensi del comma 418 dell'articolo 1 della legge n. 190/2014, con conseguente corretta rappresentazione in sede di bilancio.

L'articolo 145 prevede alcune norme contabili per gli enti territoriali, con modifiche al decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 sull'utilizzo avanzi per spese correnti di urgenza a fronte dell'emergenza sanitaria. Viene prorogata al 2021 la facoltà di svincolare, in sede di approvazione del rendiconto dell'esercizio precedente, quote dell'avanzo riferite ad interventi conclusi o già finanziati negli anni precedenti con risorse proprie (purché non gravate da obbligazioni sottostanti già contratte), con esclusione delle somme relative alle funzioni fondamentali e ai livelli essenziali delle prestazioni, per destinarle ad interventi necessari ad attenuare la crisi. Viene inoltre prorogata la facoltà di utilizzare i proventi delle concessioni edilizie e delle sanzioni in materia edilizia per il finanziamento delle spese correnti connesse all'emergenza, come pure è estesa al 2021 la possibilità che le variazioni al bilancio di previsione delle Regioni e delle Province autonome possano essere adottate dall'organo esecutivo in via di urgenza opportunamente motivata. Ulteriori modifiche si introducono in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi.

L'articolo 146 (Comuni TPL Scuola - Incremento risorse per il Trasporto scolastico), in relazione alle misure di contenimento della diffusione del virus, per l'anno 2021 istituisce uno speciale fondo nello stato di previsione del

Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, con dotazione di 150 milioni di euro, da ripartire fra i comuni per l'erogazione dei servizi di trasporto scolastico. I criteri di assegnazione verranno stabiliti in un successivo decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministero dell'istruzione e il Ministero dell'economia e delle finanze, previa intesa in Conferenza unificata.

L'articolo 147 incrementa le risorse del fondo di solidarietà comunale per il miglioramento dei servizi in campo sociale e il potenziamento degli asili nido, per ciascun anno dal 2021 al 2029, e successivamente a decorrere dal 2030, allo scopo di finanziare lo sviluppo dei servizi sociali comunali svolti in forma singola o associata dai comuni delle regioni a statuto ordinario. Un ulteriore stanziamento aggiuntivo in favore del fondo in parola è previsto dal 2021 al 2025 e, successivamente, a decorrere dal 2026, per incrementare il numero di posti disponibili negli asili nido dei comuni delle regioni a statuto ordinario e delle regioni Siciliana e Sardegna, con particolare attenzione ai comuni nei quali si riscontrano le maggiori carenze. Ai fini dell'attuazione di quanto sopra, vengono adeguate le disposizioni concernenti i criteri di ripartizione del fondo fra i diversi enti.

L'articolo 148 prevede per l'anno 2021, in attuazione dell'accordo sottoscritto con il governo il 5 novembre scorso, la riduzione del concorso alla finanza pubblica delle regioni e statuto speciale e delle province autonome per un totale pari a 100 milioni di euro. A decorrere dal 2021, inoltre, un importo pari a 300 milioni di euro annui viene finalizzato all'attuazione dei punti 9 e 10 dell'Accordo quadro tra Governo, regioni a statuto speciale e province autonome in materia di finanza pubblica, sancito in Conferenza Stato-Regioni del 20 luglio 2020. Il punto 9 citato prevede la revisione degli accordi in materia finanziaria tra lo Stato e la Regione Friuli Venezia Giulia, la costituzione del tavolo tecnico politico per la condizione di insularità della Regione Sardegna e la definizione della revisione delle norme di attuazione in materia finanziaria della Regione Sicilia, mentre il punto 10 prevede la sottoscrizione di un Accordo quadro in materia finanziaria con le Autonomie speciali per l'anno 2021, finalizzato a compensare la perdita di gettito connessa all'emergenza sanitaria. In relazione a quanto sopra, le regioni Friuli-Venezia Giulia, Sardegna, Valle d'Aosta, Sicilia, Trentino-Alto Adige nonché le province autonome concorderanno con lo Stato le azioni necessarie affinché gli enti locali del proprio territorio si sottopongano alle rilevazioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni *standard* poste in essere dalla SOSE (Soluzioni per il Sistema Economico Spa, società partecipata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze e dalla Banca d'Italia).

L'articolo 149 incrementa le risorse per investimenti degli enti territoriali modificando gli importi a suo tempo fissati dall'art. 1, comma 134, della legge 30 dicembre 2018, n. 145, relativi all'assegnazione di contributi alle regioni a statuto ordinario per il periodo 2021-2034. A partire dal 2022 tali contributi sono incrementati per investimenti finalizzati alla realizzazione di opere pubbliche per la messa in sicurezza degli edifici e del territorio, per interventi di viabilità e per

la messa in sicurezza e lo sviluppo di sistemi di trasporto pubblico con la finalità di ridurre l'inquinamento ambientale, per la rigenerazione urbana e la riconversione energetica verso fonti rinnovabili, per le infrastrutture sociali e le bonifiche ambientali dei siti inquinati.

Vengono altresì ampliate le tipologie di investimenti finanziabili, includendo l'acquisto di impianti, macchinari, attrezzature tecnico-scientifiche, mezzi di trasporto e altri beni mobili ad utilizzo pluriennale. Con un'altra modifica alla citata legge n. 145/2018, le regioni, nell'atto di assegnazione del contributo ai comuni del proprio territorio, sono tenute ad individuare gli interventi oggetto di finanziamento attraverso il "Codice unico di progetto" degli investimenti pubblici previsto all'articolo 11 della legge 16 gennaio 2003, n. 3. Un'ulteriore modifica prevede entro il 30 settembre di ciascun anno di riferimento la revoca (parziale o totale) del contributo in caso di mancato rispetto del termine di inizio dell'esecuzione dei lavori. Le somme revocate vengono riassegnate ad altri comuni, che tuttavia sono tenuti ad affidare i lavori entro il 15 dicembre dell'anno di riferimento. Nel caso di ulteriore mancato rispetto del nuovo termine, le somme sono revocate e versate dalle regioni ad apposito capitolo del bilancio dello Stato. Da segnalare, infine, l'inclusione delle opere di messa in sicurezza, nuova costruzione e cablaggio interno tra le finalità nell'utilizzo delle risorse per l'edilizia scolastica di cui all'articolo 1, comma 63, della legge n. 160 del 2019.

L'articolo 150 istituisce un Fondo per la perequazione infrastrutturale nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, per gli anni dal 2022 al 2033. Con uno o più dPCM, su proposta dei Ministri competenti, di concerto con il Ministro degli affari regionali e le autonomie, previa intesa in Conferenza permanente per i rapporti tra Stato, regioni e province autonome, le risorse saranno ripartite, come pure saranno individuati gli interventi da realizzare, il relativo finanziamento, i soggetti attuatori e il cronoprogramma della spesa, con indicazione delle risorse annuali necessarie per la loro realizzazione. L'obiettivo è assicurare il recupero del *deficit* infrastrutturale tra le diverse aree geografiche del territorio nazionale nel particolare momento di crisi economica in atto conseguente all'emergenza sanitaria. A tal fine, si prevede che entro il 30-6-2021 con uno o più dPCM verrà effettuata la ricognizione delle dotazioni infrastrutturali esistenti riguardanti le strutture sanitarie, assistenziali, scolastiche, nonché la rete stradale, autostradale, ferroviaria, portuale, aeroportuale, idrica, elettrica e digitale e di trasporto e distribuzione del gas. Nella stessa sede saranno inoltre definiti gli *standard* di riferimento per la perequazione infrastrutturale in termini di servizi minimi per le sopra richiamate tipologie di infrastrutture. Infine, entro sei mesi dalla ricognizione si procederà ad individuare le infrastrutture necessarie a colmare il *deficit* di servizi rispetto agli *standard* di riferimento per la perequazione infrastrutturale e si fisseranno i criteri di priorità per l'assegnazione dei finanziamenti. Anche in questo caso, lo strumento utilizzato sarà quello del dPCM.

Con l'articolo 151 si rinvia al 2022 l'applicazione delle disposizioni recate dal Decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68, in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario. Il rinvio riguarda l'adozione del dPCM per la rideterminazione dell'addizionale regionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche con riferimento all'anno di imposta precedente, la rideterminazione dell'aliquota di compartecipazione regionale al gettito IVA, la soppressione dei trasferimenti dallo Stato alle regioni a statuto ordinario e la determinazione dei fondi perequativi.

L'articolo 152, facendo riferimento alle misure già adottate in materia di trasporto pubblico e trasporto scolastico in applicazione delle rispettive Linee Guida, istituisce uno speciale fondo di 200 milioni di euro nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture destinato al potenziamento dei servizi di trasporto pubblico locale e regionale, anche scolastico, per fronteggiare le esigenze legate al contenimento dell'emergenza. L'assegnazione delle risorse alle Regioni e alle Province autonome di Trento e Bolzano avverrà con decreto del Ministero delle infrastrutture.

Con l'articolo 153 vengono stanziati 150 milioni di euro nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, al fine di concorrere alle spese sostenute dalle Regioni per la concessione di indennizzi a favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni ed emoderivati. Per la ripartizione delle risorse fra le Regioni interessate occorrerà attendere l'emanazione di un decreto del Ministero della salute.

L'articolo 154 riporta una lunga serie di interventi per assicurare le funzioni degli enti territoriali e con finalità di ristorare gli enti territoriali della perdita di gettito connessa all'emergenza: in sintesi, 500 milioni per il 2021 al Fondo per l'esercizio delle funzioni degli enti locali (art. 106 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 e di cui all'art. 39 del decreto-legge n. 14 agosto 2020, 104), di cui 450 milioni in favore dei comuni e 50 milioni in favore di Città metropolitane e Province; > le risorse del fondo per l'esercizio delle funzioni degli enti locali (richiamato nel comma precedente) sono vincolate alla nel biennio 2020-2021. Eventuali risorse ricevute in eccesso andranno riversate all'entrata del bilancio dello Stato.

Con l'articolo 156, in riferimento ai grandi impianti di produzione di energia idroelettrica, si stabilisce che le Regioni a statuto ordinario, almeno cinque anni prima dello scadere di una concessione di grande derivazione per uso idroelettrico, indicano una gara ad evidenza pubblica qualora non ritengano sussistere un prevalente interesse pubblico ad un diverso uso delle acque, incompatibile con il mantenimento dell'utilizzo idroelettrico. Il Ministro dello sviluppo economico (di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti e il Ministro degli Affari Regionali e delle Autonomie Locali, previa intesa con la Conferenza unificata) emanerà entro 12 mesi un regolamento ministeriale per disciplinare le



modalità e le procedure di assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico, in modo uniforme sul territorio nazionale. La norma prosegue fissando i termini e modalità di riassegnazione mediante gara, nonché le destinazioni del canone versato dai concessionari.

Il Titolo XIII, "Revisione e rimodulazione della spesa pubblica", è costituito unicamente dall'articolo 157, che riduce le dotazioni finanziarie di competenza e di cassa relative alle missioni e ai programmi degli stati previsionali di spesa di tutti i Ministeri tenuti ai processi di razionalizzazione organizzativa.

In funzione di coordinamento della finanza pubblica si prevede che le autonomie territoriali – per i risparmi conseguiti dalla riorganizzazione dei servizi per il lavoro agile – assicurino un contributo alla finanza pubblica pari a 200 milioni di euro per le regioni e le province autonome, a 100 milioni di euro per i comuni e a 50 milioni di euro per le province e le città metropolitane. Tale contributo è determinato con DPCM su istruttoria degli obiettivi di efficientismo condotta dalla apposita Commissione e previa intesa della Conferenza Stato- Regioni.

Per le Regioni a statuto speciale tale contributo è determinato nel rispetto dei loro Statuti.

#### **Il titolo XIV riguarda la pubblica amministrazione e il lavoro pubblico.**

L'articolo 158 del disegno di legge di bilancio prevede l'istituzione, nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, di un Fondo da ripartire (con proiezione ultradecennale) destinato al finanziamento delle assunzioni di personale a tempo indeterminato, in aggiunta alle facoltà assunzionali previste a legislazione vigente, le cui risorse complessive stanziare ammontano a 3,6 (3.630.328.439) miliardi di euro, ripartite per gli anni dal 2021 al 2033.

La norma seguente (articolo 159), è divisa in 38 commi. Il comma 1 autorizza il Ministero della giustizia ad assumere, nell'anno 2021, magistrati ordinari vincitori di concorso (già bandito alla data di entrata in vigore della presente legge e nei limiti della vigente dotazione organica); i commi 2, 3 e 4 autorizzano il medesimo Dicastero, ad indire procedure concorsuali pubbliche e ad assumere con contratto di lavoro a tempo indeterminato (con decorrenza giuridica 1° gennaio 2023, nell'ambito dell'attuale dotazione organica), un contingente di 3000 unità di personale amministrativo non dirigenziale. I successivi commi 5, 6 e 7 autorizzano il Ministero della giustizia, per le esigenze del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, ad assumere, nei limiti della vigente dotazione organica, un contingente di 200 unità di personale del comparto funzioni centrali. Al fine di rafforzare l'offerta trattamentale legata all'esecuzione penale esterna e di comunità con i commi 8, 9 e 10 si autorizza il Ministero della giustizia, per le esigenze del Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità ad assumere, anche mediante lo scorrimento di graduatorie in corso di validità anche di altre pubbliche amministrazioni, un contingente di 80 unità di personale. Al fine di assicurare i necessari standard di funzionalità dell'amministrazione e delle relative strutture interne, anche in relazione ai peculiari compiti nonché per adeguare tempestivamente i livelli dei servizi alle

nuove esigenze anche a seguito degli effetti derivanti dall'emergenza COVID-19, i commi 11, 12, 13 e 14 autorizzano il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali per il biennio 2021-2022, ad assumere, in aggiunta alle vigenti facoltà assunzionali e nei limiti della vigente dotazione organica, un contingente di 140 unità di personale, comprese 3 unità di personale dirigenziale di seconda fascia (da assumere nell'anno 2022). Si specifica che l'autorizzazione all'assunzione è destinata anche per avviare nuove procedure concorsuali per il reclutamento di professionalità con competenze in materia di: a) digitalizzazione; b) razionalizzazione e semplificazione dei processi e dei procedimenti amministrativi; c) qualità dei servizi pubblici; d) gestione dei fondi strutturali e della capacità di investimento; e) contrattualistica pubblica; f) controllo di gestione e attività ispettiva; g) tecnica di redazione degli atti normativi e analisi e verifica di impatto della regolamentazione; h) monitoraggio degli andamenti di finanza pubblica e di bilancio. I commi 15, 16 e 17 autorizzano l'assunzione straordinaria di un contingente di 750 unità del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, negli anni 2021, 2022 e 2023. I commi 18 e 19 autorizzano il Ministero dell'interno, ad assumere, non prima del 1° dicembre 2021, un contingente di 250 unità di personale di livello non dirigenziale dell'Amministrazione civile dell'interno. Il comma 20 autorizza il Ministero della salute, per l'anno 2021 e con incremento della dotazione organica, ad assumere mediante utilizzo delle graduatorie concorsuali in vigore presso il Ministero stesso ovvero mediante appositi concorsi pubblici per esami, 45 dirigenti di livello non generale nonché 135 unità di personale non dirigenziale con professionalità anche tecniche. Al fine di potenziare le Ragionerie Territoriali dello Stato, il Dipartimento dell'amministrazione del personale e dei servizi e le Commissioni Tributarie, i commi 22 e 23 autorizzano il Ministero dell'Economia e delle Finanze ad assumere, a decorrere dall'entrata in vigore della presente legge, un contingente complessivo di personale non dirigenziale pari a 550 unità, in deroga ai vigenti vincoli in materia di reclutamento di personale nelle pubbliche amministrazioni. Il comma 24 prevede l'autorizzazione, al medesimo Dicastero, ad assumere 20 unità di personale non dirigenziale, per le finalità di cui all'articolo 184 (Misure di attuazione del Next Generation EU -Istituzione del Fondo), per il triennio 2021-2023. Il comma 26 e successivi, si riferiscono alla razionalizzazione e al potenziamento delle istituzioni dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica (AFAM). I commi da 33 a 36 dettano norme in materia di assunzioni e trattamento economico del personale dell'Agenzia Spaziale Italiana. Il comma 37, infine, autorizza il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, ad assumere, con corrispondente incremento della vigente dotazione organica, nel biennio 2021 - 2022, 1 unità di livello dirigenziale non generale e n. 27 unità di personale non dirigenziale.

Il successivo articolo (160) prevede "Ulteriori assunzioni a tempo indeterminato", con incrementi di dotazione organica, da parte dell'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA) di 6 dirigenti e 55 unità di personale non dirigenziale nonché dell'Agenzia nazionale per i giovani (un contingente di 21

unità di personale, di cui 2 unità con qualifica dirigenziale di livello non generale e 19 di personale non dirigenziale) con facoltà di procedere alla stabilizzazione del personale precario. Il comma 7 autorizza l'Arma dei carabinieri all'assunzione, nel biennio 2021 - 2022, di personale operaio a tempo indeterminato, nel numero di 57 unità. Sempre con riferimento all'AGEA, l'articolo 168 ne prevede altresì l'incremento della dotazione finanziaria (per 10 milioni di euro, per l'anno 2021).

L'articolo **161**, dal titolo "Ulteriori disposizioni in materia di personale", prevede diversi interventi finalizzati a razionalizzare l'impiego di personale estraneo al Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale e a potenziare l'apporto di competenze specialistiche all'attività della rete diplomatico-consolare, modificando il limite di esperti tratti dal personale dello Stato, inviati ad occupare un posto di organico in rappresentanze permanenti presso Organismi internazionali nonché quelli del Corpo della Guardia di Finanza. I commi 2 e 3 autorizzano il Ministero della giustizia ad assumere, con contratto di lavoro a tempo determinato (di durata non superiore a dodici mesi) un contingente complessivo di 1.080 unità di personale amministrativo non dirigenziale (mediante lo scorrimento delle graduatorie vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge); il comma 4 abroga le vigenti misure straordinarie per l'eliminazione dell'arretrato relativo all'esecuzione delle sentenze penali di condanna definitive. I commi successivi sono dedicati a disposizioni volte ad assicurare al Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo lo svolgimento nel territorio di competenza delle funzioni di tutela e di valorizzazione del patrimonio culturale e del paesaggio, limitando al 31 dicembre 2025 la possibilità di avvalersi della società Ales Spa per lo svolgimento delle attività di accoglienza e vigilanza nei musei, nei parchi archeologici statali nonché negli altri istituti e luoghi della cultura e delle attività di supporto tecnico, amministrativo e contabile. Il comma 9 consente la proroga per un periodo massimo di sei mesi dei contratti a tempo determinato stipulati dagli istituti e luoghi della cultura, fermo restando il limite della durata massima complessiva di trentasei mesi dei medesimi contratti. Il comma 11 incrementa, a decorrere dal 2021, la dotazione finanziaria destinata alle esigenze del personale non dirigenziale assegnato agli Uffici di diretta collaborazione (al fine di potenziare le attività derivanti dalla riforma della PAC 2021-2027). Il comma seguente incrementa la dotazione finanziaria delle risorse disponibili per gli uffici di diretta collaborazione del Ministero dell'Università e della ricerca, al fine di garantirne la funzionalità.

Il successivo articolo (**162**) incrementa le risorse del fondo per il concorso agli oneri derivanti dalle assunzioni a tempo indeterminato del personale con rapporto di lavoro a tempo determinato in servizio presso gli Uffici speciali per la ricostruzione e presso gli enti locali dei crateri del sisma del 2009, del sisma del 2012 e del sisma del 2016, nonché gli Enti parco nazionali.

L'articolo **163** disciplina l'istituzione dei Poli territoriali avanzati, destinati a fungere da strutture territorialmente decentrate per lo svolgimento dei concorsi pubblici nonché per garantire spazi di lavoro comune per i dipendenti pubblici, anche per la formazione e il lavoro agile (anche mediante il recupero e riuso e il cambio di utilizzo degli immobili pubblici e dei beni immobili confiscati alla criminalità organizzata, autorizzando il Dipartimento della funzione pubblica a stipulare appositi accordi con l'Agenzia del Demanio, l'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata e con le altre amministrazioni titolari di idonei beni immobili).

L'articolo **164** prevede l'incremento di 400 milioni di euro, a decorrere dal 2021, delle risorse finanziarie a carico del bilancio dello Stato da destinare alla contrattazione collettiva nazionale del triennio 2019-2021 ed ai miglioramenti economici del restante personale statale in regime di diritto pubblico. La RT indica (nella tabella 1) l'ammontare complessivo delle risorse previste per le predette finalità e specifica, fra l'altro, che "tenendo conto anche degli oneri per i rinnovi contrattuali connessi alle assunzioni autorizzate dal presente disegno di legge di bilancio in deroga alle norme vigenti sul turn over le risorse stanziare consentono di corrispondere al personale appartenente al settore Stato un incremento delle retribuzioni medie complessive dell'1,3 per cento per il 2019, del 2,01 per cento per il 2020 e del 4,07 per cento a decorrere dal 2021, considerando anche gli effetti dei miglioramenti economici previsti per il personale in regime di diritto pubblico non contrattualizzato" nonché che "gli incrementi contrattuali per il settore non statale, da definirsi applicando i medesimi criteri previsti per il settore statale, determinano a carico dei bilanci delle amministrazioni ed enti interessati oneri stimabili in complessivi 940 milioni di euro per l'anno 2019, 1.418 milioni di euro per il 2020 e 2.950 milioni di euro per il 2021".

La norma successiva (articolo **165**) reca diverse disposizioni in materia di personale scolastico. Con i primi tre commi, allo scopo di garantire la continuità didattica per gli alunni con disabilità, si incrementa la dotazione dell'organico dell'autonomia di 25.000 posti di sostegno nel periodo 2021-2024, rifinanziando il relativo fondo; si incrementa altresì il Fondo per la formazione obbligatoria dei docenti, con la specifica finalità di formare tutti i docenti che insegnino in classi in cui sono presenti alunni con disabilità sulle specifiche competenze e metodologie, secondo il principio dell'inclusione scolastica. Si prevede inoltre uno stanziamento di 10 milioni di euro, finalizzato all'acquisto e la manutenzione dei sussidi didattici destinati alle scuole che accolgono alunni con disabilità. Il comma 4 interviene per affermare esplicitamente quanto già indirettamente deducibile dalle disposizioni (di cui all'art. 5 della Legge 170/2010) relative agli studenti con diagnosi di DSA, specificate nella relazione illustrativa (diritto a fruire di appositi provvedimenti dispensativi e compensativi di flessibilità didattica nel corso dei cicli di istruzione e formazione e negli studi universitari; garanzia, da parte delle istituzioni scolastiche: a) dell'uso di una didattica

individualizzata e personalizzata, con forme efficaci e flessibili di lavoro scolastico che tengano conto anche di caratteristiche peculiari dei soggetti, quali il bilinguismo, adottando una metodologia e una strategia educativa adeguate; b) dell'introduzione di strumenti compensativi, compresi i mezzi di apprendimento alternativi e le tecnologie informatiche, nonché misure dispensative da alcune prestazioni non essenziali ai fini della qualità dei concetti da apprendere; c) per l'insegnamento delle lingue straniere, dell'uso di strumenti compensativi che favoriscano la comunicazione verbale e che assicurino ritmi gradualmente di apprendimento, prevedendo anche, ove risulti utile, la possibilità dell'esonero). Il comma 5 reca disposizioni in materia di contratti di lavoro a tempo pieno per i collaboratori scolastici ex LSU, volte, in particolare, a trasformare a tempo pieno il contratto di lavoro di 4.485 collaboratori scolastici, nonché a coprire 2.288 posti vacanti e disponibili nell'organico di diritto del personale amministrativo, tecnico e ausiliario, non coperti a tempo indeterminato nell'anno scolastico 2020/2021. La norma dispone altresì la conferma delle supplenze eventualmente conferite sui predetti posti prima dell'entrata in vigore della presente legge, per la durata delle stesse. L'intervento normativo si rende necessario per assicurare un adeguato livello di intensificazione dei servizi di pulizia e sanificazione degli ambienti scolastici e per garantire a regime le migliori condizioni igieniche e un'adeguata fruibilità dei locali e delle aule anche dopo il termine dell'emergenza sanitaria. I commi 6, 7 e 8 recano disposizioni finalizzate al reclutamento di assistenti tecnici nelle istituzioni scolastiche dell'infanzia e del primo ciclo. In particolare si prevede, nelle scuole dell'infanzia, nelle scuole primarie e nelle scuole secondarie di primo grado, la proroga fino al 30 giugno 2021 del termine dei contratti sottoscritti, l'incremento di posti di personale assistente tecnico, a decorrere dall'anno scolastico 2021/2022, della dotazione organica del personale ATA, da destinare ai predetti gradi di istruzione, un ulteriore incremento di posti e disposizioni finalizzate al potenziamento dell'offerta formativa nella scuola d'infanzia. Il comma 9 prevede misure di sostegno al sistema integrato da zero a sei anni. Il decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 65, al fine di garantire pari opportunità di educazione e di istruzione, di cura, di relazione e di gioco alle bambine e ai bambini dalla nascita fino ai sei anni, superando disuguaglianze e barriere territoriali, economiche, etniche e culturali, ha istituito il Sistema integrato di educazione e di istruzione, al quale ha fatto seguito il Piano di azione nazionale pluriennale, attualmente in fase di rinnovo. Per la progressiva attuazione di detto Piano di azione, il citato d. lgs. n. 65 del 2017 ha istituito il Fondo nazionale per il sistema integrato di educazione e di istruzione per finanziare: a) interventi di nuove costruzioni, ristrutturazione edilizia, restauro e risanamento conservativo, riqualificazione funzionale ed estetica, messa in sicurezza meccanica e in caso di incendio, risparmio energetico e fruibilità di stabili di proprietà delle Amministrazioni pubbliche; b) quota parte delle spese di gestione dei servizi educativi per l'infanzia e delle scuole dell'infanzia, in considerazione dei loro costi e della loro qualificazione; c) la formazione continua in servizio del personale educativo e docente e la promozione dei coordinamenti pedagogici territoriali. Il Piano

pluriennale fissa gli obiettivi strategici: a) il progressivo consolidamento, ampliamento, nonché l'accessibilità dei servizi educativi per l'infanzia, anche attraverso un loro riequilibrio territoriale, con l'obiettivo tendenziale di raggiungere almeno il 33 per cento di copertura della popolazione sotto i tre anni di età a livello nazionale; b) la graduale diffusione territoriale dei servizi educativi per l'infanzia con l'obiettivo tendenziale di raggiungere il 75 per cento di copertura dei Comuni, singoli o in forma associata; ... ; h) l'introduzione di condizioni che agevolino la frequenza dei servizi educativi per l'infanzia. Per il perseguimento di tali finalità, la disposizione incrementa di 60 milioni di euro, a decorrere dall'anno 2021, la dotazione del suddetto fondo nazionale per il sistema integrato di educazione e di istruzione e, per l'anno 2021, destina quota parte dell'incremento, pari a euro 1,5 milioni, al Ministero dell'istruzione per l'attivazione del sistema informativo nazionale. I commi 10 e 11 recano misure finalizzate al potenziamento dell'innovazione didattica e digitale nelle scuole, prevedendo, fra l'altro, il prolungamento, fino al 2023, delle attività delle équipe formative territoriali e nonché il potenziamento delle stesse, per promuovere misure e progetti di innovazione didattica e digitale nelle scuole, per garantire la diffusione di azioni legate al Piano per la scuola digitale, nonché per promuovere azioni di formazione del personale docente e di potenziamento delle competenze degli studenti sulle metodologie didattiche innovative e sulla didattica digitale integrata. Il comma 12 prevede che nell'anno scolastico 2021/2022 un contingente di 150 docenti o dirigenti scolastici possa essere utilizzato presso gli enti del disagio giovanile o presso le associazioni professionali del settore scuola.

L'articolo 166 del ddl prevede un piano quinquennale per le assunzioni di personale delle Forze di polizia. La norma - volta a incrementare i servizi di prevenzione e di controllo del territorio, nonché di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica ed economico-finanziaria, connessi anche all'emergenza sanitaria da COVID-19, nonché l'efficienza degli istituti penitenziari - autorizza l'assunzione straordinaria di un contingente di Forze di polizia, nel limite della dotazione organica, nei rispettivi ruoli iniziali, non prima del 1° ottobre di ciascun anno, di un numero massimo di: a) 800 unità, per l'anno 2021, di cui 600 unità nel Corpo della guardia di finanza e 200 per la Polizia Penitenziaria; b) 500 unità, per l'anno 2022, di cui 300 unità nel Corpo della guardia di finanza e 200 per la Polizia Penitenziaria; c) 1160 unità per l'anno 2023, di cui 300 della Polizia di Stato, 200 nell'Arma dei carabinieri, 150 nel Corpo della guardia di finanza e 510 per la Polizia Penitenziaria; d) 1160 unità per l'anno 2024, di cui 200 della Polizia di Stato, 250 nell'Arma dei carabinieri, 200 nel Corpo della guardia di finanza e 510 per la Polizia Penitenziaria; e) 915 unità per l'anno 2025, di cui 100 della Polizia di Stato, 250 nell'Arma dei carabinieri, 50 nel Corpo della guardia di finanza e 515 per la Polizia Penitenziaria. Per l'attuazione delle suddette disposizioni istituisce appositi fondi pluriennali, negli stati di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze e del Ministero dell'Interno, da ripartire tra le amministrazioni interessate.

Con il successivo articolo (167) si prevede che - per i peculiari compiti connessi anche all'emergenza sanitaria COVID, a decorrere dall'anno 2021 - è istituito un apposito Fondo nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze da ripartire con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta dei Ministri della pubblica amministrazione e dell'economia e delle finanze, sentiti i Ministri dell'interno, della difesa e della giustizia, per la retribuzione dei servizi esterni ovvero delle attività operative al di fuori dell'ordinaria sede di servizio svolte dal personale delle Forze armate, delle Forze di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco.

L'articolo 168, relativo all'AGEA, è stato esaminato unitamente all'articolo 160.

L'articolo 169 reca disposizioni in materia di personale dell'Ente per lo sviluppo dell'irrigazione e la trasformazione fondiaria in Puglia, Lucania e Irpinia (EIPLI), in liquidazione dal 2011. Si stabilisce la proroga dei contratti a tempo determinato esistenti fino al 30 giugno 2020, al fine di consentire il temine dell'iter di costituzione della nuova società e la definizione delle politiche di gestione dei fabbisogni di personale da parte di quest'ultima, nel rispetto delle normative vigenti.

La norma successiva (art. 170) detta disposizioni in materia di razionalizzazione del modello contrattuale del Ministero dell'economia e delle finanze con la Sogei S.p.A, al fine di consentire anche agli altri Dipartimenti del Ministero dell'Economia e delle Finanze (oltre al Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato), di definire con la Sogei S.p.A. appositi atti negoziali che tengano conto delle rispettive esigenze di sviluppo e conduzione dei sistemi informatici dipartimentali nonché di permettere a tutti i Dipartimenti di sottoscrivere propri rapporti contrattuali con Sogei per la gestione dell'informatica di propria competenza. La disposizione riconosce analoga facoltà al Segretariato generale della Corte dei conti, per quanto concerne i sistemi informativi attinenti il sistema di finanza pubblica. Anche il Dipartimento delle Finanze adotta un accordo valido per il Sistema informativo della fiscalità, cui aderiscono le Agenzie Fiscali, in continuità con quanto avvenuto fino ad ora. Si prevede inoltre che il Capo del DAG proceda, sentita la Sogei S.p.A, a rideterminare gli importi dei corrispettivi previsti dalla Convenzione IT (che regola i rapporti di Sogei con DT, RGS e DAG), man mano che vengono adottati gli accordi o disciplinari da parte dei dipartimenti interessati, al fine di garantire una corretta remunerazione per i servizi erogati da Sogei. Una norma transitoria consente di superare l'attuale schema convenzionale, prevedendo che la Convenzione vigente che regola i rapporti tra il lato "Economia" e la Sogei (prorogata come detto *ex lege*), cessi di avere definitivamente efficacia al momento della entrata in vigore di tutti gli accordi o disciplinari. Si prevede infine che il vigente accordo tra Sogei ed il Dipartimento delle Finanze, riguardante anche le Agenzie Fiscali, continui comunque ad essere efficace fino all'entrata in vigore del nuovo Accordo.

L'articolo 171 prevede disposizioni in materia di Guardia di finanza (parte integrante dell'Amministrazione economico-finanziaria, contribuisce in modo

rilevante al contrasto dell'evasione fiscale e di controllo sulla spesa pubblica, nonché, in generale, di contrasto a ogni forma di criminalità economica) La norma reca la revisione dei criteri di ripartizione dei proventi delle sanzioni pecuniarie (demandando a un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, su proposta del Comandante Generale, la definizione delle modalità e dei nuovi criteri di ripartizione delle somme) nonché un incremento delle risorse destinate al Fondo di assistenza, di un importo non superiore a 15 milioni di euro annui. Si disciplina inoltre la destinazione dei proventi derivanti dallo sfruttamento commerciale delle denominazioni, degli stemmi, degli emblemi e di ogni altro segno distintivo della Guardia di finanza, prevedendo che le risorse finanziarie derivanti dalla concessione, a titolo oneroso, dei predetti simboli, siano versate all'entrata del bilancio dello Stato, per essere, successivamente, integralmente riassegnate ai pertinenti programmi dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze riconducibili al Corpo. La norma successiva (art. 172) è volta a regolare la collaborazione tra il Corpo della guardia di finanza e l'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. (IPZS), ai fini del potenziamento dei servizi di sorveglianza e tutela sulla realizzazione dei beni, nonché di scorta ai medesimi.

L'articolo 173 autorizza l'Ente nazionale per l'aviazione civile (ENAC), per il biennio 2021-2022, a bandire procedure concorsuali pubbliche e ad assumere, con conseguente incremento delle relative dotazioni organiche vigenti, 378 unità di personale.

La disposizione seguente (articolo 174) ha la finalità di superare l'assenza di una chiara imputazione delle competenze previste dall'articolo 586 del Codice civile, attribuendo all'Agenzia del demanio la veste di unico soggetto competente per la gestione di tutti i beni (di qualunque tipologia) devoluti allo Stato, in modo da assicurare una gestione proficua ed efficiente di tutti gli asset che pervengono allo Stato da eredità giacenti, garantendo la valorizzazione e lo sfruttamento economico degli stessi, dalla cui gestione possono derivare nuove entrate per l'Erario dello Stato.

L'articolo 175 attribuisce al Dipartimento del Tesoro - che conduce annualmente la rilevazione dei beni immobili pubblici, necessaria per decisioni in tema di valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico e per la redazione del Rendiconto patrimoniale delle Amministrazioni pubbliche - anche la funzione della rilevazione delle Aziende per l'edilizia residenziale pubblica, nate dalla trasformazione degli Istituti Autonomi Case Popolari (IACP), ritenendo che la conoscenza del patrimonio immobiliare da esse detenuto sia importante a supporto di studi e analisi sulle politiche abitative e più in generale con finalità socio-assistenziali.

La disposizione recata dall'art. 176 contiene misure per la rappresentatività sindacale ai fini della contrattazione collettiva all'interno dell'Amministrazione pubblica, prevedendo che i dati relativi alle deleghe rilasciate a ciascuna PA, necessari per la rappresentatività di cui all'art. 3 del d.l.gs. n. 165 del 2001, sono



rilevati alla data del 31 dicembre 2021. In via eccezionale e in deroga alla normativa vigente, con riferimento al periodo contrattuale 2022-2024, sono prorogati gli organismi di rappresentanza del personale anche se le relative elezioni siano state già indette. Il comma 2 sancisce che gli accordi/contratti collettivi nazionali possono prevedere l'utilizzo di modalità telematiche per le elezioni per il rinnovo delle rappresentanze sindacali unitarie, anche con riferimento alla presentazione delle liste ed alle assemblee sindacali.

Il comma 1 dell'articolo 177, modificando la norma che istituisce il "Fondo per esigenze di difesa nazionale", conforma la stessa ai recenti provvedimenti legislativi di riforma della legge di contabilità e finanza pubblica. Il comma 2 reca disposizioni per la gestione amministrativa delle risorse di funzionamento degli enti della difesa a carattere interforze. L'intervento regolatorio, anche alla luce delle esigenze emerse durante l'emergenza epidemiologica, ha lo scopo di realizzare una più efficace attività di programmazione e gestione delle risorse destinate al funzionamento degli Enti e dei Comandi dell'Area Tecnico-Operativa interforze direttamente dipendenti dal Capo di Stato Maggiore della difesa. L'intervento è volto ad attribuire al Capo di Stato Maggiore della difesa anche le funzioni connesse con la diretta amministrazione dei fondi del settore funzionamento dei comandi direttamente dipendenti e degli enti interforze, proprio per consentirgli da un lato una efficace e adeguata opera di programmazione finanziaria e dall'altro di raccordare le responsabilità discendenti dall'impiego operativo con quelle connesse con l'impiego amministrativo dei fondi. In tal modo si realizza una concreta semplificazione delle procedure di programmazione e gestione amministrativa delle risorse destinate al funzionamento degli enti interforze della Difesa derivante dalla implementazione di procedure di lavoro maggiormente aderenti al quadro normativo vigente, più sinergiche e coordinate tra loro. Inoltre, conferendo al Capo di Stato Maggiore della Difesa anche l'impiego amministrativo dei fondi, la misura adottata risulta coerente con il quadro normativo vigente che prevede tali funzioni per tutti gli altri Vertici militari (Segretario Generale della Difesa/DNA, Capi di Stato Maggiori di Forza armata e Comandante Generale dell'Arma dei carabinieri). Il comma 3 ottimizza il processo di reiscrizione dei risparmi nello stato di previsione della spesa del Ministero della difesa, consente di superare anche la formazione dei residui passivi che si verrebbero a generare, limitando in tal modo la formazione delle economie di cassa.

L'articolo 178 disciplina il regime convenzionale tra uffici giudiziari. Con finalità di contenimento dei costi e di migliorare l'efficienza dei servizi complementari all'esercizio delle funzioni giudiziarie, la proposta normativa è diretta a prevedere che i presidenti delle Corti di appello ovvero i procuratori generali presso le corti di appello, possano stipulare apposite convenzioni, autorizzate dal Ministero della giustizia nei limiti delle risorse assegnate e senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, anche con soggetti diversi dalle amministrazioni pubbliche, nell'ambito di convenzioni o accordi quadro precedentemente stipulati dallo stesso Dicastero con i medesimi soggetti. La

norma si rende necessaria al fine di razionalizzare e rendere meno frammentaria la stipula, da parte di numerosi uffici giudiziari, di “accordi/protocolli/convenzioni” con i predetti soggetti diversi dalle pubbliche amministrazioni; fenomeno dal quale è derivato, in particolare sotto il profilo del possibile mancato rispetto dei principi di evidenza pubblica, un consistente contenzioso giudiziario e che sta comportando gravi problemi per l'erogazione di servizi complementari di essenziale importanza. Le suddette convenzioni, concluse su base locale e preventivamente autorizzate dal Ministero della giustizia, dovranno essere conformi ad una convenzione quadro tra lo stesso Ministero e l'ente/soggetto diverso dalla pubblica amministrazione, senza prevedere nuovi o maggior oneri a carico dell'amministrazione.

L'articolo successivo (**179**) modifica il decreto-legge 25 maggio 1994, n. 313, convertito con modificazioni dalla legge 22 luglio 1994, n. 460, che sancisce l'impignorabilità di alcune tipologie di fondi, gestiti in contabilità speciale dalle Prefetture-UTG o da altre Amministrazioni a tutela delle finalità cui sono destinati. Sulla base dell'articolo 1 del citato decreto-legge, sono impignorabili i fondi di contabilità speciale a disposizione delle Prefetture, delle direzioni di amministrazione delle Forze Armate e della Guardia di Finanza, nonché le aperture di credito a favore di funzionari delegati di contabilità ordinaria degli enti militari, della polizia, dei vigili del fuoco, destinati a servizi e finalità di protezione civile, di difesa nazionale, di sicurezza pubblica, al rimborso delle spese anticipate dai comuni per le consultazioni elettorali, nonché al pagamento di emolumenti e pensioni a qualsiasi titolo al personale amministrato. Pertanto, con la presente proposta normativa si vuole adeguare il decreto-legge in argomento al mutato regime contabile delle Prefetture, estendendo la tutela anche ai fondi presenti sulla contabilità ordinaria destinati a servizi qualificati dalla legge come essenziali.

L'articolo **180** autorizza la spesa e stanza le risorse necessarie al fine di assicurare, anche in relazione alle straordinarie esigenze di prevenzione e contrasto della criminalità e del terrorismo, la prosecuzione degli interventi di controllo del territorio, prorogando, limitatamente ai servizi di vigilanza di siti e obiettivi sensibili, l'impiego di un contingente di personale delle Forze armate. Prevede altresì l'incremento delle 753 unità di personale (di cui all'articolo 22, comma 1, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34) al fine di garantire e sostenere la prosecuzione, da parte delle Forze armate, dello svolgimento dei maggiori compiti connessi al contenimento della diffusione del virus.

Al fine di assicurare il funzionamento delle strutture centrali e periferiche del Ministero dell'interno e la continuità nell'erogazione dei servizi, l'articolo **181** prevede l'incremento del fondo a disposizione del Dicastero.

La disposizione recata dall'articolo **182** stabilisce che, al fine di ottemperare correttamente alle sentenze della Corte dei Conti e di preservare al contempo l'integrità delle statistiche compilate secondo le regole europee e la correttezza delle stime, gli enti indicati nell'elenco allegato e che sono già stati destinatari di

sentenze favorevoli emanate - ai sensi dell'articolo 11, comma 6 lettera b) dell'allegato 1 al decreto legislativo 26 agosto 2016, n.174 - si applicano le disposizioni in materia di equilibrio dei bilanci e sostenibilità del debito delle amministrazioni pubbliche - ai sensi e per gli effetti degli articoli 3 e 4 della legge 24 dicembre 2012, n. 243 - nonché quelle in materia di obblighi di comunicazione dei dati e delle informazioni rilevanti in materia di finanza pubblica. Il secondo comma, invece, definisce correttamente l'oggetto delle future pronunce della Corte con riguardo alle specifiche disposizioni di contenimento della spesa.

Al fine di assicurare il presidio delle funzioni relative all'invalidità civile e delle attività medico-legali in materia previdenziale e assistenziale (compiti di verifica in materia di invalidità civile, cecità e sordità civili, sordocecità, handicap e disabilità) affidate l'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale, l'articolo 183 del disegno di legge in esame autorizza l'INPS per il biennio 2021-2022, in aggiunta alle vigenti facoltà assunzionali, ad assumere, con contratto di lavoro a tempo indeterminato, mediante procedure concorsuali pubbliche, per titoli ed esami, 189 unità di personale nella qualifica di medico di primo livello per l'assolvimento delle funzioni medico-legali di propria competenza, nei limiti della vigente dotazione organica.

**Al titolo XV sono riportate le norme per l'attuazione del Piano nazionale di Ripresa e Resilienza.** Per l'attuazione del Programma *Next Generation EU*, l'art 184 istituisce, quale anticipazione rispetto ai contributi provenienti dall'Unione Europea, il "Fondo di rotazione per l'attuazione del *Next Generation EU*", con una dotazione complessiva di 120.653 milioni di euro per il triennio 2021-2023. Dette risorse, versate su due appositi conti correnti infruttiferi, aperti presso la tesoreria centrale dello Stato, con amministrazione autonoma e gestione fuori bilancio, rispettivamente per i "Contributi a fondo perduto" e per i "Contributi a titolo di prestito", sono trasferite, in relazione al fabbisogno finanziario, a ciascuna amministrazione o organismo titolare e responsabile dei progetti sulla base di procedure amministrativo-contabili definite con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, il primo da adottarsi entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di bilancio.

Entro lo stesso termine, con DPCM, su proposta del MEF, sono definite le modalità di rilevazione dei dati di attuazione finanziaria, fisica e procedurale a livello di singolo progetto, con riferimento ad ogni elemento utile per l'analisi e la valutazione degli interventi, sulla cui base, entro il 30 giugno di ciascun anno dal 2021 al 2027, il Consiglio dei Ministri approva e trasmette alle Camere una relazione predisposta dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri sull'impiego delle risorse, sui risultati raggiunti e su eventuali misure necessarie per accelerare l'avanzamento dei progetti e la loro migliore efficacia rispetto agli obiettivi perseguiti. La norma garantisce, nella gestione finanziaria, il rispetto dei principi comunitari di tracciabilità delle operazioni contabili afferenti alla realizzazione del Programma *Next Generation EU* e dei progetti finanziati, che devono essere predisposti secondo quanto stabilito dalla normativa comunitaria e corredati da

indicazioni puntuali sugli obiettivi intermedi e finali da raggiungere, verificabili tramite appositi indicatori quantitativi.

È previsto che le anticipazioni siano destinate ai singoli progetti in base a cronoprogrammi della spesa e ad altri elementi del sistema di monitoraggio dei progetti; i trasferimenti successivi assegnati sulla base di rendicontazioni bimestrali e in base al conseguimento dei relativi target intermedi e finali previsti; eventuali difformità rilevate sull'attuazione dei singoli progetti immediatamente corrette. Nel caso di revoca dei finanziamenti, gli importi eventualmente corrisposti saranno recuperati e riassegnati nelle disponibilità finanziarie del Piano.

La norma prevede lo sviluppo e la realizzazione a cura del MEF-DPT Ragioneria Generale dello Stato di un apposito sistema informatico che supporti le attività di monitoraggio, rendicontazione e controllo; dispone inoltre, a decorrere dal 1° gennaio 2021, la costituzione presso il MEF-DPT RGS di un'apposita unità di coordinamento, raccordo e sostegno delle strutture del medesimo dipartimento coinvolte nel processo di attuazione del Programma *Next Generation EU* e prevede l'istituzione, assicurando l'invarianza finanziaria, di un posto di funzione di livello dirigenziale generale di consulenza, studio e ricerca, di durata triennale rinnovabile una sola volta.

L'articolo 185, nell'ambito di un più ampio rafforzamento del programma "Transizione 4.0" diretto a favorire e ad accompagnare le imprese nel processo di transizione tecnologica e di sostenibilità ambientale, nonché al fine di rilanciare il ciclo degli investimenti penalizzato dall'emergenza legata al COVID-19, anticipa al 16 novembre 2020 e proroga al 31 dicembre 2022 sia la disciplina del credito d'imposta per gli investimenti in beni strumentali nuovi, prevedendo il potenziamento delle aliquote agevolative, l'incremento dell'ammontare delle spese ammissibili e l'ampliamento dell'ambito oggettivo, sia la disciplina relativa al credito d'imposta per gli investimenti in attività di ricerca e sviluppo, innovazione tecnologica e altre attività innovative, e quella relativa al credito d'imposta per spese di formazione 4.0.

Sono escluse da detti benefici le imprese in stato di liquidazione volontaria, fallimento, liquidazione coatta amministrativa, concordato preventivo senza continuità aziendale, altra procedura concorsuale prevista per legge, o che abbiano in corso un procedimento per la dichiarazione di una di tali situazioni; sono, inoltre, escluse le imprese destinatarie di sanzioni interdittive e, in ogni caso, la spettanza del beneficio è subordinata alla condizione del rispetto delle normative sulla sicurezza nei luoghi di lavoro e al corretto adempimento degli obblighi di versamento dei contributi previdenziali e assistenziali a favore dei lavoratori.

La norma definisce gli investimenti agevolabili, includendo nell'ambito oggettivo di applicazione gli investimenti in nuovi beni strumentali materiali e immateriali non inclusi negli allegati A e B annessi alla legge 11 dicembre 2016, n. 232; detta la misura dell'agevolazione e la sua riduzione qualora i beni

agevolati vengano ceduti a titolo oneroso o siano destinati a strutture produttive ubicate all'estero, anche se appartenenti allo stesso soggetto.

Prevede, infine, lo stanziamento a ENEA di un milione di euro per ciascuno degli anni 2021 e 2022 al fine di assicurare il supporto tecnico al Ministero dello sviluppo economico nell'emanazione dei pareri relativi alla riconducibilità degli investimenti alle disposizioni del Piano Nazionale Transizione 4.0.

L'articolo 186 persegue due obiettivi strategici del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), ovvero l'innovazione e la coesione territoriale e sociale, con lo stanziamento di 250 milioni di euro l'anno, nel triennio 2021-2023 del PNRR, a sostegno degli investimenti ad alto contenuto tecnologico ed effetto positivo sull'occupazione e l'indotto: investimenti in macchinari, impianti e attrezzature produttive con contributi pari al 40% degli investimenti stessi, cumulabili con altri incentivi e sostegni fino ad un massimo di ulteriori 10 punti percentuali.

La gestione delle disponibilità è affidata all'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo di impresa SpA - Invitalia, autorizzata a trattenere dalle disponibilità le risorse necessarie per coprire le spese di gestione sostenute, comunque nel limite massimo dello 0.5% della dotazione.

Il gestore provvede a predisporre il modello di presentazione delle domande di ammissione al contributo da parte delle imprese e a svolgere le attività di verifica, sia in riferimento al progetto di investimento e ai suoi contenuti che alla regolarità della posizione dell'impresa, acquisendo rendiconti semestrali dalle imprese beneficiarie ed esercitando potere di revoca e recupero del contributo in caso di irregolarità.

#### **4. Documento programmatico di bilancio 2021-2023 - scheda illustrativa e commento degli esperti e dei rappresentanti delle Organizzazioni maggiormente rappresentative.**

##### **4. Documento Programmatico di Bilancio 2021-23 - Scheda illustrativa**

Il Documento Programmatico di Bilancio è una delle tappe previste dal ciclo di monitoraggio delle politiche di bilancio dei Paesi dell'area euro, istituito dal Regolamento UE n. 473/2013. Tale Regolamento prevede che ogni anno entro il 15 ottobre gli Stati trasmettano alla Commissione Europea e all'Eurogruppo un progetto di DPB per l'anno successivo.

Il Documento contiene le valutazioni macroeconomiche e le azioni prioritarie che il Governo intende intraprendere, l'aggiornamento sullo stato di avanzamento del Programma nazionale di riforma, con particolare riferimento al livello di risposta alle raccomandazioni specifiche della Commissione Europea, e la manovra di finanza pubblica per il 2021, articolata per tipologia di intervento con relativo impatto finanziario.

Il documento contiene una serie di tabelle che riportano:

- le previsioni macroeconomiche, con indicazione dei contributi alla crescita dei diversi fattori, dell'evoluzione dei prezzi, del mercato del lavoro e dell'andamento dei conti con l'estero;
- l'obiettivo di saldo di bilancio per le amministrazioni pubbliche, ripartito per sottosettori;
- le proiezioni delle principali voci di entrata e di spesa delle amministrazioni pubbliche a politiche invariate;
- gli obiettivi di entrata e di spesa per le principali componenti del conto economico delle amministrazioni pubbliche;
- la descrizione e la quantificazione delle misure inserite nella manovra;
- il livello del debito pubblico e le informazioni relative ai fattori che ne determinano l'evoluzione;
- informazioni sulla spesa delle amministrazioni pubbliche relativa a istruzione, sanità e politiche attive per l'impiego.

È allegata al DPB una nota metodologica sui criteri utilizzati dal MEF per formulare le previsioni tendenziali.

#### Quadro macroeconomico e politica di bilancio

I principali indicatori hanno dato conferma di segnali di ripresa a partire da maggio, grazie all'allentamento delle misure di contrasto al contagio e all'impatto degli interventi di sostegno ai redditi, alla liquidità delle imprese e all'occupazione. Tale mole di interventi è stata stimata, in termini di impatto ex ante sull'indebitamento della P.A., in 6,1 punti di PIL (100 mld).

I dati disponibili mostrano come l'attività economica sia in ripresa, ma ancora molto al di sotto dei livelli del 2019; il commercio internazionale e le esportazioni hanno mostrato una tendenza crescente, ma insufficiente a recuperare i valori dell'anno precedente. Le recenti dinamiche del contagio rendono necessario tornare ad applicare misure precauzionali progressivamente più rigide.

Nel terzo trimestre secondo l'ISTAT si registra un contributo positivo di varie componenti: la crescita della produzione nell'industria (+29,4% dell'indice stagionalizzato) e nelle costruzioni (+3,5 per cento su giugno, con un trascinarsi sul terzo trimestre di 41 punti); l'aumento della fiducia dei consumatori; il miglioramento delle vendite al dettaglio (+12,7% del livello medio nei mesi estivi); la ripresa degli indici di fiducia delle imprese italiane in tutti i settori produttivi (inclusi i servizi per il turismo).

Gli indici che danno conferma di una tendenza di recupero sono: le informazioni delle fatture digitali (che denunciano l'aumento dei volumi di fatturato e del valore aggiunto); le immatricolazioni delle auto (cresciute nettamente dello 9,4% su base annua); i dati relativi alle imprese manifatturiere produttrici di beni strumentali e alle aziende attive nella costruzione di edifici e in lavori specializzati.

In ordine ai conti con l'estero nei primi sette mesi dell'anno il surplus commerciale è salito di 3 mld rispetto allo stesso periodo del 2019 (attestandosi a 32,7 mld); l'avanzo delle partite correnti si è modestamente contratto e tale riduzione è per lo più imputabile al deficit dei servizi (calo del turismo straniero in Italia).

L'andamento dell'inflazione è il risultato della domanda debole e della caduta dei prezzi delle materie prime e del petrolio nel periodo acuto della crisi, cui si è aggiunto il significativo apprezzamento del tasso di cambio dell'euro rispetto al dollaro. Nella media dei primi otto mesi dell'anno, il tasso di inflazione medio secondo l'indice dei prezzi al consumo per l'intera collettività è risultato pari al -0,1%. Più favorevole l'andamento del deflatore del PIL, che nella media dei primi due trimestri è cresciuto dell'1,4% su base annua.

I dati sul mercato del lavoro evidenziano come le ore lavorate si siano fortemente contratte (26,5% nel II trimestre 2020 in confronto al IV del 2019) e in misura maggiore della caduta del valore aggiunto (20,4%). Le misure a supporto introdotte dal Governo hanno determinato una riduzione meno ampia del numero degli occupati rispetto a quello di input di lavoro (2,4% nel II trimestre in confronto al IV del 2019); i dati più recenti danno conferma dell'aumento dell'occupazione in estate.

Le previsioni macroeconomiche a legislazione vigente aggiornano la previsione del PIL reale per il 2020, abbassando la stima a -9,1% nella media dei dati trimestrali. Si è avuta una contrazione più accentuata nel II trimestre 2020, dovuta al prolungamento delle misure precauzionali e di chiusura rispetto a quanto ipotizzato ad aprile, e si registra una previsione più cauta dell'incremento del PIL nel IV trimestre 2020 (1,4% rispetto al 3,8% del PS).

In ordine al contrasto alla pandemia, il Documento conferma che il Governo potrà a metà 2021 avviare l'allentamento delle misure restrittive; il recupero dell'economia dovrebbe ripartire nel corso del 2021 dare luogo ad un significativo effetto di trascinamento sul 2022.

Nella nuova previsione tendenziale per il triennio 2021-2023 i tassi di crescita del Pil sono positivi e particolarmente elevati, ovvero: 5,1% nel 2021, 3% nel 2022, 1,8% nel 2023. Nello scenario tendenziale il PIL trimestrale dovrebbe tornare ai livelli di fine 2019 solo nel II trimestre 2023.

L'analisi delle componenti della domanda aggregata mostra come la caduta del Pil del 2020 sia diffusa, con esclusione dei consumi pubblici. I consumi delle famiglie subirebbero una contrazione in linea con quella del PIL; gli investimenti fissi lordi registrerebbero una caduta assai più marcata; le esportazioni di beni e servizi dovrebbero diminuire più delle importazioni in media d'anno, dando luogo a un contributo netto negativo alla crescita degli scambi con l'estero.

Nel triennio 2021-2023 l'ipotizzata ripresa dovrebbe essere sostenuta dalla domanda interna, dagli scambi con l'estero e, in misura minore, dall'aumento

delle scorte. La crescita dei consumi delle famiglie dovrebbe essere accompagnata dalla graduale discesa della propensione al risparmio.

La ripresa degli investimenti, inserita nel quadro tendenziale, dovrebbe essere complessivamente più intensa di quella dei consumi, ma con una dinamica diversa, ovvero gli investimenti dovrebbero mostrare un recupero più contenuto nel 2021 e un maggior slancio nei due anni successivi.

Le previsioni di crescita delle esportazioni si sovrappongono a quelle del commercio internazionale, mentre l'andamento delle importazioni è coerente con quello della domanda interna e della produzione. In corrispondenza della ripresa delle esportazioni di beni e servizi, si prevede una risalita del surplus di partite correnti, di cui si colgono già i primi segnali dai dati relativi al mese di luglio 2020.

Si prevede, infine, una moderata ripresa dell'inflazione dopo l'andamento mediamente nullo stimato per il 2020; ciò soprattutto per la ripresa ciclica e il recupero dei prezzi delle materie prime e del petrolio.

Per quanto riguarda l'occupazione si stima un lieve aumento delle ULA (inferiore a quello ipotizzato per il PIL) e un moderato aumento della produttività. Il numero di occupati dovrebbe crescere in misura nettamente inferiore e la ripresa delle ore lavorate dovrebbe avvenire principalmente tramite il riassorbimento dei lavoratori che nel 2020 hanno beneficiato della cassa integrazione guadagni.

Il quadro di finanza pubblica a legislazione vigente aggiorna le stime contenute nella NadeF grazie agli elementi informativi disponibili dai sistemi di monitoraggio: le minori spese per consumi intermedi e investimenti e le maggiori entrate per contributi sociali, che hanno determinato, complessivamente, miglioramenti nelle previsioni per il 2020 di circa 2 mld di euro e potenziali effetti di trascinamento per il 2021; un minore utilizzo rispetto alle valutazioni della NadeF e sulla base degli accertamenti da parte dell'INPS degli interventi di integrazione salariale per circa 3 mld di euro. Nella previsione tendenziale aggiornata il saldo del conto delle AAPP per il 2021 rimane invariato; a ciò si sommano gli effetti derivanti dall'applicazione della proroga della sospensione fino a fine anno delle attività di notifica di nuove cartelle di pagamento, del pagamento delle cartelle già inviate e degli altri atti dell'Agente di riscossione. Parimenti, l'indebitamento netto delle AAPP per il 2020 si attesta al 10,5% del PIL.

Per quanto riguarda l'indebitamento netto la stima riportata nel DPB mostra una riduzione di 1,6 punti di PIL rispetto alle analoghe valutazioni contenute nel PS, anche grazie al migliore andamento delle entrate.

In merito al deficit a legislazione vigente l'aggiornamento conclude a favore di una costante diminuzione rispetto al PIL in ogni anno del triennio 2021-2023: 5,7% nel 2021, 4,1% nel 2022, 3,3% nel 2023.



Il saldo primario migliorerebbe nettamente già nel 2021, al -2,4% del PIL, per convergere verso il pareggio nei due anni successivi, raggiungendo il -0,1 % del PIL nel 2023. Tenuto conto del basso livello dei rendimenti dei titoli di Stato, analogamente la spesa per interessi dovrebbe contrarsi lievemente e in termini assoluti nel biennio 2021-2022, e poi crescere l'anno successivo. Rispetto al PIL essa diminuirebbe dal 3,5% nel 2020, al 3,3% nel 2021 e al 3,2% nel 2022 e nel 2023.

Nella NadeF è stato inserito, in aggiunta ai consueti scenari di rischio relativi alle variabili esogene (tasso di cambio dell'euro, prezzo del petrolio, spread sui BTP, condizioni finanziarie), uno scenario avverso in ordine allo sviluppo della pandemia. Le dimensioni e le variabili considerate riguardano: l'andamento dei contagi, l'efficacia di nuovi strumenti diagnostici e di medicinali, la disponibilità di vaccini e i tempi necessari per la relativa copertura globale della popolazione. In questo scenario, rispetto a quello tendenziale, si ipotizza un significativo peggioramento negli ultimi mesi dell'anno, caratterizzato da: la ripresa dei contagi, l'aumento dei ricoveri, la reintroduzione di misure precauzionali (anche fino ai primi mesi del 2021), seppure in termini meno drastici rispetto alla scorsa primavera. Ciò determinerebbe una nuova caduta del PIL nel IV trimestre del 2020 e nei mesi seguenti e una ripresa dell'attività economica a partire dal II trimestre 2021. Tuttavia, il recupero ai livelli precrisi sarebbe più lento e tardivo rispetto a quanto stimato nello scenario tendenziale: al IV trimestre 2021 il Pil reale sarebbe, in termini comparati, inferiore di oltre un punto.

La riaccutizzazione della pandemia determinerebbe la caduta del 10,5% del PIL nel 2020 (1,5 punti in più del quadro tendenziale) e una crescita dello stesso nel 2021 fino all'1,8% (rispetto 5,1%).

Per contro, negli anni successivi il PIL recupererebbe in termini maggiori: 6,5% per cento nel 2022 (contro il 3,0% del tendenziale) e del 2,3% per cento nel 2023.

Nel quadro di finanza pubblica il deficit della PA è stimato all'11,2% del Pil nel 2020 e al 7,8% del PIL nel 2021. Il successivo rimbalzo del PIL dovrebbe dar luogo a un importante calo del deficit nel biennio successivo, con un punto di arrivo del rapporto tra deficit della PA e PIL più alto di circa 0,5 punti.

Le previsioni sul saldo di bilancio e sul debito non inglobano l'ipotesi di eventuali interventi aggiuntivi che si rendessero necessari in caso di forte recrudescenza dell'epidemia in Italia.

#### Obiettivi programmatici e previsioni macroeconomiche

Nello scenario programmatico è stato incluso il Recovery Plan europeo, ovvero il NGEU, che costituisce un pacchetto di strumenti per il rilancio e la resilienza delle economie della UE che sarà dotato di 750 mld di euro di risorse nel periodo 2021-2026 (la cui parte più consistente è rappresentato dalla Recovery and Resilience Facility - RRF). La road map prevede la presentazione del PNRR per i primi mesi del 2021 e, in ogni caso, non oltre la scadenza di fine aprile.

La componente RRF ricomprende sia le sovvenzioni sia i prestiti; la relativa valorizzazione in bilancio richiede un approccio diversificato e la coerenza tra la programmazione finanziaria e le iniziative del Piano nazionale medesimo. Per quanto riguarda le sovvenzioni, occorre tener conto che esse non danno luogo a debito aggiuntivo e consentono di incrementare in modo rilevante gli investimenti della PA, aumentare la spesa per ricerca, istruzione e formazione, stimolare maggiori investimenti privati.

Alla luce dell'orizzonte temporale del NGEU, nel Documento – che ha un orizzonte di tre anni – sono state inserite alcune proiezioni macroeconomiche e di finanza pubblica a sei anni; ciò per consentire sia la valutazione dell'impatto del piano finanziato con i fondi NGEU sia per dispiegare gli obiettivi di finanza pubblica. Le risorse così disponibili vanno infatti destinate a progetti che collochino l'Italia su un sentiero di crescita duraturo e sostenibile. Oltre agli obiettivi quantitativi di finanza pubblica, il Governo intende adoperarsi per il concomitante miglioramento qualitativo della finanza pubblica, ovvero per lo spostamento delle risorse verso utilizzi più capaci di garantire un miglioramento del benessere dei cittadini, nonché maggiori equità e produttività. Nello scenario secondo cui la crisi sia gradualmente superata nei prossimi due anni resta inoltre necessario fare in modo che l'indebitamento netto della PA sia ricondotto verso livelli compatibili con una continua e significativa riduzione del rapporto debito/PIL.

I principali obiettivi della politica di bilancio per il triennio 2021-2023 si attagliano alle seguenti priorità:

- nel breve periodo il sostegno ai lavoratori e ai settori produttivi più colpiti dalla crisi pandemica;
- rafforzamento del SSN;
- sostegno al sistema scolastico, con particolare attenzione alla didattica a distanza e alle categorie più fragili (in primis gli studenti con disabilità e/o altre difficoltà);
- il potenziamento, con significativi investimenti, delle università e della ricerca, in particolare per quanto riguarda il diritto allo studio, l'edilizia universitaria e i progetti di ricerca;
- il rafforzamento degli interventi a sostegno della ripresa del Mezzogiorno e delle aree interne, per migliorare la coesione territoriale ed evitare che la crisi accentui le disparità fra le aree del Paese;
- l'attuazione di una riforma fiscale che migliori l'equità, l'efficienza e la trasparenza dell'attuale sistema, anche attraverso la riduzione del carico fiscale sui redditi medi e bassi e l'introduzione di un assegno unico e universale per i figli;

- il rilancio degli investimenti pubblici, anche mediante l'accelerazione della spesa con l'assegnazione immediata di fondi che saranno disponibili per impegni pluriennali dal 2021, per un ammontare complessivo in 15 anni di oltre 50 mld.

Il quadro di finanza pubblica a legislazione vigente conferma come la manovra per il triennio 2021-2023 sia volta a sostenere la ripresa dell'economia con un'ulteriore spinta fiscale nel 2021, che si andrà riducendo nel 2022 per puntare ad un significativo miglioramento del saldo di bilancio nel 2023.

Gli obiettivi di indebitamento netto (7% nel 2021, 4,7% nel 2022, 3% nel 2023) si basano sul rientro del deficit primario nel triennio (fino a un avanzo nell'ultimo anno del triennio); per gli anni successivi si stima un ulteriore miglioramento del saldo di bilancio cui dovrebbe conseguire una riduzione del rapporto debito pubblico/PIL nel triennio di previsione. Nel quadro programmatico la spesa per interessi dovrebbe scendere fino al 3,1% nel 2023.

Per quanto attiene i principali ambiti della manovra si prevede quanto segue:

- rifinanziamento delle politiche invariate non coperte dalla legislazione vigente (missioni di pace, rifinanziamento di taluni fondi di investimento, fondo crisi di impresa);
- destinazione di ingenti fondi per il sostegno all'occupazione e ai redditi dei lavoratori, in particolare nei settori più impattati dall'emergenza e con specifico riferimento al 2021;
- completamento del taglio del cuneo fiscale sul lavoro dipendente (i c.d. 100 euro);
- finanziamento del taglio contributivo al Mezzogiorno, già introdotto dal decreto-legge di agosto limitatamente alla seconda metà del 2020;
- pieno utilizzo delle sovvenzioni e dei prestiti del NGEU con priorità agli investimenti pubblici e a ricerca, formazione e istruzione, digitalizzazione e riconversione dell'economia in chiave di sostenibilità ambientale;
- la prosecuzione delle politiche di contrasto alle frodi e all'evasione fiscale e di miglioramento della compliance, che negli ultimi anni hanno conseguito risultati superiori alle aspettative. In via prudenziale le proiezioni programmatiche non includono ulteriori aumenti del gettito derivanti da tali azioni; si è optato per la costituzione di un fondo in cui far confluire le entrate effettivamente generate, che sarà destinato al finanziamento di interventi di riforma fiscale e alla riduzione del debito pubblico.

Nell'orizzonte di programmazione triennale un impegno rilevante è rappresentato dalla realizzazione di un'ampia riforma fiscale, a partire dal 2022 e parte integrante del PNRR; la riforma si raccorderà con l'introduzione, nel 2021, dell'assegno unico e universale per i figli.

Nel quadro programmatico 2021-2023 sono inglobate le seguenti ipotesi: pieno utilizzo delle sovvenzioni previste nella I fase del Recovery Plan, pari al 70% delle

somme complessive poste a favore dell'Italia, e parziale impiego del restante 30%; esiguo ricorso in deficit dei prestiti della RRF; utilizzo della restante parte della RRF e delle altre componenti del NGEU per il triennio 2024-2026. I prestiti e le sovvenzioni saranno destinati alle medesime missioni del PNRR, tuttavia i primi non comporteranno un equivalente aumento dell'indebitamento netto poiché potranno in parte sostituire programmi di spesa esistenti (anche corrente) e in parte essere compensati da misure di copertura. La porzione che si tradurrà in maggior deficit sarà determinata per ciascun anno in coerenza con gli obiettivi di indebitamento netto.

Per quanto riguarda le coperture della manovra, il Documento prevede, dal lato della spesa, l'avvio di un programma di revisione e riqualificazione della spesa corrente della PA; dal lato delle entrate un gettito addizionale derivante dalla più elevata crescita del PIL che dovrebbe conseguire dagli investimenti attivati con il NGEU. Tale effetto è stimato in termini prudenziali e solo dal 2022, tenuto conto dei fisiologici ritardi con cui il gettito risponde ad incrementi di attività economica.

Il Recovery Plan avrà un impatto positivo e crescente sul PIL nel triennio, sia per le maggiori risorse attivate, sia per effetti di composizione (aumento della quota di investimenti pubblici sulla quota delle risorse impiegate). Il recupero del PIL trimestrale ai livelli precrisi (IV trimestre 2019) avverrebbe nel III trimestre 2022.

La maggiore crescita mostrata dal quadro programmatico rispetto a quello tendenziale è imputabile, per lo più, agli investimenti fissi lordi che determinano effetti moltiplicativi sulla produzione, accrescono il reddito disponibile delle famiglie, stimolano gli investimenti privati e i consumi delle famiglie. Sulle esportazioni tale effetto espansivo si trasmette tramite la maggiore competitività dell'economia, anche se esso è mitigato dall'impatto della crescita interna su costi e prezzi. Questo differenziale di crescita, tra programmatico e tendenziale, è dovuto all'impostazione espansiva della politica di bilancio, motivata dall'esigenza di sostenere i redditi e l'occupazione in una fase in cui la pandemia influenzerà ancora negativamente l'attività economica.

Alla luce del quadro macroeconomico programmatico, grazie al minor deficit nominale, il miglioramento del saldo strutturale è notevole anche nel 2023 in confronto al quadro tendenziale. Il quadro programmatico prevede, infine, una significativa discesa del rapporto debito/PIL: dal 158% nel 2020 al 151,5% nel 2023.

Queste previsioni si basano sul pieno successo del PNRR ma non inglobano né l'impatto favorevole sulla crescita del collegato programma di riforme né gli effetti positivi del Recovery Plan sul costo medio di finanziamento del debito. Qualora il PNRR non dovesse avere l'impatto sperato, la minore crescita si ripercuoterebbe anche sull'andamento della finanza pubblica, ma senza pregiudicarne la sostenibilità. Ciò in quanto le stime del quadro programmatico sono state elaborate in uno scenario prudente; le previsioni appaiono equilibrate sebbene il livello di incertezza economica resti molto elevato e vi sia un rischio di

implementazione del PNRR connesso anche alla mancanza dei relativi regolamenti.

#### Obiettivi 2024-2026 e sostenibilità del debito

Gli obiettivi di lungo termine ricomprendono la discesa del debito della PA al di sotto del livello precedente la pandemia entro la fine del decennio attraverso un ulteriore miglioramento del saldo primario e il mantenimento di un trend di crescita dell'economia nettamente superiore a quello del decennio passato.

In considerazione dell'orizzonte di programmazione triennale del DPB e dato atto del periodo settennale coperto dal PNRR e dal Recovery Plan europeo, il Governo ha provveduto a elaborare anche un quadro preliminare per il periodo 2024-2026, per assicurare la coerenza fra le ipotesi formulate dal PNRR, il bilancio 2021-2023 e la strategia di riduzione del rapporto debito/PIL.

Il quadro programmatico 2020-2026 è stato definito con l'estensione al triennio 2024-2026 del quadro tendenziale e le relative proiezioni di finanza pubblica. Ipotizzando che la crescita del PIL converga verso il tasso di crescita potenziale, si è stimato un tasso di crescita effettivo all'1,5% nel 2024 (in discesa dall'1,8% del 2023) e quindi all'1,1% nel 2025 e 2026.

Alla luce delle stime di finanza pubblica tendenziale si sono poi proiettate le politiche vigenti per pervenire ai saldi a politiche invariate. In tale scenario sono state inserite le ipotesi sul PNRR e se ne è stimato l'impatto netto sul PIL, positivo ma lievemente decrescente lungo tutto il periodo. Ciò in quanto il differenziale di maggiore spesa per investimenti pubblici e altre politiche finanziate dalla RRF raggiunge un picco tra il 2023 e il 2024 e pertanto il suo impatto marginale sul PIL si riduce nei due anni finali dell'orizzonte di previsione.

Alla luce di tali risultati gli obiettivi di saldo primario della PA si dispiegano in un avanzo primario programmatico in salita dallo 0,1% del Pil nel 2023 allo 0,6% nel 2024, 1,7% nel 2025 e 2,5% nel 2026.

Dagli obiettivi così definiti deriva un'entità adeguata e coerente della manovra, che è quantificata in poco più dello 0,4% del PIL nel 2024 e in un ulteriore decimo di punto nel 2025. La crescita del PIL reale nello scenario programmatico 2024-2026 è pari all'1,8% nel 2024, 1,5 % nel 2025 e 1,4% nel 2026. Data la spesa per interesse, al saldo primario positivo dell'anno finale della proiezione corrisponderà un deficit della PA pari a 0,5% del PIL.

Nella cornice del quadro programmatico 2021-2026 è stata condotta l'analisi di sostenibilità del debito fino al 2031. Le ipotesi assunte dall'esercizio consentono di stimare un rapporto debito/PIL in flessione costante e al disotto del livello del 2019 entro il 2031.

Il riassorbimento in dieci anni dell'aumento improvviso e ingente previsto per il 2020 del rapporto debito/Pil (oltre 23 punti) è auspicabile, ma lo scenario è tracciato al netto di altri rischi o shock che potrebbero verificarsi nell'arco degli anni.

Le previsioni riportate nel Documento indicano che un efficace utilizzo del Recovery Plan e una oculata ma non restrittiva gestione della finanza pubblica consentirebbero di conseguire un elevato grado di sostenibilità del debito. A breve scadenza l'obiettivo primario è la predisposizione di un PNRR di grande respiro ed efficacia; nel medio-lungo periodo occorre puntare a un continuo e costante miglioramento della finanza pubblica, la cui capacità di resilienza è fondamentale per poter rispondere a eventi inattesi come l'attuale pandemia.

### Riforme strutturali

La legge di bilancio per il 2021 deve contenere la pianificazione dei programmi e la definizione dei relativi strumenti volti ad accelerare la ripresa dell'economia, far uscire il Paese dalla profonda recessione causata dalla crisi pandemica e inserire lo stesso in un sentiero di crescita sostenibile (ambientale e sociale), aumentare il potenziale del sistema nel suo complesso e la sua competitività. Il rilancio deve essere una priorità, dato atto degli enormi sforzi compiuti nei mesi passati per ridurre l'impatto della pandemia sui redditi delle famiglie, sui livelli occupazionali e sulla tenuta del sistema produttivo garantendo sostegno economico e liquidità al sistema.

Le linee guida del modello di sviluppo da delineare sono riconducibili a innovazione tecnologica, digitalizzazione, sostenibilità ed equità e ciò deve realizzarsi anche grazie al consistente piano di investimenti e ai progetti afferenti al NGEU. Affinché tale piano si realizzi e sia in grado di essere fruttuoso non è più procrastinabile la soluzione degli storici nodi strutturali che appesantiscono il Paese; tra questi il problema della burocrazia, la carenza di produttività, il debito pesante, gli squilibri del sistema fiscale, le distorsioni e la staticità del mercato del lavoro.

Le misure individuate dal Governo sono volte sia al sostegno delle famiglie e delle imprese nei settori più impattati dalla crisi sia alla realizzazione delle quattro sfide definite nelle Linee guida per la redazione del PNRR. Il Piano dovrà essere allineato alle CSR (2019 e 2020) e alle sfide e priorità di policy individuate nell'ambito del semestre europeo, in particolare quelle legate alla transizione verde e digitale. I principali programmi e missioni riguardano i seguenti ambiti:

- il miglioramento della resilienza e della capacità di ripresa dell'Italia;
- la riduzione dell'impatto sociale ed economico della crisi pandemica;
- il sostegno alla transizione verde e digitale;
- l'innalzamento del potenziale di crescita dell'economia;
- la creazione di occupazione;
- la coesione territoriale, attraverso la fiscalità di vantaggio, gli investimenti infrastrutturali e il rafforzamento dei fattori abilitanti per la crescita;

- gli investimenti in istruzione e ricerca, con l'obiettivo di aumentare significativamente la quantità delle risorse e la qualità delle politiche;
- il potenziamento e la modernizzazione del sistema sanitario;
- la promozione di nuovi investimenti privati sia verso l'innovazione tecnologica sia verso investimenti innovativi e verdi;
- il miglioramento del mercato del lavoro in termini di competenze e politiche attive;
- gli interventi circoscritti volti a fornire un contributo alla risoluzione degli storici colli di bottiglia, propri di specifiche aree; ad esempio la giustizia (per superare la lentezza e la complessità del sistema) o la PA (per modernizzarla, digitalizzarla, svecchiarla).

È ribadito il ruolo, all'interno del PNRR, degli investimenti pubblici; i risultati di tali impieghi non dipendono solo dall'entità (ingente) delle risorse ma anche da buone e adeguate capacità di progettazione, di implementazione e di spesa da parte della PA.

Tra le riforme annunciate da Governo particolare enfasi è stata data alle misure di riordino del fisco, da attuarsi con un orizzonte triennale. Quest'ultimo sarà finalizzato alla semplificazione e alla trasparenza, al miglioramento dell'equità e dell'efficienza del prelievo e alla riduzione della pressione fiscale.

Questa riforma sarà disegnata in maniera coerente con la legge delega in materia di assegno unico, anche per favorire la partecipazione femminile al mercato del lavoro e agire sulla crescita demografica, nonché per stabilire un patto fiscale che incentivi la fedeltà fiscale e contributiva di imprese e lavoratori.

La mole di interventi, da realizzare con il Piano di rilancio europeo e la prossima manovra di bilancio, consentiranno di innalzare il tasso di crescita dell'economia nel breve periodo e il livello del PIL potenziale nel medio-lungo termine, accrescendo la dotazione infrastrutturale e la competitività del Paese grazie a maggiori investimenti pubblici e privati. Un sentiero di crescita dinamico potrà contribuire alla graduale riduzione del debito pubblico.

Il Documento conferma le previsioni macroeconomiche indicate nella Nadef a prescindere dall'evolversi della pandemia. Sono confermati gli obiettivi di crescita (6% nel 2021, 3,8% nel 2022 e 2,5% nel 2023) e la previsione di una caduta del -9% del Pil nel 2020. Viene invece modificato il quadro di finanza pubblica a legislazione vigente: rispetto al quadro della Nadef migliora il deficit 2020 (da -10,8% a -10,5%, circa 5 mld) e ciò è dovuto alle maggiori entrate rispetto alle previsioni, alla revisione al rialzo dei dividendi che saranno versati nel 2021 allo Stato dalla Banca d'Italia, al ricorso alle misure di integrazione salariale minore rispetto allo stanziamento (3 mld). Il DPB lascia inalterate le previsioni a legislazione vigente per gli anni futuri indicate nella Nadef. Il deficit è previsto diminuire al 5,7% nel 2021, al 4,1% nel 2022 e al 3,3% nel 2023. Il saldo primario

migliorerebbe nettamente già nel 2021, al -2,4% del PIL, per poi convergere ulteriormente verso il pareggio nei due anni successivi, raggiungendo il -0,1% del PIL nel 2023. Si ribadisce che lo scenario programmatico è costruito alla luce del Recovery Plan europeo, denominato Next Generation EU (NGEU). Si afferma che il "Governo ha assunto la funzione di indirizzo per la redazione del Programma di Ripresa e Resilienza (PNRR) per il tramite del Comitato Interministeriale per gli Affari Europei (CIAE)". Questa funzione, tuttavia, non è quella di indicare scelte, ripartizione delle risorse, tempi di intervento, ma quella di approvare le Linee Guida per la definizione del PNRR dell'Italia. Per quello che concerne i singoli progetti si afferma che il CIAE ad "agosto ha avviato un'intensa attività di raccolta di proposte per progetti da finanziare tramite la Recovery and Resilience Facility (RRF)". Si conferma, cioè, sia il ritardo nella predisposizione del PNRR (la cui bozza poteva già essere presentata dal 15 ottobre) sia la scelta di non indicare prioritariamente i settori di intervento e la ripartizione delle risorse. La mancata stesura, sia pure in bozze, del PNRR rende difficile anche la lettura della manovra per il prossimo triennio. Mentre, infatti, il PNB indica le risorse interne previste per gli interventi programmati, mancano indicazioni su come saranno usate le risorse del PNRR che pure, in base alla NADEF costituiscono una parte fondamentale della manovra.

Il quadro conferma che la legge di bilancio punterà a sostenere la ripresa dell'economia con un'ulteriore spinta fiscale nel 2021, che si andrà riducendo nel 2022 per poi puntare ad un significativo miglioramento del saldo di bilancio nel 2023. Gli obiettivi di indebitamento netto sono confermati al 7,0% nel 2021, 4,7% nel 2022 e al 3,0% nel 2023. Il deficit primario dovrebbe progressivamente scendere al 3,7% nel 2021 e all'1,6 nel 2022, per giungere a un avanzo (0,1% del PIL) nel 2023

Nel PNB viene riconfermato che le sovvenzioni andranno ad aumentare la spesa per investimenti pubblici, il sostegno agli investimenti privati e le spese per ricerca, innovazione, digitalizzazione, formazione ed istruzione. I prestiti svolgeranno il medesimo ruolo, ma non si tradurranno in un equivalente aumento dell'indebitamento netto in quanto potranno in parte sostituire programmi di spesa esistenti (anche corrente) e in parte essere compensati da misure di copertura. La porzione di prestiti che si traduce in maggior deficit è determinata per ciascun anno coerentemente con gli obiettivi di indebitamento netto. Si deduce un deficit aggiuntivo di circa 24/25 mld nel 2021. A questo si dovrebbero poi aggiungere i fondi provenienti dal NG-EU secondo quantità e tempi indicati nella NADEF.

I 25 mld indicati in tabella in realtà dovrebbero limitarsi a 14 mld, dato che gli 11 mld di prestiti, dovrebbero sostituire risorse interne.

Complessivamente, quindi, la manovra dovrebbe aggirarsi sui 39 mld, ma, come già detto, in assenza del PNRR non è possibile capire come saranno usati i fondi NG-EU.



Per quanto concerne le risorse interne si possono aggiungere i 3 mld non usati quest'anno per le misure di sostegno all'occupazione. In questo capitolo, infatti, il PNB indica una nuova spesa di soli 0,4 mld a cui vanno aggiunti i fondi non spesi nel 2020.

In sintesi, la manovra resta ampiamente indeterminata perché non è definito il Piano Nazionale di Ripartenza e di Resilienza. Dai 580 progetti si starebbe passando a 100, distribuiti in 20 aggregatori. Si conferma il quadro economico della NadeF, elaborato a fine settembre. Poiché anche restrizioni più contenute di un fermo generalizzato non saranno prive di effetti sulla ripresa, le previsioni di un rimbalzo del PIL del 6% nel 2021 diventano ogni giorno più improbabili. Il Governo prevede il ritorno del PIL al livello precrisi nel 2022: ciò è molto improbabile, sia per la crescita esponenziale della curva pandemica da ottobre in poi, sia per il postulato della disponibilità del vaccino all'inizio del 2021, con conseguente sconfitta definitiva del virus a metà 2021. Su questo si reggono tutte le previsioni tendenziali e programmatiche. Il ritorno ai livelli 2019 del rapporto debito/PIL è previsto soltanto nel 2030: basta questo a confermare la debolezza dell'intera strategia. Poiché l'evidenza mostra che l'emergenza resta grave, le parti sociali confermano la richiesta di proroga della cassa integrazione Covid e del blocco dei licenziamenti, ma richiedono al Governo la definizione di una strategia strutturale definita con precisione negli obiettivi e durata di lungo periodo, con la quale integrare i provvedimenti emergenziali, guidare il ritorno ad un ciclo lungo di crescita e in grado di reggere, progressivamente, la normalità produttiva, la sostenibilità sociale e l'equilibrio ambientale.