



CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

MEMORIA SUL BILANCIO DI PREVISIONE DELLO STATO

PER L'ANNO FINANZIARIO 2021 E BILANCIO PLURIENNALE

PER IL TRIENNIO 2021-2023 (A.C. 2790)

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



Novembre 2020



CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

MEMORIA SUL BILANCIO DI PREVISIONE DELLO STATO
PER L'ANNO FINANZIARIO 2021 E BILANCIO PLURIENNALE
PER IL TRIENNIO 2021-2023 (A.C. 2790)

Novembre 2020

INDICE

INTRODUZIONE	3
LA COMPOSIZIONE DELLA MANOVRA	3
LA DISTRIBUZIONE DELLE RISORSE TRA GLI OBIETTIVI	5
GLI INTERVENTI SULLE ENTRATE	7
GLI INTERVENTI SULLE SPESE	15
Gli interventi per il lavoro, la famiglia e le politiche sociali	15
<i>Le misure per il lavoro</i>	16
<i>Le misure per la previdenza</i>	20
<i>Le misure per la famiglia, l'assistenza e le politiche sociali</i>	24
Le misure per la sanità	27
Le disposizioni in materia di istruzione, università e ricerca	38
Le disposizioni per il sostegno alle imprese e per il riequilibrio territoriale	42
Le misure di revisione e razionalizzazione della spesa e di gestione del patrimonio	57
I rinnovi contrattuali e gli aumenti del personale non contrattualizzato	58
Le misure in materia di infrastrutture e trasporti	62
Le misure per gli investimenti degli enti territoriali	64
CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE	73
<i>Appendice 1 – L'attuazione dei piani di rilancio e resilienza in Francia e Spagna</i>	77
<i>Appendice 2 – La spesa sociale dei comuni nel triennio 2017-2019</i>	80
<i>Appendice 3 – Le misure a favore del trasporto pubblico locale</i>	85
<i>Appendice 4 – Misure e provvedimenti attuativi: uno sguardo sul disegno di legge di bilancio 2021-2023 e monitoraggio delle misure già previste</i>	91

Introduzione

1.

La Corte è chiamata ad esprimere le proprie valutazioni sul Disegno di legge di bilancio presentato al Parlamento in una fase ancora di forte incertezza sugli sviluppi a breve dell'emergenza sanitaria e sulle sue ripercussioni sull'economia. Una incertezza che si riflette naturalmente sulla gestione e sulle priorità della finanza pubblica. Mentre si avvia l'esame del testo cui è affidata la definizione della politica economico finanziaria del prossimo triennio, la necessità di attivare interventi a sostegno di cittadini e imprese colpiti dalle restrizioni richieste dall'evoluzione del contagio, ha portato il Governo a presentare al Parlamento una nuova Relazione ai sensi della legge 243/2012. Diversamente dal passato, tuttavia, l'autorizzazione riguarda la possibilità di accrescere l'indebitamento di 8 miliardi nel 2020 rimanendo, tuttavia, all'interno del valore obiettivo previsto da ultimo nella Nota di aggiornamento approvata lo scorso settembre. L'attività di monitoraggio condotta sui dati più recenti avrebbe infatti evidenziato, soprattutto sul fronte della spesa, andamenti migliori del previsto che spingono il Governo a chiedere l'autorizzazione per utilizzarli. Andamenti di cui, peraltro, andranno valutati gli eventuali effetti sul prossimo anno.

Nella memoria che la Corte presenta al Parlamento, dopo una rapida ricostruzione della manovra proposta, ci si sofferma sulle norme di particolare rilievo finanziario e sulle disposizioni finalizzate a favorire un più rapido ritorno alla crescita.

La composizione della manovra

2.

La manovra proposta dal Governo con la legge di bilancio è pari in termini di contabilità economica a 30,9 miliardi nel primo anno, cresce a 34,8 nel 2022, per collocarsi a 32,6 miliardi nel 2023 (tavola 1).

Con riguardo al primo anno, si tratta principalmente di maggiori spese, 24,2 miliardi (il 78,2 per cento) di cui oltre 18,3 di natura corrente, mentre le minori entrate sono pari a 6,7 miliardi.

Sul fronte delle entrate incide in principal modo la stabilizzazione dell'ulteriore detrazione fiscale per i redditi da lavoro dipendente (3,3 miliardi annui nel triennio) e dell'agevolazione contributiva per l'occupazione in aree svantaggiate (2,1 miliardi l'impatto nel biennio 2021-22). Nel valutare l'onere relativo a tale misura occorre considerare (come si vedrà meglio in seguito) la scelta di destinare al finanziamento della misura una quota delle risorse legate al NGE (Next Generation EU) e, quindi, di coprire 3,5 miliardi annui nel biennio 2021-22 con le risorse del fondo rotativo previsto per la gestione dei fondi europei. Di minor rilievo nel 2021 (281 milioni), ma previsto in forte crescita negli anni successivi (1 miliardo nel 2023), è l'effetto atteso dalla misura che dispone l'esonero contributivo totale a carico dei datori di lavoro di giovani under 36. Sul risultato del prossimo anno incide poi il rinvio dell'imposta sul consumo di prodotti in plastica e bevande zuccherate (*plastic tax e sugar tax*) per oltre 457 milioni.

Numerose sono le misure alla base dell'aumento della spesa: sono 172 le disposizioni che ne comportano (in termini di indebitamento) una espansione. Di queste, 8 costituiscono oltre il 50 per cento degli incrementi e 77 presentano importi uguali od inferiori ai 10 milioni. Le maggiori spese (fatta eccezione per quelle relative ai rifinanziamenti) riguardano il fondo da ripartire per il sostegno delle attività colpite

dall'emergenza sanitaria, il fondo per l'assegno universale, la proroga del credito di imposta per gli investimenti nel Mezzogiorno, l'adeguamento del fabbisogno sanitario e del Fondo sviluppo e coesione.

TAVOLA 1

QUADRO RIASSUNTIVO DELLA MANOVRA

	2021	2022	2023		2021	2022	2023
1. Maggiori entrate	3.026,3	19.953,2	25.915,8		9,8	57,4	79,4
2. Minori spese	3.286,9	2.820,5	10.181,1		10,6	8,1	31,2
Totale risorse	6.313,2	22.773,7	36.096,9		20,4	65,5	110,6
3. Minori entrate	6.732,5	10.947,9	13.631,7		21,8	31,5	41,8
4. Maggiori spese	24.215,8	23.818,2	18.997,5		78,2	68,5	58,2
Totale impieghi	30.948,3	34.766,1	32.629,1		100,0	100,0	100,0
Aumento indebitamento	24.635,2	11.992,3	-3.467,8		79,6	34,5	-10,6
indebitamento tenden.	99.097,0	74.699,0	61.376,0		5,7	4,1	3,3
indebitamento progr.	123.732,2	86.691,3	57.908,2		7,0	4,7	3,0
maggiori spese nette	20.928,9	20.997,7	8.816,3		1,2	1,2	0,5
minori entrate nette	3.706,2	-9.005,3	-12.284,1		0,2	-0,5	-0,6
Spesa primaria tenden.	873.588,0	876.185,0	881.359,0		50,1	48,3	47,3
Spesa primaria progr.	894.516,9	897.182,7	890.175,3		50,8	48,5	46,4
Entrate compl. tenden.	832.196,0	859.068,0	878.782,0		47,8	47,3	47,1
Entrate compl. progr.	828.489,8	868.073,3	891.066,1		47,1	47,0	46,5
Pil nominale tendenziale (mld)	1.742,0	1.814,8	1.865,2		100,0	100,0	100,0
Pil nominale programmatico (mld)	1.759,2	1.848,9	1.916,6		100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati allegato 3 disegno di legge di bilancio 2021

Nel biennio successivo muta in parte la composizione della manovra: si riduce l'incidenza della maggiore spesa (anche se rimane largamente prevalente) e cresce gradualmente il rilievo delle minori entrate. Quest'ultime nel 2022 sono poco meno di 11 miliardi e superano i 13,6 nell'anno terminale. La crescita è collegata, oltre che al maggior rilievo di alcuni provvedimenti di cui si è detto (agevolazioni contributive e esoneri contributivi per i giovani), al fondo per la riforma fiscale (2,5 miliardi nel 2022). Tra le spese si accentua il peso del fondo per l'assegno universale (5,5 miliardi), il rilievo dei rifinanziamenti previsti per spese in conto capitale e l'importo relativo del credito di imposta DTA in caso di operazioni di aggregazione aziendale (2,3 miliardi). Crescono inoltre le risorse destinate al personale pubblico per assunzioni o miglioramenti retributivi al di là dei rinnovi contrattuali (da 1,8 miliardi del 2021 a 2,7 miliardi nell'anno terminale).

Nel 2021 la copertura della manovra è assicurata per 6,3 miliardi da nuove risorse e per 24,6 miliardi dalla variazione in aumento dell'indebitamento. Le maggiori entrate previste ammontano a 3 miliardi; solo di poco superiori le minori spese (3,2 miliardi) di cui 2,2 miliardi in conto capitale.

Nell'anno successivo si dimezza il rilievo assoluto del contributo assicurato dal ricorso ad indebitamento. Ciò è legato alle maggiori entrate (che aumentano a 19,9 miliardi), mentre rimane costante il contributo dei tagli alla spesa (2,8 miliardi, l'8,1 per cento della copertura). Nel 2023 invece la forte crescita delle entrate consente di più che compensare l'incremento degli impieghi producendo una riduzione dell'indebitamento di poco meno di 3,5 miliardi.

Nel complesso, la manovra comporta una riduzione netta di entrate nel 2021 di circa 3,7 miliardi (circa due decimi di punto in termini di prodotto)

La spesa netta cresce di poco meno di 21 miliardi nel 2021 e nel 2022 (1,2 punti in termini di prodotto), ma si riduce a 8,8 miliardi a fine periodo.

Tali risultati che si basano sulla costruzione della manovra esposta nell'allegato 3 al bilancio 2021 e sui suoi effetti come quantificati in termini di indebitamento netto, non prendono in considerazione le maggiori spese e le minori entrate collegate all'utilizzo del NGEU. Effetti che sono previsti incidere sul fondo istituito con contabilità fuori bilancio per gestire le risorse che saranno assegnate al nostro Paese nell'ambito del programma. In termini di competenza (saldo netto da finanziare), nella legge di bilancio sono indicate quindi le risorse che ci si propone di destinare al fondo, ma non vengono indicati, neanche per le misure che se approvate con la legge di bilancio saranno operative da inizio 2021, gli effetti in termini di indebitamento netto. Si tratta di interventi di rilievo, come il complesso sistema dei crediti di imposta di cui si dispongono proroga e potenziamento, nonché della quota di sgravi contributivi che si intende finanziare con i fondi europei. Tali valori che, nel prospetto riepilogativo dei saldi sono indicati per memoria, comportano maggiori spese o minori entrate per circa 27 miliardi nel triennio di cui 9 nel 2021.

Al riguardo va osservato che una tale scelta rende difficile una valutazione complessiva della destinazione delle risorse già disposta in bilancio e, quindi, immediatamente operative, indipendentemente dai tempi di acquisizione delle disponibilità previste a valere sui fondi europei.

Infine, anche considerando il forte rilievo che assume nel quadro programmatico il contributo atteso dalle entrate collegate alla crescita, non può essere sottovalutata l'incertezza che deriva nell'esame della manovra dalla mancanza di un quadro tendenziale aggiornato alla luce delle nuove condizioni economiche. Inoltre, anche per una valutazione più attenta delle prospettive, sarebbe utile, soprattutto nel caso delle misure per far fronte all'emergenza sanitaria, una più puntuale valutazione degli oneri destinati a produrre i loro effetti sull'esercizio in corso o che si tradurranno in esborsi nel 2021.

La distribuzione delle risorse tra gli obiettivi

3.

Come si diceva in precedenza, la considerazione delle misure che si è deciso di finanziare ricorrendo ai fondi del NGEU muta significativamente la composizione della manovra

per settori di intervento. Ciò riguarda le misure per la crescita e gli investimenti e quelle per il Sud e la coesione territoriale.

TAVOLA 2

DISTRIBUZIONE DELLE RISORSE TRA GLI OBIETTIVI						
	2021	2022	2023	2021	2022	2023
interventi (effetti netti)						
riduzione della pressione fiscale e contributiva	5.493	10.801	9.732	15,6	29,7	32,2
crescita e investimenti	6.174	7.693	8.454	17,5	21,1	28,0
<i>di cui finanziate fondo NGEU</i>	5.530	6.915	7.209	15,7	19,0	23,8
sud e coesione territoriale	6.357	5.162	2.615	18,1	14,2	8,7
<i>di cui finanziate fondo NGEU</i>	3.500	3.500		9,9	9,6	
liquidità e ricapitalizzazione imprese	763	1.947	803	2,2	5,3	2,7
lavoro famiglia e politiche sociali	1.393	755	783	4,0	2,1	2,6
sanità	2.095	635	368	5,9	1,7	1,2
scuola università e ricerca	734	480	592	2,1	1,3	2,0
cultura, turismo, informazione e innovazione	685	485	345	1,9	1,3	1,1
partec. dell'Italia alla UE e ad organ. intern	372	380	393	1,1	1,0	1,3
infrastrutture, trasporti e mobilità sostenibile	325	157	127	0,9	0,4	0,4
tutela ambiente	45	48	15	0,1	0,1	0,0
regioni ed enti locali	1.017	906	951	2,9	2,5	3,1
pa e lavoro pubblico	590	841	1.015	1,7	2,3	3,4
rimodulazioni misure fiscali	457	-140	115	1,3	-0,4	0,4
disposizioni in materia di riscossione	412	38		1,2	0,1	0,0
fondi	5.549	1.022	1.103	15,8	2,8	3,6
rifinanziamenti	2.550	3.514	2.817	7,2	9,6	9,3
Riprogrammazioni	199	1.701	0	0,6	4,7	0,0
miglioramento dei saldi			3.468	0,0	0,0	11,5
Totale interventi netti (allegato 3)	26.181	26.010	26.486	74,4	71,4	87,6
Totale interventi comprensivi di finanziamenti Fondo NGEU	35.209	36.424	30.226	100,0	100,0	100,0
coperture (effetti netti)						
revisione e rimodulazione della spesa	0	0	700	0,0	0,0	2,3
effetti retroazione	0	12.900	20.500	0,0	35,4	67,8
altre coperture	151	551	4.732	0,4	1,5	15,7
altre entrate	1.016	21	8	2,9	0,1	0,0
contrasto evasione fiscale	378	546	546	1,1	1,5	1,8
Incremento disavanzo	24.635	11.992		70,0	32,9	0,0
Totale coperture nette (allegato 3)	26.181	26.010	26.485	74,4	71,4	87,6
<i>coperture Fondo NGEU</i>	9.029	10.415	7.209	25,6	28,6	23,8
Totale coperture comprensive di finanziamenti Fondo NGEU	35.209	36.425	33.694	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati allegato 3 disegno di legge di bilancio 2021

Considerando tali interventi la manovra risulta molto concentrata: a 4 gruppi di norme riconducibili alla riduzione della pressione fiscale e contributiva, alla crescita e agli

investimenti, al sud e alla coesione territoriale e ai fondi vanno poco meno del 67 per cento delle risorse (nette) (tavola 2)

Nella tavola 2 si riportano le principali aree di intervento. Nella lettura va considerato che diversamente dalla tavola precedente i dati relativi a ciascun obiettivo presentano gli effetti netti delle misure previste. In altre parole, i benefici risultano calcolati sottraendo le eventuali misure di riduzione della spesa o di aumenti di entrate riconducibili direttamente all'obiettivo esaminato. Tale scelta spiega una dimensione più limitata della manovra). Nella tavola poi sono evidenziati gli interventi e i relativi importi a copertura di cui si è assunta nella manovra il finanziamento con NGEU. Si tratta naturalmente di una semplificazione richiesta dalla necessità di valutare la composizione delle misure che, approvata la legge di bilancio, diventeranno operative da inizio 2021.

Una caratteristica che si accentua negli anni successivi, anche se, ridotto il peso dei Fondi per il venir meno di quello per eventuali provvedimenti di “ristoro”, cresce soprattutto quello delle risorse previste per la riduzione della pressione fiscale e contributiva e per la crescita gli investimenti. Tra le altre misure va segnalato il rilievo di quelle in campo sanitario (poco meno del 6 per cento del totale) ma limitate al 2021, quelle per il lavoro, famiglia e politiche sociali (circa il 4 per cento del totale) e per le regioni ed enti locali (il 2,9 per cento). Naturalmente rimane sempre importante l'ammontare di risorse destinato al rifinanziamento di interventi delle spese correnti (1,7 miliardi) e la traduzione in spesa effettiva degli stanziamenti previsti per investimenti (nel 2021 3,9 miliardi in saldo netto da finanziare con impatto in termini di indebitamento di oltre 840 milioni). Nel 2023 poco meno del 10,3 per cento delle risorse è destinato, dopo anni di aumento dell'indebitamento, al miglioramento dei saldi.

Gli interventi sulle entrate

4.

Gli interventi comportano complessivamente per il 2021 minori entrate per 3,8 miliardi che nei due anni successivi passano, rispettivamente, a 4 e 8,4 miliardi (al netto degli effetti di retroazione dovuti alla crescita).

Tra le misure assumono particolare rilievo quelle destinate alla riduzione della pressione fiscale e contributiva che quantificano le minori entrate, in termini di indebitamento netto, in 2.431 milioni nel 2021 a fronte di maggiori entrate nei due anni successivi, rispettivamente per 2.749 e 2.768 milioni. Considerevoli, inoltre, in termini finanziari sono gli interventi agevolativi diretti a favorire l'occupazione nelle zone svantaggiate del Sud, il cui onere ammonta a poco più di 2 miliardi nel 2021 e 2022 e a 5,7 miliardi nel 2023.

Con gli articoli 12 e 13 vengono prorogate, anche per il 2021, le agevolazioni previste nella legge di bilancio 2020 relative agli interventi di riqualificazione energetica e di opere di sistemazione a verde, bonus facciate, per l'acquisto di mobili e di grandi elettrodomestici e per impianti di micro-cogeneratori.

L'art. 39 si occupa della liquidità e ricapitalizzazione delle imprese, stimando minori entrate nette per gli anni 2021 e 2022, rispettivamente pari a 463,1 e 1.417,2 milioni, e maggiori entrate dal 2023.

Sono pari a 380 milioni le misure destinate al contrasto all'evasione fiscale.

Altri interventi riguardano misure fiscali a tutela dell'ambiente e della salute pubblica, misure per la partecipazione dell'Italia all'Unione europea, misure a favore delle regioni e degli enti locali ed altre di minore importanza.

5.

Con l'articolo 2 del d.d.l. viene istituito, con una dotazione di 8 miliardi per il 2022 e di 7 miliardi a decorrere dal 2023, un Fondo finalizzato agli interventi per la riforma del sistema fiscale. Disponibilità tuttavia che, al netto della quota destinata all'assegno universale e ai servizi alla famiglia, si riducono a 2,5 miliardi nel 2022 e a 1,5 miliardi nel 2023.

Allo stesso Fondo saranno destinate le maggiori entrate permanenti derivanti dal miglioramento dell'adempimento spontaneo, determinate sulla base di procedure di calcolo fissate nel comma 3 dello stesso articolo e individuate annualmente in sede di Nota di aggiornamento al DEF¹.

Per l'esercizio 2021 il Fondo assegno universale e servizi alla famiglia è incrementato di circa 3 miliardi.

6.

Con l'articolo 3 viene stabilizzata, a decorrere dal 1° luglio 2020, la detrazione prevista dal decreto-legge n. 3/2020, convertito dalla legge 21/2020, per i redditi di lavoro dipendente e per taluni redditi assimilati, con un minor gettito su base annua di 3,3 miliardi in termini di IRPEF, oltre agli effetti sulle addizionali regionali (9,9 milioni dal 2022) e comunali (4,4 milioni nel 2022 e 3,4 milioni dal 2023).

Parallelamente viene ridotto di 1.150 milioni nel 2021 e di 1.426 milioni nel 2022 il Fondo per la riduzione del carico fiscale sui lavoratori dipendenti (c.d. *Fondo cuneo fiscale* di cui all'art. 1, comma 7, legge n. 160 del 2019).

L'art. 2, del d.l. 5 febbraio 2020, n. 3 prevedeva una ulteriore detrazione per redditi di lavoro dipendente calcolata in base alla fascia di reddito e per un periodo limitato, dal 1° luglio al 31 dicembre 2020. La detrazione riguardava i redditi compresi tra due fasce: da 28.000 euro a 35.000 e da 35.001 a 40.000 euro. Per i redditi della prima fascia la detrazione era di importo pari a 600 euro e decresceva in maniera lineare; per la seconda fascia la detrazione (determinata secondo un diverso calcolo) era di importo pari a 480 e decresceva fino ad azzerarsi al raggiungimento di un reddito pari a 40.000.

La Relazione tecnica stimava in termini di indebitamento netto un onere di 1.614,8 milioni per il 2020, e un onere per le addizionali pari a 6,9 milioni nel 2021 e 0,5 milioni nel 2022.

Sono beneficiari di questa detrazione i titolari di redditi di lavoro dipendente (escluse le pensioni) e i titolari di specifiche categorie di redditi assimilati a quelli di lavoro dipendente.

In attesa della riforma del sistema fiscale, la norma in esame appare come un ulteriore tentativo di porre rimedio a criticità del sistema di imposizione sui redditi delle persone fisiche laddove esso si presenti caratterizzato, ormai, da problemi di inefficienza, di scarsa trasparenza nonché da profili di equità.

Non può non rilevarsi, infatti, come permangano tuttora nel sistema dell'IRPEF distorsioni indotte dal regime delle detrazioni, tali da determinare, per taluni scaglioni reddituali intermedi, aliquote marginali implicite sensibilmente superiori a quella massima nominale attualmente prevista, determinando un affievolimento della progressività del tributo.

È auspicabile, dunque, una organica rivisitazione dell'intero sistema impositivo, nonché una semplificazione dei diversi regimi e delle innumerevoli agevolazioni fiscali a cui si è fatto ricorso in questi anni.

¹ Conseguenze all'istituzione del nuovo Fondo la soppressione dal 2022 del precedente Fondo per la riduzione della pressione fiscale di cui all'art. 1, commi 431-435, della legge n. 147 del 2013.

7.

L'articolo 10 prevede una parziale detassazione (50 per cento) degli utili (dividendi) percepiti dagli enti non commerciali di cui all'art. 73, comma 1, lettera c), del testo unico delle imposte sui redditi, e dalle stabili organizzazioni di enti non commerciali di cui alla successiva lettera d) dello stesso comma. L'agevolazione è subordinata allo svolgimento in via esclusiva o principale di una o più attività di interesse generale volte al perseguimento di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale nei settori indicati nel comma 2 dello stesso articolo.

Al riguardo si rileva come l'individuazione dei settori di attività per i quali è applicabile la disposizione potrebbe generare incertezze. Preferibile sembrerebbe essere un riferimento diretto alle specifiche attività elencate nell'articolo 5 del Codice del terzo settore (d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117), che disciplina altresì gli effetti e le conseguenze in presenza di attività non conformi. Sarebbe in ogni caso necessario, infatti, prevedere le conseguenze nel caso in cui il risparmio di imposta non venga destinato al finanziamento delle attività qualificate, uniformandosi alle previsioni sanzionatorie del Codice.

Inoltre, apparirebbe giustificata l'esplicita esclusione dei *trust* dalla norma agevolativa, data la peculiare natura di tali organismi, difficilmente riconducibili nello schema legale degli enti non commerciali.

Pure andrebbe valutata l'esclusione delle "stabili organizzazione nel territorio dello Stato di enti non commerciali cui alla lettera d)" in quanto si tratterebbe di proiezioni di società ed enti non residenti che, per definizione, svolgono attività commerciale e che ai fini delle imposte sui redditi sono trattati come soggetti commerciali.

Ad oggi, i dividendi percepiti da una "stabile organizzazione nel territorio dello Stato di enti non commerciali cui alla lettera d)," vengono assoggettati ad IRES con l'esclusione del 95 per cento del loro ammontare (art. 89 del TUIR) prevista per le società di cui all'articolo 73, comma 1, lettera a), del testo unico.

Se scopo della norma è rendere non imponibili i dividendi percepiti da soggetti non commerciali esteri per attività qualificate svolte all'estero o in Italia, si deve considerare che quei dividendi sono già "defiscalizzati" in quanto assoggettati a ritenuta convenzionale ed eventuali agevolazioni ulteriori andrebbero concesse dal paese della residenza. Inoltre, per i soggetti non residenti, non è possibile da parte dello Stato italiano effettuare un controllo circa la natura dell'effettiva attività svolta.

La norma, infine, sembrerebbe non compatibile con l'aliquota applicata sui dividendi UE ai sensi dell'articolo 27, comma 3-ter del d.P.R. n. 600 del 1973 (1,2 per cento).

Quanto all'esclusione dal beneficio degli utili provenienti da partecipazioni in imprese ed enti residenti o localizzati in stati o territori a regime fiscale privilegiato di cui all'articolo 47-bis, comma 1, del testo unico delle imposte sui redditi (soggetti *black list*), sembrerebbe preferibile adottare una formulazione più ampia, volta ad escludere dall'agevolazione tutti gli utili provenienti, in qualsiasi forma e sotto qualsiasi denominazione, da partecipazioni in imprese ed enti residenti o localizzati in stati o territori a regime fiscale privilegiato di cui all'articolo 47-bis, comma 1, del testo unico delle imposte sui redditi, nonché le remunerazioni dei contratti di cui all'articolo 109, comma 9, lettera b), del citato testo unico (associazione in partecipazione e contratti *ex art. 2554* con apporto diverso da opere e servizi).

8.

L'articolo 39 del d.d.l. si prefigge l'obiettivo di contribuire alla crescita dimensionale delle imprese consentendo, nell'ambito di operazioni di aggregazione aziendale, la trasformazione di una quota di attività per imposte anticipate (*deferred tax asset* – DTA) attribuibili a perdite fiscali non ancora compensate ed eccedenze ACE (Aiuto alla Crescita Economica) non ancora dedotte in crediti di imposta.

La possibilità di trasformare in crediti d'imposta determinate "attività per imposte anticipate" è riconosciuta, a fronte di operazioni di fusione, scissione o conferimento d'azienda deliberate nel 2021, rispettivamente al soggetto risultante dalla fusione (diretta), all'incorporante (fusione indiretta), al beneficiario della scissione e al soggetto conferitario dell'azienda.

Oggetto di trasformazione sono le attività per imposte anticipate riferite a due componenti del reddito d'impresa: (a) le perdite fiscali che non siano state ancora computate in diminuzione del reddito imponibile ai sensi dell'art. 84 del TUIR alla data di efficacia giuridica dell'operazione e (b) l'importo del rendimento nozionale (ACE) eccedente il reddito complessivo non ancora dedotto alla medesima data.

Il riferimento alle perdite fiscali e ai rendimenti ACE non computati in diminuzione del "reddito" imponibile, induce a ritenere che le DTA calcolate in base a valori di produzione netta negativi ai fini IRAP siano escluse dal beneficio. Ne consegue che la trasformazione riguarda solo l'IRES e che, ai fini della determinazione delle relative imposte anticipate convertibili, sull'importo dei componenti utili dovrà essere applicata l'aliquota del 24 per cento ovvero del 27,5 per cento per gli intermediari finanziari.

Per evitare una ingiustificata duplicazione del beneficio, il comma 2, lettere a) e b) sterilizza il riporto in avanti e la deducibilità delle perdite ed eccedenze ACE che abbiano dato luogo ad imposte anticipate oggetto di conversione.

Le attività per imposte anticipate possono essere trasformate anche se non iscritte in bilancio. Benché le DTA possano essere direttamente iscritte sulle perdite fiscali in conformità all'OIC 25, la norma sembra tener conto delle ipotesi di mancato superamento del *probability test*, da parte di imprese che, ritenendo di non conseguire redditi sufficienti per assorbire le perdite, prudenzialmente non abbiano rilevato in bilancio le relative imposte anticipate.

La conversione in crediti d'imposta produce effetti tendenzialmente corrispondenti alla minore imposta che, in presenza di imponibili sufficienti, sarebbe stata assolta per effetto delle variazioni in diminuzione ammesse dalla norma fiscale. Con la particolarità che in questo caso la deduzione dei componenti negativi, stante la carenza di redditi imponibili sufficienti, non ha potuto dar luogo ad un immediato risparmio d'imposta, ma ha fatto emergere una perdita. La conversione dei crediti e la conseguente monetizzazione immediata delle DTA comportano una sostanziale anticipazione del vantaggio che, in termini di minore imposta, sarebbe derivato nei futuri periodi d'imposta per effetto della deduzione delle perdite e delle eccedenze ACE.

La norma valorizza le perdite fiscali provenienti da periodi d'imposta precedenti (rispetto a quello in cui opera la trasformazione) che siano emerse in una dichiarazione dei redditi già presentata. Rileva il fatto oggettivo che la perdita non sia stata utilizzata, a prescindere dal limite generale di utilizzo indicato all'art. 84 del TUIR nella "*misura non superiore all'ottanta per cento del reddito imponibile*".

Secondo quanto si evince dal testo della norma – ma sarebbe forse opportuno specificarlo – l'agevolazione va commisurata alle perdite riportabili "*ai sensi dell'art. 84 [del TUIR]*" vale a dire individuate e quantificate in conformità alla disciplina generale dettata dal menzionato articolo e, in particolare, al netto di eventuali utili esenti (che hanno comportato un corrispondente incremento delle perdite) e tenendo conto delle fattispecie preclusive di cui al comma 3 (modifica dell'attività principale e assenza degli indici di vitalità).

Al comma 2 viene previsto un limite, apparentemente molto stringente, di DTA trasformabili pari al 2 per cento degli attivi di bilancio dei soggetti partecipanti alla fusione o alla scissione senza tener conto del soggetto che presenta una voce dell'attivo maggiore e, nel caso di conferimenti di azienda il limite del 2 per cento delle attività oggetto di conferimento.

Tale limite si ricollega alla medesima esigenza di scoraggiare operazioni elusive che, con riguardo al trattamento delle perdite riportate dai soggetti che partecipano alle operazioni di aggregazione societaria, trova generale ed efficace risposta agli artt. 172, comma 7, e 173, comma 10, del TUIR. Invero ai “*limiti*” e alle “*condizioni*” previste dai menzionati articoli la norma in esame fa espresso riferimento, ma al solo fine di delimitare l'entità delle perdite rilevanti in caso di aggregazioni mediante conferimento d'azienda. Non anche mediante fusione e scissione.

Anche la norma in esame fa riferimento al patrimonio come parametro di misurazione delle perdite fiscalmente rilevanti (ammesse cioè in deduzione o, nel caso in esame, utili ai fini della determinazione delle DTA convertibili), con la differenza che, anziché riproporre la menzionata normativa generale dettata dal TUIR, che sterilizza le perdite eccedenti il “*patrimonio netto*” della società risultante dalla fusione o incorporante, ne ammette la rilevanza ai fini della quantificazione delle imposte anticipate convertibili fino a concorrenza del 2 per cento delle “*attività*” patrimoniali dei soggetti partecipanti all'operazione. Vi è il rischio concreto, in breve, che l'indicazione di un percorso alternativo per raggiungere lo stesso obiettivo possa favorire soluzioni non particolarmente efficaci con l'effetto di ridurre drasticamente il potenziale antielusive della norma generale. Non appare giustificata l'introduzione di una norma che confligge con la disciplina generale sul trattamento delle perdite fiscali, introducendo nel sistema fiscale un ulteriore elemento di complessità.

È auspicabile in conclusione che le disposizioni antielusive di cui ai citati artt. 172 e 173, pure richiamate per i conferimenti d'azienda, vengano estese alle aggregazioni mediante fusione o scissione, a presidio dell'obiettivo di contribuire effettivamente alla crescita dimensionale delle imprese.

9.

Al contrasto dell'evasione fiscale sono dedicati gli articoli 187 e 188 del disegno di legge riguardanti, rispettivamente, il contrasto delle frodi nel settore dei carburanti e l'utilizzo del *plafond* IVA.

Per potenziare l'azione di controllo dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli (ADM) il comma 1 dell'articolo 187 estende il sistema informativo attualmente utilizzato per monitorare le movimentazioni dei prodotti petroliferi nelle raffinerie (sistema INFOIL), a tutti i depositi di stoccaggio dei medesimi prodotti aventi capacità non inferiore a 3.000 metri cubi. Il comma 2 riguarda i depositi fiscali di carburante, utilizzati come depositi Iva, nei quali i prodotti oggetto di acquisto intracomunitario vengono introdotti, con obbligo di assolvere l'imposta al momento successivo alla immissione in consumo. Esso disciplina le modalità di presentazione telematica della garanzia (anche sotto forma di titoli di Stato), il cui importo non può mai essere inferiore all'Iva calcolata sui beni immessi in consumo in corso d'anno. Con i commi 3 e 4, per contrastare diffuse forme di interposizione fittizia, si prevede l'obbligo di comunicare le variazioni soggettive nella titolarità degli impianti di stoccaggio degli oli minerali, vincolando l'esecutività del passaggio al rilascio del nulla osta dell'ADM. Si consente, altresì, di procedere alla revoca dell'autorizzazione a gestire il deposito in caso di prolungata inattività dell'impianto, verificabile sulla base di determinati parametri fissati dalla norma primaria.

Il contrasto alle frodi realizzate con utilizzo del falso *plafond* IVA è oggetto delle

disposizioni contenute nell'articolo 188, che inibisce l'emissione di nuove lettere di intento, mediante appositi meccanismi automatici di blocco, nei confronti di soggetti connotati da un profilo fiscale non compatibile con la qualifica di esportatore abituale. È prevista anche la possibilità di invalidare le lettere d'intento precedentemente emesse.

La norma si presta a valutazioni critiche laddove introduce, senza limiti di tempo, una sanzione indiretta che inibisce l'esercizio di una facoltà consentita dalla legge in materia di IVA, sulla base di analisi di rischio definite autonomamente dall'Amministrazione e in assenza di parametri fissati dalla norma primaria. In ogni caso, la funzione di blocco non dovrebbe conseguire alla mera attivazione di sistemi automatici, ma alla preventiva notifica di provvedimenti impugnabili in giudizio a tutela del diritto soggettivo del destinatario.

Con il comma 4 si autorizza l'Agenzia delle entrate ad assumere 50 unità di personale da destinare all'attività antifrode. Relativamente a tale previsione si deve rilevare come le esigenze di risorse umane di cui necessitano le agenzie fiscali, anche in considerazione dell'elevata formazione e specializzazione professionale necessaria, dovrebbero tradursi in un sistema stabile e programmato di copertura del *turn over* anziché dare luogo a ricorrenti interventi legislativi.

10.

Le misure in materia di riscossioni riguardano il subentro dell'Agenzia delle entrate-Riscossione (ADER) a Riscossione Sicilia S.p.A e le risorse per la gestione della stessa Agenzia.

Sul primo aspetto si interviene con l'articolo 191 che dispone il subentro dell'Agenzia nell'esercizio delle funzioni complessivamente svolte da quest'ultima anche con riguardo alle entrate spettanti alla Regione Siciliana.

Al momento del subentro è prevista l'erogazione di un contributo a fondo perduto di 300.000 euro che l'ADER potrà utilizzare anche a copertura di eventuali rettifiche di valore dei saldi patrimoniali della incorporata.

La norma di fatto prefigura il subentro dell'Agenzia delle entrate nelle funzioni espletate dalla società, senza fare menzione del procedimento giuridico da adottare per pervenire al menzionato subentro o della soluzione organizzativa e legale che consenta l'aggregazione dei due enti. Al riguardo, le soluzioni teoricamente percorribili sembrano essere diverse, non esclusa la preventiva liquidazione della società. Ai fini del subentro, che andrà a incidere sulle prerogative statutarie della Regione Siciliana, che ne esercita il controllo, si rende necessario un parallelo intervento da parte di quest'ultima e, in ogni caso, la puntuale regolamentazione dei rapporti pendenti con la stessa Regione e con gli enti impositori che hanno affidato in gestione i ruoli alla società, nonché di quelli con il personale dipendente e i fornitori.

Con l'articolo 193, inoltre, per garantire l'equilibrio gestionale dell'ADER, reso precario - come si afferma nella relazione illustrativa - dalla sospensione delle attività di riscossione e dalla conseguente contrazione degli oneri di riscossione che alimentano il bilancio dell'ente, l'articolo 193 riformula i commi 326, 327 e 328 dell'articolo 1, della legge di bilancio 2019, come modificati dall'art. 155 del d.l. n. 34 del 2020 (decreto "Rilancio"), convertito dalla legge n. 77 del 2020, con l'effetto di confermare l'erogazione di un contributo a favore dell'Ente per l'esercizio 2020 (già rideterminato in 300 milioni dal decreto-legge citato), di ripristinarlo per il 2021 con uno stanziamento 112 milioni, nonché di estenderlo all'anno 2022 per un importo di 38 milioni. Da evidenziare che la legge di bilancio 2019 aveva già previsto un contributo di 70 milioni

per il 2019.

Le novità recate dal d.d.l. in esame riguardano, pertanto, esclusivamente i contributi dovuti per gli anni 2021 e 2022, considerato che per l'anno 2020 era già intervenuto il decreto "rilancio" le cui previsioni, sul punto, sono ora riproposte e confermate.

11.

Con l'articolo 194 vengono modificate le disposizioni in materia di lotteria dei corrispettivi e di *cashback*. In particolare, la norma limita la portata della lotteria dei corrispettivi alle sole transazioni pagate in forma elettronica. La modifica, pur indirizzata a favorire l'utilizzo di metodi di pagamento "tracciato", non sembra scevra da inconvenienti, considerato l'ormai imminente entrata a regime dell'obbligo di memorizzazione e trasmissione telematica dei corrispettivi (1° gennaio 2021) e le finalità originarie della lotteria, finalizzata a stimolare la richiesta della certificazione fiscale da parte del consumatore finale, analogamente a quanto è avvenuto con positivi risultati in altri Paesi. Limitare la lotteria alle sole transazioni elettroniche, seppur con l'intento di incrementare la tracciabilità dei pagamenti e spingere l'esercente a dichiarare i propri corrispettivi, potrebbe essere prematuro a ridosso della fase di avvio e rischierebbe di ridurre i possibili effetti incentivanti soprattutto sulle transazioni di minore importo.

Peraltro, stante l'attuale limitata integrazione dei registratori telematici con i POS in dotazione agli operatori, è probabile che il flusso dei dati che alimenterà la banca dati lotteria per le estrazioni perverrà solo dai registratori telematici (e dalla procedura *web* attivata a beneficio di coloro che non hanno necessità di registratore telematico) con conseguente frequente disallineamento dei dati e perdita del beneficio per il consumatore.

12.

In tema di semplificazione fiscale con il comma 1 dell'articolo 197 vengono ampliati i termini di registrazione delle fatture nel registro IVA. La disposizione, finalizzata a semplificare gli adempimenti per i soggetti IVA di minori dimensioni, si rende necessaria per consentire l'attuazione dell'art. 4 del d.lgs. n. 127 del 2015 in tema di precompilazione dei registri Iva, delle liquidazioni periodiche e della dichiarazione Iva. A tali procedure, è opportuno sottolinearlo, dovrebbero riconnettersi evidenti benefici in termini di innalzamento dei livelli di adempimento spontaneo.

La disposizione offre lo spunto per ribadire il rilievo che la fatturazione elettronica e la trasmissione telematica dei corrispettivi presentano ai fini del contrasto dell'evasione e della semplificazione degli adempimenti. Ne deriva l'opportunità di armonizzare le prescrizioni in materia di fatturazione elettronica di cui all'art. 1 del d.lgs. n. 127 del 2015, superando gli esoneri attualmente previsti e, in particolare, quelli che riguardano la platea dei soggetti in regime forfettario che, pur non essendo tenuti alla liquidazione e dichiarazione Iva, sono già obbligati alla certificazione fiscale e, in quanto operanti nel commercio al dettaglio, rientrano nell'obbligo di memorizzazione e trasmissione telematica dei corrispettivi.

Considerati gli effetti significativi che la fattura elettronica ha prodotto, non solo in termini di emersione spontanea di base imponibile ai fini dell'imposizione sul reddito e dell'Iva, ma anche in termini di semplificazione degli adempimenti amministrativi in capo agli operatori (anche di piccole dimensioni), estenderne l'obbligo anche a tale platea presenterebbe indubbi vantaggi.

13.

L'articolo 198 afferma la responsabilità solidale del pagamento dell'imposta di bollo sulle fatture elettroniche e gli altri documenti trasmessi attraverso il Sistema d'interscambio, allo scopo di salvaguardare gli interessi dell'Erario quando l'imposta di bollo viene liquidata da un soggetto diverso dal cedente o prestatore, come avviene nel caso delle imprese finanziarie che liquidano l'imposta di bollo per conto dei propri promotori finanziari.

14.

Con l'articolo 199 sono dettate disposizioni in materia di memorizzazione e trasmissione telematica dei corrispettivi allo scopo di una migliore definizione del relativo sistema sanzionatorio.

L'intervento comporta una razionalizzazione della previsione legislativa in caso di mancata "memorizzazione" dei dati dei corrispettivi ed un riequilibrio della sanzione nel caso di tardiva o omessa trasmissione per tenere conto di difficoltà insorte nella trasmissione dei dati con i registratori telematici che non si sono tradotte in una omissione della certificazione, il cui dato memorizzato risulta quindi sempre rintracciabile.

15.

Con l'art. 201 del d.d.l. si estendono ai collaboratori della società "Sport e Salute S.p.A." le agevolazioni fiscali rilevanti ai fini dell'IRPEF già previste per i collaboratori delle associazioni sportive dilettantistiche e del CONI.

Ai sensi del combinato disposto degli artt. 67, comma 1, lett. m) e 69, comma 2, del d.lgs. n. 917/1986, nonché dell'art. 37, comma 1, della legge n. 342/2000 e s.m.i., le agevolazioni si sostanziano nella detassazione integrale dei rimborsi analitici di spesa e nella tassazione dei rimborsi forfettari di spesa limitatamente all'importo che eccede 46,48 euro al giorno (senza considerare le spese di viaggio e di trasporto), nonché nella detassazione dei compensi di collaborazione coordinata e continuativa per un importo annuo non superiore a 10 mila euro; per i compensi erogati in eccedenza a detta franchigia è operata una ritenuta del 23 per cento, da considerare a titolo d'imposta fino a concorrenza dell'importo di 30.658,28 euro e a titolo d'acconto per l'importo eccedente. Si aggiunga che il trattamento di favore è riconosciuto a tutti i collaboratori del Coni e ora della società Sport e Salute S.p.a. che cooperano al regolare svolgimento delle attività sportive anche se impegnati in attività amministrative, a prescindere dalla realizzazione di specifiche manifestazioni sportive.

Sul punto si osserva che la portata di tale agevolazione, nella misura in cui prescinde dalla autonoma capacità contributiva manifestata dai soggetti percettori di reddito, andrebbe sottoposta a revisione critica nell'ambito del progetto di riforma delle *tax expenditures* da tempo auspicato.

16.

Il titolo V del disegno di legge reca poi alcune disposizioni concernenti l'attività e l'organizzazione dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli (ADM).

L'articolo 204 reca disposizioni in materia di depositi di prodotti energetici.

Al comma 1, lettera a), si dispone l'ampliamento delle fattispecie che inibiscono il rilascio della licenza per i depositi e gli impianti di commercializzazione dei prodotti petroliferi "ad imposta assolta" (commissione di determinati reati in materia di accisa), includendovi quelle che attualmente ostano al rilascio dell'autorizzazione per la gestione dei depositi fiscali "ad imposta sospesa" (reati di natura tributaria e altre numerose ipotesi delittuose). Le stesse fattispecie di reato così ampliate rilevano non solo

se riferite al titolare del deposito o dell'impianto, ma anche a soggetti che ne rivestono funzioni di rappresentanza o direzione ovvero che ne esercitano anche di fatto la gestione e il controllo.

La lettera b) dello stesso comma subordina il rilascio della licenza per la gestione dei depositi commerciali di carburante al preventivo riscontro di determinati requisiti di carattere tecnico-organizzativo che l'ADM andrà a stabilire avendo riguardo ai parametri stabiliti dalla norma (capacità dei serbatoi, servizi strumentali all'esercizio, conto economico previsionale del titolare).

Viene tra l'altro disposto che i fornitori del carburante introdotto nei depositi commerciali debbano darne preventiva comunicazione all'ADM. Quest'ultima formalità, ove correttamente assolta e monitorata con il supporto di adeguate procedure informatiche, potrebbe in qualche modo ricollegarsi alla necessità, ribadita dalla Corte nella relazione di accompagnamento al giudizio di parificazione sul Rendiconto generale dello Stato per il 2019, di "ripercorrere a ritroso la catena dei fornitori, nei cui confronti attivare controlli fiscali supportati da avanzati sistemi informativi", ove si consideri che "la catena commerciale dei prodotti petroliferi, a differenza di altri traffici di pari pericolosità fiscale, ha la caratteristica di mettere in trasparenza il consumo finale: la distribuzione alla pompa del prodotto avviene attraverso sistemi monitorati e per quantità che non possono essere alterate, al punto che l'assolvimento dell'IVA in coincidenza con quest'ultimo passaggio è puntuale e sistematico. Essendo noto l'operatore commerciale finale, dovrebbe essere relativamente agevole ripercorrere a ritroso la catena dei fornitori".

L'articolo 205 prevede disposizioni in materia di giochi.

La norma dispone che il termine entro il quale occorre procedere alla gara per l'attribuzione delle nuove concessioni Bingo, già differito al 31 marzo 2021 dall'art. 69, comma 3, del d.l. n. 18 del 2020, è ulteriormente posticipato di 24 mesi. Ciò per consentire agli attuali concessionari di recuperare i livelli economico-finanziari precedenti la pandemia e, quindi, poter sostenere gli impegni richiesti dalla partecipazione alla nuova gara.

Gli attuali concessionari che non hanno versato i canoni mensili dovuti per il 2020, possono provvedervi mediante pagamento in 18 rate mensili a decorrere da mese di luglio 2021. Gli stessi possono assolvere al pagamento dei canoni dovuti per i primi sei mesi del 2020 mediante versamenti mensili di importo non inferiore a 2.800; la differenza è rateizzata con 10 versamenti mensili a decorrere dal mese di luglio 2021.

Gli interventi sulle spese

Gli interventi per il lavoro, la famiglia e le politiche sociali

17.

Il disegno di legge di bilancio prevede importanti interventi di protezione sociale e dispone incrementi delle prestazioni in danaro, soprattutto per ammortizzatori ed integrazioni salariali, oltre che per misure di natura previdenziale e finalizzate al sostegno della famiglia e delle politiche assistenziali.

Le disposizioni a cui si fa riferimento, in gran parte riconducibili ai 27 articoli del Titolo VI (18 dei quali con risvolti finanziari), comportano, per l'esercizio 2021, 5,5 miliardi di maggiore saldo netto da finanziare (l'8,1 per cento del totale). La natura temporanea di molte di esse fa sì che nel biennio 2022 e 2023 l'impatto si riduca, rispetto al 2021, di oltre il 90 per cento. Sia per la presenza di molte poste a carattere figurativo (contributi pensionistici relativi ad integrazioni salariali ed altre forme di sostegno) sia per ragioni legate alla scelta di approntare sul bilancio dello Stato fondi di cui non si stima, al momento, un uso effettivo, nel 2021 risulta particolarmente marcata la differenza tra

l'effetto delle disposizioni sul saldo netto da finanziare e quello corrispondente sull'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche (si passa infatti da 5,5 a 1,4 miliardi).

Dei tre blocchi di misure in cui l'intero titolo può essere suddiviso - 1) per il lavoro; 2) previdenziali e 3) per la famiglia e le politiche sociali.

Le misure per il lavoro

18.

Nel solco già tracciato dalla decretazione d'urgenza per contrastare gli effetti della crisi da Covid-19 (d.l. n. 18/2020 "Cura Italia", d.l. n. 34/2020 "Rilancio" e d.l. n. 104/2020 "Agosto"), anche il disegno di legge di bilancio per l'anno 2021 dedica ampio spazio alle misure per il lavoro affinché siano mitigati gli effetti negativi sul piano occupazionale dovuti all'emergenza sanitaria ancora in atto. Lo scopo è, dunque, quello di proseguire nel rifinanziamento degli ammortizzatori sociali e degli altri strumenti a sostegno del reddito e dell'occupazione, oltretutto quello di rispondere alle esigenze dei segmenti produttivi e degli operatori che non avevano inizialmente ricevuto adeguata attenzione.

Non mancano iniziative finalizzate ad accompagnare famiglie e imprese al di fuori degli schemi di protezione previsti dalle "politiche passive", anche se, prioritariamente, esse operano attraverso incentivi all'occupazione tramite esoneri contributivi, mentre, le attese sul fronte delle "politiche attive" sono riposte essenzialmente su due distinti fronti d'intervento: i) nell'azione che sarà svolta da ANPAL servizi S.p.A. cui il disegno di legge dedica particolare attenzione stabilizzandone la dotazione finanziaria (art. 55); ii) negli interventi messi in campo dal Ministero del lavoro che potrà contare su 500 milioni di euro nell'anno 2021 con i quali anticipare le iniziative relative alle politiche attive rientranti tra quelle previste dalla Commissione europea nell'ambito del programma REACT EU (*Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe*).

Il programma REACT-EU rappresenta lo strumento proposto dalla Commissione europea per dare seguito alle prime misure europee contro la crisi generata dal Covid-19 adottate tramite la *Coronavirus Response Investment Initiative Plus* (CRII+). Il CRII+ modifica le norme sull'uso dei fondi strutturali, alla base della politica di coesione, consentendo agli Stati membri di riorientare risorse verso operazioni connesse alla crisi.

L'iniziativa REACT-EU fornirà fondi europei aggiuntivi alla Politica di Coesione, in particolare al Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), al Fondo sociale europeo (FSE) e al Fondo europeo per gli aiuti agli indigenti (FEAD), a valere sul pacchetto *Next Generation EU* e in misura ridotta attraverso la revisione dell'attuale Quadro finanziario pluriennale (QFP). In base all'accordo provvisorio raggiunto da Parlamento UE e Consiglio, lo strumento potrà contare su 47,5 miliardi di euro (50,5 miliardi a prezzi correnti), di cui 37,5 miliardi di euro stanziati per il 2021 e 10 miliardi di euro per il 2022, a fronte dei 55 miliardi inizialmente proposti dall'Esecutivo UE.

Del gruppo di norme riguardanti il lavoro (artt. da 45 a 59) la Corte pone la propria attenzione su quelle con impatto diretto e significativo sui saldi di finanza pubblica. In termini di saldo netto da finanziare, nel 2021, le disposizioni *de quibus* assorbono circa 5 miliardi, per il 77 per cento assorbiti dal solo art. 54 (oltre 3,8 miliardi), con il quale vengono disciplinate le tutele delle posizioni lavorative mediante trattamenti di cassa integrazione ordinaria, assegno ordinario e cassa integrazione in deroga. In termini di indebitamento netto, le citate disposizioni impattano per 967 milioni.

I principali interventi del disegno di legge di bilancio in materia di lavoro riguardano, come detto, il sostegno al reddito dei lavoratori, mediante il rifinanziamento delle misure già messe in atto dalla legislazione emergenziale degli ultimi mesi.

L'art. 45 del disegno di legge incrementa le risorse del Fondo sociale per occupazione e formazione (FSOF) di 600 milioni per il 2021 e di 200 milioni per il 2022, con un impatto sull'indebitamento di 380 milioni nel primo anno e di 140 nel secondo.

Il Fondo sociale per occupazione e formazione è stato istituito dall'art. 18, comma 1, lettera a) del d.l. n. 185/2008 convertito dalla legge n. 2/2009; al suo interno è confluito il Fondo per l'occupazione, istituito nel 1993.

Il Fondo sociale per occupazione e formazione è destinato a garantire la copertura finanziaria dei principali interventi per il sostegno e lo sviluppo occupazionale del Paese e a sostenere misure straordinarie di politica attiva del lavoro. Nel bilancio del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, il Fondo è iscritto nel cap. 2230, suddiviso in 11 piani gestionali.

Con l'incremento stabilito nel disegno di legge di bilancio (art. 45) si provvede alla copertura finanziaria degli interventi riportati negli artt. 46-48-49-50-51-52-53. Con tali ulteriori risorse, la disponibilità del cap. 2230 potrà raggiungere nel 2021 circa 1,4 miliardi e 1,6 miliardi nell'anno successivo.

Nel dettaglio si tratta, per lo più, di proroghe di misure a sostegno del reddito, definite negli anni precedenti e già rifinanziate nel 2020. Tra queste, la proroga, per gli anni 2021 e 2022, della cassa integrazione straordinaria per crisi aziendale e cessazione di attività (art. 46), che era stata eliminata tra le causali per la concessione della CIGS, a partire dal 1° gennaio 2016, dalla legge di riforma degli ammortizzatori sociali.

L'art. 44 del d.l. 109/2018, convertito dalla legge n. 130/2018, cd. decreto "Genova" aveva previsto una proroga alla CIGS per crisi aziendale per gli anni 2019 e 2020. Infatti, nella fase transitoria dell'abrogazione, si disponeva; per gli anni 2016, 2017 e 2018, una riduzione progressiva, con disapplicazione definitiva a dicembre 2018 (a tale disposizione è stata data applicazione con il d.l. n. 95075/2016).

Le disposizioni per accedere, in questa fase, alla misura possono così sintetizzarsi:

- a) cessazione, in tutto o in parte dell'attività o decisione di cessazione anche in corso di intervento straordinario di CIGS;
- b) cessione dell'attività a favore di un acquirente, con la specificazione di un piano articolato finalizzato alla conservazione del maggior numero possibile di lavoratori occupati.

Entrambe le ipotesi richiedono la stipula di un accordo in sede governativa presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali con la partecipazione del Ministero dello sviluppo economico.

Gli articoli da 48 a 51 prevedono la proroga di indennità e trattamenti di integrazione salariale per le imprese operanti nel settore dei call-center (art. 48), per le imprese adibite alla pesca marittima (art. 49), per quelle sequestrate o confiscate (art. 50) e per quelle con rilevanza economica strategica (art. 51). Il totale degli interventi comporta un assorbimento delle risorse del Fondo sociale per l'occupazione in misura pari a 170 milioni nel 2021 e 100 milioni nel 2022.

Ai lavoratori appartenenti alle aziende del settore dei call center non rientranti nel campo di applicazione del trattamento straordinario di integrazione salariale, con un organico superiore alle 50 unità viene riconosciuta una indennità pari al trattamento massimo di integrazione salariale straordinaria, già previsto dall'art. 26-sexies del d.l. 4/2019 e dall'art. 11-quater, comma 2 del d.l. 162/2019.

Per ciascun lavoratore dipendente da impresa adibita alla pesca marittima viene erogata un'indennità onnicomprensiva, pari a trenta euro giornaliere, nel limite di 12 milioni per il fermo pesca obbligatorio e nel limite di 7 milioni per quello non obbligatorio. L'indennità era stata prevista, per il 2019, dall'art. 1,

commi 673 e 674 della LB n. 160/2019, nei limiti degli stanziamenti iscritti sul cap. 1481 dello stato di previsione del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali.

Per la tutela del lavoro nelle imprese sequestrate e confiscate, con il d.lgs. n. 72/2018 sono state adottate norme, allo scopo, tra l'altro, di consentire, ove necessario, l'accesso dei lavoratori all'integrazione salariale e agli altri ammortizzatori sociali. Con d.i. n. 2/2019 sono stati assegnati 3,5 milioni per gli anni 2018 e 2019 e 3 milioni per il 2020, per finanziare il trattamento di sostegno al reddito a tali imprese. Secondo la relazione tecnica ad oggi la spesa risulta inferiore a un milione, sebbene siano ancora in corso le istruttorie di alcune istanze. Per tali motivi, si è ritenuto di rifinanziare la misura nel limite di spesa di un milione per ciascuna annualità 2021-2023, a carico del FSOF.

Le imprese con rilevanza economica strategica anche a livello regionale, che presentino rilevanti problematiche occupazionali con esuberi significativi nel contesto territoriale, possono accedere all'intervento straordinario di integrazione salariale anche per gli anni 2021 e 2022, previo accordo stipulato in sede governativa presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali con la presenza della Regione interessata, o delle Regioni interessate nel caso di imprese con unità produttive coinvolte ubicate in due o più Regioni. La misura era stata introdotta dall'art. 22-bis del d.lgs. 148/2015 e, successivamente, prorogata dall'art. 26-bis del d.l. 4/2019.

In risposta a una richiesta del Ministro dell'interno, i Ministri dello sviluppo economico, della salute e delle infrastrutture e trasporti hanno fornito alcune indicazioni sul concetto di "attività di rilevanza strategica per l'economia nazionale" contenuto all'art. 2, comma 7 del dPCM 10 aprile/2020. Le imprese in questione sono identificate con quelle le cui attività sono prevalentemente orientate all'export e la cui prolungata sospensione, quindi, rischia di far perdere al nostro Paese quote di mercato. Inoltre, possono essere ricondotte al concetto di rilevanza strategica quelle attività del settore costruzioni che riguardano interventi volti al contrasto del dissesto idrogeologico e nel campo dell'edilizia residenziale pubblica, scolastica e penitenziaria.

Una quota di risorse (180 milioni) è assegnata, sempre nell'ambito di quelle disponibili nel richiamato Fondo sociale per l'anno 2021, alle integrazioni salariali, da corrispondere per il completamento dei piani di recupero occupazionale nelle aree di crisi industriale complessa, nonché per le attività poste in essere dal cosiddetto "sistema duale" (50 milioni)² attraverso le quali dare ulteriore impulso ai 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.

L'urgenza di investire in azioni formative per incidere sulla disoccupazione giovanile è bene evidenziata dai dati ISTAT secondo i quali il tasso di disoccupazione giovanile (15-24 anni) è stato pari alla fine del 2019 al 28,2 per cento, mentre in Europa (UE28), a novembre 2019, era del 14,3 per cento. A fine 2015 il tasso si attestava invece al 38,2 per cento, con uno scarto di 10 punti percentuali rispetto al 2019.

Di particolare rilievo è poi l'art. 54 del disegno di legge che, proseguendo nel percorso segnato dalla decretazione d'urgenza prevede la fruibilità fino a dodici settimane di CIGO, CIG in deroga dal 1° gennaio al 31 marzo 2021, per la CIGO e dal 1° gennaio al 30 giugno 2021 per la CIG in deroga e l'assegno ordinario. Anche in questa circostanza è stato previsto che ai datori di lavoro privati, con esclusione del settore agricolo, che non richiedono trattamenti sopra descritti è riconosciuto l'esonero dal versamento dei contributi previdenziali a loro carico per un ulteriore periodo massimo 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 mensile³.

² Il finanziamento di 50 milioni è confermato, in tale circostanza, anche per l'anno 2022.

³ La norma prevede, inoltre, 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 (comma 6).

La misura proposta è corredata, come nelle precedenti decretazioni, dall'inapplicabilità, fino al 31 marzo 2021, di buona parte delle disposizioni in materia di licenziamenti per quei datori di lavoro che accedono ai benefici. A tali datori resta dunque precluso l'avvio delle procedure di licenziamento per giustificato motivo, così come quei licenziamenti le cui procedure sono state avviate successivamente al 23 febbraio 2020, salvo che nell'ipotesi di cessazione definitiva dell'attività dell'impresa.

In tema di regolamentazione (e blocco) dei licenziamenti, appare condivisibile la scelta di vincolare l'impresa che usufruisce appieno degli ammortizzatori sociali a mantenere in essere il rapporto di lavoro; desta per altro verso perplessità il fatto di creare vincoli alle imprese che non hanno fruito integralmente dei benefici approntati: ne potrebbero scaturire difficoltà nell'emersione delle effettive realtà aziendali dopo lo shock pandemico e ritardi nelle misure di ristrutturazione e risanamento (in larga parte) comunque inevitabili.

Dagli ultimi dati INPS risulta che, al 3 novembre 2020, il numero di integrazioni salariali⁴ pervenute è risultato pari a 13.811.862, di cui 13.604.533 erogate direttamente dall'Inps. Sulla base delle domande regolarmente presentate, su un totale di 3.492.329 beneficiari⁵, i lavoratori pagati sono stati 3.480.213, pari al 99,65 per cento. Sono in attesa di essere pagati 12.116 lavoratori (di cui 6.151 riferiti a domande pervenute entro settembre).

Con le ultime due disposizioni del blocco lavoro (artt. 58 e 59) si rifinanziano due fondi a sostegno della famiglia e della disabilità (Fondo per l'assistenza dei bambini affetti da malattia oncologica e il Fondo *caregiver*). Gli stanziamenti hanno un impatto complessivo sull'indebitamento estremamente ridotto (30 milioni complessivi nel triennio 2021-2023) ma rivestono, di contro, un particolare rilievo poiché mirano a risolvere delicati aspetti della vita sociale non di rado trascurati e che, soprattutto nell'attuale complessa fase emergenziale, meritano di essere affrontati con tempestività ed accuratezza.

In sintesi, per ciò che attiene alle misure per lavoro, nell'ambito di un giudizio sostanzialmente positivo degli interventi proposti, la Corte torna a ribadire quanto già osservato in occasione dell'esame dei più volte citati decreti-legge varati per contrastare gli effetti della pandemia rispetto alla condivisa necessità di dispiegare tutti gli sforzi necessari per il pieno utilizzo degli ammortizzatori sociali ma che, proprio l'utilizzo così concentrato e simultaneo dei diversi sostegni di integrazione salariale, ha posto ancor più in evidenza il bisogno di razionalizzare e sistematizzare l'insieme degli strumenti che regolano le politiche passive per il lavoro, in un quadro che tenga conto delle molteplici esigenze emerse: tra esse, una maggiore semplificazione e una più chiara separazione della funzione assicurativa generale da quella connessa alla gestione dei processi di crisi strutturale e delle correlate esigenze di ricollocazione dei lavoratori.

⁴ Numero delle mensilità di integrazione salariale dell'intero periodo (febbraio - ottobre 2020).

⁵ Numero dei lavoratori beneficiari di almeno una prestazione mensile nell'intero periodo (febbraio-ottobre 2020). La cifra è così suddivisa: 946.076 beneficiari di CIGO, 1.027.598 di Fondi di solidarietà e 1.472.108 di CIGD.

19.

Sul fronte della previdenza, mentre viene confermata la scelta di non intervenire sulla temporanea disciplina di uscita dal lavoro con “Quota 100”, nel disegno di legge di bilancio si confermano i due principali istituti che nella fase successiva all’approvazione della legge Fornero hanno contribuito a dare al sistema maggiore flessibilità in termini di età di accesso al pensionamento: *Opzione donna e APE sociale*.

Con l’art. 60 il disegno di legge di bilancio dispone infatti una ulteriore proroga dell’agevolazione che dà la possibilità di accesso alla pensione anticipata per le lavoratrici in possesso, alla data del 31.12.2020, di 35 anni di contributi e 58 anni di età per le lavoratrici dipendenti (59 anni per le lavoratrici autonome), a condizione che optino per il sistema di calcolo contributivo integrale. Viene confermato lo schema delle “finestre mobili”, fissate in 12 mesi di differimento per le lavoratrici dipendenti e 18 mesi per le lavoratrici autonome. Speciali disposizioni sono previste per il comparto scuola e AFAM, in ragione delle loro specificità settoriali.

La Relazione tecnica stima un onere pari a 83,5 milioni nel 2021, destinato ad aumentare di circa 200 milioni all’anno nel biennio successivo (a 267,7 e 448,4 milioni rispettivamente) e ciò proprio per l’operare delle menzionate finestre le quali fanno sì, che, nel 2021, il numero dei potenziali pensionamenti sia relativamente ridotto. Secondo le valutazioni ufficiali, la misura riguarda un contingente complessivo di poco meno di 30 mila unità (che matura i requisiti minimi), di cui per più della metà rappresentato da lavoratrici dipendenti del settore privato, per circa il 22 per cento da lavoratrici dipendenti del settore pubblico e per quasi un quarto da lavoratrici autonome.

Le estensioni disposte dal d.l. n. 4/2019, convertito dalla legge n. 26/2019, prima, e dalla LB 2020, poi, hanno portato gli stanziamenti in bilancio per il finanziamento dell’istituto, per il triennio 2020-2022, ad un livello rispettivamente pari a 1 miliardo, 897,9 milioni e 522,3 milioni.

L’*Opzione donna* è stata introdotta nel nostro ordinamento dall’art. 1, comma 9, della legge n. 243 del 2004 (cosiddetta “legge Maroni”), in via sperimentale fino al 31 dicembre 2015. La necessità di prevedere un nuovo strumento di flessibilità derivava dal fatto che, per le donne, all’epoca, l’età per l’accesso a pensione di vecchiaia era fissato in 60 anni mentre per la pensione anticipata, a partire dal 2008, la legge prevedeva l’innalzamento del requisito anagrafico da 57 a 60 anni (uno in più per i lavoratori autonomi). Cosicché sia per il canale di pensionamento di vecchiaia che per quello di anzianità il requisito dell’età anagrafica per le donne veniva a coincidere, venendo cioè a mancare una agevolazione per anticipare l’età con cui andare in pensione. La legge Fornero non è intervenuta sulla norma che pertanto ha mantenuto la sua vigenza fino al 2015 e, a partire dalla LB 2016, è stata oggetto di modifiche in senso estensivo in relazione al perfezionamento dei requisiti richiesti (inclusione o meno delle finestre mobili, inclusione o meno dell’adeguamento dell’età alla speranza di vita), fermo restando il limite temporale per il possesso dei previsti requisiti anagrafici e contributivi al 31.12.2015.

La norma ha disposto una piena estensione soggettiva a partire dal 2019, con lo spostamento in avanti del termine per la maturazione dei requisiti, a fronte dell’innalzamento di un anno del requisito anagrafico, portato a 58 anni per le lavoratrici dipendenti e a 59 anni per le lavoratrici autonome: dal 31.12.2015 al 31.12.2018 disposto dal d.l. n. 4/2019, al 31.12.2019 disposto dalla LB 2020 ed al 31.12.2020 nella proroga proposta dal DLB 2021. L’istituto ha guadagnato attenzione a seguito del sensibile inasprimento dei requisiti di accesso al pensionamento in particolare per le lavoratrici del settore privato, disposto dalla legge Fornero, e si è registrato, dal 2012, un forte incremento delle domande di accesso (grafico 1), nonostante la notevole penalizzazione derivante dall’adesione al sistema contributivo per il calcolo della pensione. Penalizzazione che, peraltro, con il tempo tende ad assottigliarsi sempre di più in ragione del minor numero di anni in regime retributivo a cui le aderenti devono rinunciare. E, in ogni caso, l’opzione non pregiudica la possibilità di cumulo con redditi da lavoro.

I dati riferiti alle domande accolte nel 2019 (e che registrano, pertanto, l'estensione introdotta dal d.l. n. 4/2020 ma non quella prevista dalla LB 2020), mostrano, per l'anzianità contributiva, un addensamento nella fascia compresa tra 35 e 37 anni di contribuzione (70 per cento delle domande accolte), con andamento decrescente a partire dai 35 anni di contribuzione, anzianità nella quale si colloca il 28 per cento delle optanti. L'anzianità media è pari a 36,8 anni.

Relativamente all'età posseduta alla data di presentazione delle domande, si osserva un forte addensamento nella fascia dei 58 e 59 anni, con circa due terzi delle richiedenti. L'età media che si registra è pari a 59,6 anni per le lavoratrici del settore privato e a 59,2 anni per quelle del settore pubblico. La forte adesione delle donne con il requisito di età all'interno della fascia più bassa (58-59 anni: 63,6 per cento) è più accentuata rispetto all'altro canale di pensionamento agevolato esistente, Quota 100, che ha registrato – per le domande accolte nel 2019 - una concentrazione nella fascia di età 62 e 63 anni pari al 46,4 per cento delle donne.

Su *Opzione donna* la valutazione della Corte è articolata. Pur se è da considerare, in generale, positivamente, trattandosi di istituto che presenta, per definizione, un suo intrinseco equilibrio attuariale (importo dell'assegno in funzione del montante contributivo e delle aspettative di vita), va considerato che man mano che nuove coorti vengono ammesse al beneficio in questione, tende a restringersi la “penalizzazione” a cui si va incontro esercitando l'opzione.

Se si confrontano le stime delle relazioni tecniche (RT) predisposte negli ultimi anni in occasione di estensioni o proroghe della norma in questione, si riscontra che la decurtazione media considerata per valutare l'importo del trattamento spettante è rapidamente scesa. La RT di cui alla legge n. 208/2015 scontava un taglio del 27,5 per cento per le lavoratrici dipendenti e del 36 per cento per le lavoratrici autonome; la RT di cui al d.l. n. 4/2019 scontava il 14 per cento per le dipendenti private, il 19 per cento per le dipendenti pubbliche e il 23 per cento per le lavoratrici autonome; la RT della LB 2020 considerava l'8 per cento per le lavoratrici dipendenti e il 17 per cento per le autonome, valori che sono ulteriormente scesi, rispettivamente al 7 e al 15 per cento nella RT del DLB 2021, qui in commento.

Sotto tale aspetto, pur tenuto conto che nell'attuale grave stato di difficoltà del mercato del lavoro forme di allentamento delle condizioni standard possono trovare maggiore considerazione, l'istituto appare col tempo meno giustificabile, rispetto alla complessiva platea degli assicurati in regime integralmente contributivo, platea alla quale la legislazione vigente offre la possibilità di accedere al pensionamento solo a partire dal 64esimo anno di età. Si tratta, da questo punto di vista, di considerare in che misura il trattamento tendenzialmente privilegiato delle lavoratrici rispetto ai lavoratori trovi giustificazione in ragioni diverse da quelle finanziarie ed attuariali.

20.

Il secondo istituto previdenziale di cui il disegno di legge di bilancio dispone la proroga fino al 31 dicembre 2021 è l'anticipo pensionistico (APE sociale, art. 61). Gli oneri finanziari associati a tale misura sono parametrati a circa 14 mila prestazioni nel 2021), con maggiori oneri pari a 88 milioni nel prossimo esercizio, 184 milioni nel 2022 e 163 milioni nel 2023. A seguito della nuova proroga, le menzionate risorse vanno ad aggiungersi all'attuale stanziamento del Fondo da trasferire all'INPS (capitolo 4328), pari a 674,4 milioni nel 2021 e 386,3 milioni nel 2022.

L'APE sociale (anticipo pensionistico agevolato) è una indennità di natura assistenziale erogata a domanda ad alcune categorie di lavoratori appartenenti a specifici ambiti di tutela (disoccupati, invalidi, *caregivers*, lavoratori dipendenti addetti ad un elenco di 15 professioni difficoltose e rischiose) che non siano già titolari di pensione diretta. Condizioni per l'accesso al beneficio sono il compimento dei 63 anni di età e il possesso di almeno 30 anni di anzianità contributiva (innalzati a 36 anni per i lavoratori addetti a

mansioni difficoltose e rischiose). La legge di bilancio 2018 ha disposto, per le donne, la riduzione dei predetti requisiti contributivi nella misura di dodici mesi per figlio, fino a un massimo di due anni.

L'indennità è parametrata all'importo della rata mensile di pensione calcolata al momento dell'accesso alla prestazione, entro un limite massimo di 1.500 euro per 12 mensilità. Non è soggetta a rivalutazione ed è compatibile con la percezione di redditi da lavoro dipendente o parasubordinato nel limite di 8.000 euro annui e di redditi derivanti da attività di lavoro autonomo nel limite di 4.800 euro annui.

L'istituto è stato introdotto, in via sperimentale, dall'art. 1, comma 179, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, a partire dal 1° maggio 2017 e fino al 31 dicembre 2018 e poi reiterato nel tempo, con l'introduzione di estensioni soggettive. In particolare, la LB 2018⁶ ha previsto ampie estensioni delle categorie di lavoratori destinatari del beneficio anche per mitigare talune rigidità presenti nella normativa originale che avevano determinato un elevato tasso di rigetto delle domande presentate (oltre il 59 per cento nel 2017, percentuale scesa a circa il 35 per cento nel 2019).

Successivamente, l'istituto è stato prorogato dal d.l. n. 4/2020 e dalla LB 2020.

Le categorie attualmente ammesse sono pertanto: lavoratori in stato di disoccupazione⁷ senza copertura di assegni sociali o per scadenza del termine del rapporto di lavoro a tempo determinato, a particolari condizioni⁸ (è quest'ultima l'estensione disposta dalla LB 2018); lavoratori dipendenti con specifiche mansioni difficoltose e rischiose entro fissati limiti temporali⁹ e nell'ambito di 15 speciali professioni (erano 11 nella originaria formulazione della LB 2017); riduzione della capacità lavorativa pari o superiore al 74 per cento; assistenza di un familiare di primo grado convivente con handicap grave, ovvero di parente o affine di secondo grado convivente, a particolari condizioni¹⁰ (estensione quest'ultima disposta dalla LB 2018).

Si tratta di uno strumento che la Corte ha nel tempo valutato in maniera favorevole, essendo mirato a sanare casi circoscritti e situazioni di particolare bisogno, dunque in grado di mitigare possibili elementi di rigidità della legge 214/2011, senza metterne in discussione la sua fondamentale centralità per la sostenibilità del sistema previdenziale alla luce delle sfide poste dall'invecchiamento della popolazione.

La natura mirata dello strumento emerge del resto dalla lettura dei dati relativi alle domande nel tempo presentate: nel periodo 2017-2019 sono pervenute all'INPS oltre 117 mila domande, di cui circa 57 mila accolte. La composizione dei soggetti che hanno acquisito il diritto al beneficio mette in luce la preponderanza di lavoratori disoccupati (fra il 60 e il 70 per cento delle domande).

21.

In materia pensionistica vi è infine da segnalare un insieme di provvedimenti di carattere più ordinamentale, che riguardano: a) il regime del personale docente delle Università non statali; b) la disciplina del lavoro part time ciclico; c) e gli aspetti fiscali dei trattamenti pensionistici di importo elevato (le cosiddette "pensioni d'oro").

Con riferimento al primo punto, è l'art. 93 (al di fuori, quindi, del Titolo VI) a dettare norme da tempo attese sul fronte dell'armonizzazione dei diversi regimi previdenziali dopo le riforme degli anni Novanta, stabilendo che per i professori e ricercatori delle Università non statali legalmente riconosciute sia versata, a decorrere dal 1° gennaio 2021, un'aliquota contributiva di finanziamento del trattamento di quiescenza pari a quella in vigore per le stesse categorie di personale in servizio presso le Università statali.

⁶ Legge 27 dicembre 2017, n. 205, art. 1, comma 162.

⁷ A seguito di cessazione del rapporto di lavoro per licenziamento, anche collettivo, dimissioni per giusta causa o risoluzione consensuale nell'ambito della procedura di cui all'art. 7 della legge n. 604 del 1966.

⁸ A condizione che il lavoratore abbia avuto, nei 36 mesi precedenti la cessazione del rapporto, periodi di lavoro dipendente per almeno 18 mesi.

⁹ Qualora svolte in maniera continuativa da almeno sette anni negli ultimi dieci ovvero almeno sei anni negli ultimi sette (erano almeno sei anni in via continuativa nella formulazione originaria introdotta dalla LB 2017).

¹⁰ Qualora i genitori o il coniuge della persona con handicap in situazione di gravità abbiano compiuto i settanta anni di età oppure siano anch'essi affetti da patologie invalidanti o siano deceduti o mancanti.

L'articolo 4, comma 1, della legge 29 luglio 1991, n. 243 ha disposto che *“ai professori ed ai ricercatori universitari in servizio presso le università non statali si applica, ai fini del trattamento di quiescenza, la disciplina prevista per i dipendenti civili dello Stato”* parificando, quindi, il trattamento pensionistico dei docenti delle Università statali e non statali. Per quanto riguarda le contribuzioni, cioè le cosiddette *“aliquote di finanziamento”*, la stessa legge (art. 4, comma 2) ha disposto che *“le università non statali sono tenute al versamento in conto entrate Tesoro di una ritenuta a carico del personale nella misura fissata”* per il personale civile dello Stato (al tempo pari all'8,2 per cento) *“nonché al versamento di un contributo pari a due volte l'importo della ritenuta predetta”*. Successivamente, la riforma Dini (legge 8 agosto 1995, n. 335), ha da un lato disposto il trasferimento all'Inpdap della gestione dei trattamenti pensionistici già a carico del bilancio dello Stato e dall'altro (art. 2, comma 2) che *“le Amministrazioni statali sono tenute al versamento di una contribuzione (.....) complessivamente pari a 32 punti percentuali, di cui 8,20 punti a carico del dipendente”* prevedendo anche che *“per le categorie di personale non statale i cui trattamenti sono a carico del bilancio dello Stato, in attesa dell'attuazione della delega di cui ai commi 22 e 23, restano ferme le attuali aliquote di contribuzione”* (articolo 2, comma 2, terzo periodo).

Ora, mentre le deleghe al Governo di cui al comma 22, riguardante comparti quali, per esempio, l'energia elettrica, la telefonia in concessione, la navigazione aerea, alcuni segmenti dell'industria e il settore dello spettacolo, sono state esercitate¹¹ prevedendo, i rispettivi decreti legislativi delegati, l'estensione del nuovo regime previdenziale introdotto dalla legge 335/1995 e, contestualmente la ridefinizione delle aliquote contributive di finanziamento (sia a carico dei lavoratori che dei datori di lavoro), quella di cui al comma 23, riguardante particolari categorie di dipendenti pubblici (il personale ricompreso nell'articolo 2, commi 4 e 5 del decreto legislativo 3 febbraio 1929, n.29, poi sostituito dall'articolo 3 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165) tra cui i professori e i ricercatori universitari, è stata esercitata¹² procedendo però ad armonizzare ai principi ispiratori della legge 335/1995 soltanto i trattamenti pensionistici senza intervenire sulle aliquote di finanziamento a carico dei datori di lavoro che sono rimaste quindi immutate rispetto alle disposizioni originarie della legge del 1991.

La Corte non può che valutare positivamente la disposizione in questione, la quale porta avanti, invero con ragguardevole ritardo, il necessario processo di armonizzazione del regime pensionistico del comparto in questione, un processo la cui attuazione era già prevista dalla legge 335/1995. Va da sé che il ritardo con il quale vengono adeguate le aliquote di finanziamento a quelle di computo, con le prime rimaste inferiori alle seconde di circa 7 punti percentuali (e dunque di oltre un terzo), ha comportato oneri per il bilancio dello Stato, trasferimenti impliciti alle Università non statali e, in definitiva, un maggiore deficit (e debito) pubblico. In tale quadro, la prevista erogazione a favore della corrispondente gestione INPS (CTPS - Cassa Trattamenti Pensionistici Dipendenti dello Stato) dei disavanzi corrispondenti al differenziale tra aliquota di finanziamento ed aliquota di computo con riferimento all'ultimo quinquennio (53,9 milioni), se è priva di effetti per le Amministrazioni pubbliche nel loro insieme (trattandosi di un trasferimento da un Amministrazione centrale ad un Ente di previdenza) contribuisce certamente ad una pur parziale più precisa rappresentazione della situazione di bilancio della gestione INPS di riferimento.

Su tale fronte non appare del tutto chiaro perché, a partire dal 2021, la RT non consideri l'impatto positivo delle maggiori entrate contributive previste rispetto alla legislazione vigente sull'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche.

¹¹Cfr. decreto legislativo 16 settembre 1996, n. 562 per i dipendenti dell'Enel e di aziende elettriche private; decreto legislativo 4 dicembre 1996, n. 658 per il personale addetto ai pubblici servizi di telefonia in concessione; decreto legislativo 24 aprile 1997, n. 164 per il personale dipendente da aziende di navigazione aerea (Fondo speciale di previdenza); decreto legislativo 24 aprile 1997, n. 181 per i dirigenti di aziende industriali (INPDAl); decreto legislativo 30 aprile 1997, n. 182 per i lavoratori dello spettacolo iscritti all'Enpals.

¹² Cfr. decreto legislativo 30 aprile 1997, n. 165.

Valutazioni parimenti positive vanno fatte con riguardo alla seconda misura, con la quale il legislatore stabilisce in via definitiva l'uniformità di trattamento, ai fini previdenziali, del lavoro part time orizzontale con quello cosiddetto verticale ciclico. Con l'innovazione proposta si riconoscono ai lavoratori che in ragione delle caratteristiche precipue (attività stagionali, ecc.) del comparto in cui prestano il proprio servizio, si assentano dallo stesso per prolungati archi temporali gli stessi diritti previdenziali in termini di accreditamenti contributivi ai fini del diritto a percepire la pensione rispetto a quelli che operano in regime di lavoro part-time orizzontale ovvero distribuito sull'intera settimana. Resta fermo, come per quest'ultimo, il vincolo rappresentato da una soglia minima al di sotto della quale non si matura contribuzione.

Vi è infine da rammentare il disposto dell'art. 69, con il quale si dà attuazione ai principi enunciati nella recente pronuncia della Corte costituzionale (sentenza n. 240 del 2020) portando da cinque a tre anni (di cui due ormai trascorsi) l'arco temporale relativamente al quale si applica il contributo di solidarietà sui trattamenti pensionistici di importo elevato (le cosiddette "pensioni d'oro") di cui dall'art. 1, comma 261, della legge 30 dicembre 2018, n. 145. La RT stima maggiori esborsi pari a 157,7 milioni nel 2022 (86,7 milioni al netto degli effetti fiscali) e 163,4 milioni nel 2023 (89,9 milioni al netto), conformemente alle corrispettive stime di risparmi effettuate in sede di emanazione della norma.

Le misure per la famiglia, l'assistenza e le politiche sociali

22.

Per quanto riguarda le misure in materia di assistenza, alcune di esse (in primis, l'assegno di natalità) rappresentano tasselli di un complessivo disegno riformatore annunciato con il disegno di legge di bilancio dello scorso anno nel campo delle politiche per la disabilità, la famiglia e la natalità (e che dovrebbe trovare sbocco, nel 2021, nei relativi decreti delegati) mentre altre sembrano rispondere essenzialmente a necessità di intervento diventate più strette alla luce dell'emergenza economico-sociale da Covid-19. Sul primo fronte, con l'art. 65, il disegno di legge di bilancio riconosce anche per il 2021, l'assegno di natalità (di cui all'articolo 1, comma 125, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 e secondo le modalità previste, per l'appunto, dall'articolo 1, comma 340 della legge 27 dicembre 2019, n. 160) per ogni figlio nato o adottato nel corso dell'anno in questione. Si ricorda che con la legge di bilancio 2020 è stato costituito, presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, apposito fondo (Fondo assegno universale e servizi alla famiglia, capitolo 3894), dal quale si attingono le risorse per far fronte agli oneri finanziari quantificati in 340 milioni di euro per l'anno 2021 (400 milioni di euro per l'anno 2022).

Il Fondo assegno universale e servizi alla famiglia è stato istituito dall'art. 1, comma 339, della LB 2020 per provvedere all'attuazione di interventi finalizzati al riordino e alla sistematizzazione delle politiche di sostegno alle famiglie con figli, attraverso appositi provvedimenti normativi. La dotazione del Fondo (capitolo 3894 dello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali), era inizialmente pari a 1.044 milioni per il 2021 e 1.244 a decorrere dal 2022. La LB 2020 ha però posto a carico del Fondo gli oneri scaturenti per l'anno 2021 dall'art. 1, comma 340 – Assegno di natalità (410 milioni) e quelli associati al comma 343 - Bonus asilo nido, a decorrere dal 2021 (200 milioni per il 2021, che salgono fino a 291 dal 2029). Sono a carico del Fondo gli oneri scaturenti dalla proroga dell'Assegno di natalità disposta dall'art. 65 del presente DLB e dalla proroga del congedo di paternità disposta dal successivo art. 66. Il Fondo è stato incrementato dall'art. 2, comma 6, del DLB, ai fini dell'introduzione dell'assegno universale e servizi alla famiglia, prevedendo, per il 2021, un aumento di 3.012,1 milioni. Per gli anni successivi, il

comma 1 destina all'assegno universale e servizi alla famiglia una quota di risorse comprese tra un minimo di 5.000 e un massimo di 6.000 milioni del Fondo da istituire nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, al fine di dare attuazione a interventi in materia di riforma del sistema fiscale, con una dotazione di 8.000 milioni di euro per l'anno 2022 e 7.000 milioni di euro a decorrere dall'anno 2023

E' previsto, come per molte altre misure della stessa natura, un meccanismo di salvaguardia del tetto di spesa per cui in sede di attuazione dell'attività di monitoraggio dei maggiori oneri previsti, affidata all'INPS, se si evidenziano scostamenti effettivi o potenziali rispetto ai tetti fissati, il Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con i Ministri per le pari opportunità e la famiglia e del lavoro e delle politiche sociali, ridetermina l'importo annuo dell'assegno e i valori dell'ISEE di cui all'articolo 1, comma 340, della legge 27 dicembre 2019, n. 160. Va ricordato a riguardo che lo schema prevede importi dell'assegno annuo da un massimo di 1.920 euro per nuclei con ISEE non superiore a 7 mila euro ad un minimo di 960 euro per nuclei con ISEE superiore a 40 mila euro. Tali importi aumentano del 20 per cento per i figli successivi al primo. Non è stato posto alcun limite al valore dell'ISEE oltre il quale il bonus non viene percepito il che conferisce allo strumento un certo grado di universalità. I precedenti tetti di spesa erano stati fissati in 348 milioni per l'anno in corso e 410 per il 2021. Pertanto, per il prossimo esercizio, si è di fronte ad una decurtazione di 70 milioni, suggerita probabilmente da tiraggi inferiori al previsto.

L'articolo 66 rifinanzia il congedo di paternità confermandolo in sette giorni per il 2021.

Ai relativi oneri, valutati in 106,1 milioni, si fa fronte tramite corrispondente riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 1, comma 339 della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Fondo assegno universale e servizi alla famiglia).

Un maggiore orientamento delle politiche pubbliche verso il sostegno della famiglia e della natalità è condivisibile sul piano economico generale e risulta particolarmente auspicabile per la realtà italiana, una realtà caratterizzata da scarsa partecipazione delle donne al mercato del lavoro e tendenze demografiche particolarmente preoccupanti.

Gli ultimi dati ISTAT disponibili rilevano che tra l'1/1/2015 e l'1/1/2020 la popolazione complessiva è diminuita di 551 mila unità. Per quanto riguarda le nascite si è passati da 576.659 nati del 2008 ai 420.170 del 2019 e anche quest'anno, secondo i dati riferiti al periodo gennaio-maggio (dato provvisorio), risultano già circa 4.500 nati in meno rispetto allo stesso periodo del 2019. Secondo uno scenario ISTAT aggiornato i nati in Italia, sulla base delle tendenze più recenti, scenderebbero a circa 408 mila nel bilancio finale del corrente anno – recependo a dicembre un verosimile calo dei concepimenti nel mese di marzo – per poi ridursi ulteriormente a 393 mila nel 2021. Nel 2018 le donne tra i 15 e i 49 anni, intervallo che identifica le età feconde, erano oltre un milione in meno rispetto al 2008 (valore accresciutosi a oltre 1,3 milioni all'inizio del 2020) Il tasso di fertilità, misurato come numero di figli per donna, è passato dall' 1,46 nel 2010 all'1,29 nel 2019.

In tale quadro è da giudicare positivamente una rinnovata attenzione al tema dei servizi socioeducativi per l'infanzia e alla loro qualità e distribuzione territoriale.

23.

Appartengono, tra le altre, al secondo fronte, le misure recate dall'art. 68, con il quale si incrementano i finanziamenti per il Reddito di cittadinanza, e dall'art. 70, che rafforza il fondo per gli indigenti il cui stanziamento straordinario di 300 milioni disposto dopo l'emergenza da Covid-19 viene ora incrementato di ulteriori 40 milioni al fine di poter effettuare la distribuzione di derrate alimentari in un contesto che ha visto un marcato peggioramento del contesto economico-sociale ed ha portato ad un aumento della potenziale domanda di aiuto.

L'incremento dell'autorizzazione di spesa del “Fondo per il Reddito di cittadinanza” è pari a 196,3 milioni per l'anno 2021, 473,7 milioni per il 2022, 474,1 milioni per il 2023, fino a giungere a 477,3 milioni a decorrere dall'anno 2029.

Il Fondo in questione è stato istituito dall'art. 12, comma 1, del d.l. n. 4/2019, ed è destinato all'erogazione del beneficio economico del Reddito e della Pensione di cittadinanza nonché degli incentivi ai datori di lavoro previsti dalla normativa. Lo stanziamento in bilancio per il 2021 (capitolo 2781 dello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali), al netto dell'integrazione disposta dal DLB, è pari a 7.391 milioni.

All'onere si provvede utilizzando le residue disponibilità del più generale “Fondo da ripartire per l'introduzione del Reddito di cittadinanza” (capitolo 2780 dello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali), istituito dall'art. 1, comma 255, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (LB 2019), destinato al finanziamento di molteplici istituti connessi all'attuazione Programma e che viene contestualmente soppresso.

Nel corso del 2019, infatti, sono stati adottati i provvedimenti di variazione in diminuzione del predetto Fondo che hanno disposto in particolare – oltre alla costituzione del Fondo finalizzato al pagamento del beneficio economico dell'RdC/PdC – il trasferimento alle Regioni delle somme destinate all'attuazione del piano straordinario per il potenziamento dei CPI per l'assunzione di personale, il potenziamento dei sistemi informativi e delle infrastrutture. Sono state inoltre assegnate somme all'ANPAL Servizi spa, nonché all'ANPAL, all'INPS, ai CAF e agli istituti di patronato. In parte, le risorse iscritte nel Fondo hanno contribuito alla copertura finanziaria di altri istituti introdotti dal capo II del d.l. n. 4/2019 (“Trattamento di pensione anticipata «quota 100» e altre disposizioni pensionistiche”) e di altri interventi di legge, non connessi con il programma dell'RdC.

I dati di monitoraggio INPS hanno mostrato, sino all'ultimo mese di settembre, una continua progressione sia dei percettori di Reddito e di Pensione di cittadinanza e sia del beneficio economico corrisposto. All'indomani dell'introduzione dell'istituto (aprile 2019) erano in media circa 562 mila i nuclei familiari accolti nel Programma, con una erogazione media mensile pari a 498 euro. Dalla fotografia dei dati al 6 ottobre 2020, risulta che il numero di nuclei familiari percettori di RdC/PdC è pari a quasi un milione e 328 mila, con una crescita, rispetto al mese di dicembre 2019, del 27,5 per cento. L'importo medio erogato raggiunge i 526 euro, con un aumento del 6,6 per cento rispetto a dicembre 2019. L'aggiornamento delle dichiarazioni ISEE 2020 presenta, evidentemente, una diminuzione della situazione reddituale delle famiglie.

In definitiva, il numero di nuclei familiari che percepivano il beneficio alla fine del mese di settembre di quest'anno (quasi 1,33 milioni) ha superato, seppure in misura non significativa, il valore di stima presentato nella RT al d.l. n. 4/2019 (1,248 milioni).

Nel mese di ottobre si è registrata la prima sospensione mensile dell'RdC alle famiglie che lo hanno percepito per 18 mesi senza interruzioni: si tratta di 381 mila nuclei familiari, che fanno scendere i percettori nel mese di ottobre a 970.631.

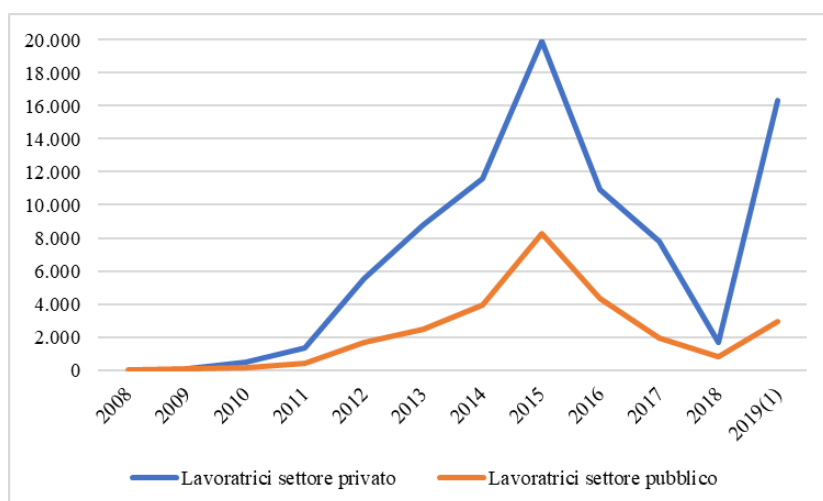
Dopo la sospensione e in caso di rinnovo, i beneficiari sottoscrittori del Patto per il lavoro saranno tenuti, pena decadenza, ad accettare la prima offerta di lavoro congrua. Secondo i dati forniti dall'Anpal, aggiornati al 1° settembre 2020, circa 630 mila nuclei familiari includono soggetti tenuti alla sottoscrizione del Patto per il lavoro, corrispondenti a circa un milione e 25 mila persone.

E' ragionevole pensare che la grande crisi economica in atto potrebbe determinare un rallentamento del turnover dei beneficiari, se non anche una maggiore pressione per l'accesso al beneficio. In tale contesto si inserisce l'incremento della dotazione finanziaria del Fondo finalizzato all'erogazione del beneficio economico disposta dall'art. 68 del DLB.

Sul Reddito di cittadinanza la Corte ha in diverse occasioni espresso valutazioni articolate. Al di là di taluni aspetti gestionali, l'emergenza sociale ne ha fatto senza dubbio uno strumento di mitigazione del disagio sociale (anche attraverso le connotazioni straordinarie che è venuto ad assumere), specie nelle realtà territoriali del Paese più svantaggiate. Resta ferma l'esigenza di promuovere, una volta superata la congiuntura economica recessiva, un'attenta analisi critica al fine di migliorarne alcuni aspetti d'impianto.

GRAFICO 1

OPZIONE DONNA – PENSIONI LIQUIDATE FRA IL 2008 E IL 2019



(1) Il dato è riferito alle domande accolte al 22.1.2020 e non alle pensioni effettivamente liquidate, e potrebbe pertanto presentare un sovradimensionamento. Inoltre, il dato include un esiguo numero di domande accolte dall'1.1.2020 fino al 22.1.2020) e quindi non è riferito al solo anno 2019. Le domande ancora da esaminare, alla data del 22.1.2020, sono 2.498.

Fonte: INPS.

TAVOLA 4

APE SOCIALE

DOMANDE ACCOLTE* PER TIPOLOGIA DEI RICHIEDENTI - ANNI 2017-2019

Tipologia	Numero			Composizione percentuale		
	2017	2018	2019	2017	2018	2019
Lavoratori che assistono persone con handicap in situazione di gravità	3.337	4.192	1.946	17,1	17,4	16,2
Lavoratori con riconoscimento invalidità civile di grado almeno pari al 74%	2.754	2.363	1.249	14,1	9,8	10,4
Lavoratori dipendenti addetti ad una o più delle mansioni difficoltose	1.677	2.384	583	8,6	9,9	4,9
Lavoratori disoccupati	11.788	15.098	8.213	60,3	62,8	68,5
TOTALE	19.556	24.037	11.991	100,0	100,0	100,0

* Dati al 22.1.2020. A tale data risultavano giacenti 1.240 domande presentate nel 2019. Per gli anni 2017 e 2018, risultavano giacenti rispettivamente 114 e 356 domande presentate.

Fonte: INPS, dati trasmessi alla Corte dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Le misure per la sanità

24.

Le disposizioni previste in materia sanitaria toccano diversi aspetti.

Viene stabilito, innanzitutto, il livello di finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard cui concorre lo Stato portandolo a 121,4 miliardi nel 2021. Tale

importo è poi previsto crescere di ulteriori 822,9 milioni nel 2022, di 527,1 milioni nel triennio successivo e di 417,9 milioni a decorrere dal 2026. (tavola 5)

TAVOLA 5

IL FINANZIAMENTO DEL SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE

	in milioni	
	2020	2021
Il livello del finanziamento prima dei provvedimenti Covid	116.661	118.532
di cui		
<i>Il livello del finanziamento del Servizio sanitario nazionale cui concorre ordinariamente lo Stato per il 2020 (art. 1 comma 514 della legge 30 dicembre 2018 n. 145)</i>	116.439	117.939
<i>Incremento per ulteriori borse di studio per medici di medicina generale (comma 518 legge 30 dicembre 2018 n. 145)</i>	10	10
<i>Incremento per compilazione e trasmissione per via telematica da parte dei medici e delle strutture sanitarie dei certificati medici di infortunio e malattia professionale (comma 527e 528 legge 30 dicembre 2018 n. 145)</i>	27	29
<i>Incrementato per abolizione ticket (art. 1 comma 447 della legge 27 dicembre 2019 n. 160)</i>	185	554
Incrementi disposti con il d.l. 18/2020	1.410	
Incrementi disposti con il d.l. 34/2020	1.968	945
Incremento disposto con il d.l.104/2020	478	
Il finanziamento del Servizio sanitario nazionale cui concorre lo Stato rideterminato il base ai d.l. 18 - 34 e 104 del 2020	120.517	119.477
Incrementi disposti con il d.d.l. di bilancio per il 2021		
vi sono ricompresi		
incremento finanziamento		1.000,0
incremento dell'indennità di esclusiva		500,0
retribuzione infermieri		335,0
esecuzione dei tamponi da parte MMG e PLS		70,0
incremento dei contratti di formazione specialistica		105,0
trasferimento dei fondi della CRI dal FSN ad un capitolo del ministero della Salute		-117,1
Il finanziamento del Servizio sanitario nazionale cui concorre lo Stato (legge di bilancio 2021)	120.517	121.370
PM La spesa sanitaria nei conti di finanza pubblica (NaDEF)	120.864	121.952

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF

Il livello di finanziamento per il 2021, prima delle misure introdotte per affrontare l'emergenza sanitaria, era pari a 118,5 miliardi, comprensivi dei 554 milioni dovuti all'abolizione dei ticket sulle prestazioni specialistiche.

Tale importo era poi stato aumentato dal d.l. 34/2020 di 945 milioni, di cui 105 per il finanziamento delle borse di studio per contratti di formazione specialistica dei medici, 340 milioni per la copertura degli oneri sanitari conseguenti all'emersione e alla regolarizzazione di rapporti di lavoro, 5 milioni per l'erogazione di ausili e protesi in favore di persone con disabilità e 500 milioni per una parziale copertura degli oneri previsti gravare sul 2021 per l'implementazione dell'assistenza domiciliare integrata e per il personale necessario per l'introduzione dell'infermiere di famiglia e per il potenziamento delle centrali operative regionali.

I provvedimenti intervenuti in corso d'anno per far fronte all'emergenza sanitaria hanno autorizzato una maggiore spesa per il 2020 e il 2021 rispettivamente per 3,7 e 1,7 miliardi. Come è possibile trarre dalla tavola 6, se per il 2020 l'aumento del finanziamento ha corrisposto pressoché completamente al maggior fabbisogno (solo per la spesa per l'esecuzione di tamponi rapidi da parte dei Medici di medicina generale e dei Pediatri di libera scelta è stato previsto il ricorso al finanziamento già accordato), per il 2021 l'adeguamento è stato solo parziale. A fronte delle somme per l'implementazione dell'assistenza territoriale e ospedaliera per poco meno di 1,6 miliardi (734 milioni per l'assistenza domiciliare, 480 milioni per il personale infermieristico e per l'introduzione dell'infermiere di famiglia e 347 milioni per il personale per le nuove terapie intensive e per le ambulanze) il maggior finanziamento previsto dal decreto è stato di 500 milioni.

L'ammontare oggi riconosciuto (121,4 miliardi) sconta sia il rifinanziamento di un miliardo del livello del fabbisogno, che quello relativo ai nuovi interventi previsti (+1,1 miliardi), ma è al netto dei 117 milioni per il finanziamento della Croce rossa italiana trasferiti (pur mantenendo la stessa finalità) alla gestione del Ministero della salute.

TAVOLA 6

LE MISURE PER LA SANITÀ NEI DECRETI LEGGE PER L'EMERGENZA COVID

	maggior spesa prevista		maggiori risorse attribuite	
	2020	2021	2020	2021
Misure disposte con il d.l. 18/2020				
articolo 18 comma 1	1.410		1.410	
remunerazione delle prestazioni di lavoro straordinario del personale sanitario	250			
reclutamento di medici in formazione specialistica e di personale medico sanitario	660			
incremento del monte ore della specialistica	6			
potenziamento delle reti di assistenza attraverso contratti con strutture private	240			
utilizzo di personale in servizio presso privati con attrezzature presenti nelle strutture private	160			
Usca	104			
Misure disposte con il d.l. 34/2020				
articolo 1 comma 11	1.257	1.246	1.257	500
requisizione in uso di immobili per la gestione dei pazienti in sorveglianza attiva ed isolamento	33			
implementazione assistenza domiciliare integrata	734	734		
<i>di cui personale</i>	265	265		
reclutamento personale infermieristico e introduzione dell'infermiere di famiglia o di comunità (8 unità ogni 50.000 per un totale di 9.600)	333	480		
rafforzamento Usca (personale)	61			
assunzione di assistenti sociali di supporto (personale)	14			
Usca (indennità personale infermieristico)	10			
istituzione e potenziamento delle centrali operative regionali	72	33		
<i>di cui personale</i>	24			
articolo 2 comma 10	431	347	431	
personale ambulanze	52	83		
personale terapie intensive	189	264		
risorse per incentivi al personale	190			
articolo 5	105	105	105	105
Incremento livello finanziamento Stato del fabbisogno sanitario nazionale standard per borse di studio per contratti di formazione specialistica dei medici	105	105	105	105
articolo 103	170	340	170	340
Emersione rapporti di lavoro-oneri per procedure di emersione-incremento del finanziamento del Servizio Sanitario nazionale	170	340	170	340
articolo 104	5		5	
Incremento dotazione Fondo sanitario Nazionale per erogazione degli ausili, ortesi e protesi per rimuovere gli ostacoli che impediscono la piena inclusione sociale delle persone con disabilità	5		5	
Misure disposte con il d.l. 104/2020				
articolo 29 comma 9	478		478	
compensi per il riassorbimento liste d'attesa	478		478	
Misure disposte con il d.l. 137/2020				
articolo 18 comma 2	30			
esecuzione di tamponi rapidi da parte dei MMG e PLS	30			
Totale	3.886	2.038	3.856	945

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF

Le nuove misure che vengono specificamente finanziate comportano la riproposizione, anche nell'esercizio 2021, dell'affidamento ai medici di medicina generale e ai pediatri di libera scelta dell'esecuzione di tamponi antigenici, un nuovo incremento dei contratti di formazione specialistica dei medici specializzandi, l'aumento dei compensi per i dirigenti sanitari, medici e veterinari attraverso un incremento del 27 per cento dell'indennità di esclusiva, e la previsione di una indennità da riconoscere al personale

infermieristico a decorrere dal 1° gennaio 2021 secondo modalità da definire in sede di contrattazione collettiva nazionale.

A tale livello di finanziamento si fa riferimento anche per la copertura degli oneri connessi alla proroga per il 2021 disposta con l'articolo 77 delle disposizioni relative al personale sanitario e alle Unità speciali di continuità assistenziale (Usca) introdotte con il d.l. 18/2020. La proroga è prevista entro limiti di spesa pari, rispettivamente, a 1.100 e 210 milioni.

25.

Al riguardo va osservato che con le risorse disponibili per il prossimo anno, pur significativamente potenziate, le regioni dovranno far fronte rispetto a quanto precedentemente previsto, sia alle occorrenze relative al personale e alle Usca di cui era stato finanziato il costo solo per il 2020, sia alle misure introdotte con il d.l. 34 per il potenziamento dell'assistenza territoriale e ospedaliera che, come si è visto, erano state finanziate integralmente solo per il 2020.

Naturalmente nella valutazione del fabbisogno sanitario va considerato che lo stato di attuazione delle misure avviate nei mesi scorsi è ancora parziale. A fine ottobre solo 13 regioni avevano presentato un piano per la revisione dell'assistenza territoriale prevista dall'articolo 1 del decreto-legge 34/2020 (e a cui sono riferibili circa 734 milioni). Il Ministero della salute aveva predisposto una griglia di valutazione inviata alle Regioni per il monitoraggio dei piani affidandone il compito ad un gruppo di lavoro appositamente istituito presso AGENAS.

Limitata era anche l'attuazione dei piani regionali per il recupero delle liste d'attesa (d.l. 104/2020). Erano solo 12 le Regioni che hanno provveduto ad inviare i documenti. Mancavano i piani di Basilicata, Calabria, Emilia-Romagna, Lombardia, P.A. Bolzano, Piemonte, Puglia, Sardegna. Dato l'attuale andamento dei contagi è tuttavia difficile che si possa effettivamente compiere il recupero delle prestazioni mancate nei mesi del primo *lockdown*.

La stessa attivazione delle Unità speciali di continuità assistenziale, che ben avrebbero potuto rappresentare uno strumento di assistenza sul territorio anche in grado di alleviare la pressione sugli ospedali, ha avuto un andamento inferiore alle attese e con forti differenze territoriali. Vi ha inciso la volontarietà dell'adesione da parte dei Medici di medicina generale e dei Pediatri e le difficoltà di disporre di adeguate attrezzature sanitarie. Nonostante in alcune regioni le realizzazioni siano state forti, la media a livello nazionale era inferiore al 50 per cento.

Anche l'attuazione delle misure che dovevano portare all'infermiere di famiglia sconta un qualche ritardo: sempre a inizio novembre, non era stata sottoposta all'esame della Conferenza Stato Regioni la bozza di intesa elaborata dalle Regioni che doveva portare all'attuazione della disposizione normativa.

A fronte dello sforzo operato sul fronte del personale, a fine ottobre erano 36.300 i nuovi addetti attivati in relazione all'emergenza sanitaria, 7.650 medici (di cui 2.950 specializzandi o medici non specializzati), 16.500 infermieri e 12.115 altri operatori sanitari. Un dato molto significativo anche se con differenziazioni territoriali importanti (tavola 7). Un incremento che potrà essere meglio valutato quando saranno disponibili con un maggior dettaglio i dati sul numero di operatori che nello stesso periodo hanno lasciato il lavoro per i raggiunti limiti di età o per la possibilità che deriva da "quota 100". La disponibilità di operatori soprattutto in alcune specializzazioni rimane uno degli aspetti più delicati della fase attuale.

TAVOLA 7

POTENZIAMENTO DELLE RISORSE UMANE DEL SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE LEGATE ALLE ESIGENZE
DERIVANTI DALL'EMERGENZA COVID-19

Regioni	Rapporti libero professionali			Rapporti libero professionali con personale collocato in quiescenza		Incarichi individuali a tempo determinato			Assunzioni a tempo indeterminato		
	Medici	Infermieri	Altro	Medici	Infermieri	Medici	Infermieri	Altro	Medici	Infermieri	Altro
Piemonte	42	39	70	11	1	21	554	676	18	351	73
Valle d'Aosta	1			5					4		
Lombardia	197	468	86	72	20	92	389	341	18	310	162
P.A. Bolzano	16	8	9	16	21	13	56	111			
P.A. Trento		3		3		10	87	44	7		1
Veneto	124	81	69	91	10	31	144	140	22	555	431
Friuli-V. Giulia	6	6	11	8	-	19	12	56	4	84	9
Liguria	19	19	78	11	1	46	23	117	1	34	19
Emilia-Romagna	349	190	86	52	8	100	1333	489	13	930	719
Toscana	19	3	6	5		375	59	215	50	1847	996
Umbria	10	20	14	6		23	78	74	2	16	1
Marche	6	2	6	10	0	12	223	134	1		
Lazio	72	3	36	27	-	237	844	842	31	675	7
Abruzzo	5	9	26	6		19	283	35		2	13
Molise	1	49	95	3							
Campania	26	261	73	28	4	93	1127	590	174	224	200
Puglia	233	0	257	18	19	49	1031	387	74	73	394
Basilicata	0	0	0	0	0	1	105	62	0	0	0
Calabria	8		17	5		26	285	147	7		24
Sicilia	74	69	92	4	-	83	925	891	7	77	20
Sardegna	32	7	6	12	-	5	175	10	0	-	95
Totale	1.240	1.237	1.037	393	84	1.255	7.733	5.361	433	5.178	3.164

	Rapporti libero professionali		Rapporti a tempo determinato	Altre tipologie			TOTALE	di cui medici	di cui infermieri
	Specializzandi	Medici abilitati non specializzati	Specializzandi ex art. 2 ter, comma 5 L. 27 del 2020 e s.m.	Medici	Infermieri	Altro			
Piemonte	127	126	7	13	189	327	2.645	365	1.134
Valle d'Aosta	2			10	13	19	54	22	13
Lombardia	261	328	59	486	985	1.093	5.367	1.513	2.172
P.A. Bolzano	1	44		4	1	-	300	94	86
P.A. Trento	1	3	8	3	5	47	222	35	95
Veneto *	103	95	0	7	6	10	1.919	473	796
Friuli-V. Giulia	16	19	8	9	47	57	371	89	149
Liguria	43	55	3	176	146	102	893	354	223
Emilia-Romagna	320			15	428	363	5.395	849	2.889
Toscana*			65	7	241	128	4.016	521	2.150
Umbria	13		22	60	-	1	340	136	114
Marche	44	29	1	-	-	-	468	103	225
Lazio	83	179	137	89	36	72	3.370	855	1.558
Abruzzo	43	39	6	-	143	161	790	118	437
Molise	4	15		1	-	-	168	24	49
Campania	182	85	0	134	2	1	3.204	722	1.618
Puglia	35	55	31	35	-	-	2.691	530	1.123
Basilicata	4	0	4	23	4	1	204	32	109
Calabria	1	1	7	42	1	12	583	97	286
Sicilia	70	127	16	171	19	25	2.670	552	1.090
Sardegna	111			6	72	134	665	166	254
Totale	1.464	1.200	374	1.291	2.338	2.553	36.335	7.650	16.570

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della salute

Certamente dal punto di vista finanziario, alla copertura delle misure potranno concorrere quindi le eventuali economie di risorse destinate all'attuazione delle

disposizioni non impegnate nel 2020. Andrà tuttavia valutato cosa questo comporti in termini di contabilità economica e, quindi, di aumento dell'indebitamento netto per il 2021.

Sul prossimo esercizio andranno a gravare, inoltre, i costi per il recupero del forte rallentamento dell'attività registrata nel 2020. Il rinvio dell'attività ospedaliera e di quella specialistica e ambulatoriale ordinaria, evidente nei "risparmi" rilevati nei costi delle aziende sanitarie, è destinata a tradursi in fabbisogni aggiuntivi nel prossimo anno.

26.

Destinati ad incidere sui risultati della gestione sanitaria regionale due ulteriori disposizioni: la rimodulazione dei tetti della spesa farmaceutica e le misure per il governo della mobilità sanitaria interregionale.

Con l'articolo 81, riconfermato nel 14,85 per cento del finanziamento sanitario il tetto complessivo della spesa farmaceutica, viene rideterminato nella misura del 7,35 per cento (rispetto al 6,69 per cento attuale) quello per gli acquisti diretti da parte delle strutture del servizio sanitario nazionale (a cui va ad aggiungersi lo 0,2 per cento per gli acquisti diretti di gas medicinali).

Punta invece a salvaguardare una mobilità sanitaria tra regioni "fisiologica" e a riassorbire, a tutela di un più equo e trasparente accesso alle cure, i fenomeni di mobilità non dovuti a fenomeni "fisiologici" la norma che (articolo 84) dispone che la sottoscrizione degli accordi bilaterali tra le regioni per il governo della mobilità sanitaria interregionale costituisce adempimento ai fini dell'accesso al finanziamento integrativo del servizio sanitario nazionale.

E' affidato al Comitato permanente per la verifica dell'erogazione dei LEA il compito di elaborare linee guida e set di indicatori oggettivi e misurabili al fine di armonizzare i sistemi di controllo di appropriatezza degli erogatori accreditati con l'obiettivo di migliorare l'efficienza e l'appropriatezza nell'uso dei fattori produttivi e l'ordinata programmazione del ricorso agli erogatori pubblici e privati accreditati.

Ad esse si aggiunge un nuovo finanziamento per il programma di investimenti per l'edilizia sanitaria e l'ammodernamento tecnologico. Ripartita tra regioni in base alla quota di accesso al fabbisogno sanitario, la effettiva disponibilità delle somme per la concreta sottoscrizione degli accordi di programma viene, come nel passato, condizionata alle effettive disponibilità del bilancio statale.

27.

Di particolare rilievo la norma che dispone la rimodulazione dei tetti previsti per la spesa farmaceutica. La modifica incide sulla dimensione degli sfondamenti e per questa via sul contributo richiesto alle imprese farmaceutiche per il *payback*. Due elementi possono aiutare a comprendere l'entità della modifica. Guardando ai risultati del 2019, con le nuove soglie 8 regioni avrebbero superato il tetto del 7,3 per cento previsto per la convenzionata, mentre il dato nazionale sarebbe risultato ancora inferiore al limite previsto (tavola 8). Diverso l'andamento nel caso degli acquisti diretti: pur confermandosi in quasi tutte le regioni un livello di spesa al di sopra del limite, lo scostamento complessivo si sarebbe ridotto sensibilmente (da 2,7 miliardi a circa due) con un conseguente ridimensionamento del *payback*. Va poi considerato che la crescita degli acquisti diretti si è fatta più forte negli ultimi tempi. Non sono ancora disponibili dati sufficientemente estesi sull'esercizio in corso. Gli ultimi diffusi dall'Aifa, relativi al primo quadrimestre dell'anno, segnalano tuttavia che se la quota del fondo sanitario

nazionale destinata alla farmaceutica convenzionata nel periodo si è ulteriormente ridotta al 7,1 per cento, quella per acquisti diretti ha registrato un ulteriore aumento, collocandosi di poco inferiore al 10 per cento.

TAVOLA 8

IL MONITORAGGIO DELLA SPESA FARMACEUTICA CONVENZIONATA E DIRETTA

Regione	spesa convenzionata						spesa diretta					
	risult conv 2019	Tetto 7,96%	Scostam. assoluto	Inc.% su FSR	Tetto 7,30%	Scostam. assoluto	risult diretta 2019	Tetto 6,69%	Scostam. assoluto	Inc.% su FSR	Tetto 7,35%	Scostam. assoluto
Piemonte	542	668	-126	6,45	613	-71	730	562	168	8,69	617	113
Valle d'Aosta	15	19	-4	6,20	17	-3	17	16	2	7,36	17	0
Lombardia	1.493	1.502	-9	7,91	1.377	116	1.398	1.262	136	7,41	1.387	11
P.A. Bolzano	48	75	-28	5,04	69	-21	87	63	24	9,24	70	18
P.A. Trento	62	78	-16	6,32	72	-10	79	66	13	8,05	72	7
Veneto	549	734	-186	5,95	673	-125	766	617	149	8,30	678	88
Friuli V.G.	158	182	-24	6,90	167	-9	247	153	94	10,78	168	79
Liguria	208	251	-44	6,58	231	-23	293	211	82	9,29	232	61
Emilia-Romagna	475	674	-199	5,61	618	-143	822	566	256	9,71	622	200
Toscana	445	571	-126	6,21	524	-79	680	480	200	9,48	528	153
Umbria	124	136	-12	7,28	125	0	180	114	66	10,53	125	54
Marche	208	233	-25	7,12	213	-5	296	196	100	10,12	215	81
Lazio	848	878	-30	7,69	805	43	996	738	258	9,03	811	186
Abruzzo	198	198	0	7,98	182	17	263	166	96	10,56	183	80
Molise	42	47	-5	7,16	43	-1	59	40	19	9,96	43	15
Campania	854	854	0	7,96	783	71	1.082	717	364	10,09	788	293
Puglia	600	601	-1	7,94	551	49	788	505	283	10,44	555	233
Basilicata	82	86	-4	7,60	79	7	113	73	41	10,45	80	34
Calabria	290	290	0	7,95	266	24	371	244	127	10,18	268	103
Sicilia	671	736	-65	7,26	675	-4	799	619	180	8,64	680	119
Sardegna	231	243	-13	7,55	223	8	334	205	130	10,93	225	109
Totale	8.144	9.058	-914	7,16	8.307	-163	10.400	7.613	2.787	9,14	8.364	2.036

Regione	spesa convenzionata						spesa diretta					
	risult. conv gen- apr	Tetto 7,96%	Scostam. assoluto	Inc.% su FSR	Tetto 7,30%	Scostam. assoluto	risult diretta gen- apr	Tetto 6,69%	Scostam. assoluto	Inc.% su FSR	Tetto 7,35%	Scostam. assoluto
Piemonte	182	233	-51	6,23	213	-31	292	196	96	9,99	215	77
Valle d'Aosta	5	7	-2	6,12	6	-1	7	6	1	7,96	6	1
Lombardia	529	526	3	8,00	482	46	514	442	72	7,78	485	29
P.A. Bolzano	17	27	-10	4,96	24	-8	32	22	10	9,56	25	7
P.A. Trento	21	28	-6	6,20	25	-4	31	23	7	8,84	25	5
Veneto	188	257	-69	5,82	236	-48	310	216	95	9,62	237	73
Friuli V.G.	54	64	-10	6,73	59	-5	83	54	29	10,34	59	24
Liguria	71	87	-16	6,52	80	-9	114	73	41	10,43	80	34
Emilia-Romagna	163	236	-73	5,50	217	-54	330	199	132	11,12	218	112
Toscana	153	199	-47	6,10	183	-30	284	167	117	11,35	184	100
Umbria	42	47	-5	7,11	43	-1	72	40	32	12,06	44	28
Marche	70	81	-11	6,85	74	-5	112	68	44	11,03	75	37
Lazio	289	306	-17	7,52	280	9	362	257	105	9,43	282	80
Abruzzo	67	69	-2	7,69	63	3	100	58	42	11,53	64	36
Molise	15	16	-2	7,04	15	-1	24	14	10	11,39	15	8
Campania	295	297	-2	7,92	272	23	398	249	149	10,68	274	124
Puglia	205	209	-4	7,81	192	13	295	176	120	11,25	193	102
Basilicata	28	30	-2	7,46	28	1	44	25	18	11,58	28	16
Calabria	98	101	-2	7,78	92	6	128	85	43	10,11	93	35
Sicilia	236	256	-20	7,33	235	1	294	215	79	9,16	236	58
Sardegna	81	85	-4	7,57	78	3	130	71	59	12,23	78	52
Totale	2.808	3.159	-351	7,07	2.897	-89	3.957	2.655	1.302	9,97	2.917	1.040

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati AIFA

Anche guardando i risultati di bilancio relativi al primo semestre dell'anno si ha conferma di tale andamento. A fronte di una flessione degli acquisti in convenzione, particolarmente forte nelle regioni del centro sud, si riscontra una crescita degli acquisti diretti che in media nazionale è del 2,6 per cento, ma che cresce in misura rilevante nelle regioni del nord, più colpite dalla crisi sanitaria (tavola 9). La misura in esame subordina

la rimodulazione dei tetti di spesa all'integrale pagamento, da parte delle aziende farmaceutiche, degli oneri per il ripiano degli sfondamenti dell'anno 2018 (quelli maturati fino al 2017 erano stati già oggetto di un accordo) entro il gennaio 2021 e dell'applicazione anche al 2022 al pagamento entro il prossimo giugno degli sfondamenti a carico delle imprese nel 2019.

TAVOLA 9

LA SPESA FARMACEUTICA CONVENZIONATA E DIRETTA NEL PRIMO SEMESTRE 2020 (TASSI DI VARIAZIONE)

Regione	spesa convenzionata	Spesa diretta
Piemonte	-4,9	3,7
Valle d'Aosta	-1,4	7,9
Lombardia	0,1	1,1
P.A. Bolzano	-0,2	4,2
P.A. Trento	0,7	4,7
Veneto	-1,7	9,7
Friuli V.G.	-0,3	3,4
Liguria	-0,4	1,6
Emilia-Romagna	-1,5	3,4
Toscana	-3,3	-0,1
Umbria	-0,1	2,3
Marche	-6,4	-0,9
Lazio	-5,5	0,0
Abruzzo	-5,9	0,8
Molise	-2,8	8,0
Campania	-2,4	3,4
Puglia	-3,4	5,5
Basilicata	-2,2	7,1
Calabria	-4,2	0,2
Sicilia	-1,5	1,4
Sardegna	-2,0	0,7
Totale	-2,5	2,6

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati NSIS

Al riguardo va osservato che, se il ricorso a tetti di spesa ha prodotto anche nel recente passato distorsioni e conseguenze negative sulle scelte degli operatori, nonché un prolungato contenzioso, gli andamenti della spesa farmaceutica diretta che potrebbero riproporsi anche nel 2021 rendono necessaria per la norma proposta una attenta valutazione degli effetti associati, sotto il profilo delle entrate nette regionali, e spingono ad una riconsiderazione complessiva del meccanismo.

28.

La norma prevista in tema di mobilità sanitaria extraregionale si muove in coerenza con quanto disposto con il Patto per la salute 2019-2021, sottoscritto il 18 dicembre 2019. In esso ci si proponeva di valutare e migliorare i processi di mobilità nell'ottica di salvaguardare una mobilità "fisiologica" e recuperare un più equo e trasparente accesso alle cure.

Il Ministero della salute, a tal fine, ha effettuato a fine 2019 un'analisi per inquadrare e misurare correttamente il fenomeno della mobilità, distinguendo la componente fisiologica da quella determinata da carenze dell'offerta della regione di residenza del paziente. L'obiettivo è fornire uno strumento di analisi innovativo, che consenta di individuare le criticità e le carenze di offerta che costringono i residenti ad allontanarsi dalla propria regione per accedere più velocemente alle cure o ricevere assistenza di qualità migliore.

Usualmente le analisi sulla mobilità si basano sul semplice confronto dei flussi tra la regione di residenza e la regione di ubicazione dell'istituto di ricovero. Una analisi che fornisce una valutazione corretta del

fenomeno e degli oneri che la regione di residenza del paziente si trova a dovere rimborsare alla regione che ha erogato le prestazioni. Si tratta di una analisi che, tuttavia, non consente di porre in evidenza con chiarezza la dimensione del fenomeno dovuto alle criticità della regione di residenza. Occorre, infatti, escludere i casi riconducibili alla componente fisiologica della mobilità, ovvero quella dovuta ad una scelta dal paziente che non origina da carenze dell'offerta della propria regione di residenza anagrafica.

Va pertanto esclusa la mobilità fisiologica nelle aree di confine, dovuta ai flussi di pazienti che varcano il limite amministrativo della propria regione di residenza per essere ricoverati in un ospedale che si trova in una provincia adiacente e appartenente a un'altra regione. Una mobilità che difficilmente può essere ricondotta a carenze nella rete di offerta della regione di residenza, ma più verosimilmente a una scelta del paziente basata su comodità di tipo logistico. L'analisi del Ministero ha posto in evidenza che questa componente della mobilità extraregionale rappresenta, a livello nazionale, circa il 34 per cento dei casi di ricoveri fuori regione, con percentuali anche superiori al 60 per cento nelle regioni di piccole dimensioni (Valle d'Aosta, PA di Trento, Umbria e Molise) e in Emilia-Romagna per l'elevato numero di regioni confinanti.

Vi è poi una mobilità da ricondurre a soggetti che, pur ancora residenti nelle regioni di origine, risultano domiciliati nella regione di ricovero. Pur figurandosi come paziente extra regione, in realtà la persona compie la scelta naturale di ricoverarsi nella regione vicino a casa. Anche in questo caso, il luogo di ricovero non ha alcuna relazione con lo stato della rete di offerta della regione di origine.

Secondo le stime dell'amministrazione cui si è fatto riferimento nel Rapporto di coordinamento 2020 si tratta nel complesso di circa 34 mila ricoveri, il 6 per cento della mobilità complessiva in termini di casi, il 5,1 del valore dei ricoveri in degenza ordinaria (tavola 10). Una quota che potrebbe essere anche superiore ove una quota dei casi per cui non si è riusciti a identificare la domiciliazione effettiva rientrasse in questa fenomenologia (il 7 per cento dei casi e il 4,5 per cento del valore). Al netto di tali due fenomeni, la mobilità risulta ridimensionata da 576.729 a 342.390 casi, inferiore del 40 per cento (va poi considerato che esiste anche una componente stagionale legata al periodo feriale in cui un assistito si trova nella condizione di ricoverato in altra regione in quanto villeggiante; un fenomeno che può riguardare una parte della mobilità nel mese di agosto).

TAVOLA 10

LA MOBILITÀ SANITARIA

regione di residenza	n. casi totale residenti	n. casi residenti ricoverati extraregione		n. casi in mobilità extraregione, residenti in provincia adiacente		n. casi domiciliati nella regione di ricovero		n. casi residenti ricoverati extraregione netti	
		n.casi	% casi	n.casi	% casi	n.casi	% casi	n.casi	% casi
Piemonte	491.991	35.048	7,1	18.570	53,0	1.492	4,3	14.986	3,0
Valle d'Aosta	16.235	2.438	15,0	1.507	61,8	87	3,6	844	5,2
Lombardia	1.142.979	53.232	4,7	23.860	44,8	3.393	6,4	25.979	2,3
P.A. Bolzano	68.351	3.077	4,5	1.678	54,5	145	4,7	1.254	1,8
P.A. Trento	59.559	8.480	14,2	5.837	68,8	187	2,2	2.456	4,1
Veneto	545.914	35.854	6,6	14.114	39,4	1.356	3,8	20.384	3,7
Friuli V.G.	143.035	10.804	7,6	5.052	46,8	539	5,0	5.213	3,6
Liguria	200.005	28.990	14,5	15.166	52,3	1.153	4,0	12.671	6,3
Emilia Romagna	573.739	34.296	6,0	20.994	61,2	1.422	4,1	11.880	2,1
Toscana	405.252	28.215	7,0	10.857	38,5	1.712	6,1	15.646	3,9
Umbria	108.490	13.506	12,4	8.885	65,8	364	2,7	4.257	3,9
Marche	181.342	24.187	13,3	9.541	39,4	917	3,8	13.729	7,6
Lazio	648.128	54.954	8,5	20.151	36,7	3.045	5,5	31.758	4,9
Abruzzo	159.034	25.945	16,3	9.972	38,4	1.120	4,3	14.853	9,3
Molise	34.952	9.884	28,3	6.042	61,1	392	4,0	3.450	9,9
Campania	620.231	60.514	9,8	12.835	21,2	3.626	6,0	44.053	7,1
Puglia	476.494	44.107	9,3	4.583	10,4	3.043	6,9	36.481	7,7
Basilicata	62.828	15.082	24,0	7.994	53,0	975	6,5	6.113	9,7
Calabria	205.263	40.941	19,9	2.490	6,1	3.529	8,6	34.922	17,0
Sicilia	509.847	37.166	7,3			4.288	11,5	32.878	6,4
Sardegna	183.569	10.009	5,5			1.426	14,2	8.583	4,7
Totale	6.837.238	576.729	8,4	200.128	34,7	34.211	5,9	342.390	5,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della salute

Non può che essere positiva la valutazione di tale misura, soprattutto nella logica di migliorare l'efficienza e l'appropriatezza nell'utilizzo dei fattori produttivi e di concentrare gli sforzi per il superamento delle carenze e delle criticità gestionali nelle regioni a forte mobilità passiva. Il superamento delle distorsioni contribuirà inoltre a mantenere più saldo il principio di unitarietà del Servizio sanitario.

29.

Certamente positivo il nuovo stanziamento di 2 miliardi per interventi infrastrutturali in sanità. Un importo che aumenta le risorse da utilizzare per la sottoscrizione di nuovi accordi di programma.

Al 31 dicembre 2019 le risorse ancora da utilizzare per la sottoscrizione di Accordi di programma erano pari a 2,7 miliardi, a cui si aggiungevano i 4 miliardi ripartiti dalla delibera CIPE n. 51/2019 e i 2 miliardi assegnati con la legge di bilancio per il 2020. Alla stessa data erano stati sottoscritti 85 Accordi di programma per un importo pari a 12,5 miliardi, di cui 10,9 già ammessi a finanziamento (tavola 11).

Nella tavola che segue le somme destinate a tali finalità sono distinte per regione. In crescita il valore degli accordi sottoscritti solo in Campania, dove crescono di 1.186 milioni. In flessione a ragione delle revoche, gli importi sottoscritti con il Piemonte (-2 milioni), Lombardia (-32,4 milioni), Toscana (-12,7 milioni) e Basilicata (-29,7 milioni).

Le somme richieste e ammesse a finanziamento a fine 2019 avevano superato i 10.891 milioni. Si tratta del 87 per cento dei valori sottoscritti e riguarda 2.472 interventi (92 più del 2018). L'incremento del 2019 (214,2 milioni) riguarda solo otto regioni tutte del Centro-Nord: Piemonte Lombardia, Veneto, Liguria, Emilia-Romagna, Toscana, Umbria e Lazio.

TAVOLA 11

PROGRAMMA PLURIENNALE DI INVESTIMENTI IN SANITÀ ART. 20 LEGGE N. 67/1988

MONITORAGGIO ACCORDI DI PROGRAMMA

STATO DI ATTUAZIONE

REGIONI	Risorse destinate ad Accordi di programma (Delibere CIPE nn. 52/98 al netto delle risorse assegnate con CIPE n. 53/98 - 65/2002 - 98/2008 - 97/2008)	Risorse destinate ad Accordi di programma (Delibere CIPE n. 51/2019)	Risorse destinate ad Accordi di programma	Valore degli Accordi di programma sottoscritti al 2020 (al netto delle Revoche)	Risorse residue per Accordi di programma da sottoscrivere	% risorse sottoscritte su risorse destinate	Risorse ammesse a finanziamento a valere sugli Accordi sottoscritti	% risorse ammesse a finanziamento a valere su accordi sottoscritti	Numero interventi ammessi a finanziamento
	a	b	c=a+b	d	e=c-d	f=d/c	g	h=g/d	i
Piemonte	1.049,1	301,3	1.350,4	907,3	443,1	67,2	810,5	89,3	151
Valle D'Aosta	43,8	8,6	52,3	43,8	8,6	83,6	43,8	100,0	8
Lombardia	2.072,7	672,6	2.745,3	2.040,2	705,1	74,3	2.024,6	99,2	229
P.A. Bolzano	115,1	0,0	115,1	115,1	0,0	100,0	67,7	58,8	7
P.A. Trento	120,7	0,0	120,7	93,5	27,2	77,5	93,5	100,0	11
Veneto	1.036,3	330,2	1.366,4	1.036,3	330,2	75,8	1.036,3	100,0	244
F. Venezia Giulia	291,3	84,0	375,3	291,3	84,0	77,6	291,3	100,0	8
Liguria	493,6	110,1	603,7	493,6	110,1	81,8	468,2	94,9	248
E. Romagna	947,1	302,4	1.249,6	947,1	302,4	75,8	947,1	100,0	269
Toscana	877,5	256,8	1.134,3	864,8	269,5	76,2	860,8	99,5	160
Umbria	138,2	60,9	199,2	138,2	60,9	69,4	135,1	97,7	75
Marche	325,5	104,9	430,4	325,2	105,2	75,6	325,2	100,0	119
Lazio	1.227,2	393,5	1.620,7	915,1	705,6	56,5	665,1	72,7	197
Abruzzo	359,6	89,6	449,2	131,1	318,1	29,2	130,6	99,7	54
Molise	127,7	21,1	148,8	27,4	121,4	18,4	27,4	100,0	10
Campania	1.721,8	379,0	2.100,7	1.721,8	379,0	82,0	535,5	31,1	45
Puglia	1.204,5	270,3	1.474,7	640,2	834,5	43,4	640,2	100,0	126
Basilicata	203,7	38,4	242,0	174,0	68,0	71,9	174,0	100,0	71
Calabria	608,6	130,5	739,1	350,1	389,0	47,4	339,6	97,0	26
Sicilia	1.774,4	334,2	2.108,7	971,3	1.137,4	46,1	971,3	100,0	215
Sardegna	547,7	111,7	659,4	303,8	355,6	46,1	303,7	100,0	199
TOTALE	15.286,0	4.000,0	19.286,0	12.531,3	6.754,7	65,0	10.891,5	86,9	2472

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della salute

Risorse che sicuramente possono contribuire a dare risposta al fabbisogno per edilizia sanitaria emerso da un esame condotto dal Ministero della salute e dalle Regioni nel

2018 (tavola 12). Una analisi che aveva stimato il fabbisogno per interventi in infrastrutture da realizzare sull'intero territorio nazionale (disomogeneo sia per classificazione sismica, sia per vincoli storico-artistici, e altresì per caratteristiche impiantistiche e strutturali degli immobili) in circa 32,1 miliardi. Di questi, in base ai nuovi criteri di classificazione sismica, il fabbisogno edilizio nelle aree più critiche ammontava a 12,4 miliardi. Era emersa anche l'esigenza per investimenti in tecnologie sanitarie: la rilevazione effettuata con le regioni sul fabbisogno per il triennio 2018-2020 ha riguardato il numero di sistemi che si intende acquisire sia come nuove acquisizioni (per potenziare l'offerta) che come sostituzioni per obsolescenza, per i quali non si dispone delle relative risorse finanziarie. Il fabbisogno complessivo finalizzato al piano di rinnovo e potenziamento delle tecnologie è risultato di oltre 1,5 miliardi in relazione a 1.799 macchine. Si tratta di 1.401 macchine da sostituire per una spesa di oltre 1,1 miliardi e di 398 nuove tecnologie da acquisire per il potenziamento del parco tecnologico per una spesa di 405,3 milioni.

TAVOLA 12

FABBISOGNI INFRASTRUTTURALI E INVESTIMENTI IN TECNOLOGIE SANITARIE - I DATI PER REGIONE

	Il fabbisogno in un arco 2019-2045		Il fabbisogno per regione nel triennio 2018-2020			
	gli investimenti infrastrutturali prima valutazione di massima		gli investimenti in tecnologie sanitarie (b)		di cui per sostituzioni (1)	per potenziamento (2)
Valle d'Aosta	98,8	0,3	13,6	0,9	13,6	0
Piemonte	3.174,50	9,9	119,7	7,9	84,7	34,9
Lombardia	5.438,90	16,9	273,3	18,1	273,3	0
Veneto	3.560,70	11,1	37,6	2,5	35	2,6
Friuli V. G.	477,1	1,5	53,4	3,5	53,4	0
Liguria	783,3	2,4	56,4	3,7	50,2	6,3
Emilia-Romagna	3.109,70	9,7	85,2	5,7	71,8	13,5
Toscana	945,4	2,9	46,4	3,1	39,2	7,1
Marche	459,1	1,4	40,8	2,7	35,6	5,1
Umbria	374,7	1,2	31	2,1	26,8	4,2
Lazio	2.250,80	7	142,3	9,4	102,7	39,6
Abruzzo	714,1	2,2	33,1	2,2	15,1	18
Molise	219,6	0,7	4,1	0,3	3,8	0,3
Campania	2.466,00	7,7	144,6	9,6	62,8	81,8
Puglia	2.182,60	6,8	83,7	5,5	46,6	37,1
Basilicata	390,6	1,2	17	1,1	13,3	3,7
Calabria	1.397,40	4,3	82,2	5,4	44,5	37,7
Sicilia	3.020,90	9,4	153,6	10,2	67,2	86,4
Sardegna	1.063,00	3,3	90	6	63,9	26,1
TOTALE	32.127,00	100	1.507,70	100	1.103,40	404,3

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della salute

30.

Di rilievo prevalentemente per l'amministrazione centrale sono infine le disposizioni che riguardano la gestione degli indennizzi in favore dei soggetti danneggiati da vaccinazioni obbligatorie e da sindrome da talidomide, nonché quanto previsto per il finanziamento e per la ricollocazione del personale della Croce rossa italiana.

Nel primo caso la misura è volta a superare il contenzioso scaturito sull'importo della base di calcolo dell'indennizzo riconosciuto dalla legge n. 229/2005. Sia nel caso dei soggetti danneggiati da vaccinazioni obbligatorie, sia nel caso dei soggetti affetti da sindrome da talidomide viene previsto un finanziamento per adeguare tutti gli indennizzi erogati nel corso degli anni e per il futuro. Inoltre, in base alla sentenza della Corte Costituzionale n. 55/2019, viene riconosciuto il diritto a percepire l'indennizzo per i danni da talidomide ai nati nel 1958 e nel 1966 dalla data di entrata in vigore della legge n. 244/07.

Le disposizioni in materia di istruzione, università e ricerca

31.

Le misure previste nel disegno di legge di bilancio per il 2021 in materia di istruzione, sono in larga parte indirizzate a potenziare, nel loro complesso, i diversi piani di intervento già presenti nel sistema scolastico, universitario e degli enti ed istituti di ricerca pubblici e privati.

In tale ottica, il settore della scuola riceve uno stanziamento aggiuntivo per il Fondo per l'arricchimento e l'ampliamento dell'offerta formativa e per gli interventi perequativi (articolo 1 della legge 18 dicembre 1997, n. 440). Si tratta nello specifico di 117,8 milioni di euro nell'anno 2021, di 106,9 milioni di euro nell'anno 2023, di 7,3 milioni di euro per ciascuno degli anni 2024 e 2025 e di 3,4 milioni per l'anno 2026; risorse attraverso le quali si intende contrastare le disuguaglianze e a favorire l'ottimale fruizione del diritto all'istruzione, anche per i privi di mezzi.

Il Fondo in questione è destinato: alla piena realizzazione dell'autonomia scolastica, all'insegnamento di una seconda lingua comunitaria nelle scuole medie, all'innalzamento del livello di scolarità e del tasso di successo scolastico, alla formazione del personale della scuola, alla realizzazione di iniziative di formazione post-secondaria non universitaria, allo sviluppo della formazione continua e ricorrente, agli interventi per l'adeguamento dei programmi di studio dei diversi ordini e gradi, ad interventi per la valutazione dell'efficienza e dell'efficacia del sistema scolastico, alla realizzazione di interventi perequativi in favore delle istituzioni scolastiche tali da consentire, anche mediante integrazione degli organici provinciali, l'incremento dell'offerta formativa, alla realizzazione di interventi integrati, alla copertura della quota nazionale di iniziative cofinanziate con i fondi strutturali dell'Unione europea. Annualmente, il Ministero attraverso una direttiva definisce gli interventi prioritari, i criteri generali per la ripartizione delle somme destinate a ciascuno e le modalità della relativa gestione, le indicazioni sul monitoraggio, il supporto e la valutazione degli interventi stessi.

Si interviene, inoltre, per potenziare le azioni per l'innovazione didattica e digitale delle scuole (art. 87) con il coinvolgimento degli animatori digitali¹³.

In particolare, rispetto al processo di digitalizzazione, la Corte ritiene centrale l'intervento attraverso il quale si realizza un sistema informativo integrato, strumento

¹³ L'animatore digitale, docente a tempo indeterminato, è individuato, ai sensi della normativa vigente (articolo 1, comma 58, lettera d), della legge n. 107 del 2015) dall'istituzione scolastica, per un periodo di durata triennale, salvo proroghe, per favorire il processo di digitalizzazione nelle scuole, nonché per implementare l'innovazione didattica attraverso azioni di stimolo e di sostegno sui temi del Piano nazionale per la scuola digitale (PNSD) sul territorio, attraverso il coinvolgimento di tutto il personale della scuola e la costituzione di gruppi di lavoro.

necessario per analizzare i dati del settore scolastico e, sulla base dei risultati, effettuare una previsione di lungo periodo della spesa per il personale scolastico, altresì per gestire gli aspetti giuridico-economici dello stesso personale e per assicurare soluzioni digitali per la didattica a distanza. Va osservato, in proposito, che, in relazione all'istruzione e formazione, i risultati raggiunti dal Paese rappresentano una sfida, ma il conseguimento delle competenze di base risulta variare notevolmente tra le regioni e le disparità regionali e territoriali rischiano di aumentare, a causa del perdurare delle limitazioni alla mobilità. Il tasso di abbandono scolastico registrato, peraltro, ben al di sopra della media dell'UE, evidenzia un peggioramento rispetto al 2017 e risulta più elevato nelle regioni meridionali. L'emergenza attuale ha posto l'apprendimento a distanza fondamentale nelle pratiche didattiche e ha determinato la necessità di un approccio strategico per migliorare l'apprendimento e le abilità digitali. Investire nell'istruzione e nelle competenze risulta indispensabile per promuovere una ripresa che deve essere inclusiva e che garantisca la transizione al digitale. L'attenzione, quindi, è rivolta, in particolare, alla necessità di investire nell'apprendimento a distanza, nonché nell'infrastruttura e nelle competenze digitali di educatori e studenti.

La legge n. 107/2015, all'art. 1, co. 56, ha previsto l'adozione da parte del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca (MIUR) del Piano nazionale per la scuola digitale (PNSD), strumento con il quale gli istituti scolastici promuovono proprie azioni nell'ambito del Piano triennale dell'offerta formativa (PTOF). Per la realizzazione di tali attività, l'art. 1, co. 62, della suddetta legge ha autorizzato, a decorrere dal 2016, la spesa di euro 30 milioni annui, ridotta dalla legge n. 145/2018, per gli anni 2019, 2020 e 2021 rispettivamente di 1,44 milioni di euro, di 3,6 milioni di euro e di 2,16 milioni di euro, successivamente incrementata di 2 milioni di euro dall'art. 1, co. 257, della legge n. 160/2019; le risorse sono ripartite tra le istituzioni scolastiche a seguito di procedure selettive. Nel contesto emergenziale, dovendo attivare la didattica a distanza per proseguire l'anno scolastico 2019/2020, l'art. 120 del d.l. n. 18/2020 ha stanziato risorse aggiuntive, pari a 85 milioni per il 2020, ripartiti per l'acquisto di piattaforme e strumenti digitali da parte delle scuole statali (10 milioni di euro); la messa a disposizione di dispositivi digitali individuali in comodato d'uso per gli studenti meno abbienti (70 milioni di euro); la formazione del personale (5 milioni di euro). In attuazione è intervenuto il d.m. 187/2020 e con gli avvisi n. 4878 del 17 aprile 2020 (per le scuole del primo ciclo), n. 10478 del 6 maggio 2020 (per i Centri provinciali per l'istruzione degli adulti) e n. 11978 del 15 giugno 2020 (per le scuole del secondo ciclo) sono state stanziato apposite risorse a valere sui fondi del Programma operativo nazionale PON "Per la Scuola" 2014-2020 per l'acquisto di prodotti informatici. Sempre sui fondi PON, con l'avviso n. 31068 del 27 ottobre 2020, è stata avviata la presentazione di proposte progettuali, da parte delle scuole statali del primo e del secondo ciclo di istruzione delle Regioni Abruzzo, Basilicata, Molise e Sardegna per l'acquisto di strumenti e dispositivi digitali volti a potenziare la didattica digitale integrata, anche da concedere in comodato d'uso agli studenti che ne fossero privi. L'art. 231 del d.l. n. 34 del 2020, convertito con modificazioni dalla legge 17 luglio 2020, n. 77, ha incrementato di 331 milioni di euro, per l'anno 2020, il Fondo per il funzionamento delle istituzioni scolastiche di cui all'art. 1, comma 601, della legge n. 296 del 2006, destinando parte delle risorse al potenziamento della didattica anche a distanza, dotando le scuole e gli studenti degli strumenti necessari per la fruizione di modalità didattiche compatibili con la situazione emergenziale. Risorse aggiuntive sono state stanziato con d.m. 9 giugno 2020, n. 27, che ha destinato quota parte - pari a 24 milioni di euro - delle risorse del Piano nazionale per la scuola digitale per la dotazione di strumenti per la didattica digitale integrata e per la didattica a distanza. Da ultimo, con il d.m. 27 ottobre 2020, n. 151, un'ulteriore quota parte - pari a 3,7 milioni di euro - delle risorse del Piano nazionale per la scuola digitale è stata stanziata per assicurare la connettività per l'accesso alla didattica digitale integrata da parte degli studenti meno abbienti. In questo contesto emergenziale, il Dicastero ha fornito le prime indicazioni dettagliate sulle modalità di svolgimento della didattica a distanza già nella nota n. 388 del 17 marzo 2020. Sul piano delle prestazioni dei docenti, l'art. 2, comma 3, del d.l. n. 22 del 2020, convertito con modificazioni dalla legge 6 giugno 2020, n. 41, ha stabilito che, in corrispondenza della sospensione delle attività didattiche in presenza, il personale docente assicura le prestazioni didattiche nelle modalità a distanza, utilizzando strumenti informatici o tecnologici a disposizione, potendo anche disporre, per l'acquisto di servizi di connettività, delle risorse di cui alla Carta elettronica per l'aggiornamento e la formazione del docente. Relativamente ai contenuti dell'attività didattica a distanza, il Ministero

dell'istruzione ha elaborato il Piano Scuola 2020/2021, adottato con d.m. 26 giugno 2020, n. 39, che ha stabilito, per la tematica in argomento, la necessità per le scuole di dotarsi di un Piano scolastico per la didattica digitale integrata (DDI). In conseguenza di ciò sono state adottate le Linee guida per la Didattica Digitale Integrata, di cui al d.m. 7 agosto 2020, n. 89, secondo le quali: la "didattica digitale integrata, intesa come metodologia innovativa di insegnamento-apprendimento, è rivolta a tutti gli studenti della scuola secondaria di II grado, come modalità didattica complementare che integra la tradizionale esperienza di scuola in presenza, nonché, in caso di nuovo *lockdown*, agli alunni di tutti i gradi di scuola". Da ultimo, l'art. 21, del decreto-legge n. 137/2020 ha incrementato di 85 milioni di euro, per il 2020, il Fondo per l'innovazione digitale e la didattica laboratoriale, istituito nello stato di previsione del Ministero dell'istruzione, dall'articolo 1, comma 62, della legge n. 107 del 13 luglio 2015, stabilendo che le risorse sono destinate all'acquisto di dispositivi e strumenti digitali individuali per la fruizione delle attività di didattica digitale integrata (DDI), da concedere in comodato d'uso agli studenti meno abbienti, rispettando anche i criteri di accessibilità per le persone con disabilità, nonché per l'utilizzo delle piattaforme digitali per l'apprendimento a distanza e per la necessaria connettività di rete. Inoltre, le istituzioni scolastiche provvedono agli acquisti mediante ricorso a convenzioni-quadro o al mercato elettronico della pubblica amministrazione MEPA (di cui all'articolo 1, commi 449 e 450, della legge 27 dicembre 2006, n. 296) e che qualora non sia possibile ricorrere ai suddetti strumenti, le stesse provvedono all'acquisto anche in deroga al codice dei contratti pubblici. La stima delle risorse è stata effettuata sulla base di quanto già stanziato con il decreto-legge 18 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, che aveva previsto uno stanziamento di 85 milioni, utilizzati nell'anno scolastico 2019-2020 da 8.223 istituzioni scolastiche per acquistare e concedere in comodato d'uso gratuito, agli studenti meno abbienti, 211.469 dispositivi digitali nonché per fornire connettività a 117.727 studenti che ne risultavano privi. La rilevazione dei fabbisogni delle istituzioni scolastiche, conclusa il 1° settembre 2020, evidenziava che le scuole necessitano ancora di 283.461 personal computer, nonché è necessario assicurare connettività ai 336.252 studenti che ne sono privi.

32.

Gli interventi che riguardano il sistema della formazione superiore concentrano la maggior parte delle risorse per favorire gli studenti in ragione delle difficoltà connesse alla congiuntura eccezionale e sfavorevole in atto. Pertanto, allo scopo di ampliare la platea degli studenti universitari che beneficiano dell'esonero, totale o parziale, dal pagamento del contributo onnicomprensivo annuale dovuto dagli stessi l'art. 89, comma 1, prevede l'incremento, a regime, del Fondo per il finanziamento ordinario delle università, pari a 165 milioni di euro, già previsto per il solo anno 2020 dall'articolo 236, comma 3, del decreto-legge 19 maggio, 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77.

Inoltre, nella prospettiva di estendere il diritto allo studio, il Fondo integrativo statale per la concessione di borse di studio (di cui all'articolo 18, comma 1, lett. a), del d.lgs. n. 68 del 2012) è innalzato ad un importo di 70 milioni di euro a decorrere dal 2021, consolidando gli stanziamenti, previsti per il solo anno 2020 pari a 31 milioni di euro, di cui all'articolo 1, comma 265, legge n. 160 del 2019 e quelli di cui all'articolo 236, comma 4, del decreto-legge n. 34 del 2020, convertito con modificazioni dalla legge 17 luglio 2020, n. 77, pari a 40 milioni di euro.

Anche il Fondo per le esigenze emergenziali del sistema dell'Università, delle istituzioni di alta formazione artistica musicale e coreutica e degli enti di ricerca di cui all'articolo 100, comma 1, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito con modificazioni dalla legge 24 aprile 2020, n. 27¹⁴ riceve un ulteriore stanziamento di 34,5 milioni di

¹⁴ l'art. 100, co. 1, del d.l. 18/2020 (L. 27/2020) ha istituito nello stato di previsione del MUR il "Fondo per le esigenze emergenziali del sistema dell'università, delle istituzioni AFAM e degli enti di ricerca", con una dotazione di 50 milioni di euro per il 2020, al fine di far fronte alle straordinarie esigenze connesse allo stato di emergenza derivante dalla diffusione del Covid-19. Le risorse sono destinate alle università, incluse le università non statali legalmente riconosciute, i collegi universitari di merito accreditati, le Istituzioni AFAM di cui alla legge 508/1999 e gli enti

euro per l'anno 2021.

33.

Tra le misure previste nel disegno di legge di bilancio per il 2021 in materia di ricerca assumono un particolare rilievo le disposizioni volte a potenziare la ricerca scientifica svolta da università, enti e istituti di ricerca pubblici e privati.

All'art. 90, comma 1, è previsto un incremento di risorse per il Fondo ordinario per gli enti pubblici (FOE) pari a 65 milioni di euro a decorrere dal 2021, al fine di garantire maggiori investimenti nella ricerca, invertendo la tendenza degli anni passati, ed in continuità dei finanziamenti straordinari disposti con il decreto-legge n. 34 del 2020, convertito con modificazioni dalla legge 17 luglio 2020, n. 77¹⁵.

Un cenno particolare merita l'istituzione di due ulteriori fondi per la ricerca nello stato di previsione del Ministero dell'università e della ricerca. Il primo denominato "Fondo per la promozione e lo sviluppo delle politiche del Programma nazionale per la ricerca (PNR)" con una dotazione, per il 2021 e 2022, di 200 milioni di euro per ciascun anno e di 50 milioni di euro, per il 2023, attraverso il quale si intende rafforzare le misure di sostegno alla ricerca scientifica indicate nel Programma nazionale per la ricerca (PNR) 2021 – 2027 garantendo la realizzazione delle linee strategiche nel campo della ricerca scientifica in coerenza con Horizon Europe (HEU), il prossimo Programma Quadro Europeo per la Ricerca e l'Innovazione per il periodo 2021-2027. Il secondo denominato "Fondo per l'edilizia e le infrastrutture di ricerca" è istituito, per ammodernare le infrastrutture di ricerca sia strutturali sia tecnologiche che sono ritenute asset fondamentali per la ricerca scientifica, in quanto fattore determinante della qualità stessa della ricerca delle università, delle AFAM e degli enti di ricerca. La dotazione del Fondo è pari a 100 milioni di euro per gli anni 2021 e 2022, 250 milioni per il 2023, 200 milioni per il 2024 e 2025, e 150 milioni per ciascuno degli anni dal 2026 al 2035. I criteri di riparto saranno individuati con uno o più decreti del Ministro dell'università e della ricerca.

Ulteriore elemento di novità riguarda la possibilità, per il Ministero dell'università e della ricerca, e specificatamente per la Direzione generale per il coordinamento e la valorizzazione della ricerca e dei suoi risultati di avvalersi dell'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A.–Invitalia per alcune attività attinenti compiti e funzioni di particolare complessità giuridica, amministrativa e tecnica sia nella fase ex ante, che in quelle in itinere ed ex post che hanno inizio con l'individuazione e la programmazione degli interventi fino all'impiego delle risorse finanziarie, al monitoraggio nonché alla verifica dei risultati ottenuti.

Seppure si comprendono le ragioni di speditezza che si intendono perseguire intestando talune delle descritte attività istruttorie all'Agenzia Invitalia, investendo a tal fine 10 milioni di euro annui per il finanziamento della convenzione, la Corte rileva il rischio di

pubblici di ricerca vigilati dal Ministero dell'università e della ricerca. L'articolo 236, comma 1, del d.l. n. 34 del 2020, convertito con modificazioni dalla legge 17 luglio 2020, n. 77, incrementa il Fondo di 62 milioni di euro, per il 2020, da utilizzare prioritariamente per iniziative a sostegno degli studenti che necessino di servizi o strumenti per l'accesso alla ricerca o alla didattica a distanza. Con d.m. 274 del 14 luglio 2020 le risorse complessive sono ripartite nella misura di 75 milioni di euro alle Istituzioni universitarie statali, 7 milioni di euro alle Istituzioni universitarie non statali, 8 milioni di euro alle Istituzioni dell'alta formazione artistica musicale e coreutica statali, 1 milione di euro alle Istituti dell'alta formazione artistica e musicale non statali, 3 milioni di euro ai Collegi universitari di merito accreditati e 18 milioni di euro agli Enti pubblici di ricerca vigilati dal MUR.

¹⁵ il Fondo ordinario per gli enti pubblici citati (FOE) dal 2021, è incrementato di 50 milioni annui (art. 238, co. 1-3).

sovrapposizione di tali funzioni con quelle già affidate lo scorso anno alla istituenda Agenzia nazionale per la ricerca, sottoposta alla vigilanza della Presidenza del Consiglio dei ministri e del MUR, con legge n. 160 del 2019 art. 1, commi 240-248 e 250-252.

Le misure per il sostegno alle imprese e per il riequilibrio territoriale

34.

Con la manovra di bilancio si riprende il percorso di interventi strutturali tesi al miglioramento del contesto operativo di fondo delle imprese, ai fini di incrementarne la produttività e la competitività, aumentando il potenziale di crescita. Non viene, tuttavia, integralmente abbandonata la logica emergenziale delle misure volte a fronteggiare le conseguenze economiche del blocco delle attività, in un primo momento estese alla generalità del sistema produttivo, e, nella fase successiva, fondate su un approccio settoriale, maggiormente focalizzato sui soggetti colpiti dai provvedimenti di chiusura (prima il d.l. “Agosto” n. 104/2020 e poi i dd.ll. “Ristori” e “Ristori bis”, nn. 137 e 149 del 2020). A tal fine, la legge di bilancio dispone prudenzialmente accantonamenti di risorse per 3,8 miliardi nel 2021, funzionali a garantire una tempestiva risposta ai settori economici che eventualmente continueranno a subire le misure di restrizione dovute al contenimento della diffusione della pandemia.

Simili interventi di sostegno finanziario alle imprese, a fronte delle nuove forme di *lockdown*, sono stati decisi anche in altri paesi europei. In Germania, per le chiusure di novembre, sono stati stanziati aiuti economici parametrati al fatturato delle imprese, per un totale di circa 10 miliardi, congiuntamente all'estensione dell'accesso ai prestiti espressi della banca pubblica *Kreditanstalt für Wiederaufbau* ai piccoli operatori; parallelamente, anche in Francia la decisione di nuove chiusure è stata accompagnata dal riconoscimento di ristori per circa 6 miliardi.

Con particolare riferimento ai più recenti interventi settoriali di sostegno adottati in Italia, si richiamano i Titolo I e II (quest'ultimo al netto delle disposizioni di sostegno salariale) del decreto-legge n. 137/2020, con il quale sono state introdotte forme di ristoro economico delle attività produttive maggiormente colpite dalla recrudescenza della pandemia e dagli effetti dei conseguenti provvedimenti restrittivi dell'operatività, per complessivi 4,4 miliardi nel 2020 e 0,6 miliardi nel 2021, in termini di indebitamento netto. Sul fronte della spesa, gli interventi ammontano complessivamente a 3,5 miliardi nel 2020 e 0,5 miliardi nel 2021, sempre in termini di indebitamento netto (prevalentemente legati ai contributi a fondo perduto alle imprese); a ciò si aggiungono misure di riduzione delle entrate per circa 0,9 miliardi nel 2020 e 0,1 miliardi nel 2021 (prevalentemente consistenti nell'abolizione del versamento della seconda rata dell'IMU 2020 per gli immobili in cui si svolgono le attività imprenditoriali interessate dalla sospensione disposta col dPCM. 24 ottobre 2020, nonché per sospensioni dei versamenti contributivi).

Con il Titolo I del successivo decreto-legge n. 149/2020 sono state ulteriormente incrementate le dimensioni degli interventi di sostegno al settore produttivo, sia sul fronte delle maggiori spese (1,6 miliardi nel 2020 e 0,4 miliardi nel 2021 in termini di indebitamento netto), sia a titolo di minori entrate (0,6 miliardi nel 2020).

Le misure incidenti sulla spesa disposte con il primo d.l. “Ristori” (n. 137/2020) si basano, per lo più, su moduli già sperimentati in sede di risposta iniziale alla crisi sanitaria, dei quali vengono, tuttavia, elevati i profili di selettività, limitando la platea dei beneficiari agli operatori maggiormente colpiti dalle rinnovate restrizioni operative. Tra gli interventi più rilevanti, per impatto finanziario, si richiama la reintroduzione di un contributo a fondo perduto per i soggetti operanti nei settori economici incisi dai provvedimenti di restrizione (individuati attraverso l'elenco di codici ATECO allegato al decreto). A fini di celerità, il contributo spetta alle medesime condizioni fissate nell'art. 25 del d.l. n. 34/2020 (ricavi inferiori a 5 milioni e calo di oltre 1/3 del fatturato registrato ad aprile 2020 rispetto al corrispondente mese del 2019) e in una misura parametrata al *quantum* di spettanza in base al precedente regime (percentuale, a scalare in base alla dimensione del beneficiario, del calo di fatturato registrato), amplificato attraverso un coefficiente percentuale (nel *range* 100-400 per cento) indicato nell'elenco allegato al decreto stesso. Per i soggetti che avevano già beneficiato del ristoro ex d.l. “Rilancio” è prevista l'erogazione automatica del contributo a fondo perduto direttamente sul conto corrente; invece, i soggetti che non ne avevano usufruito – in quanto non avevano presentato domanda in tal senso oppure risultavano esclusi per superamento della soglia dimensionale dei 5 milioni di ricavi – dovranno formulare specifica istanza attraverso la piattaforma telematica dell'Agenzia delle entrate. Rispetto alle modalità di attribuzione e quantificazione del contributo a fondo perduto si ritengono ancora valide le considerazioni svolte da questa Corte nella memoria sul d.l. “Rilancio”. In tale occasione, è stato messo in luce il rischio che dette

modalità potessero dettare situazioni di disparità di trattamento tra le imprese escluse (in quanto caratterizzate da riduzioni di fatturato inferiori alla soglia minima) e quelle beneficiarie dello stesso; queste ultime, infatti, per effetto dell'assegnazione del contributo, potrebbero venirsi a trovare in una condizione migliore rispetto ai soggetti non rientranti nel perimetro soggettivo della misura. Detto rischio appare peraltro più accentuato nel nuovo contributo a fondo perduto, atteso l'incremento delle dimensioni individuali dello stesso, per effetto delle percentuali di rivalutazione disposte dal decreto.

Quanto ai profili di onerosità, per il contributo a fondo perduto, che riguarderà oltre 466 mila beneficiari, è stimato un costo di circa 2,46 miliardi, inferiore a quello previsto dal d.l. "Rilancio" (quantificato in circa 6,2 miliardi), a causa della maggiore concentrazione settoriale, solo parzialmente compensata dall'incremento delle dimensioni individuali del contributo. La stima dell'onere è avvenuta sulla base di una metodologia conforme a quella utilizzata in occasione del d.l. "Rilancio". In dettaglio, per i soggetti già beneficiari del precedente ristoro, il nuovo contributo a fondo perduto è ottenuto applicando le percentuali di rivalutazione disposte dal decreto al *quantum* già erogato (per un onere complessivo di 1,66 miliardi). Per la nuova platea di beneficiari (soggetti che non avevano presentato domanda o esclusi per superamento del *cap* dei 5 milioni) la quantificazione dell'onere è avvenuta con la medesima metodologia di stima della numerosità dei destinatari e di riduzione dei fatturati già utilizzata nella Relazione tecnica all'art. 25 del d.l. "Rilancio" (per un onere complessivo di 0,8 miliardi).

Per i medesimi operatori economici dei settori colpiti dalle nuove restrizioni viene, inoltre, riproposta (art. 8) la misura agevolativa già prevista all'art. 28 del d.l. "Rilancio"; si tratta in sostanza dell'estensione, ai mesi di ottobre, novembre e dicembre 2020, del credito di imposta per i canoni di locazione immobiliare e di affitto d'azienda, indipendentemente dal volume del fatturato. L'onere associato alla misura è stimato in circa 259 milioni, sulla base della medesima metodologia utilizzata nella Relazione tecnica del d.l. "Rilancio".

Sul fronte della spesa, ulteriori importanti forme di ristoro e sostegno previste dal decreto in commento riguardano: il settore dell'*export*, in particolare attraverso il rifinanziamento del fondo rotativo di cui alla l. 394/1981 gestito da Simest S.p.A. e del Fondo per la promozione integrata (con un impatto sul 2020 di 350 milioni, in termini di saldo netto da finanziare e fabbisogno, e di 200 milioni in termini di indebitamento netto); gli operatori del turismo e della cultura (per complessivi 550 milioni nel 2020 e 280 milioni nel 2021); le filiere della pesca e dell'agricoltura collegate ai settori operativi oggetto di restrizione operativa, mediante il riconoscimento di contributi a fondo perduto (per complessivi 100 milioni nel 2020); il sostegno al settore dello sport dilettantistico (con la costituzione di un Fondo *ad hoc* di 50 milioni).

A queste misure si vanno poi a sommare quelle disposte con il Titolo I del d.l. "Ristori-bis" (n. 149/2020); in dettaglio, con tale atto: è stata ampliata la platea dei beneficiari del contributo a fondo perduto di circa 152 mila imprese (operanti nei settori contrassegnati dai codici ATECO integrati nell'allegato al decreto) con conseguente estensione agli stessi del credito d'imposta per le locazioni di immobili strumentali, della cancellazione della seconda rata IMU e della sospensione dei versamenti contributivi; è stato rafforzato di un ulteriore 50 per cento l'ammontare del contributo per alcuni operatori delle regioni in zona rossa e arancione (circa 79 mila beneficiari); è stato previsto un ristoro a fondo perduto per gli operatori con sede nei centri commerciali e per quelli delle produzioni industriali dei comparti alimentari e delle bevande colpiti dalle restrizioni; viene prevista la sospensione dei versamenti tributari in scadenza a novembre 2020 (ritenute sui redditi di lavoro, addizionali regionali e comunali e IVA), nonché la proroga al 30 aprile 2021 del termine di versamento della seconda o unica rata di acconto delle imposte sui redditi e IRAP per i soggetti tenuti all'applicazione degli ISA. Infine, vengono accantonate le risorse per estendere ulteriormente le misure di sostegno in caso di eventuale adozione di nuove ordinanze del Ministero della salute (340 milioni nel 2020 e 70 milioni nel 2021), nonché per l'ampliamento dell'elenco dei codici ATECO interessati (50 milioni nel 2020).

35.

Gli interventi destinati dalla legge di bilancio al settore produttivo si muovono all'interno del quadro delle raccomandazioni formulate negli ultimi due cicli del semestre europeo, nonché nella cornice degli obiettivi fissati dal nuovo piano europeo *Next Generation EU* per l'utilizzo dei fondi che dallo stesso scaturiranno. In particolare, gli interventi in discorso appaiono perseguire tre finalità principali: *i*) continuare ad assicurare alle imprese, in particolare di piccola e media dimensione, l'accesso al credito e agli strumenti di rafforzamento patrimoniale; *ii*) sostenere la crescita e la competitività del sistema produttivo, incoraggiando gli investimenti, l'innovazione e l'internazionalizzazione; *iii*) promuovere il riequilibrio territoriale e il recupero delle aree in crisi.

La manovra all'esame destina alla prima finalità risorse complessive, nel triennio, per circa 5,1 miliardi, in termini di indebitamento netto, quasi integralmente riconducibili alle maggiori spese (4,9 miliardi), in prevalenza di parte capitale. Marginali risultano, invece, gli impieghi nella forma di riduzione di entrate (0,2 miliardi).

All'interno di questo aggregato, particolare attenzione è dedicata allo specifico obiettivo del sostegno alla liquidità delle imprese attraverso il canale del credito bancario; allo scopo, si dispone la proroga di ulteriori sei mesi del regime straordinario di concessione delle garanzie pubbliche, sia per il tramite del Fondo di garanzia per le PMI, sia per il tramite di SACE S.p.A., sui finanziamenti erogati alle imprese e sulle operazioni di assicurazione dei crediti commerciali a breve termine. Tale estensione trova fondamento nella decisione della Commissione europea di prolungare il *Temporary Framework* in materia di aiuti di stato, consentendo di mantenere in essere gli interventi di sostegno all'economia, a fronte della recrudescenza della pandemia¹⁶. Viene, inoltre, ampliata la capacità operativa delle garanzie offerte attraverso lo strumento "Garanzia Italia", estendendola alle operazioni di rinegoziazione/consolidamento dei finanziamenti in essere, con contestuale erogazione di credito aggiuntivo (nella misura del 25 per cento e a condizioni favorevoli in termini di minore onerosità o maggiore durata del nuovo prestito), a strumenti alternativi al finanziamento bancario (quali la cessione di credito senza garanzia), nonché alle erogazioni di credito alle imprese di medie dimensioni alle medesime condizioni offerte a tale tipologia di soggetti dal Fondo centrale di garanzia (concessione a titolo gratuito e copertura del 90 per cento del finanziamento, con tetto a 5 milioni). Al termine della proroga per l'operatività dello strumento "Garanzia Italia", viene, peraltro, resa stabile la concessione delle garanzie SACE S.p.A. in favore delle medie imprese, a condizioni di mercato e con una percentuale di copertura dell'80 per cento.

Per quanto concerne il Fondo di garanzia per le PMI, vengono prorogati a giugno 2021 sia il regime straordinario di rilascio delle garanzie (con conseguente rifinanziamento dello strumento per 4,5 miliardi nel periodo 2022-2026, sfruttando la possibilità di articolare la distribuzione temporale delle risorse in base alla valutazione della probabilità di escussione delle garanzie), sia quello della moratoria delle scadenze relative a varie esposizioni debitorie delle micro, piccole e medie imprese (con un'ulteriore iniezione di risorse nella sezione speciale del Fondo per 300 milioni nel 2021).

A seguito dell'entrata in vigore dei decreti emergenziali (in particolare dei decreti n. 18 e n. 23 del 2020), il regime straordinario del Fondo di garanzia per le PMI ne ha progressivamente ampliato l'operatività in misura rilevante rispetto al livello registrato precedentemente alla pandemia (cfr. Grafico 2, Fig. A). In dettaglio, a partire dal mese di maggio, si è assistito ad una forte espansione del numero di operazioni accolte e, conseguentemente, degli importi dei finanziamenti garantiti. A fine ottobre, il numero di domande complessivamente accolte nel 2020 era pari ad oltre 1,2 milioni, cui corrispondevano garanzie concesse per 85 miliardi, a fronte di finanziamenti erogati alle imprese per 97 miliardi. Rispetto a tali operazioni risultavano accantonamenti per 9,3 miliardi con un effetto leva, con riferimento alle garanzie ancora in essere, di 1:11. Nella ripartizione territoriale (cfr. Grafico 2, Fig. B), le richieste di garanzia risultavano prevalentemente concentrate nelle aree settentrionali, in particolare in termini di importi finanziati e garantiti (circa il 58 per cento del totale, essendo il restante 42 per cento ripartito equamente tra regioni centrali e meridionali). Quanto alle dimensioni dei soggetti beneficiari della garanzia (cfr. grafico 2, Fig. C), il numero prevalente di domande accolte è riferibile alle microimprese (82 per cento del totale). Prendendo in considerazione, invece, gli importi garantiti, emerge una distribuzione più omogenea tra imprese micro (33 per cento), piccole (28 per cento), medie (24 per cento) e *mid cap* (15 per cento). Sotto il profilo settoriale (cfr. grafico 2, Fig. D), in termini di numerosità delle domande, le operazioni

¹⁶ Si fa riferimento alla Comunicazione della Commissione europea del 13 ottobre 2020 (2020/C 340I/01) relativa alla "Quarta modifica del quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del Covid-19" con la quale è stata disposta la proroga di tutte le sezioni del quadro temporaneo in materia di aiuti di stato fino al 30 giugno 2021, fatta eccezione per le parti concernenti il supporto alla patrimonializzazione delle imprese, prolungato fino al 30 settembre 2021.

sono prevalentemente riferibili al campo del commercio (41 per cento), mentre in termini di importi garantiti la quota maggiore di operazioni è legata al settore dell'industria (45 per cento), seguito da quello del commercio (35 per cento) e dai servizi (21 per cento).

GRAFICO 2

ANDAMENTO FONDO DI GARANZIA PMI NEL 2020 (PER DESTINATARIO, AREA E SETTORE MERCEOLOGICO)

Fig. A

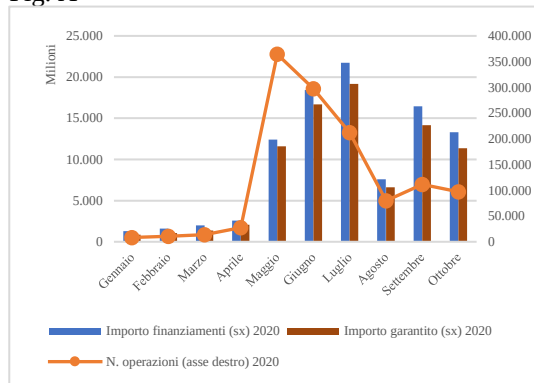


Fig. B

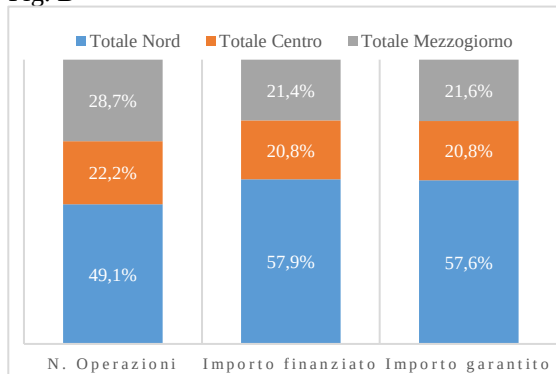


Fig. C

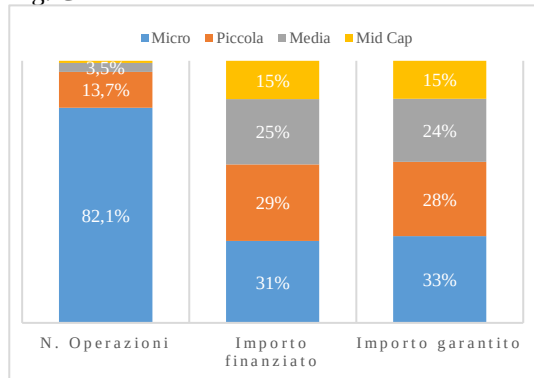
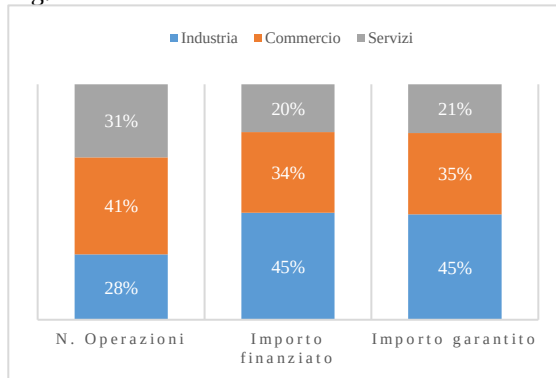


Fig. D



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti da Mediocredito Centrale S.p.A.

Le misure proposte in tema di sostegno alla liquidità appaiono coerenti con l'attuale contesto economico, segnato da nuove restrizioni operative in grado di incidere sulla capacità delle imprese di generare flussi di cassa attivi.

Nel quadro complessivo conseguente alla prima fase epidemica, infatti, gli strumenti di sostegno al credito attraverso le garanzie pubbliche si sono mostrati efficaci nel fronteggiare il crescente fabbisogno di liquidità, favorendo l'erogazione di prestiti da parte delle banche.

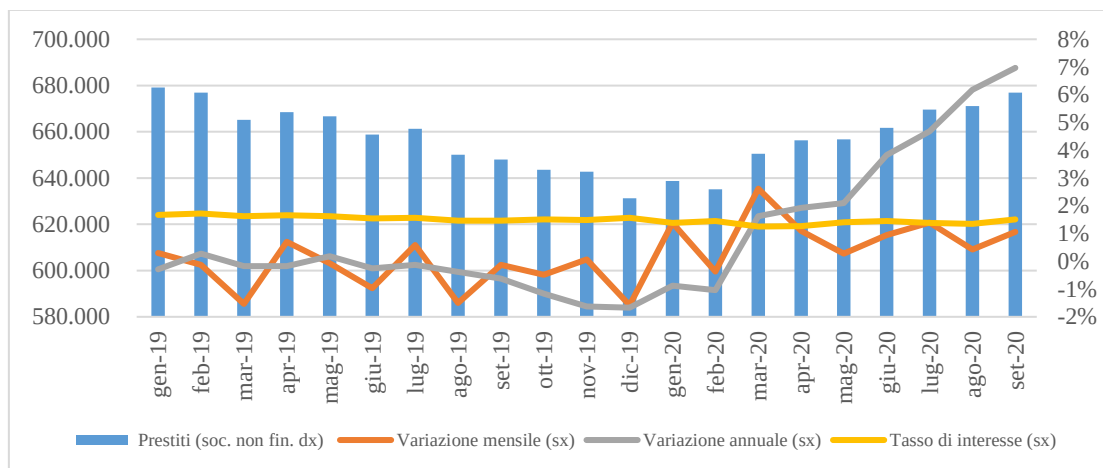
In dettaglio, secondo i dati al 5 novembre 2020, il regime di operatività straordinaria del Fondo di garanzia delle PMI ha consentito di accogliere circa 1,2 milioni di istanze, cui corrispondono finanziamenti per 93 miliardi, per la maggior parte riferibili ad operazioni di importo fino a 30 mila euro con copertura automatica al 100 per cento (79 per cento del totale del numero di domande accolte); a ciò si sommano oltre 83 mila richieste di moratoria, concernenti un volume di finanziamenti pari ad oltre 15 miliardi. Nell'ambito dello strumento "Garanzia Italia", a fine ottobre 2020, i volumi di prestiti garantiti da SACE S.p.a. risultano aver raggiunto i 16,1 miliardi, a fronte di 792 richieste.

È indubbio che questi strumenti, congiuntamente all'impostazione favorevole della politica monetaria europea, abbiano fortemente contribuito al sostegno dei livelli di credito nella fase di emergenza, contenendone al contempo l'onerosità (cfr. grafico 3). Più specificamente, a partire da marzo, i prestiti alle società non finanziarie hanno segnato, su base tendenziale, una costante crescita, fino al picco di settembre

(+6,8 per cento rispetto allo stesso mese del 2019); a ciò si è accompagnata una sostanziale stabilità dei tassi di interesse applicati dalle banche.

GRAFICO 3

PRESTITI A SOCIETÀ NON FINANZIARIE E TASSO DI INTERESSE 2019-2020



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Banca d'Italia. Valori asse sinistro in milioni di euro.

La Corte dei conti, già in occasione della memoria sulla Nota di aggiornamento al DEF, ha sottolineato l'importanza di evitare interruzioni traumatiche dei programmi di sostegno al credito che possano determinare un'accentuazione improvvisa del rischio di liquidità delle imprese, come rilevato anche dalla Banca centrale europea (cfr. Bollettino economico n. 6/2020). Al contempo, l'incremento del livello di indebitamento delle imprese per effetto della forte iniezione di liquidità (salito al 73 per cento del Pil nel secondo trimestre 2020, dal 69 per cento del trimestre precedente¹⁷), impone un attento monitoraggio del *trend* di escussione delle garanzie pubbliche, al fine di preservare gli equilibri di finanza pubblica, nonché dell'andamento del fenomeno dei *non performing loans*, a tutela della qualità degli attivi bancari, anche alla luce dell'entrata in vigore delle nuove regole europee in tema di svalutazione dei crediti deteriorati (c.d. *calendar provisioning*).

Secondo i recenti dati della Banca d'Italia (cfr. Bollettino Economico n. 4/2020), nel secondo trimestre 2020 si è assistito ad una sostanziale stabilità del tasso di deterioramento del credito, quale effetto netto di un miglioramento dell'indicatore del flusso di formazione dei crediti deteriorati relativi alle imprese (passato dal 2,1 all'1,8 per cento) e del peggioramento di quello delle famiglie (da 0,9 a 1 per cento). Inoltre, il livello di incidenza dei crediti deteriorati sul totale dei finanziamenti delle banche italiane significative, nel secondo trimestre, ha continuato a ridursi, giungendo al 6 per cento, su base lorda, e al 3 per cento, al netto delle rettifiche. In prospettiva, è tuttavia ragionevole attendersi un peggioramento delle condizioni di rischio delle esposizioni bancarie. Secondo recenti stime (Banca d'Italia, Nota Covid-19 del 13 novembre 2020), l'effetto delle misure di sostegno alla liquidità avrebbe generato un incremento medio della leva finanziaria delle imprese, quantificato in un intervallo tra 1 e 2 punti percentuali, con picchi nei settori più colpiti (4-6 punti percentuali). Ne deriverebbe un aggravamento della probabilità di *default* delle imprese (che salirebbe a un *range* tra il 3 e il 4,4 per cento, a fronte del livello di 2,4-3,5 nella fase antecedente allo *shock*) e una significativa riclassificazione delle società nelle classi più elevate di rischio.

¹⁷ Cfr. Banca d'Italia, Bollettino Economico n. 4/2020. L'aumento di 4 punti percentuali di Pil riporta il livello del debito complessivo delle imprese sui valori del secondo trimestre 2017; l'avvio della pandemia, in sostanza, ha interrotto il percorso di costante *deleveraging* in atto a partire dalla seconda metà del 2016.

All'obiettivo di rafforzamento patrimoniale delle imprese di medie dimensioni è dedicata l'estensione, di ulteriori sei mesi, del periodo di tempo nel quale le deliberazioni di aumento di capitale attribuiscono alla società beneficiaria un credito d'imposta (elevato al 50 per cento, rispetto alla misura del 30 per cento precedentemente prevista), nonché consentono la sottoscrizione di strumenti finanziari da parte del Fondo Patrimonio PMI, gestito da Invitalia S.p.A. La proroga delle misure di sostegno alla patrimonializzazione, per la quale viene ritenuta adeguata la dotazione finanziaria a legislazione vigente (fatta eccezione per il maggior fabbisogno di cassa di 1 miliardo nel 2021, legato all'eventuale sottoscrizione di strumenti subordinati da parte del Fondo Patrimonio), appare giustificata dall'esigenza di consentire un maggiore lasso temporale per il perfezionamento delle operazioni di aumento di capitale, nonché per dare risposta alle eventuali ulteriori esigenze finanziarie che potranno emergere a causa dei nuovi blocchi alle attività.

36.

L'articolo 37 interviene sulla determinazione del limite di impegno assumibile in materia di garanzie sui finanziamenti a favore di progetti del *green new Deal*.

Si stabilisce, in coerenza con quanto definito nel decreto "Semplificazioni" (art. 64, comma 2, d.l. 76/2020) che assegna a SACE S.p.A. il compito di rilasciare garanzie a sostegno di progetti di investimento mirati a dare attuazione al processo di transizione verso un'economia sostenibile, il limite complessivo massimo agli impegni da essa assumibili per tali garanzie. L'articolo 37 si colloca in continuità con la cornice normativa vigente e ripropone il modello di finanziamento già indicato nella legge di bilancio del 2020 (art. 1, comma 86, legge 160/2019) che prevedeva che "il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad intervenire attraverso la concessione di una o più garanzie, a titolo oneroso, anche in riferimento a un portafoglio collettivo di operazioni e nella misura massima dell'80 per cento, a sostegno di programmi specifici di investimento e operazioni, anche in partenariato pubblico-privato, finalizzati a realizzare progetti economicamente sostenibili" il cui obiettivo sia la decarbonizzazione dell'economia, l'economia circolare, la mitigazione dei rischi sul territorio derivanti dal cambiamento climatico e, in generale, un'alta sostenibilità ambientale.

A tal fine, la legge di bilancio 2020 aveva istituito, nello stato di previsione del MEF, un Fondo dotato di un importo pari a 4.240 milioni di euro per gli anni 2020-2023 (art. 1, comma 85, legge 160/2019).

L'articolo 37 del disegno di legge di bilancio per il 2021 destina ora le risorse già collocate sul Fondo a copertura delle garanzie a sostegno dei progetti destinati a dare attuazione al programma *Green new Deal* nella misura di circa 470 milioni di euro, per un impegno massimo assumibile da SACE S.p.A., pari a 2.500 milioni di euro. Nello specifico l'importo destinato alla copertura di tali garanzie è del 50 per cento circa dello stanziamento disposto per il 2021 e pari a 930 milioni di euro. Si ripropone, pertanto, uno stanziamento e un livello massimo di esposizione dello stesso ammontare di quello previsto per il 2020 (per effetto del combinato disposto dell'art. 64 del d.l. 76/2020 e dell'articolo 1, commi 85 e 86 della legge 169/2019).

Risulta evidente la volontà di riprendere e dare seguito al disegno tracciato dalla scorsa legge di bilancio che inquadrava tale intervento nella più ampia strategia europea di promozione di un programma di investimenti pubblici e privati da effettuarsi nel quadro del nuovo *Green Deal* avviato dalla Commissione europea con una Comunicazione al Parlamento dell'11 dicembre 2019 e rallentato, nel corso del 2020, dalle conseguenze

della pandemia da Covid-19. In tale ambito si annunciava un programma di misure che la Commissione europea avrebbe via via definito, con il coinvolgimento degli Stati membri.

L'art. 64 del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120, nell'individuare i progetti beneficiari della garanzia pubblica concessa da SACE S.p.A., oltre a richiamare espressamente gli interventi indicati nella legge di bilancio 2020 (tenuto conto degli indirizzi che il CIPE può emanare ogni anno), si riferisce anche ai principi delineati nella citata Comunicazione per l'attuazione del *Green Deal* europeo, segnalando, in tal senso, la coerenza degli interventi con il programma comunitario.

In questo quadro, un ulteriore passaggio di rilievo, a completamento del disegno complessivo, è costituito dalla recente delibera del Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE), emanata il 29 settembre 2020, quale "Atto di indirizzo relativo all'anno 2020 per le attività di cui al comma 1, dell'art. 64 del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120" (Delibera n. 55/2020) che detta indicazioni operative per le attività di finanziamento dei progetti.

Nell'allegato, che costituisce parte integrante della delibera, si specifica che tali garanzie possono riguardare, in particolare: a) progetti finalizzati ad agevolare la transizione verso un'economia pulita e circolare e ad integrare cicli produttivi con le tecnologie a basse emissioni per la produzione di beni e servizi sostenibili; b) progetti finalizzati ad accelerare la transizione verso una mobilità sostenibile ed intelligente, con particolare riferimento a interventi volti a favorire l'avvento di mobilità multimodale automatizzata e connessa, idonei a ridurre l'inquinamento e l'entità delle emissioni inquinanti, anche attraverso lo sviluppo di sistemi intelligenti di gestione del traffico, resi possibili dalla digitalizzazione.

La delibera specifica, inoltre, che tali garanzie saranno assunte sulla base dei termini e delle condizioni previsti in una Convenzione - stipulata tra il Ministero dell'economia e delle finanze e SACE S.p.A. e approvata con delibera del CIPE entro il 30 settembre 2020 – che oltre a definire le procedure per il rilascio delle garanzie delle fasi successive al pagamento e al recupero crediti e le modalità operative, ha anche il compito di disciplinare l'attività istruttoria delle operazioni, anche per quanto riguarda la selezione e la valutazione in termini di rispondenza agli obiettivi e l'efficacia degli interventi in relazione agli stessi obiettivi di seguito indicati¹⁸:

- i) transizione verso un'economia pulita e circolare;
- ii) integrazione dei cicli produttivi con tecnologie a basse emissioni per la produzione di beni e servizi sostenibili;
- iii) accelerazione della transizione verso una mobilità sostenibile e intelligente;
- iv) promozione di una mobilità multimodale automatizzata e connessa idonea a ridurre l'inquinamento e l'entità delle emissioni inquinanti;
- v) sviluppo di sistemi intelligenti di gestione del traffico, mediante progetti di digitalizzazione.

Di pregio l'indicazione degli specifici ambiti di attinenza dei progetti suscettibili di beneficiare delle garanzie, riportati in una tabella allegata alla delibera, che espone, con un buon dettaglio, i principali obiettivi da raggiungere in ambito nazionale, nonché i relativi indicatori di risultato.

Si tratta di un primo passo per orientare la progettazione verso aree ben definite e coerenti anche con quanto espresso nelle "Linee guida per la definizione del Piano nazionale di ripresa e resilienza" (PNRR) presentate dall'esecutivo nel settembre scorso.

L'articolazione nelle sei missioni, cui riconnettere specifici *cluster* di progetti – secondo le Linee guida - prevede, in coerenza con gli obiettivi del *Green Deal* europeo, di avviare un ampio programma di investimenti mirati alla decarbonizzazione del settore energetico attraverso il potenziamento delle fonti

¹⁸ Cfr. par. 4, Sez. I, Allegato a CIPE del. n.55/2020.

rinnovabili e dell'efficienza energetica, interventi nel settore dei trasporti, l'adozione di piani urbani per il miglioramento della qualità dell'aria con una estesa opera di riqualificazione e messa in sicurezza del patrimonio immobiliare pubblico e privato. A questi si aggiungeranno interventi mirati alla promozione dell'economia circolare (rifiuti e acqua), riqualificazione del territorio, mitigazione dei rischi idrogeologici e promozione di investimenti per la riconversione delle imprese verso modelli di produzione sostenibile.

Si segnala che già il Programma Nazionale di Riforma (PNR) 2020, presentato dal Governo nel mese di luglio, assegnava un alto impatto alle misure mirate alla sostenibilità ambientale, mostrando come un sostenuto piano di investimenti pubblici, accompagnato da incentivi volti a favorire l'aumento di quelli privati in innovazione tecnologica e tutela dell'ambiente (*Green and Innovation Deal*), avrebbe condotto ad un significativo aumento del Pil, a fronte di una spesa pubblica relativamente contenuta. Le valutazioni del Governo si basavano sull'effetto moltiplicatore, indotto, in parte, dall'efficientamento dei processi produttivi e, in parte, dalla capacità degli incentivi di attrarre risorse private. Il risultato delle simulazioni prevedeva che l'aumento degli investimenti pubblici e privati (spinto dalle misure contenute nella legge di bilancio per il 2020) avrebbe generato una crescita del Pil nel 2026 pari al 2,4 per cento rispetto allo scenario di base, e del 5 per cento nel lungo periodo (dopo quindici anni).

Si auspica, pertanto, anche alla luce delle valutazioni richiamate, che l'individuazione del soggetto istituzionalmente deputato alla selezione e valutazione dei progetti riconducibili al *Green Deal*, la definizione delle procedure per il rilascio delle garanzie, il perimetro e la descrizione degli obiettivi e degli indicatori di risultato, possano ora condurre ad una accelerazione delle attività di predisposizione e di avvio dei progetti più facilmente raccordabili al quadro degli interventi indicato anche nelle richiamate "Linee guida del Piano di ripresa e resilienza".

E' del 13 novembre scorso, del resto, la risoluzione adottata dal Parlamento europeo sul piano di investimenti per un'Europa sostenibile, "Come finanziare il *Green Deal*"¹⁹, in cui vengono indicate, in modo puntuale, ulteriori soluzioni per ampliare gli strumenti finanziari necessari ad aumentare la disponibilità delle risorse da destinare al rispetto, da parte di tutti i Paesi membri, degli obiettivi climatici.

37.

Particolarmente rilevante il complesso degli interventi finalizzati al secondo obiettivo, ossia alla promozione della crescita e della competitività del sistema produttivo; a ciò la manovra destina impieghi di risorse, nel triennio, per circa 25 miliardi, in termini di saldo netto da finanziare, in gran parte consistenti in interventi di spesa (22,6 miliardi) sostanzialmente di parte capitale (21,6 miliardi), e, per una quota minore (2,7 miliardi), in riduzioni di entrate. Una parte importante di tali risorse (circa 20 miliardi su base triennale) viene finanziata attraverso i fondi che perverranno dal programma *Next Generation EU*. Come si è detto, nell'allegato 3 non ne viene rilevata l'incidenza sull'indebitamento netto.

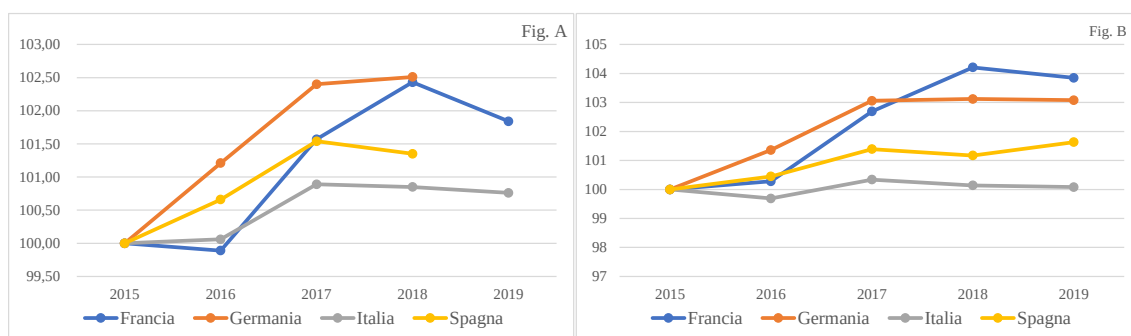
Alle politiche associate a tali risorse è affidato il compito di avviare un percorso di recupero del ritardo accumulato dal nostro Paese in tema di produttività e innovatività. Secondo i dati OCSE, infatti, nel periodo 2015-2019, la produttività dei fattori in Italia è rimasta sostanzialmente ferma, a fronte della crescita segnata dai principali competitor europei (Germania, Francia e Spagna, cfr. grafico 4, fig. A). Ritardi simili rispetto a tali paesi si evidenziano anche sul fronte della produttività del lavoro (cfr. grafico 4, fig. B).

¹⁹ Si tratta del "Piano di investimenti per un'Europa sostenibile – Come finanziare il *Green Deal*" - Risoluzione del Parlamento europeo del 13 novembre 2020 sul piano di investimenti per un'Europa sostenibile (2020/2058(INI)).

A ciò si è accompagnato, nel medesimo arco temporale, un minor progresso nell'accumulo di capitale fisso da parte delle imprese italiane. La quota di Pil destinata agli investimenti da queste ultime, infatti, seppur in costante crescita a partire dal 2013, appare ancora inferiore sia rispetto al dato medio europeo, sia nel confronto con le realtà dei principali stati membri (cfr. grafico 5).

GRAFICO 4

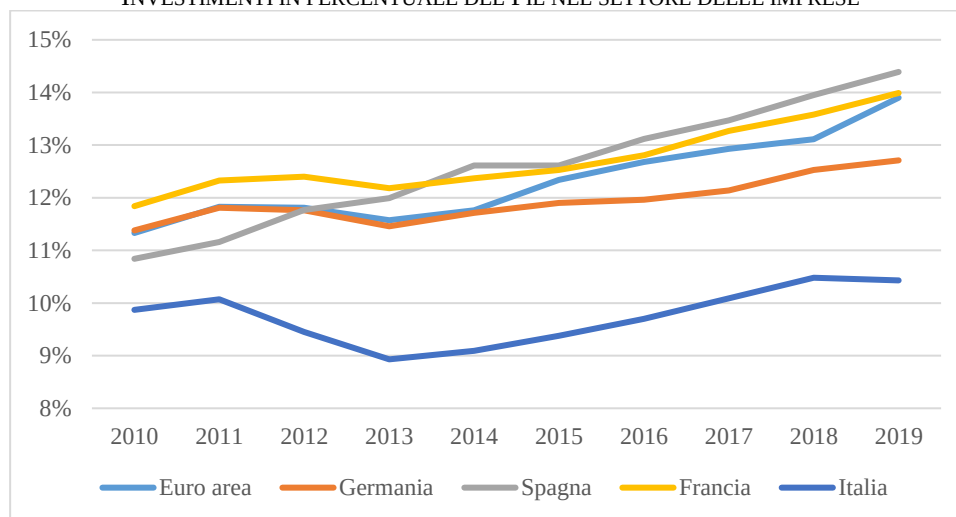
MULTIFACTOR PRODUCTIVITY (FIG. A) E PIL PER ORA LAVORATA (FIG. B)



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati OCSE (2020). *Multifactor productivity e GDP per hour worked indicators.*

GRAFICO 5

INVESTIMENTI IN PERCENTUALE DEL PIL NEL SETTORE DELLE IMPRESE



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Eurostat.

In questo quadro, trovano giustificazione gli interventi della manovra di bilancio tesi a sollecitare gli investimenti delle imprese consistenti, in primo luogo, nella decisione di utilizzare i fondi europei per prorogare gli istituti previsti nel piano Transizione 4.0, potenziandone la portata (art. 185). In dettaglio, vengono stabilizzati, seppur solamente su base biennale, i crediti di imposta relativi agli investimenti, alle attività di ricerca, sviluppo e innovazione, nonché quelli legati alla formazione del personale dipendente per l'acquisizione o il consolidamento delle competenze nelle tecnologie rilevanti per la trasformazione tecnologica e digitale (Formazione 4.0).

Con specifico riferimento alle agevolazioni per gli investimenti in beni strumentali, sia quelli ordinari sia quelli funzionali alla transizione digitale, limitatamente all'anno 2021, viene ampliata l'intensità del beneficio fiscale, elevando la percentuale del credito

riconoscibile²⁰, e, per i beni strumentali ordinari, introducendo la possibilità – riservata alle realtà di minori dimensioni (con volumi di ricavi inferiori a 5 milioni) - di utilizzare il credito in compensazione in un'unica quota annuale.

Per i beni funzionali alla trasformazione digitale, ferma restando l'impostazione maggiormente favorevole alle piccole e medie imprese, viene disposto l'innalzamento del limite massimo agli investimenti agevolabili, portandolo da 10 a 20 milioni ed estendendo, così, la misura anche alle realtà di maggiori dimensioni. Trova altresì conferma la previsione di una comunicazione al Ministero dello sviluppo economico, da parte dei soggetti che intendono avvalersi della misura, per finalità di monitoraggio della stessa. Tale previsione, già contemplata nella precedente legge di bilancio per il 2020, rimane subordinata all'adozione di uno specifico provvedimento direttoriale, allo stato non ancora emanato. Al riguardo, appare utile rimarcare l'esigenza di dare tempestiva attuazione alla previsione normativa, rendendo la comunicazione un adempimento obbligatorio ai fini del beneficio fiscale e favorendo, così, l'acquisizione di utili elementi sull'andamento della misura.

Sono oggetto di potenziamento, come sopra precisato, anche gli interventi di sostegno alle attività di ricerca, sviluppo e innovazione, nonché quelli legati alla formazione 4.0. Nel primo caso, attraverso un incremento della percentuale del credito d'imposta riconosciuto e del tetto massimo dell'investimento agevolato; nel secondo caso, estendendo la tipologia dei costi ammissibili.

Il supporto ai progetti di ricerca, sviluppo e innovazione, in particolare a quelli di maggiori dimensione e più elevata complessità, passa anche attraverso il rifinanziamento dello strumento degli Accordi per l'innovazione, per 100 milioni annui nel periodo 2025-2035, elevando la capacità di soddisfazione delle istanze presentate e il potenziale impatto delle stesse in termini tecnologici, occupazionali e ambientali.

Gli Accordi per l'innovazione sono strumenti operanti su base negoziale, ex d.m. del 24 maggio 2017, volti a sostenere interventi di rilevante impatto tecnologico, di medio-grande dimensione, in grado di incidere sulla competitività di specifici ambiti territoriali o settoriali, favorendo l'adozione di innovazioni dei processi produttivi o dei prodotti derivanti dallo sviluppo delle tecnologie individuate dal Programma Horizon 2020, anche al fine di salvaguardare i livelli occupazionali e accrescere la presenza delle imprese estere nel territorio nazionale. A valere su tale misura, nel corso del 2019, sono stati finalizzati 35 progetti, per un totale di investimenti in ricerca e sviluppo pari a circa 387,9 milioni; le agevolazioni messe a disposizione dal Ministero e dalle altre amministrazioni coinvolte nei singoli Accordi sono state pari a circa 111,70 milioni. L'intervento del Ministero è stato pari a 89,4 milioni in termini di contributo alla spesa e di 8,5 milioni sotto forma di finanziamento agevolato. Le risorse di provenienza regionale sono state pari a circa 13,79 milioni ed hanno maggiormente interessato la Lombardia e l'Emilia-Romagna (rispettivamente, 42 e 24,4 per cento del totale).

38.

Sempre nel contesto delle misure che dovranno trovare copertura all'interno del Piano *Next Generation EU*, nel triennio 2021-2023, sono destinate risorse per 250 milioni annui (eventualmente elevabili in ragione di ulteriori disponibilità) al sostegno degli investimenti in macchinari e attrezzature produttive ad alto contenuto tecnologico e impatto occupazionale (art. 186). Il nuovo strumento, affidato in gestione a Invitalia S.p.A., opererà attraverso la concessione di contributi agli investimenti, nella misura del 40 per cento dell'importo complessivo (cumulabile con altre forme di agevolazione, nel limite massimo del 50 per cento di ciascun investimento), da erogarsi sulla base degli stati di avanzamento e di specifiche rendicontazioni. Al fine di evitare il rischio di un'eccessiva concentrazione territoriale delle risorse, potrebbe essere valutata l'opportunità di integrare il criterio di accoglimento delle domande, allo stato fondato

²⁰ Si prevede altresì una maggiorazione dell'incentivo per l'acquisto di strumenti o beni tecnologici destinati alla realizzazione di forme di lavoro agile.

sul mero ordine cronologico di ricezione delle stesse, per tener conto anche degli effetti prodotti, in termini di distribuzione dei contributi tra le aree del paese.

La spinta agli investimenti riposa ulteriormente sulla facilitazione dell'accesso al credito, attraverso la misura c.d. "Nuova Sabatini", per la quale viene proposta l'estensione del meccanismo di erogazione in unica soluzione del contributo a tutte le domande, indipendentemente dalle dimensioni del finanziamento richiesto (opzione attualmente ammessa solamente per le operazioni fino a 200 mila euro). La modifica (art. 16) risponde ad una logica, da un lato, di semplificazione procedurale dello strumento agevolativo; dall'altro lato, di ulteriore supporto alla liquidità delle PMI beneficiarie. La novella determina un onere di 370 milioni nel 2021, legato alla concentrazione del profilo temporale di erogazione del contributo ministeriale.

Fin dal suo avvio nel 2014, lo strumento agevolativo "Nuova Sabatini" ha mostrato apprezzamento da parte delle imprese. Secondo i dati aggiornati a fine ottobre 2020 del Ministero dello sviluppo economico, dall'iniziale apertura dello sportello (31 marzo 2014) sono state presentate oltre 93 mila domande a fronte delle quali le banche/intermediari finanziari hanno concesso quasi 20 miliardi di finanziamenti, con un investimento medio da parte delle imprese di circa 212 mila euro. Il contributo ministeriale impegnato a fronte dei finanziamenti bancari è stato complessivamente pari a 1,6 miliardi. A partire dal 2017 ha peraltro assunto particolare rilievo la componente dello strumento agevolativo relativa ai beni 4.0, in relazione ai quali sono stati deliberati finanziamenti per oltre 6 miliardi e contributi in conto impianti per 0,6 miliardi. Sotto il profilo della distribuzione territoriale, l'utilizzo del contributo si è mostrato, nell'intero 2014-2020, particolarmente concentrato nelle aree settentrionali, quali la Lombardia (27,3 per cento), il Veneto (20,8 per cento), l'Emilia-Romagna (13 per cento) e il Piemonte (10,5 per cento). Quanto al profilo settoriale, nel medesimo lasso temporale, la quota principale del contributo è stata assorbita dalle attività manifatturiere (59 per cento), con incidenze più contenute nel campo edilizio (6,3 per cento), del commercio all'ingrosso (5,9 per cento) e dell'agricoltura (5,6 per cento).

39.

La legge di bilancio persegue l'obiettivo di elevare i livelli di produttività e competitività del sistema economico anche attraverso il canale della crescita dimensionale delle imprese. La forte presenza di piccole realtà nel tessuto produttivo italiano, infatti, è giudicato un fattore di freno al dinamismo e agli investimenti in innovazione. A tal fine, la legge di bilancio (art. 39) si muove nella direzione di incentivare fiscalmente le operazioni di aggregazione aziendale, consentendo la trasformazione in crediti di imposta di una quota di attività per imposte anticipate riferite a perdite fiscali ed eccedenze ACE.

Vengono poi disposti interventi caratterizzati da profili di maggiore selettività settoriale, incidenti in particolare: *i)* sul campo edilizio (artt. 12 e 13), attraverso la proroga annuale di plurime forme di detrazione fiscale (quali gli interventi di riqualificazione energetica e quelli di sistemazione a verde di aree private); *ii)* su quello dell'aeronautica, della chimica verde, della componentistica per la mobilità elettrica e per la produzione dell'energia da fonti rinnovabili (art. 19), attraverso la costituzione di un fondo con una dotazione finanziaria complessiva, nel triennio 2021-2023, di 160 milioni; *iii)* su quello dell'imprenditoria femminile (art. 17) e delle imprese creative (art. 18), a mezzo dell'istituzione di due specifici fondi di 20 milioni annui ciascuno, nel 2021 e 2022; *iv)* su quello turistico, attraverso lo strumento agevolativo dei contratti di sviluppo (art. 15), procedendo alla riduzione delle soglie monetarie di accesso per gli interventi in favore degli operatori di settore e rifinanziando la misura per 100 milioni nel 2021 e 30 milioni del 2022.

Tali somme vanno ad integrare il rifinanziamento dello strumento dei contratti di sviluppo già operato dalla legge di bilancio per il 2020 (articolo 1, comma 231, della legge n. 160/2019) e dal decreto cd. “Cura Italia” (articolo 80 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27) per complessivi 600 milioni, risultati insufficienti a fronteggiare le richieste di agevolazione attualmente in attesa di risposta. Si è resa quindi necessaria un’ulteriore integrazione degli stanziamenti, per 500 milioni, ad opera del decreto “Agosto” (articolo 60 del d.l. n. 104 del 2020).

40.

Il quadro degli interventi tesi a favorire la crescita trova completamento con le misure di sostegno all’internazionalizzazione delle imprese, alla luce della progressiva ripresa degli scambi commerciali. In tale ambito, la manovra (art. 210) opera attraverso il rifinanziamento o la proroga di istituti già in vigore, che finora si sono mostrati efficaci nell’agevolare l’accesso ai mercati esteri da parte delle imprese italiane.

In dettaglio, viene fortemente potenziata la dotazione finanziaria del fondo rotativo di cui alla legge 394/1981 gestito da Simest S.p.A. e destinato alla concessione di finanziamenti a tasso agevolato alle imprese esportatrici, con nuove risorse per 1,1 miliardi nel 2021 e 140 milioni annui nel 2022-2023. Si dispone altresì il rifinanziamento del Fondo per la promozione integrata, attraverso l’assegnazione di risorse per 585 milioni, a valere sulla linea di intervento consistente nella concessione di cofinanziamenti a fondo perduto. Viene, infine, integrato lo stanziamento della misura finalizzata alla promozione dei marchi collettivi e di certificazione all’estero (prevista dai commi da 12 a 15 dell’articolo 32 del decreto n. 34/2019), utilizzando le risorse liberate per effetto dell’abrogazione dell’agevolazione prevista per il contrasto all’*italian sounding* (2,5 milioni).

Il complesso degli interventi previsti nella manovra risulta in linea con l’obiettivo di creare un contesto di riferimento che agevoli le scelte di investimento delle imprese; al riguardo, muove nella giusta direzione, più volte segnalata dalla Corte dei conti, la decisione di procedere ad una stabilizzazione, su base pluriennale, degli incentivi fiscali rientranti nel piano Transizione 4.0, accompagnata dalla previsione di una maggiorazione dell’intensità del beneficio per gli investimenti effettuati nel 2021. In questo modo trovano equilibrata contemperazione l’esigenza di consentire alle imprese un orizzonte temporale più ampio per la programmazione degli investimenti, con quella di concentrare lo stimolo alla domanda aggregata nel 2021, per accelerare la ripresa economica e raggiungere l’obiettivo di crescita fissato per tale annualità.

La Corte sottolinea positivamente il rinnovato impulso al tema centrale degli investimenti, in particolare di quelli funzionali alla trasformazione digitale attraverso il rafforzamento degli incentivi fiscali, cui viene destinata una quota rilevante delle risorse di fonte europea. Tali investimenti, infatti, congiuntamente alle attività di ricerca e sviluppo e a quelle innovative, sono potenzialmente più efficaci nell’imprimere maggiore dinamismo e competitività nel tessuto produttivo, come già testimoniato nell’esperienza attuativa del precedente piano nazionale Industria 4.0.

Il sistema dei crediti d’imposta per gli investimenti previsto nel piano Transizione 4.0, ha sostituito le precedenti misure agevolative, basate sulla maggiorazione delle quote di ammortamento fiscalmente deducibili sui beni strumentali (il c.d. super-ammortamento e il c.d. iper-ammortamento). Tali misure avevano prodotto effetti positivi sulle scelte di investimento delle imprese; in particolare, nel periodo 2015-2019, gli investimenti fissi lordi in attrezzature e macchinari hanno segnato una crescita media annua, su base reale, di circa il 4 per cento. Secondo stime previsionali dell’ISTAT (cfr. Rapporto sulla competitività dei settori produttivi – Edizione 2018) dalle misure a favore degli ammortamenti deriverebbe un incremento di spesa in macchine e attrezzature pari a 0,1 punti percentuali nel biennio 2018-2019.

Per quanto concerne più specificamente l’incentivo dell’iper-ammortamento legato alle tecnologie digitali, secondo recenti stime (cfr. Centro studi Confindustria e del Ministero dell’economia e delle finanze), ottenute attraverso l’analisi delle dichiarazioni dei redditi del 2017 e 2018, l’agevolazione avrebbe

interessato investimenti in beni strumentali alla trasformazione digitale per circa 10,2 miliardi e 15,2 miliardi, rispettivamente, nel 2017 e 2018. Sotto il profilo della distribuzione soggettiva e territoriale, l'utilizzo dell'incentivo risulta concentrato prevalentemente presso le piccole e medie imprese e nelle aree del centro-nord, mentre, con riferimento alla ripartizione settoriale, gli investimenti risultano concentrati, per oltre l'80 per cento, nell'industria manifatturiera.

Gli investimenti in tecnologie innovative, secondo le medesime stime, hanno prodotto effetti positivi anche in termini occupazionali; infatti, la crescita del numero di occupati dalle imprese beneficiarie dell'iper-ammortamento è stimata, nel periodo gennaio 2017 – marzo 2019, in circa l'11,3 per cento, a fronte del 4,4 per cento fatto registrare da operatori economici con caratteristiche simili, ma che non hanno effettuato investimenti tecnologici agevolati. Il beneficio occupazionale, peraltro, è stimato con maggiore intensità nelle aree meridionali; per quanto concerne i profili professionali, l'incremento ha investito in particolare la mano d'opera specializzata.

Più limitato, ma comunque osservabile, l'impatto stimato dell'agevolazione del super-ammortamento. Secondo le risultanze di un esercizio effettuato dal Ministero dell'economia e delle finanze, attraverso un modello di equilibrio dinamico parziale, basato sulla relazione tra investimenti e costo d'uso del capitale, comunicate in sede di parificazione del Rendiconto generale dello Stato per il 2019, l'effetto del super-ammortamento, stimato come variazione prodotta nell'aliquota marginale limitatamente al 2016, deve ritenersi positivo e significativo, in grado di determinare nel lungo periodo un incremento del tasso di investimento pari allo 0,02 per cento.

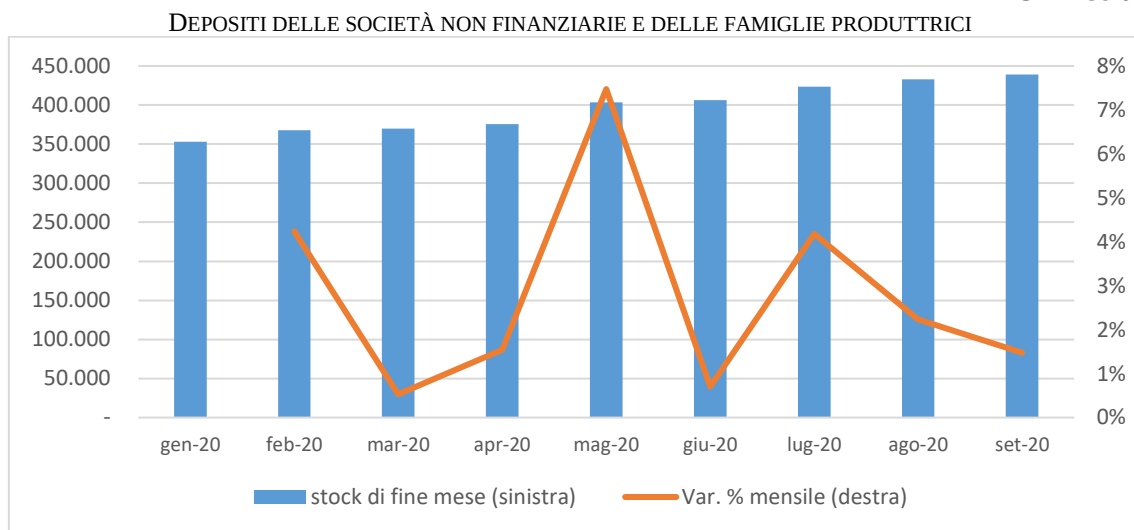
Occorre, tuttavia, precisare come la scelta di adottare uno schema di incentivazione sostanzialmente omogeneo, seppur caratterizzato da una maggiore intensità del beneficio fiscale riservato agli investimenti di piccolo-medio taglio, rischia di non tenere in adeguata considerazione la profonda eterogeneità che caratterizza il posizionamento delle imprese italiane nel percorso che porta alla maturità digitale. Se, da un lato, la leva finanziaria legata allo strumento del credito d'imposta può rappresentare un utile incentivo ad ulteriori investimenti per quelle realtà che già hanno acquisito un livello di maturità digitale, al fine di proseguire nell'integrazione delle nuove tecnologie nei propri processi produttivi; dall'altro lato, per le imprese che sono ancora in una fase iniziale del percorso di transizione, potrebbe essere necessario accompagnare le agevolazioni fiscali, in grado di ridurre l'onere associato agli investimenti, con azioni di sensibilizzazione e accompagnamento delle micro, piccole e medie imprese, secondo il modello delineato in Francia (cfr. Appendice 1).

Si osserva, sul punto, come il raggiungimento dell'obiettivo programmatico di accelerazione dell'accumulo di capitale fisso non potrà riposare esclusivamente sul sistema delle agevolazioni fiscali. A tal fine, non si potrà prescindere dalla definizione di un contesto di riferimento complessivamente favorevole alla dinamica degli investimenti che tocchi anche altri fattori determinanti, quali le condizioni della domanda, la presenza di un'adeguata dotazione infrastrutturale, non solo fisica ma anche tecnologica e di comunicazione, la capacità amministrativa del settore pubblico, lo sviluppo di capitale umano con competenze in linea con le richieste del mercato del lavoro, i tempi della giustizia civile, l'efficace protezione della proprietà intellettuale, nonché la disponibilità di fonti di finanziamento, anche alternative al classico canale bancario o del mercato borsistico, che possano agevolare l'incontro tra risparmio privato e imprese (si pensi, a titolo di esempio, alla misura del piano di rilancio francese che prevede l'istituzione di fondi di investimento coperti da garanzia pubblica e destinati a orientare il risparmio di lungo termine verso le imprese di minori dimensioni, cfr. Appendice 1). Il completamento delle riforme strutturali in grado di incidere su tutti questi snodi potrà contribuire, come più volte sottolineato dalla Commissione nelle raccomandazioni all'Italia, a rimuovere gli elementi di incertezza che condizionano le

scelte strategiche degli attori del settore economico e a orientare le imprese ad indirizzare la liquidità progressivamente accumulata presso le banche verso investimenti produttivi.

Dall'avvio della pandemia, i depositi delle società non finanziarie e delle famiglie produttrici in Italia sono costantemente cresciuti (cfr. grafico 6). Secondo i dati della Banca d'Italia, a settembre 2020 tale aggregato ha raggiunto il picco di 439 miliardi (+1,5 per cento rispetto al mese precedente). Con riferimento al dato delle sole società non finanziarie, il livello dei depositi di fine settembre (365 miliardi) è superiore del 22,7 per cento rispetto a quello registrato nello stesso mese del 2019.

GRAFICO 6



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Banca d'Italia. Valori asse sinistro in milioni di euro.

41.

Un articolato insieme di disposizioni affronta il tema della crescita sotto il profilo del perseguimento dell'obiettivo di riequilibrio territoriale e di recupero delle aree in maggiore difficoltà. Sono a tale scopo allocate risorse di bilancio, su base triennale, pari a circa 15,7 miliardi, in termini di indebitamento netto, riconducibili a maggiori spese di parte capitale (5,8 miliardi, integralmente coperte tramite l'utilizzo del Fondo sviluppo e coesione) e minori entrate (9,9 miliardi, prevalentemente dovute alla misura di decontribuzione per le aree del sud).

In primis, possono ascrivere in tale perimetro le previsioni legate all'utilizzo dei fondi strutturali europei. Al riguardo, nella legge di bilancio vengono fissati i criteri di ripartizione del cofinanziamento nazionale pubblico del prossimo ciclo di programmazione dei fondi europei (2021-2027), stabilendo il contributo statale, a valere sul fondo di rotazione di cui alla l. n. 183/1987, nella misura massima del 70 per cento, con la restante quota a carico dei bilanci delle regioni, delle province autonome o degli altri organismi pubblici partecipanti ai programmi. Con il medesimo fondo di rotazione sono altresì finanziabili ulteriori interventi complementari inseriti nell'ambito della programmazione strategica definita con l'Accordo di partenariato 2021/2027. Al fine di garantire un'efficace attuazione delle politiche di coesione, nonché per assicurarne un tempestivo monitoraggio, viene delegato al Ministero dell'economia e delle finanze lo sviluppo di un apposito sistema informatico di supporto a tutte le fasi di gestione degli interventi.

Nella medesima prospettiva di elevazione degli standard di efficienza nell'implementazione dei fondi europei si pone la disposizione che autorizza un

contingente di assunzioni a tempo determinato (nel limite delle 2800 unità, per una spesa di 126 milioni nel triennio 2021-2022, a carico delle disponibilità dei programmi operativi già in essere). Al riguardo, sarà importante garantire che le procedure di reclutamento assicurino, oltre alla tempestività, la coerenza tra risorse umane selezionate e le professionalità necessarie per la gestione dell'intero ciclo dell'investimento realizzato con i fondi della coesione (dalla sua programmazione fino alla realizzazione, rendicontazione e valutazione).

Le misure si muovono nella direzione di evitare ritardi nell'implementazione effettiva dei progetti a valere sui fondi europei, esigenza più volte sottolineata da questa Corte con riferimento ai precedenti cicli di programmazione settennale (si veda da ultimo Corte dei conti, Sezione di controllo per gli affari comunitari ed internazionali, deliberazione n. 6 del 2019). Attesa la rilevante dote di risorse di provenienza europea nel prossimo *Multiannual financial framework*, sarà quanto mai essenziale disporre di procedure efficienti per la selezione dei progetti da finanziare, rafforzando le capacità tecniche di programmazione e realizzazione degli stessi da parte delle autorità competenti.

Secondo i dati al 31 agosto 2020, pubblicati dal Ministero dell'economia e delle finanze (Monitoraggio politiche di coesione – Programmazione 2014-2020), lo stato di attuazione delle risorse complessivamente programmate nell'ambito dei Fondi SIE risulta pari al 61,3 per cento, in termini di impegni, e al 40,1 per cento, in termini di pagamenti.

Viene inoltre incrementata di 50 miliardi (da ripartirsi nell'arco temporale 2021-2030) la dotazione del Fondo per lo sviluppo e la coesione, nell'ambito del Piano Sud 2030, mantenendo ferma la chiave di ripartizione delle risorse nella misura dell'80 per cento per interventi nelle aree meridionali e la restante parte per quelle centrali e settentrionali. Ulteriori misure miranti al riequilibrio territoriale consistono: i) nell'estensione, fino al 2029 e con un'intensità a scalare, della misura di decontribuzione per il Sud (art. 27), avviata con il d.l. n. 104/2020; ii) nella proroga (art. 28), fino al 2022, del credito d'imposta per gli investimenti nel Mezzogiorno (con un onere di 1.053 milioni, quantificati in base al trend di maturazione del credito nel 2019); iii) nel rinnovo, per gli anni 2021 e 2022, delle maggiorazioni delle aliquote del credito di imposta per investimenti in attività di ricerca e sviluppo a favore delle imprese localizzate nelle regioni del mezzogiorno (art. 32); iv) nella previsione di iniziative per la costituzione di ecosistemi per l'innovazione nel Mezzogiorno (art. 33), nonché in favore dei Comuni a rischio di spopolamento (art. 34).

Con finalità di recupero delle zone in difficoltà, si dispone la creazione di un fondo per il finanziamento, anche in partenariato con soggetti privati, di interventi di rigenerazione, riqualificazione e dotazione infrastrutturale di aree dismesse e di beni pubblici in disuso (con una dotazione di 255 milioni nel triennio, cfr. art. 24), nonché il rifinanziamento del Fondo per la crescita sostenibile per gli interventi di riqualificazione delle aree di crisi industriale complesse (150 milioni nel 2021 e 110 nel 2022, oltre a 20 milioni annui fino al 2026, cfr. art. 14).

Il meccanismo di sostegno alle aree industriali in crisi è delineato dalla legge n. 181/1989 ed è stato riformato dall'art. 27 del d.l. n. 83/2012. Esso consiste essenzialmente nella predisposizione di progetti di riconversione e riqualificazione industriale nelle aree – soggette a recessione economica e crisi occupazionale - dichiarate dal Ministero dello sviluppo economico di crisi complessa o non complessa. Per l'approvazione dei progetti, si prevede lo strumento degli accordi di programma i quali disciplinano gli interventi agevolativi per investimenti produttivi nelle aree di crisi. Si tratta di contributi in conto capitale a fondo perduto e finanziamenti a tasso agevolato. Il soggetto gestore della misura è l'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A. Al riguardo, nel 2019 sono

state ammesse alle agevolazioni 24 iniziative, con concessioni pari a circa 90,4 milioni, di cui 24,2 per contributi a fondo perduto e 66,2 per finanziamento agevolato. Dalle richiamate iniziative è atteso un incremento occupazionale di circa 398 unità.

Le misure di revisione e razionalizzazione della spesa e di gestione del patrimonio

42.

Contrariamente a quanto avvenuto fino allo scorso anno, il disegno di legge di bilancio 2021-2023 dedica poco spazio alle iniziative di risparmio e razionalizzazione della spesa pubblica. L'art. 157, intitolato "revisione della spesa per Stato, regioni ed enti locali", prevede, infatti, una riduzione delle dotazioni di competenza e di cassa dei Ministeri per un ammontare di oltre 350 milioni, ma solo a decorrere dal 2023 e senza alcuna specifica previsione di nuove iniziative volte a ridurre la spesa.

La relazione illustrativa e la relazione tecnica chiariscono, peraltro, che i risparmi di spesa, più che dalla razionalizzazione degli acquisti, dovranno conseguire alla attuazione di processi di riorganizzazione dei servizi, che potranno essere in particolare favoriti da una più ampia digitalizzazione e dal potenziamento del lavoro agile, come esplicitamente richiamato per regioni ed enti locali, chiamati ad assicurare, dal 2023 al 2025, un contributo annuale per la finanza pubblica pari a 200 milioni per le regioni e le province autonome, a 100 milioni per i comuni e a 50 milioni per province e città metropolitane. Il quadro della situazione è, dunque, profondamente mutato per effetto della pandemia in atto. Almeno fino a tutto il 2022 si punterà essenzialmente su investimenti e politiche di rilancio e di sostegno all'economia, mentre i risparmi deriveranno proprio dalle opportunità di riorganizzazione del lavoro e dei servizi che l'emergenza sanitaria ha fatto emergere. E', infatti, evidente che il lavoro a distanza offre un'irripetibile occasione per ridurre drasticamente le spese di funzionamento (fitti, utenze, manutenzioni e quant'altro) connesse alla necessità della presenza fisica negli uffici.

Sarebbe, tuttavia, necessario disporre quanto prima possibile di una più puntuale analisi degli effetti che tale mutamento organizzativo, che sembra destinato a divenire strutturale, potrà provocare. Se, da un lato, si avranno effetti positivi sulle finanze pubbliche, che è necessario vengano quanto prima quantificati, dall'altro ditte, proprietari di immobili, fornitori ed esercenti che offrono i loro servizi alla pubblica amministrazione subiranno prevedibili contraccolpi, con una riduzione dei volumi di affari e la conseguente necessità di ristrutturazione e di rimodulazione delle attività, anche dal lato dell'offerta.

È da considerare, d'altra parte, che la NaDEF 2020 ha sottolineato come i risparmi derivanti da un'efficiente gestione della spesa e gli introiti connessi ad iniziative di valorizzazione degli immobili debbano concorrere a riequilibrare le maggiori spese imposte dall'emergenza sanitaria ed economica. I meccanismi di risparmio messi in atto negli ultimi 15 anni e, in particolare, il Programma di razionalizzazione degli acquisti continuano, infatti, ad operare tanto che, secondo quanto è possibile rilevare dal sito della Consip, il valore degli acquisti effettuati tramite gli strumenti del Programma, alla data del 30 settembre 2020, risulta pari a 10,5 miliardi di euro, con un incremento del 10,7

per cento rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente²¹, mentre le iniziative di valorizzazione e dismissione del patrimonio immobiliare dovrebbero comportare introiti per circa 1,1 miliardi nel 2021, 730 milioni nel 2022 e 680 milioni nel 2023. Si tratta, tuttavia, di previsioni che potranno essere profondamente modificate, sia in senso negativo sia in senso positivo (c.d. effetto di rilancio), in relazione all'andamento della pandemia.

I rinnovi contrattuali e gli aumenti del personale non contrattualizzato

43.

Il Titolo XVI del disegno di legge di bilancio 2021 è dedicato alla Pubblica Amministrazione e al lavoro pubblico (artt. da 158 a 183), le cui norme, in termini di saldo netto da finanziare, assorbono risorse pari a 989,5 milioni, mentre sull'indebitamento netto l'impatto risulta di 584 milioni.

Un primo gruppo di norme (da 158 a 162) riguarda la previsione di assunzioni di personale in alcune amministrazioni pubbliche, attraverso le risorse messe a disposizione da un Fondo istituito nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, con una dotazione pari a 36 milioni di euro nel 2021 (di cui 17,5 relativi agli effetti riflessi), 166,5 milioni nel 2022 e 297,8 nel 2023, per arrivare a 315,4 milioni a decorrere dal 2033. Le risorse del fondo sono dedicate alle assunzioni di personale a tempo indeterminato, in aggiunta alle facoltà assunzionali previste a legislazione vigente.

La disciplina del turn over ha subito nel tempo misure di contenimento coerenti con il quadro di limitazione del costo del lavoro realizzato per altri versanti a partire dal 2008²². La legge di stabilità per il 2016, ha imposto un rallentamento al percorso del reintegro integrale, ripartendo le percentuali in quote del 25 per cento per anno dal 2016 al 2018 e ammettendo il 100 per cento del reintegro solo nel 2019 (art. 1, comma 227 della legge 208/2015). Il reintegro integrale è stato poi confermato dall'art. 3, comma 1 della legge n. 56/2019, cd. legge Concretezza.

A valere sulle risorse del Fondo vengono autorizzate le assunzioni di personale (art. 159) nei seguenti Ministeri: Giustizia, Politiche agricole alimentari e forestali, Interno, Salute, Economia e finanze e Lavoro e politiche sociali.

In particolare, nel Ministero della giustizia (commi 1, 2, 5 e 8) si prevede l'assunzione di magistrati ordinari vincitori di concorso già banditi, di personale amministrativo negli uffici giudiziari, nel Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria e in quello per la giustizia minorile, per una spesa totale pari a circa 129 milioni nel 2021. Il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali (comma 11) è autorizzato ad assumere nel 2021 un contingente di 140 unità di personale amministrativo, per una spesa di circa 1 milione di euro. Per far fronte alle accresciute attività nel settore della depenalizzazione, nel 2021 il Ministero dell'interno (comma 18) può bandire concorsi per 250 unità di personale, corrispondenti ad una spesa di 778 mila euro. Nel Ministero della salute (comma 20) sono autorizzate nel 2021 le assunzioni di 45 dirigenti di livello non generale (tra cui medici, veterinari, psicologi ecc.) e 135 unità di personale non dirigenziale con professionalità anche tecniche, con un onere pari a 3,3 milioni di euro. Per

²¹ Per un raffronto circa i possibili risparmi conseguiti attraverso il Programma di razionalizzazione, si rammenta che, secondo quanto rilevato in sede di relazione sul rendiconto generale dello Stato per il 2019, in tutto lo scorso anno sono stati complessivamente effettuati acquisti attraverso gli strumenti Consip per oltre 13,5 miliardi, ai quali corrispondevano circa 3,3 miliardi di risparmio indiretto e 811 milioni di risparmio diretto.

²² Per le Amministrazioni dello Stato, i limiti assunzionali, inizialmente previsti dall'art. 66 del d.l. n. 112 del 2008, sono stati modificati dalla legge n. 147 del 2013 (legge di stabilità per il 2014) e, successivamente, dal d.l. n. 90 del 2014 (art. 3, comma 1), convertito nella legge n. 114 dell'11 agosto 2014.

il Ministero dell'economia e delle finanze è prevista nel 2021: l'assunzione di 550 unità di personale amministrativo (comma 22), di cui 450 da destinare al rafforzamento delle Ragionerie territoriali dello Stato; l'assunzione di 20 unità complessive (comma 24) per il triennio 2021-2023 ai fini dell'attuazione del programma *Next Generation UE*, per una spesa complessiva di 6,1 milioni.

Il Ministero del lavoro è autorizzato ad assumere nel 2021 28 unità di personale (comma 37), di cui una di livello dirigenziale, per una spesa pari a 292mila euro. Sulle risorse del fondo gravano, infine, le assunzioni di 750 unità del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco (comma 15), da attuarsi non prima del 1° ottobre 2021, con un onere pari a 2,6 milioni e quelle relative all'incremento delle dotazioni organiche delle Istituzioni statali di alta formazione artistica, musicale e coreutica (comma 26), per una spesa pari a 12 milioni di euro.

Per lo svolgimento delle procedure concorsuali delle predette assunzioni vengono stanziati nel 2021 complessivi 3,1 milioni di euro (commi 3, 6, 9 e 13), mentre per le spese di funzionamento (compresi mense e buoni pasto) relative alle assunzioni del Corpo dei Vigili del fuoco la spesa risulta pari, nel 2021, a 75.000 euro (comma 17).

Viene, infine, istituito un fondo (comma 30) nello stato di previsione del Ministero dell'università e della ricerca, con una dotazione di 25 milioni nel 2021, con la finalità di finanziare nuove posizioni (accompagnatore di pianoforte, di clavicembalo e tecnico di laboratorio) nella dotazione organica delle istituzioni AFAM.

I commi da 33 a 36 dell'art. 159 prevedono un nuovo regime assunzionale per l'Agenzia spaziale italiana, per poter procedere ad assunzioni di personale con oneri a carico del proprio bilancio.

Le amministrazioni dovranno comunicare alla PCM e al MEF le unità di personale effettivamente assunte, anche ai fini del riparto del fondo dell'art. 158.

Le disposizioni degli articoli da 160 a 162 disciplinano ulteriori assunzioni che generano nel 2021 un impatto complessivo sul saldo netto da finanziare pari a 61,7 milioni e di 36,6 milioni sull'indebitamento netto.

Con l'art. 160 si prevedono ulteriori assunzioni a tempo indeterminato: l'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA) è autorizzata a bandire concorsi pubblici per assumere a tempo indeterminato, nel biennio 2021-2022, 6 unità di personale di livello dirigenziale non generale e 55 unità di personale non dirigenziale appartenenti all'Area C e posizione economica C1, per una spesa pari nel 2021 a 1,9 milioni (comma 2), di cui 900mila di effetti riflessi; l'Agenzia nazionale per i giovani può assumere nel 2021 14 unità di personale, il cui onere è pari a circa 300mila euro, di cui centomila relativi ad effetti riflessi (comma 6). È prevista, infine, nel 2021 l'assunzione di 19 operai a tempo determinato nell'Arma dei Carabinieri, per una spesa di circa 600mila euro, di cui 300mila effetti riflessi (comma 8).

L'art. 161 disciplina altre disposizioni in materia di personale del Ministero degli affari esteri (comma 1), del Ministero della giustizia (commi 2,3 e 4), del Ministero per i beni e le attività culturali (7, 8, 9 e 10), del Ministero delle politiche agricole e forestali (comma 11) e del Ministero dell'università e della ricerca (comma 12), con impatto sul saldo netto da finanziarie pari a 29 milioni complessivi.

Per le assunzioni di personale con rapporto di lavoro a tempo determinato 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 presso gli Enti parco nazionali, viene posto a carico del DLB all'esame l'onere pari a 30 milioni nel 2021 (art. 162), che prima gravavano sul fondo istituito presso il MEF dall'art. 57, comma 3-bis del d.l. 104/2020.

Come già anticipato, si tratta di provvedimenti straordinari di reclutamento di personale che eccedono il ricambio della forza lavoro che ciascuna amministrazione sarebbe in grado di realizzare sulla base delle proprie programmazioni triennali di fabbisogno di personale.

Pur apprezzando la decisione di procedere nella direzione di un maggiore impulso nel ricambio generazionale, volto anche a recuperare parte degli effetti negativi che si sono determinati negli ultimi anni in conseguenza delle stringenti politiche di contenimento del *turn over* sui quali, tra l'altro, anche questa Corte si è soffermata in più di una circostanza, non può essere sottaciuta una criticità connessa all'aspetto metodologico e di impianto regolativo con il quale si disciplinano queste assunzioni. La lunga e molto

dettagliata elencazione dei singoli piani di reclutamento “straordinari” (quantomeno quelli che si proiettano molto in avanti negli anni ed escludendo, ovviamente, il reclutamento del personale coinvolto nell'emergenza sanitaria in corso) andrebbe più propriamente ricondotta all'interno di una fisiologica ed ordinata programmazione dei fabbisogni espressa da ciascuna amministrazione sulla base di quanto stabilisce l'art. 6 del decreto legislativo 31 marzo 2001, n. 165, facendo convergere il più possibile la straordinarietà delle situazioni da affrontare verso una “ordinaria” politica di reclutamento del personale ed, auspicabilmente, all'interno di un quadro regolativo che non sia caratterizzato dal continuo alternarsi di numerosi vincoli e di altrettante deroghe.

44.

Per il rinnovo dei contratti ed i miglioramenti retributivi del personale non contrattualizzato, l'art. 164 del disegno di legge di bilancio per l'anno 2021, così come già accaduto con la legge di bilancio dello scorso anno, si limita ad integrare il “Fondo contratti per il personale dello Stato – rinnovi contrattuali” quantificato in origine dall'art. 1, comma 436, della legge 30 dicembre 2018, n. 145, poi, successivamente ritoccato con l'art. 1, comma 127 della legge 27 dicembre 2019, n. 160. La successione degli interventi descritti conduce alla seguente quantificazione complessiva delle risorse disponibili per i rinnovi contrattuali del triennio 2019-2021: 1.100 milioni per l'anno 2019, 1.750 milioni per l'anno 2020 e 3.775 milioni per l'anno 2021.

La tecnica di modifica legislativa adottata con l'art. 164 impone di ricostruire le disponibilità complessive facendo riferimento a quanto previsto con l'articolo 1 della legge 145/2018, con il quale si è disposto in ordine a:

- i) richiamo delle norme in materia di formazione del bilancio di previsione con riferimento alle risorse per i rinnovi contrattuali e alle modifiche del trattamento economico e normativo del personale dipendente dalle amministrazioni statali in regime di diritto pubblico ai sensi dell'art. 21, comma 1-ter, lett. c (comma 437);
- ii) modalità di determinazione ed individuazione dei mezzi di copertura dei corrispondenti oneri contrattuali per il triennio 2019-2021 in favore del personale dipendente da amministrazioni, istituzioni ed enti pubblici diversi dall'amministrazione statale, nonché di quelli derivanti dalla corresponsione dei miglioramenti economici al personale di cui all'articolo 3, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi dell'articolo 48, comma 2, del medesimo decreto legislativo (comma 438);
- iii) applicabilità dei sopracitati criteri e principi anche al personale convenzionato con il Servizio sanitario nazionale (comma 439);
- iv) corresponsione dell'anticipazione di cui all'articolo 47-bis, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nonché degli analoghi trattamenti disciplinati dai provvedimenti negoziali relativi al personale in regime di diritto pubblico (comma 440);
- v) mantenimento in busta paga dell'elemento perequativo *una tantum*, ove previsto dai relativi contratti collettivi nazionali di lavoro riferiti al triennio 2016-2018, nelle misure, con le modalità e i criteri ivi definiti fino alla data di definitiva sottoscrizione dei contratti collettivi nazionali di lavoro relativi al triennio 2019-2021 (comma 440).

Preliminarmente la Corte intende ribadire la preoccupazione, espressa a più riprese, relativamente al perdurare dello sfasamento temporale tra la decorrenza “teorica” del triennio contrattuale e quella “effettiva” generato dalla lentezza con la quale progressivamente si delinea il quadro complessivo delle risorse finanziarie occorrenti per i rinnovi contrattuali (tre anni nel caso in questione). Il fenomeno dei ritardi ha caratterizzato la gran parte delle tornate contrattuali, anche quelle meno recenti, ed ha determinato una serie di criticità, prima fra tutte quella di precludere, di fatto, la collocazione di risorse contrattuali in misura adeguata su quegli istituti retributivi

finalizzati al recupero di margini di produttività o alla remunerazione di risultati effettivamente conseguiti dal personale²³. Nonostante il lungo periodo di moratoria contrattuale, anche il triennio contrattuale 2016-2018 si è svolto con lo stesso ritardo e, in un *trend* che non sembra conoscere possibili inversioni di tendenza, anche il triennio contrattuale 2019-2021 è destinato a subire gli stessi effetti.

Pur potendo ipotizzare le ragioni di prudenza che possano spingere l'esecutivo a posporre nel tempo il momento finale nel quale si determinano i maggiori effetti degli oneri contrattuali sui conti pubblici, appare evidente che una attenta politica di programmazione della spesa non precluderebbe affatto predeterminazione degli oneri per i rinnovi contrattuali e per gli aumenti del personale non contrattualizzato, definendo, a tempo debito, l'impatto progressivo degli oneri nell'arco di tutto il triennio di riferimento. In tale prospettiva sarebbe auspicabile che per il futuro rinnovo 2022-2024 si definissero già a fine anno 2021, nella legge di bilancio per l'anno 2022, tutte le risorse occorrenti per il triennio, sia pure prefigurando una modulazione degli oneri nella quale il maggior carico sia posto nel terzo e conclusivo anno del triennio, qualora fosse questo l'obiettivo da perseguire.

Rispetto al profilo quantitativo delle risorse, se si tiene anche conto 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.

Confrontando i tassi di crescita delle retribuzioni con l'andamento dell'inflazione per il medesimo arco temporale (utilizzando il tasso IPCA al netto degli effetti derivanti dai prodotti energetici importati) si nota una prevalenza della crescita salariale di circa due punti percentuali rispetto al dato inflattivo. Al riguardo, si sottolinea come le risorse destinate alla crescita retributiva triennale siano state in gran parte definite nei precedenti cicli di bilancio, sulla base di un contesto macroeconomico profondamente diverso rispetto a quello venutosi a determinare in esito alla pandemia. Con la manovra all'esame tale dotazione viene ulteriormente incrementata in modo generalizzato, ampliando la forbice di scarto con il parametro inflattivo di riferimento, inciso negativamente dalla congiuntura. Si tratta di uno scostamento che, seppure non costituisca un rigido punto di riferimento come in passato, dovrà essere valutato con la necessaria prudenza, soprattutto in prospettiva, rispetto alle evidenti ripercussioni dell'emergenza sanitaria sull'andamento del prodotto interno. Sul punto, appare utile richiamare la giurisprudenza di questa Corte (*ex multis* Sezioni riunite in sede di controllo n. 13/2019 e 1/2020) laddove si è precisato che, in presenza di incrementi contrattuali superiori all'andamento dell'inflazione, la valutazione della compatibilità economica non può prescindere da un esame degli effetti della contrattazione, in termini di recupero della produttività del settore pubblico.

²³ In molte circostanze, il ritardo oltre a far crescere le aspettative del personale e quindi la forza rivendicativa delle organizzazioni sindacali sugli aumenti salariali, ha, in molti casi, reso evidente lo scostamento tra inflazione programmata (oggi IPCA) e quella effettiva rendendo vano il tentativo di destinare risorse su produttività ed incentivi. Inoltre, lo sfasamento temporale rende impossibile l'utilizzo di risorse su quote variabili di salario per annualità completamente trascorse.

45.

Le disposizioni in materia di infrastrutture e trasporto contenute nel disegno di legge di bilancio appaiono ispirate a due principali esigenze. La prima è strettamente connessa alle conseguenze negative dell'emergenza sanitaria che interessano il settore della mobilità, ed è volta ad alleviare le difficoltà finanziarie del settore, anche relative a operazioni di investimenti già effettuati, ponendosi in linea con quanto previsto negli ultimi decreti-legge. La seconda è finalizzata a dare ulteriore finanziamento e continuità alle attività già impostate in passato per le quali già si dispone di una disciplina regolamentare e di procedure amministrative proprie del MIT.

Rispondono, in particolare, alla prima esigenza, le disposizioni di cui agli articoli 119 e 120, il primo dei quali apporta modifiche al comma 1 dell'art. 85 del d.l. n. 104 del 2020, come misura che mira a dare ristoro alle aziende del settore dei servizi di trasporto. Nello specifico, la norma va incontro alle esigenze di liquidità delle aziende di trasporto di persone di linea, effettuato su strada mediante autobus e non soggetti a obblighi di servizio pubblico, prevedendo (rispetto agli iniziali 20 milioni per il 2020), risorse aggiuntive per ulteriori 20 milioni per l'anno 2021, sul fondo appositamente istituito nel bilancio del MIT dal d.l. n. 104.

Con la nuova disposizione si estende, con maggior dettaglio, il campo di applicazione della misura rispetto alla iniziale compensazione per mancati introiti da vendita dei servizi nel periodo di *lockdown*: i fondi disposti dall'art. 119 sono finalizzati a dare specifico sostegno alle imprese, limitatamente al pagamento delle rate di finanziamento o dei canoni di leasing, con scadenza compresa, anche per effetto di dilazione, tra il 23 febbraio e il 31 dicembre 2020 ed afferenti agli acquisti effettuati a partire dal 1° gennaio 2018, anche mediante contratti di locazione finanziaria. La norma ha effetti finanziari di medesimo importo in termini dei tre saldi di bilancio nel 2021.

Sempre a favore delle medesime aziende di trasporto di cui sopra, il comma 2 dell'art. 119 interviene sull'articolo 1, comma 114, della legge di bilancio 2020, modificato dall'articolo 86 del d.l. n. 104, prevedendo che, nell'ambito dello stanziamento complessivo di 53 milioni per il 2020, di cui 3 milioni previsti dalla legge di bilancio 2020 e 50 milioni dal d.l. n. 104, la quota destinata a finalità di ristoro delle rate di finanziamento o dei canoni di leasing sia elevata da 30 a 50 milioni.

Queste risorse, come nel caso del comma 1, sono limitate a scadenze nello stesso intervallo temporale, per acquisti di veicoli nuovi di fabbrica di categoria M2 ed M3 ed effettuati a partire dal 1° gennaio 2018. Il comma, quindi, non produce effetti finanziari sui saldi del bilancio del prossimo triennio: come si evince dalla RT, però, le esigenze finanziarie del settore (circa 99 milioni a fronte di un plafond disponibile complessivo, tra il 2020 e il 2021 di 90 milioni) potrebbero essere solo parzialmente coperte, in considerazione delle ipotesi e dei dati fatti valere nelle procedure di quantificazione finanziaria. La procedura amministrativa di assegnazione delle prime risorse disposte dalla legge di bilancio 2020 (pari a 3 milioni quali incentivi all'acquisto di nuovi mezzi) è stata iniziata dal MIT, dando avvio anche ad una consultazione pubblica che doveva terminare a maggio scorso; il relativo schema di decreto di regolamentazione, tuttora in fase di preparazione, potrebbe tener conto anche delle modifiche previste in questo disegno di legge, anche se le nuove risorse sono finalizzate a dare aiuto finanziario ad alcune aziende per investimenti effettuati in passato e non destinate a nuovi investimenti.

L'art. 120 interviene sulle conseguenze dell'emergenza sanitaria sul settore portuale e prevede, al comma 1, l'incremento di 68 milioni nell'anno 2021 delle risorse del fondo di cui all'articolo 199, comma 10-bis, del d.l. n. 34, che aveva stanziato 10 milioni per il 2020.

Tali nuove risorse (con effetti finanziari sui tre saldi) sono destinate:

a) nel limite di 63 milioni, a compensare, anche parzialmente, le Autorità di sistema portuale per i mancati introiti, in particolare derivanti dai diritti di porto, dovuti al calo del traffico dei passeggeri e dei crocieristi;
b) nel limite di 5 milioni per l'anno 2021, a compensare, anche parzialmente, le imprese di navigazione operanti con navi minori nel settore del trasporto turistico di persone via mare e per acque interne che dimostrino di aver subito, nel periodo compreso tra il 1° agosto e il 31 dicembre 2020, una diminuzione del fatturato pari o superiore al 20 per cento di quello registrato nel medesimo periodo dell'anno 2019. L'incremento del fondo si rende necessario in considerazione dell'aggiornamento della stima relativa alla riduzione degli introiti derivante dal calo dei traffici registrati dalle Autorità di sistema portuali che ammontano a circa 115 milioni per l'anno 2020.

Sempre per il settore portuale, inoltre, sono previsti (al c. 3 del medesimo articolo) 28 milioni per il 2021 per l'esenzione dagli oneri previdenziali e assistenziali per gli armatori e il personale iscritti nel registro internazionale; 20 milioni (c. 4) per il 2021 tramite il fondo per compensare gli armatori che operano con navi battenti bandiera italiana per i minori ricavi tariffari; altri 20 milioni (c. 5) tramite il fondo per compensare la riduzione dei ricavi dei terminalisti.

L'art. 123 prevede misure analoghe di sostegno alle imprese del settore ferroviario (trasporto passeggeri e merci) con 30 milioni per ciascuno degli anni dal 2021 al 2034, per gli effetti negativi registrati dal 1° gennaio al 30 aprile 2021, ed un trasferimento a favore di RFI di 20 milioni per il 2021 e 10 milioni in ciascuno degli anni successivi fino al 2034 come sostegno alla ripresa del traffico ferroviario.

Per l'esigenza di dare ulteriore finanziamento e continuità alle attività già impostate in passato affidate al MIT, si prevedono vari interventi, ancorché di entità non elevata: ad esempio, dall'art. 122 vengono rifinanziate le misure denominate marebonus e ferrobbonus, previste dalla legge di stabilità 2016 quali incentivi per le iniziative degli operatori del settore ferroviario e marittimo a favore dell'intermodalità, mantenendo ferme le risorse già assegnate dalla legge di bilancio 2020 (per ferrobbonus pari a 14 milioni nel 2020 e 25 milioni nel 2021, e per il marebonus 20 milioni nel 2021), e dal d.l. n. 34 del 2020 (30 milioni per il marebonus e 20 milioni per il ferrobbonus).

Una novità importante riguarda (all'art. 124) il trasferimento alle regioni Friuli-Venezia Giulia e Veneto, per la prima, di tutti i servizi di trasporto ferroviario passeggeri interregionale indivisi attualmente svolti sulle direttrici Trieste-Venezia e Trieste-Udine Venezia e, per la seconda, le funzioni e i compiti di programmazione e di amministrazione dei servizi ferroviari interregionali indivisi attualmente svolti sulla direttrice Bologna-Brennero, con procedure demandate alle regioni di affidamento dei servizi relativi. Lo stesso articolo prevede un'assegnazione di 11,2 milioni annui alla regione Veneto e 22,6 milioni annui alla regione Friuli-Venezia Giulia a decorrere dalla data effettiva di cessazione dell'esercizio delle funzioni da parte del MIT.

46.

Inoltre nel disegno di legge di bilancio (nella sezione seconda) si prevede il rifinanziamento di numerosi interventi di investimento. Diversamente dal passato si dispone la ripartizione del finanziamento degli interventi per lo sviluppo infrastrutturale del Paese tra le diverse amministrazioni centrali riducendo i tempi che in precedenza si sono resi necessari per l'adozione dei provvedimenti attuativi con il conseguente rallentamento della procedura di assegnazione delle risorse. Tra gli interventi principali che vengono rifinanziati vi sono per la ricostruzione post-sisma in Abruzzo (750 milioni per il 2021 e 770 milioni per il 2022), gli investimenti militari (per 450, 450 e 750 milioni

rispettivamente nel triennio), quelli per la messa in sicurezza di edifici e territori degli enti locali per 600 milioni nel 2021, le risorse della Simest per l'internazionalizzazione delle imprese per 250 milioni nel 2021, il Fondo crisi d'impresa (250, 100 e 100 milioni nel triennio), le misure per i ponti e viadotti di competenza di province e città metropolitane (150, 250 e 150 milioni di euro) e di quelli relativi all'edilizia scolastica (100 milioni annui), nonché delle risorse per la stipula dei contratti di sviluppo (100 milioni sia per il 2022 che per il 2023) e per il contratto di programma con RFI (200 milioni nel 2023 e altri 3,5 miliardi fino al 2035).

I RIFINANZIAMENTI PER AMMINISTRAZIONE NEL TRIENNIO

	2021	2022	2023
AMBIENTE	50,00	100,00	100,00
DIFESA	460,00	470,00	780,00
GIUSTIZIA	25,00	35,00	90,00
INTERNO	710,00	110,00	115,00
ISTRUZIONE	110,00	110,00	110,00
MAECI	50,00	50,00	50,00
MEF	1717,00	1119,00	554,00
MIBACT	85,80	125,80	145,80
MIPAAF	111,80	95,00	120,00
MISE	279,50	329,50	329,50
MIT	268,00	367,50	262,50
Totale	3867,10	2911,80	2656,80

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF

Si tratta di una scelta di semplificazione che dovrebbe consentire una auspicabile accelerazione nell'impiego delle risorse e nella conseguente realizzazione delle opere.

Le misure per gli investimenti degli Enti territoriali

47.

Il pacchetto d'interventi avente ad oggetto gli enti territoriali si articola in una serie di misure che, a parte alcune di natura prettamente contabile e ordinamentale, hanno prevalentemente la finalità di rafforzare, sotto il profilo finanziario, provvedimenti contenuti in leggi di bilancio precedenti e nella legislazione d'emergenza che ha caratterizzato il 2020 (incremento del fondo in favore degli enti in difficoltà finanziarie imputabili alle condizioni socio economiche dei territori, incremento delle risorse per il trasporto pubblico locale e per il trasporto scolastico, incremento del fondo per l'esercizio delle funzioni fondamentali degli enti locali): si tratta quindi di misure accomunate dalla necessità di porre le autonomie locali nelle condizioni di affrontare gli effetti negativi che si sono prodotti a seguito della pandemia, e che si stanno ulteriormente aggravando, con il rischio di generare forti tensioni finanziarie sui bilanci delle amministrazioni.

Complessivamente il disegno di legge di bilancio prevede una maggiore spesa a favore degli enti territoriali di circa 1,5 miliardi nel 2021, concentrata esclusivamente su interventi di natura corrente, 1,1 nel 2022 e 1,3 nel 2023 con l'ingresso di risorse destinate a finanziare spesa in conto capitale (tavola 13).

Dal lato della spesa corrente, la misura più significativa in termini finanziari riguarda il nuovo incremento del fondo per le funzioni fondamentali degli enti locali, istituito dal d.l. 34/2020 con una dotazione iniziale di 3,5 miliardi per il 2020, incrementata di quasi 1,7 miliardi con il d.l. 104/2020. La misura di sostegno viene prorogata al 2021 dall'art. 154 del disegno di legge di bilancio con un finanziamento di 500 milioni.

Altri 350 milioni sono destinati, invece, a rafforzare la gestione del trasporto pubblico locale e regionale, compreso quello scolastico: in particolare 200 milioni vanno a garantire il finanziamento per l'erogazione di servizi aggiuntivi di trasporto pubblico locale e regionale, destinato anche a studenti (incrementando in tal modo le misure a sostegno del trasporto pubblico già varate con i decreti emergenziali)²⁴. I restanti 150 milioni costituiscono, invece, il finanziamento di uno specifico fondo destinato al trasporto scolastico, servizio per il quale finora era stato assicurato un sostegno finanziario attraverso l'utilizzo sia del fondo per le funzioni fondamentali di cui all'art. 39 del d.l. 34/2020 (nei limiti di 150 milioni), sia del fondo per il TPL istituito dal decreto "Rilancio" che, nel limite di 300 milioni, poteva essere destinato ai servizi aggiuntivi di trasporto per studenti, necessari per fronteggiare le esigenze trasportistiche nel periodo di emergenza sanitaria²⁵.

Per un approfondimento sul TPL si rinvia all'Appendice 3 "Le misure a favore del trasporto pubblico locale".

Dal lato degli investimenti, le misure contenute nell'articolo del disegno di legge di bilancio concernono l'istituzione del fondo per la perequazione infrastrutturale e l'incremento delle risorse del fondo per le RSO. Quest'ultimo, pari a 1 miliardo nel triennio, consente di recuperare quasi integralmente il taglio che era stato apportato con il decreto-legge "Milleproroghe" (tavola 14) e dovrebbe garantire investimenti regionali aggiuntivi rispetto a quelli che le stesse sono impegnate a realizzare con risorse proprie in base ai commi 833 e 835 dell'art. 1 della legge di bilancio per il 2019 e per i quali era stato quantificato un effetto di maggiore spesa, in termini di indebitamento netto, per 1,03 miliardi nel 2021 e 2022, e 467 milioni nel 2023.

Gli interventi previsti negli artt. 143 e 145 del disegno di legge di bilancio proseguono - anche tenendo conto del perdurare della crisi - nel solco delle misure di sostegno agli enti locali già introdotte in sede di decretazione d'urgenza e rivolte a mitigare gli effetti dell'emergenza sanitaria.

All'art. 143, il fondo riservato agli enti con il piano di riequilibrio approvato e in corso di attuazione, già introdotto dall'art. 53 del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 ottobre 2020, n. 126, viene incrementato di 100 milioni di euro per l'anno 2021 e di 50 milioni di euro per l'anno 2022. La misura è rivolta agli enti in riequilibrio alla data di entrata in vigore della legge di bilancio, anche se in attesa di rimodulazione a seguito di pronunce della Corte dei conti e della Corte costituzionale, nonché ai comuni in attesa della delibera di approvazione del piano di riequilibrio da parte della sezione regionale della Corte dei conti. L'ambito applicativo della misura, esteso anche alle procedure in corso presso le Sezioni regionali, viene riproposto in termini corrispondenti al precedente intervento.

In occasione dell'audizione sul d.l. n. 104/2020 ci si è soffermati sulla novità di questa azione che si basa su un approccio diverso rispetto alle precedenti misure di mero

²⁴ Fondo per sostenere le imprese del settore del trasporto pubblico locale e regionale istituito dal d.l. 34/2020 con una dotazione iniziale nel 2020 di 500 milioni, rifinanziato con ulteriori 400 milioni dal d.l. 104/2020 e, da ultimo integrato con 300 milioni aggiuntivi per il 2021 dal d.l. 149/2020.

²⁵ D.l. 104 del 2020, art. 44.

differimento, introducendo un intervento statale diretto a fronte di particolari situazioni di vulnerabilità. Il fondo può essere ripartito tra tutti gli enti con la procedura di riequilibrio attiva e in tal modo l'accesso a risorse aggiuntive può incidere sui procedimenti in corso, offrendo maggiore sostenibilità del piano. La misura riveste carattere contingente, perché riservata agli enti in riequilibrio alla data di riferimento, tuttavia essa potrebbe anche essere pensata a regime nel senso di prevedere un intervento verticale per gli enti in difficoltà finanziarie a determinate condizioni e sulla base di criteri oggettivi, in modo da dare un supporto alla sostenibilità delle azioni di risanamento.

Sul punto è anche da considerare l'effetto delle norme di sospensione previste dai precedenti decreti emergenziali, in quanto taluni adempimenti sono sospesi sino a giugno 2021.

È prevista l'esclusione dall'assegnazione di queste risorse aggiuntive per gli enti che ne hanno già beneficiato in applicazione dell'articolo 53 del d.l. n. 104. Ciò conferma che si tratta di interventi *spot* e che quello introdotto riguarda enti diversi da quelli che ne hanno già usufruito. Si rileva che potrebbe essere utile dare continuità a queste misure e considerare un intervento a regime basato su criteri stabili. Resta da capire anche come i due successivi interventi vengano coordinati e se si possono verificare incoerenze nelle modalità applicative. Come già rilevato in precedenza, il fenomeno delle criticità finanziarie presenta una spiccata caratterizzazione territoriale e in alcuni casi si collega a situazioni di fragilità strutturale dovute al concorso di più fattori, non risultando agevole stabilire quanto sia imputabile al contesto economico problematico di alcune aree o piuttosto a disfunzioni organizzative dei singoli enti. Le disposizioni in esame rivolte a un ridotto novero di enti continuano nella direzione di intervenire con misure estemporanee che potrebbero avere riferimento a situazioni concrete. La mancanza di un respiro sistematico potrebbe comportare incertezze negli enti, mentre gli aspetti problematici evidenziati dal sistema del riequilibrio e del dissesto dovrebbero portare ad una riconsiderazione complessiva dei temi della finanza locale in presenza di fattori di squilibrio, cercando possibili rimedi, al fine di costruire assetti normativi efficaci e stabili.

All'art.145 sono previsti diversi interventi sempre accomunati dall'esigenza di sostenere i bilanci degli enti incisi dagli effetti della crisi.

Viene prorogata anche per l'esercizio 2021 la facoltà di liberare quote vincolate non spese e non destinate a funzioni fondamentali per destinarle a spese Covid. Anche le entrate per le concessioni edilizie e relative sanzioni si possono destinare a spesa Covid con qualche eccezione. Si tratta di misure già previste per le quali viene prorogata la vigenza anche in relazione all'attuale situazione di incertezza circa la durata degli effetti della crisi sanitaria; in sostanza l'allentamento di alcuni vincoli consente un incremento della capacità di spesa che deve essere rivolta alle esigenze contingenti e non generare un irrigidimento a regime che grava sui bilanci futuri.

Gli effetti di queste misure potranno necessitare interventi di riequilibrio nel momento in cui dovranno essere ripristinati i vincoli temporaneamente rimossi.

Un'altra disposizione dello stesso articolo modifica il testo del d.lgs. 118/2011 introducendo norme a regime che riguardano l'assestamento del bilancio regionale e la destinazione di quote positive a riduzione del disavanzo.

La legge di assestamento del bilancio regionale può essere approvata sulla base delle risultanze del rendiconto approvato dalla Giunta, anche in attesa del giudizio di parifica del rendiconto regionale

dell'esercizio precedente da parte della Corte dei conti, fermo restando l'obbligo di apportare le eventuali variazioni di bilancio che si dovessero rendere necessarie a seguito dell'approvazione definitiva del rendiconto dopo la decisione di parifica.

La disposizione introduce elementi di cautela a salvaguardia dell'equilibrio, precisando che l'eventuale avanzo di amministrazione libero o destinato agli investimenti può essere applicato al bilancio di previsione solo a seguito dell'approvazione con legge del rendiconto che ne certifica la sussistenza. In sostanza si tratta di rendere più fluida la gestione del bilancio regionale, specie nell'attuale contingenza critica, ponendo comunque strumenti per evitare che si possano impiegare risorse di incerta consistenza. L'altra disposizione riguarda la destinazione di eventuali quote positive di *mark to market* a seguito della estinzione dei contratti di finanza derivata, stabilendo che esse devono essere destinate alla riduzione del disavanzo 2020 o 2021 derivante dalle minori entrate registrate a seguito dell'epidemia da Covid-19. In questo caso si tratta di indicare una ulteriore finalizzazione specifica ad eventuali entrate derivanti dalla estinzione di strumenti derivati legata alla contingenza sfavorevole degli esercizi 2020 e 2021.

È prevista, infine, l'attivazione di un tavolo tecnico composto da rappresentanti del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del Ministero dell'economia e delle finanze e delle regioni e province autonome, per valutare l'utilizzo delle quote accantonate e vincolate del risultato di amministrazione da parte degli enti in disavanzo. L'intervento è legato al protrarsi dell'emergenza Covid-19, tuttavia non risulta chiaro quali siano gli effetti di questo monitoraggio e l'incidenza che ne può derivare in termini del rispetto dei principi relativi agli equilibri e quali misure possono essere adottate. È da segnalare al riguardo che tale attività potrebbe in qualche modo sovrapporsi alle ordinarie funzioni degli organi di controllo interno degli enti e particolarmente all'analoga attività di vigilanza esercitata dal Collegio dei revisori.

48.

Tra le misure che presentano una prospettiva di più ampio respiro rispetto alla situazione congiunturale determinata dall'emergenza sanitaria e socio-economica, vi sono due interventi di interesse contenuti negli articoli 147 e 150 del disegno di legge di bilancio; misure che guardano a settori diversi di spesa, la prima finalizzata alla gestione corrente e la seconda agli investimenti, ma entrambe espressione di una medesima criticità di fondo: l'attuazione ancora incompleta, a distanza di oltre un decennio, della legge n. 42 del 2009 sul federalismo fiscale.

L'art. 147 prevede l'incremento di risorse del fondo di solidarietà comunale (FSC) da destinare allo sviluppo e all'ampliamento dei servizi in campo sociale e potenziare l'offerta degli asili nido. Soggetti beneficiari della misura sono i comuni (e le associazioni sovracomunali) delle regioni a statuto ordinario per i quali la dotazione del FSC nei prossimi dieci anni segnerà un incremento di poco inferiore a 1,5 miliardi (da 6,2 miliardi del 2020 a 7,7 a decorrere dal 2030) con un maggior onere effettivo connesso alle risorse aggiuntive previste dalla norma pari a 451 milioni nel triennio²⁶. La quota specificamente destinata al potenziamento dell'offerta dei posti negli asili nido (a regime

²⁶ Ciò in considerazione del fatto che l'art. 147 ridetermina, andando a modificare il comma 449 della legge 232/2016, la dotazione complessiva del FSC includendovi anche l'incremento che era stato disposto con l'art. 1, comma 848 della legge 160/2019. Fino al 2030 le risorse aggiuntive per servizi sociali ed asili nido valgono 952 milioni.

300 milioni, di cui 150 nel primo triennio) include tra i beneficiari anche gli enti delle regioni Sardegna e Sicilia.

La norma interviene a modificare il comma 449 della legge n. 232 del 2016 che ha fissato dotazione complessiva e composizione del FSC, e stabilisce altresì i criteri di riparto delle risorse incrementalmente da destinare ai servizi sociali; individua inoltre una procedura di monitoraggio e un meccanismo sanzionatorio in caso di mancato utilizzo delle quote aggiuntive (ovvero utilizzo distorto), la cui definizione puntuale è demandata ad un dPCM da adottarsi entro 6 mesi dall'entrata in vigore della legge di bilancio. Ugualmente per le maggiori risorse da destinare agli asili nido, per le quali è previsto che il decreto relativo alla definizione del meccanismo di monitoraggio e sanzionatorio venga adottato entro marzo 2022.

Il comma 449 della legge 232/2016 fissa la dotazione annuale a decorrere dal 2020 e i criteri di riparto secondo il prospetto che segue:

Nella ripartizione attuale del FSC si distinguono due componenti principali, la prima tradizionale (2.349 milioni) destinata al riequilibrio delle risorse storiche che opera sulla base di logiche tendenzialmente perequative e che, attraverso un progressivo ampliamento della quota perequativa, avrebbe dovuto portare dal 2021 al completo superamento del criterio della spesa storica per la distribuzione delle risorse. Nel 2019²⁷ è stato ridefinito un percorso di riequilibrio molto più graduale²⁸ che porterà al raggiungimento del *target* perequativo del 100 per cento della capacità fiscale solo nel 2030. La seconda componente di riparto (3.753 milioni), divenuta nel tempo sempre più significativa, ha invece natura ristorativa, essendo costituita dalle risorse necessarie al ristoro del minor gettito derivante ai comuni per le esenzioni e le agevolazioni IMU e TASI.

Dotazione complessiva del FSC al 2020	riparto
6.213.684.364,87	3.753.279.000 sulla base del gettito effettivo dell'IMU e del tributo per i servizi indivisibili (TASI). Quota ridotta di 14,2 milioni in relazione alla minore esigenza di ristoro ai comuni per il maggior gettito ad essi derivante dalla c.d. nuova IMU, in conseguenza dell'unificazione di tale imposta con la TASI,
	66.000.000 tra i comuni per i quali il riparto dell'importo precedente non assicura il ristoro equivalente alla TASI sull'abitazione principale stimato ad aliquota di base.
	1.885.643.345,70, incrementati della quota precedente non distribuita e della quota dell'imposta municipale propria di spettanza dei comuni connessa alla regolazione dei rapporti finanziari; da distribuire sulla base della differenza tra le capacità fiscali e i fabbisogni standard. La quota da distribuire in base alla perequazione è incrementata del 5 per cento annuo dal 2020, sino a raggiungere il valore del 100 per cento di perequazione delle capacità fiscali a decorrere dall'anno 2030
	464.091.019,18, incrementati della quota dei 66 milioni non distribuita e della quota dell'IMU di spettanza dei comuni dovuta alla regolazione dei rapporti finanziari, ai comuni delle regioni Sicilia e Sardegna
	25.000.000 tra i comuni che presentano una variazione negativa della dotazione del FSC per effetto dell'applicazione dei criteri perequativi (dal 2022, destinato ad incremento del contributo straordinario ai comuni che danno luogo alla fusione)
	5.500.000 ai comuni fino a 5.000 abitanti che presentino un valore negativo del fondo
	100.000.000 nel 2020, 200.000.000 nel 2021, 300.000.000 nel 2022, 330.000.000 nel 2023 e 560.000.000 dal 2024, a specifiche esigenze di correzione nel riparto del Fondo (progressivo reintegro delle risorse decurtate dal d.l. 66/2014)

A queste componenti la norma in esame aggiunge un nuovo criterio di riparto in cui prevale il principio della finalizzazione della spesa. La distribuzione ai comuni delle due quote aggiuntive del FSC verrà effettuata sulla base dei coefficienti stabiliti per i fabbisogni standard, per quanto riguarda le maggiori risorse finalizzate allo sviluppo e ampliamento dei servizi sociali, e sulla base dei LEP per quanto riguarda la quota destinata all'ampliamento dell'offerta dei posti negli asili nido. In assenza dei LEP, il criterio utilizzabile viene individuato, anche in questo caso, con riferimento ai fabbisogni standard calcolati per il servizio "asili nido" e le risorse andranno utilizzate per quegli enti che non raggiungono il rapporto medio

²⁷ D.l. n. 124 del 2019, art. 57 c. 1

²⁸ La percentuale delle risorse del Fondo da distribuire sulla base dei criteri perequativi è stata applicata nella misura del 20 per cento nel 2015, 30 per cento nel 2016, 40 per cento nel 2017 e 45 per cento nel 2018. Poi avrebbe dovuto continuare ad incrementarsi al 60 per cento nel 2019, all'85 per cento nel 2020 e raggiungere il 100 per cento nel 2021. Il nuovo percorso del meccanismo perequativo si basa su un incremento annuo del 5 per cento a partire dal 2020, rispetto alla percentuale del 45 per cento applicata per il 2019.

per la fascia demografica di appartenenza tra potenziali utenti (popolazione compresa tra 0 e 3 anni) e posti disponibili.

La norma riporta all'attenzione l'incompleta attuazione della legge 42 del 2009, tra l'altro, proprio in ordine alla mancata definizione dei livelli essenziali delle prestazioni sulla base dei quali poter effettuare la perequazione integrale delle funzioni fondamentali dei comuni. La scelta fin qui operata in attesa dei LEP, è stata di riferirsi ai fabbisogni standard che dovrebbero esprimere il livello ottimale di servizio valutato al costo standard. L'approccio metodologico seguito, tuttavia, ha evidenziato, come noto, il peso ancora rilevante del livello di servizi effettivamente erogato e la conseguente cristallizzazione della situazione storica delle disponibilità finanziarie degli enti.

Questa "contraddizione" conseguente all'utilizzo del meccanismo perequativo in un contesto di mancata attuazione dei LEP risulta particolarmente evidente proprio con riferimento al servizio di asili nido, la cui offerta sul territorio, pur in presenza di un incremento negli ultimi anni del numero dei comuni con servizio attivo, rimane caratterizzata da una accentuata differenziazione regionale²⁹.

Nel 2019, al fine di correggere almeno in parte l'esito determinato da questo approccio metodologico, ovvero che, attribuendo risorse in base ai fabbisogni standard sostanzialmente proporzionali alla spesa storica, anziché ridurre i divari si contribuiva a consolidarli, è stata approvata dalla Commissione tecnica per il federalismo fiscale una modifica nel calcolo dei fabbisogni standard con riferimento, tra l'altro, al servizio asili nido³⁰.

Il correttivo metodologico è stato valutato significativo, in linea di principio³¹, tuttavia si è stimato che da esso potesse derivare per il 2020 un moderato aumento della portata perequativa del sistema, con effetti redistributivi piuttosto contenuti sul piano finanziario. Soprattutto, le modifiche introdotte lasciavano irrisolto il nodo dell'aumento dell'offerta di posti negli asili nido, anche perché le limitate risorse perequative aggiuntive non avevano un vincolo di destinazione in tale senso.

L'attenzione al problema del livello non ottimale dei servizi socioeducativi erogati dai comuni è dimostrata altresì dalle misure messe in campo dal lato della domanda, come il rafforzamento del bonus asili nido previsto dalla legge di bilancio 2020. Anche queste, tuttavia, non sono idonee a raggiungere lo scopo di assicurare l'obiettivo di servizio standard sul territorio e si limitano ad agevolare cittadini residenti in quei comuni dove il servizio è già attivo. Come sottolineato dalla Corte³², si tratta di stimoli necessari ma non sufficienti a far fare alle politiche per l'infanzia il necessario salto di qualità in termini di offerta di servizi socioeducativi, che in Italia tende a rimanere ancora lontana dalla soglia minima del 33 per cento di copertura nazionale fissata come obiettivo dalla Commissione europea per favorire la conciliazione della vita familiare con quella lavorativa e la partecipazione delle donne al mercato del lavoro.

La norma in esame va nella direzione di dare risposta a tali criticità in primo luogo perché, prevedendo una quota specifica e separata del FSC, viene introdotto un criterio di riparto che si aggiunge al tradizionale e al ristorativo, determinando un vincolo di destinazione delle risorse aggiuntive; in secondo luogo poiché la misura incentivante è

²⁹ Indagine Istat "Nidi e servizi educativi per l'infanzia", giugno 2020.

³⁰ La Nota metodologica sui fabbisogni standard 2019 spiega che, mantenendo invariato il modello della funzione di costo, si è introdotta una soglia quantitativa minima di servizio offerto per classe demografica calcolata in rapporto alla popolazione residente tra 0 e 2 anni (da 7,69 per cento dei comuni fino a 5.000 abitanti a 16,71 per cento per quelli con più di 250mila abitanti) e una soglia massima da considerare perequabile (28,88 per cento); inoltre accanto al costo standard di servizio calcolato attraverso l'applicazione del modello di funzione di costo secondo le regole della metodologia vigente, è stata introdotta una soglia minima di costo del servizio corrispondente a quello per l'erogazione di *vaucher* (un costo comunque inferiore a quello minimo per la gestione diretta o convenzionata del servizio), individuando 9 differenti "costi standard *vaucher*" corrispondenti a 9 cluster caratterizzati in base ad alcune variabili (livello di sviluppo economico, condizioni socio-economiche delle famiglie, composizione dei nuclei familiari, valore degli immobili, caratteristiche del territorio, ecc.).

³¹ UPB, Focus tematico n. 7, dicembre 2019.

³² Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica 2020.

rafforzata da un sistema di monitoraggio e di redistribuzione delle quote non utilmente impiegate; infine, perché il metodo di riparto, pur in assenza dei LEP, va a privilegiare gli enti più lontani dagli obiettivi di servizio assicurati in media per la classe di appartenenza, facendo emergere la vocazione perequativa dello strumento.

Non va dimenticato, poi, che un aiuto dal lato dell'offerta di servizio potrà arrivare dal 2021 anche dal fondo per gli asili nido istituito con la legge di bilancio per il 2020³³ in merito al quale nel mese di ottobre la Conferenza unificata ha sancito l'intesa sullo schema di decreto che consentirà di mettere a disposizione 700 milioni per i prossimi cinque anni finalizzati a progetti di costruzione, ristrutturazione, messa in sicurezza e riqualificazione di asili nido, scuole dell'infanzia e centri polifunzionali per i servizi alla famiglia, nonché progetti volti alla riconversione di spazi delle scuole dell'infanzia attualmente inutilizzati. Che le risorse debbano essere destinate prioritariamente ad agire sul potenziamento dell'offerta dei servizi è nella finalità di riequilibrio territoriale espressamente indicata dalla norma e che si è concretizzata nella riserva, approvata in sede di Conferenza, pari al 60 per cento delle risorse da destinare ad aree svantaggiate e periferie urbane.

I divari territoriali che si è detto essere particolarmente accentuati nel livello di erogazione del servizio “asili nido”, si riscontrano anche negli altri interventi che compongono il sistema di welfare locale (come evidenziato nella analisi riportata in Appendice “La spesa per il welfare locale nel triennio 2017-2019”). Certamente sull'entità di risorse che ogni comune decide di destinare ai servizi socio-assistenziali per una fascia di utenza piuttosto che un'altra incidono variabili legate alla composizione demografica della popolazione residente, al tessuto economico del territorio, alle caratteristiche dei nuclei familiari, in sintesi, a quella che si può definire l'impronta socio-economica della comunità amministrata. Pur tenendo conto di questi elementi che possono essere alla base delle scelte discrezionali degli amministratori, la forbice tra i differenti ambiti regionali del livello di spesa destinata ai diversi settori di welfare (che comprende anche la totale assenza di servizio) non può che far riflettere sulla necessità, non più rinviabile, di procedere all'identificazione di livelli minimi ed essenziali delle prestazioni e alla definizione, attraverso gli obiettivi di servizio, di percorsi di convergenza verso tali livelli, ciò al fine di rendere i diritti di cittadinanza effettivi ed uguali su tutto il territorio nazionale secondo lo spirito della legge delega 42 del 2009.

49.

L'art. 150 del d.d.l. di bilancio prevede l'istituzione di un fondo perequativo infrastrutturale con una dotazione di 4,6 miliardi per dieci anni, a partire dal 2022 (da 100 a 300 milioni l'anno fino al 2027 e 500 milioni annui fino al 2033). Il tema della perequazione infrastrutturale costituiva anch'esso uno dei pilastri dell'impianto del federalismo fiscale disegnato dalla legge 42 del 2009, tuttavia, come per i LEP, si è rimasti in una permanente fase di transizione che ora la norma in esame dovrebbe consentire di attraversare, prevedendo quelle risorse aggiuntive finalizzate, in attuazione all'art. 119 della Cost., alla realizzazione degli interventi speciali per il recupero del deficit infrastrutturale.

A tal fine si procede alla modifica delle disposizioni dell'art. 22 della legge n. 42/2009 relative all'attività di ricognizione, individuazione e finanziamento degli interventi infrastrutturali.

³³ Art. 1, comma 59 della legge n. 160/2019.

La procedura di attuazione del percorso viene accentrata in capo al Presidente del Consiglio dei ministri, supportato nel coordinamento delle attività dalla struttura di missione Investitalia e da quasi tutti i soggetti istituzionali che prendono parte alla Cabina di regia “Strategia Italia”. Una scelta di governance che punta quindi sulla struttura organizzativa messa in piedi dal 2019 proprio con la finalità di ottimizzare la spesa per investimenti e agire sull’accelerazione dell’attuazione di progetti e programmi. Si evidenzia, tuttavia, un significativo aggravamento procedurale rispetto a quanto attualmente previsto dalla legge n. 42/2009 con tempi conseguentemente abbastanza lunghi per entrare nella fase di effettiva realizzazione: sono necessari, infatti, non meno di quattro provvedimenti del Presidente del consiglio dei ministri affinché i finanziamenti possano essere messi a disposizione dei soggetti attuatori e 1 anno di tempo (uno o più dPCM per avviare la ricognizione delle infrastrutture, uno o più schemi-tipo da utilizzare per la ricognizione e la determinazione degli standard minimi di servizio, uno o più dPCM per l’individuazione delle infrastrutture necessarie ai fini della perequazione e la fissazione dei criteri di assegnazione delle risorse e infine uno o più dPCM di ripartizione dei finanziamenti). Quanto al merito, oltre all’aggiornamento dei settori sui quali dovrà essere condotta la ricognizione (escono le reti fognarie ed entrano quelle digitali), rileva il riferimento alla ricognizione della “dotazione infrastrutturale”, superando così l’ambiguità contenuta nel vigente testo del comma 1 dell’art. 22 in cui l’utilizzo dell’espressione “interventi infrastrutturali” rimandava invece alla programmazione finanziaria degli investimenti piuttosto che alla dotazione di opere e servizi. Rimane immutato, per la fase a regime che si va a disciplinare, il riferimento ai criteri di contesto da tenere in considerazione nell’attività di ricognizione (estensione delle superfici territoriali, valutazione della rete viaria con particolare riferimento a quella del Mezzogiorno, deficit infrastrutturale e deficit di sviluppo, densità della popolazione e delle unità produttive, requisiti delle zone di montagna, carenze delle dotazioni infrastrutturali, specificità insulare) e agli standard minimi di servizio che dovranno essere definiti a seguito della ricognizione.

Questo periodo di lunga transizione è stato segnato da alcuni provvedimenti che avrebbero dovuto favorire il percorso attuativo della perequazione infrastrutturale: in primis il decreto interministeriale del 26 novembre 2010, emanato giustappunto per disciplinare in sede di prima applicazione la ricognizione degli interventi prevista dall’art. 22 della legge 42/2009, con finalità propedeutica all’azione di recupero del deficit infrastrutturale del Paese.

Il provvedimento, infatti, conteneva le indicazioni metodologiche per l’attività ricognitiva, la determinazione dei livelli di servizio minimi delle infrastrutture e il calcolo del fabbisogno infrastrutturale; gli interventi ritenuti necessari, a conclusione dell’attività ricognitiva, sarebbero stati inseriti poi nell’Allegato infrastrutture alla Decisione di finanza pubblica del 2010 e aggiornati annualmente. Il decreto se ha avuto il merito di introdurre una definizione innovativa di infrastruttura che, superando la distinzione tra opere e servizi pubblici, ha fatto prevalere l’aspetto finalistico del concetto ancorandolo al principio del servizio per i cittadini e per le imprese, d’altra parte presenta il limite della mancata definizione di indicatori e parametri tecnici da applicare sia per la fase ricognitiva che di determinazione dei livelli minimi di servizio, nonché di un meccanismo di monitoraggio della effettiva realizzazione degli interventi.

Altri provvedimenti che, seppure non specificamente adottati in attuazione della legge sul federalismo fiscale, sono in certo qual modo orientati al recupero del deficit infrastrutturale sono il d.lgs. 88/2011 in materia di risorse aggiuntive e interventi speciali per la rimozione di squilibri economici e sociali che ha qualificato come idonei a perseguire l’obiettivo di perequazione infrastrutturale gli interventi individuati sulla base del decreto stesso e la regola, introdotta con il d.l. n. 243 del 2016, della c.d. “clausola del 34 per cento”³⁴

³⁴ Introdotta dall’articolo 7-bis del decreto-legge n. 243 del 2016. E’ stata oggetto di successive modifiche, ad opera dell’articolo 1, commi 597 e 598, della legge di bilancio per il 2019, quindi ridefinita dall’articolo 1, comma 310, dalla legge di bilancio per il 2020 e, da ultimo, integrata dall’articolo 30 del decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162 (decreto “Milleproroghe”). La clausola introduce, in attuazione del principio del riequilibrio territoriale, il criterio di assegnazione differenziale di risorse aggiuntive a favore degli interventi nei territori delle regioni Abruzzo, Molise, Campania, Basilicata, Calabria, Puglia, Sicilia e Sardegna.

La scarsa efficacia di questi provvedimenti sotto il profilo del recupero del gap infrastrutturale risulta da una geografia dei divari territoriali che negli anni si è via via complicata e che la pandemia ha ulteriormente aggravato: accanto alla frattura nord-sud è andata aumentando la divergenza tra centri e periferie, tra aree urbane e aree interne e isole minori, e si è aggiunta la questione appenninica, in particolare per i territori colpiti dagli eventi sismici e si è acuito lo svantaggio delle isole maggiori. La fragilità della competitività infrastrutturale regionale, non in grado di fornire servizi adeguati a cittadini e imprese, è evidente anche in una prospettiva europea e rischia di porre tutta l'Italia in una situazione di marginalità territoriale; tornare ad agire sulla riduzione di tali divari, come si propone l'art. 150 del disegno di legge di bilancio, è pertanto un obiettivo sostanziale e necessario dell'azione pubblica.

TAVOLA 13

LE MISURE PER GLI ENTI TERRITORIALI (RISORSE INCREMENTALI)

		milioni								
art	TITOLO XII- Regioni ed Enti locali	SNF			FABBISOGNO			IN		
		2021	2022	2023	2021	2022	2023	2021	2022	2023
143	Incremento del Fondo per il risanamento finanziario dei comuni con deficit strutturale imputabile a caratteristiche socio-economiche destinato a beneficiari non rientranti nell'intervento di cui all'articolo 53 del DL 104/2020	100,0	50,0		100,0	50,0		100,0	50,0	
146	Incremento risorse per il Trasporto scolastico - Comuni	150,0			150,0			150,0		
147	Incremento del Fondo di solidarietà comunale per l'ampliamento dei servizi sociali svolti in forma singola o associata dai comuni. Modifica all'articolo 1, comma 448 della legge n. 232/2017	215,9	254,9	299,9	215,9	254,9	299,9	215,9	254,9	299,9
147	Incremento del Fondo di solidarietà comunale per il potenziamento degli asili nido- Modifica all'articolo 1, comma 448 della legge n. 232/2016		100,0	150,0		100,0	150,0		100,0	150,0
147	Incremento del fondo di solidarietà comunale conseguente alla Compensazione del mancato recupero a carico del Comune di Sappada della quota IMU trattenuta da Agenzia delle Entrate	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1
148	Incremento risorse per l'Accordo quadro tra il Governo, le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano in materia di finanza pubblica	300,0	300,0	300,0	300,0	300,0	300,0	300,0	300,0	300,0
149	Contributi alle Regioni per investimenti di messa in sicurezza edifici e territori		300,0	300,0	0,0	100,0	100,0		100,0	100,0
150	Istituzione del fondo perequativo infrastrutturale		100,0	300,0	0,0	100,0	100,0		100,0	100,0
152	Incremento risorse per il trasporto pubblico locale - Regioni	200,0			200,0			200,0		
153	Istituzione di un fondo destinato alla concessione di indennizzi a favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile causate da trasfusioni, somministrazione di emoderivati o vaccinazioni	50,0			50,0			50,0		
154	Incremento Fondo per l'esercizio delle funzioni degli enti locali di cui all'articolo 106 d.l. n.34/2020 per ristoro perdita di gettito emergenza Covid 19	500,0								
Totale		1.517,0	1.106,0	1.351,0	1.017,0	906,0	951,0	1.017,0	906,0	951,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Allegato 3 del disegno di legge di bilancio 2021

Si auspica, tuttavia, che da una parte la complessità di governance e procedure e dall'altra risorse che, diluite in un arco temporale piuttosto lungo, non sembrano essere particolarmente rilevanti e delle quali, soprattutto, non sono stati specificati gli elementi alla base della quantificazione e quindi il livello di congruità rispetto ai fabbisogni, non si rivelino motivo di ulteriore rallentamento del percorso di attuazione della perequazione infrastrutturale. Va tenuto ben presente, infatti, che a subire le conseguenze del ritardo non sono solo le comunità direttamente interessate, ma l'intero Paese, frenato nelle sue potenzialità di sviluppo.

TAVOLA 14

LE RISORSE PER GLI INVESTIMENTI DELLE RSO

	milioni									
	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027-2032	2033	2034	totale
tabella 1 LB 160/2019	135	135	335	335	335	470	515	560	200	5.595
tabella 1 LB 160/2019 modificata dal DL 162/2019, art. 39, c. 14-novies	135	135	124,5	124,5	124,5	259,5	304,5	349,5	200	3.280
DDL 2021-2023, art. 149	135	435	424,5	524,5	124,5	259,5	304,5	349,5	200	4.280

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF

Considerazioni conclusive

50.

Le difficoltà riconducibili all'emergenza sanitaria ancora in atto limitano significativamente la leggibilità del quadro entro cui si iscrive la manovra per il prossimo triennio.

In essa convivono le esigenze poste dal sostegno da assicurare ai settori produttivi e ai cittadini colpiti dalla crisi con quelle, egualmente importanti, di consentire la definizione di un ambiente favorevole ad un recupero di adeguati livelli di crescita.

Se quindi è da valutare con favore la previsione di un fondo da cui attingere per interventi urgenti, è certamente positivo il riavvio di un percorso di misure strutturali tesi al miglioramento della produttività e competitività delle imprese. Muove quindi nella giusta direzione, più volte segnalata dalla Corte dei conti, la decisione di politica industriale di destinare una quota rilevante dei fondi del programma *Next Generation EU* ad una stabilizzazione, sebbene solo biennale, degli incentivi fiscali rientranti nel piano Transizione 4.0, accompagnata dalla previsione di una maggiorazione dell'intensità degli stessi per gli investimenti effettuati nel 2021. Trovano in questo modo giusto bilanciamento l'esigenza delle imprese di programmare gli investimenti e quella di concentrare lo stimolo alla domanda aggregata nel 2021.

Così come va accolta con favore la scelta di dare continuità alle misure di sostegno alla liquidità delle imprese, attraverso il sistema delle garanzie pubbliche, evitando il rischio di una loro traumatica interruzione. Ciò imporrà, tuttavia, un attento monitoraggio del trend di escussione delle garanzie, alla luce del crescente livello di indebitamento delle imprese, nonché dell'andamento del fenomeno dei *non performing loan*.

Insieme a tali interventi, quelli dedicati al sostegno delle aree del paese in maggiore difficoltà nel raggiungere adeguati livelli di crescita, attraverso decontribuzione e incentivi, e in generale l'abbattimento dell'onere fiscale caratterizzano il provvedimento, seppur accompagnati da una sempre troppo elevato numero di misure di limitato importo. E ciò in attesa che l'impulso associabile ad un selezionato insieme di progetti infrastrutturali consenta di rafforzare lo stimolo anche sul fronte degli investimenti pubblici.

Il raggiungimento dell'obiettivo programmatico di accelerazione dell'accumulo di capitale fisso non potrà, però, riposare esclusivamente sul sistema delle agevolazioni fiscali, ma richiederà l'attuazione delle riforme strutturali in grado di incidere sugli altri fattori determinanti le scelte di investimento delle imprese.

Su tale fronte non si può non rilevare come la mancanza di elementi qualificanti delle misure che si intende assumere in temi di particolare rilievo, come quello della riforma fiscale o del ridisegno del sistema degli ammortizzatori o, ancora, di definizione di uno stabile meccanismo per il pensionamento, rischia di depotenziare anche lo stesso effetto

di stimolo atteso dalle misure finanziarie. Almeno per i provvedimenti più urgenti, la presentazione in contemporanea con la legge di bilancio di disegni di legge delega, che delineino i profili dei principali progetti di riforma, avrebbe chiarito le direttrici su cui ci si intende muovere e reso più consistente l'impatto sulla crescita che ne potrà derivare. Sul fronte delle entrate è sicuramente importante l'impegno assunto di destinare alla riduzione della pressione fiscale le risorse recuperate con lo sforzo operato per il riassorbimento di sacche di evasione ed elusione (da perseguire anche con un più esteso ricorso a strumenti di emersione spontanea delle basi imponibili e di più accurata misurazione delle capacità contributive dei cittadini e delle imprese). Tuttavia, la perdurante mancanza di un disegno definito per l'intervento sulla composizione del prelievo e i ritardi accumulati dalla struttura amministrativa per la sospensione dell'attività di accertamento riducono il carattere operativo della misura, mentre ancora incerte sono le modalità e i tempi della riforma.

Sotto questo profilo, poi, aumenta l'incertezza il rinvio al prossimo luglio per l'attivazione o la sostituzione di nuove misure di entrata disposte dalla legge di bilancio 2020 che, pur se calibrate su obiettivi virtuosi, hanno incontrato numerose difficoltà.

Rinviata è anche l'individuazione di misure di contenimento e riqualificazione della spesa che rimangono indispensabili se si vuole riprendere il consolidamento fiscale nel medio periodo. Se comprensibile è il rinvio del processo all'ultimo anno della programmazione, lo è meno la mancanza di un'attenta selezione delle attività da continuare a finanziare e di quelle da abbandonare.

Ciò per rendere compatibili gli obiettivi di liberare risorse per una riduzione dell'onere fiscale e mantenere i conti pubblici su un percorso di riduzione del debito. Un'azione che richiede, innanzitutto, una semplificazione degli assetti amministrativi centrali, evitando la creazione di nuove strutture senza una revisione delle esistenti, e che non può non contare su un sempre più forte avvicinamento tra responsabilità di entrata e di spesa con un conseguente completamento degli assetti alla base del funzionamento dei diversi livelli di governo.

La crisi sanitaria ha reso ancor più difficile che nel passato trovare il giusto dosaggio tra il mantenimento di un percorso di riduzione del debito e il sostegno all'economia. Se sul piano finanziario le attuali condizioni dei mercati inducono ad un prudente ottimismo, ciò potrebbe non risultare vero nei prossimi anni. Ogni impegno va indirizzato, dunque, a cercare una inversione nel ritmo di crescita economica senza caricare i già fragili conti pubblici di rischi ulteriori, il tutto nella consapevolezza che è solo da un profondo irrobustimento del settore produttivo, e dunque dei bilanci del settore privato, che potranno scaturire nei prossimi anni le condizioni per un durevole riequilibrio macro-finanziario.

APPENDICI

APPENDICE 1 - L'ATTUAZIONE DEI PIANI DI RILANCIO E RESILIENZA IN FRANCIA E SPAGNA

1. Piano francese

Il Piano di rilancio francese “*France Relance*” assume le dimensioni di 100 miliardi; esso rappresenta circa il 4,1 per cento del Pil francese nel 2019. Si articola su tre priorità:

- 1) la transizione ecologica con una dotazione di 30 miliardi;
- 2) la competitività del sistema produttivo con una dotazione di 34 miliardi;
- 3) le politiche di coesione con una dotazione di 36 miliardi.

Di seguito sono riepilogati i principali interventi divisi per priorità.

Piano France Relance (imp. in miliardi)					
Transizione ecologica	30	Competitività	34	Coesione	36
Rinnovazione energetica	6,7	Fiscalità d'impresa	20,0	Tutela del lavoro	7,6
Biodiversità, lotta all'occupazione del suolo	1,3	Finanziamento delle imprese	3,0	Politiche per i giovani	6,8
Decarbonizzazione dell'industria	1,2	Sovranità tecnologica e resilienza	6,9	Tutela portatori handicap	0,1
Economia circolare e di prossimità	0,5	Piano di sostegno all'export	0,2	Formazione professionale	1,9
Transizione agricola	1,2	Digitalizzazione	1,9	Ricerca	3,0
Tutela del mare	0,3	Cultura	1,6	Sicurezza sanitaria	6,0
Infrastrutture e mobilità verdi	8,6	Commesse militari	0,8	Cooperazione sanitaria	0,1
Tecnologie verdi	8,2			Coesione territoriale	9,5
Bpifrance	2,5			Sostegno al precariato	0,8
Totale del piano					100

La *governance* del piano prevede un Consiglio di monitoraggio presieduto dal Primo Ministro, con funzione di verifica dello stato di avanzamento. Al Consiglio è prevista altresì la partecipazione di rappresentanti del Parlamento, delle parti sociali, delle collettività locali, del terzo settore e della società civile, nonché di esperti economisti e rappresentanti dei servizi pubblici. A ciò si aggiunge un Comitato di pilotaggio del rilancio, presieduto dal Ministro dell'Economia, che si riunisce settimanalmente per monitorare l'attuazione delle singole misure e l'utilizzo degli stanziamenti secondo il calendario definito. Infine, è previsto un Consiglio interministeriale, presieduto dal Primo Ministro, con la partecipazione del Ministro dell'Economia e dei Ministeri dei dicasteri interessati dalle singole misure, le cui riunioni sono fissate con cadenza almeno semestrale, per definire l'eventuale riallocazione degli stanziamenti. A livello locale, sono previsti Comitati di monitoraggio regionali (composti dai rappresentanti delle amministrazioni statali, delle collettività locali e delle parti sociali) con il compito di seguire l'avanzamento dei progetti realizzati sul territorio, evidenziando e superando eventuali problemi o blocchi. Per fini di trasparenza, un riepilogo dei progetti territoriali e dei corrispondenti indicatori di monitoraggio dello stato di avanzamento sarà reso pubblico. Sempre nella prospettiva della *disclosure* e del controllo democratico della spesa, il Primo ministro si è impegnato a riferire al Parlamento in merito all'esecuzione del piano con cadenza bimestrale.

Sotto il profilo della gestione contabile, l'attuazione del piano verrà canalizzata in un'unica missione di bilancio (denominata “Rilancio”) per due anni (2021-2022), affidata al Ministero dell'Economia. La *ratio* di questa scelta è quella di dare separata evidenziazione alle spese legate al piano di rilancio, scindendole dalle spese ordinarie dei ministeri e preservando così la natura temporanea delle misure eccezionali. Al fine di garantire la rapidità di spesa verrà definita una tempistica precisa per l'assunzione degli impegni sugli stanziamenti. In caso di

ritardi nell'attuazione o di inefficacia delle misure, il Governo avrà la facoltà di riallocare le risorse su altre linee di intervento. L'attuazione del piano sarà supportata dall'adozione di misure regolamentari e legislative di semplificazione.

Con specifico riferimento alla priorità "Competitività" le misure di carattere fiscale proposte consistono, sostanzialmente, nella revisione al ribasso delle imposte sulla produzione, con un impatto complessivo, in termini di riduzione del carico fiscale, stimato in 10 miliardi annui.

Quanto al rafforzamento patrimoniale delle micro, piccole e medie imprese, gli interventi proposti mirano a mobilitare i capitali degli investitori istituzionali, attraverso il sostegno statale. Due importanti misure perseguiranno tale finalità. In primo luogo, è prevista la creazione di un'etichetta "Relance" per identificare gli investimenti finanziari più idonei a generare una ripresa durevole dell'economia, orientando il risparmio paziente verso forme di investimento a lungo termine nelle imprese di minori dimensioni, tese ad accrescerne i fondi propri, anche attraverso la sottoscrizione di obbligazioni convertibili. A titolo di incentivo, sugli investimenti dei fondi contrassegnati dall'etichetta "Relance" verrà rilasciata una garanzia pubblica da parte di Bpifrance (per un valore complessivo massimo garantito di 1 miliardo nell'intero periodo), per ridurre il rischio di perdite a carico dell'investitore.

In secondo luogo, si procederà ad avviare iniziative nella direzione di incrementare il flusso di finanziamenti bancari alle imprese di minori dimensioni, sostenendone la capacità di investimento. Ciò avverrà attraverso la possibilità per le banche di sottoscrivere "prestiti partecipativi" (ossia prestiti subordinati a lungo termine assimilati a forme di quasi-equity), che costituiranno occasione di ripatrimonializzazione, senza intaccare la governance societaria dell'impresa. L'erogazione di queste risorse da parte delle banche verrà rifinanziata attraverso le risorse dei gestori professionali, quali assicurazioni e gestori di risparmio collettivo. In tal modo, ci si attende un rafforzamento patrimoniale delle imprese nel *range* di 10-20 miliardi.

Al percorso di digitalizzazione delle imprese sono dedicate tre linee di intervento, per complessivi 400 milioni fino al 2022, integralmente finanziati da risorse europee. Una prima iniziativa consiste nell'attività di sensibilizzazione e accompagnamento delle micro, piccole e medie imprese nella transizione digitale, attraverso lo strumento France Num. Trattasi di una piattaforma in linea che consente alle imprese di ottenere raccomandazioni sulla base delle specifiche esigenze e priorità, ricevere servizi consulenziali, ricercare gli strumenti di finanziamento disponibili, descrivere modelli di transizione digitale di successo. Un secondo dispositivo di monitoraggio e accompagnamento è rivolto alle piccole e medie imprese, nonché alle *mid cap*, che abbiano già acquisito un primo livello di maturità digitale e che intendano approcciare il mondo dell'intelligenza artificiale, al fine di modernizzare il proprio processo produttivo, attraverso lo strumento IA Booster. In terzo luogo, quale misura di carattere settoriale, per le imprese del campo industriale sono previsti contributi agli investimenti nelle tecnologie del futuro, sostitutivi del meccanismo del superammortamento fiscale.

Un pacchetto di interventi è poi finalizzato al sostegno all'*export*, con una dotazione di circa 247 milioni nel triennio 2020-2022. Un ruolo importante all'interno della priorità in discorso è svolto dalle iniziative a sostegno del settore R&S (circa 302 milioni) e, in particolare, a tutela del personale ivi impiegato, che potrebbe risentire gravemente delle scelte di contenimento dei costi operate dagli imprenditori in tale ambito operativo, non immediatamente produttivo di reddito. In dettaglio, al fine di sostegno dell'occupazione del personale del settore R&S privato viene offerta la possibilità di:

- mettere a disposizione temporaneamente (12-24 mesi) fino a 1000 ricercatori privati nei laboratori pubblici, con presa in carico dell'onere all'80 per cento da parte dello Stato;
- effettuare, da parte di 400 dottori di ricerca, una tesi in partenariato con un laboratorio pubblico.

Inoltre, per garantire l'ingresso nel mercato del lavoro di nuovi ricercatori, è previsto che 600 laureati e 500 studenti post-dottorato vengano accolti in strutture di ricerca pubbliche e messi a disposizione delle imprese.

Ulteriore campo di intervento è quello del sostegno al *reshoring*, in particolare nei settori di approvvigionamento ritenuti strategici (sanità, mezzi di produzione critici, elettronica, telecomunicazioni, agroalimentare), attraverso forme di sostegno agli investimenti, con una dotazione complessiva di 600 milioni fino al 2022. Sono previste, inoltre, forme di sostegno alla rilocalizzazione degli investimenti a livello regionale per circa 400 milioni.

Da ultimo, verrà avviato il quarto ciclo del Programma d'investimento per il futuro che finanzia progetti innovativi, funzionali alla trasformazione del paese, alla crescita sostenibile e al mercato del lavoro in evoluzione. Tale Programma avrà le dimensioni di 20 miliardi su cinque anni, di cui 11 miliardi saranno mobilizzati all'interno del piano di rilancio, raddoppiando così l'impatto già previsto per tale orizzonte temporale.

2. Piano spagnolo

Il Piano di rilancio spagnolo "*Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*" assume le dimensioni di 140 miliardi, di cui circa 72 rappresentati da sovvenzioni provenienti dal Fondo *Next Generation* EU; esso rappresenta circa l'11,2 per cento del Pil spagnolo nel 2019. Tra i principi alla base del piano vi è quello di collaborazione pubblico-privato, al fine di generare un effetto moltiplicativo sull'ammontare di investimenti attivati. Secondo le stime del piano, grazie a questo effetto indotto, il piano dovrebbe mobilizzare circa 500 miliardi per investimenti nel settore privato.

In linea con le raccomandazioni degli organismi internazionali e con gli obiettivi dell'Agenda 2030, il piano si articola su dieci politiche, nelle quali sono ripartite le risorse come di seguito specificato:

Agenda Urbana e rurale	16,0%
Infrastrutture ed economia resiliente	12,2%
Transizione energetica giusta e inclusiva	8,9%
Amministrazione per il sec. XXI	5,0%
Modernizzazione del tessuto industriale e PMI	17,1%
Patto per la scienza e l'innovazione. Rafforzamento SSN	16,5%
Educazione e formazione	17,6%
Assistenza e politiche del lavoro	5,7%
Impulso all'industria della cultura e dello sport	1,1%
Modernizzazione del sistema fiscale	0,0%

Al fine di garantire la corretta esecuzione del piano, viene delineato un modello di *governance* per la selezione, monitoraggio, valutazione e coordinamento dei diversi progetti. In tal senso, è prevista la creazione di una Commissione ad hoc, presieduta dal Presidente del Governo e partecipata dai Ministri dei Dicasteri più interessati dalle misure attuative del piano. Le attività della Commissione saranno strettamente legate a quelle della Commissione per gli affari economici, al fine di creare sinergie e garantire coerenza tra la formulazione della politica economica e l'attuazione del piano. La Commissione ministeriale sarà altresì coadiuvata da un Comitato tecnico per assicurare supporto operativo e legale. In fase attuativa, verrà creata una Unità di monitoraggio presso la Presidenza del Governo che verifichi, sotto il profilo strategico e politico, l'esecuzione dei progetti, per garantire l'uso effettivo dei fondi europei. Nella prospettiva di assicurare il raccordo tra livelli diversi di governo nella gestione dei fondi, verrà riattivata la Conferenza settoriale dei Fondi Europei, con il coinvolgimento delle comunità autonome. L'attuazione del piano verrà altresì accompagnata dall'adozione di misure legislative che consentano di ridurre gli attuali "colli di bottiglia" e le principali barriere amministrative.

APPENDICE 2 - LA SPESA SOCIALE DEI COMUNI NEL TRIENNIO 2017-2019

Il comparto degli interventi e dei servizi socioassistenziali è fortemente decentrato a livello locale attraverso i comuni e le associazioni sovracomunali che gestiscono la spesa mediante un ventaglio di prestazioni variabile sul territorio.

L'analisi condotta sulla base dei dati dei rendiconti comunali dal 2017 al 2019 restituisce un quadro in cui la spesa per il welfare locale è crescente nel triennio, ma il trend mostra segnali di rallentamento nel 2019.

Gli impegni relativi alla missione "diritti sociali e politiche per la famiglia", che meglio può identificare l'area di spesa dedicata al welfare, passano da 6,4 miliardi del 2017 a poco più di 6,7 nel 2018, per flettere leggermente nel 2019 (-0,1 per cento). I dati stratificati per area geografica evidenziano soltanto per i comuni del nord est e del centro un andamento in crescita anche nel 2019 (rispettivamente, +1,9 per cento e 1,6 per cento) mentre registrano una flessione sia i comuni del nord ovest (-1,5 per cento) che quelli del sud (-2,2 per cento), quasi come contraccolpo all'incremento più significativo riportato nel 2018.

Sotto il profilo demografico i comuni con popolazione tra 5.000 e 10.000 abitanti e quelli medi (tra 20.000 e 60.000 abitanti) presentano un incremento elevato di impegni nel 2018 e confermano l'andamento positivo anche nel 2019, i comuni medio-grandi (tra i 60.000 e i 250.000 abitanti) presentano una leggera flessione sia nel 2018 che nel 2019, mentre le altre classi, a fronte di una decisa crescita registrata nel 2018, registrano nell'anno successivo una frenata, in particolare le grandi città la cui spesa sociale flette nel 2019 del 2,3 per cento. In ogni caso l'andamento meno positivo dell'ultimo anno non compromette la crescita che complessivamente si registra nel triennio.

GRAFICO R1.1

SPESA SOCIALE DEI COMUNI DELLE RSO NEL TRIENNIO 2017-2019 PER AREA GEOGRAFICA

(IMPEGNI DI COMPETENZA)

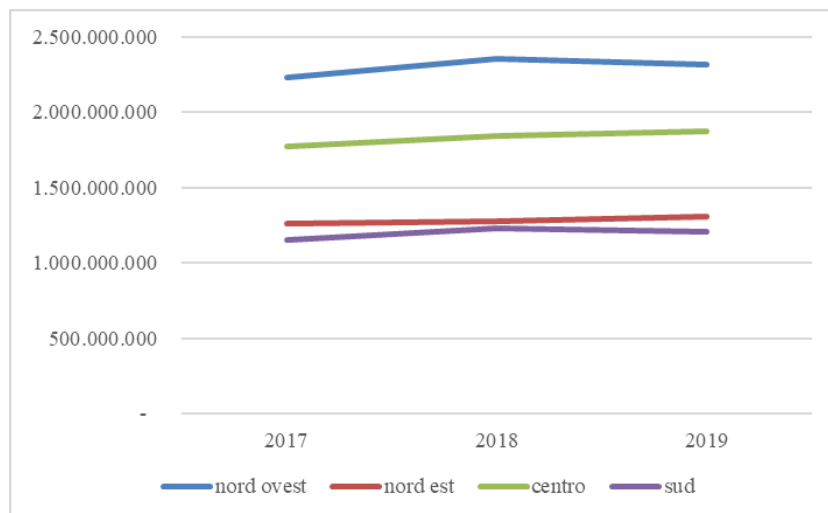
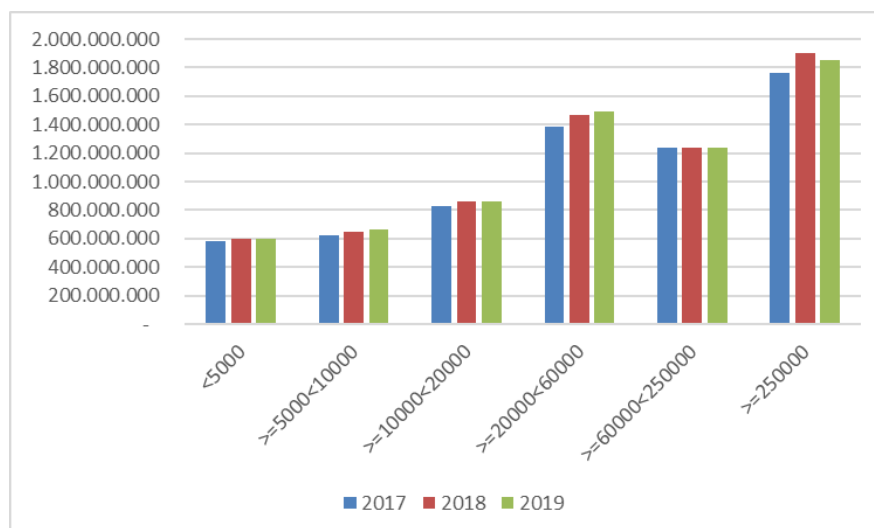


GRAFICO R1.2

SPESA SOCIALE DEI COMUNI DELLE RSO NEL TRIENNIO 2017-2019 PER CLASSE DEMOGRAFICA
(IMPEGNI DI COMPETENZA)



Fonte: sistema conoscitivo rendiconti enti territoriali (MONET)

La ripartizione della spesa in base alle diverse politiche evidenzia una contrazione degli impegni per interventi a favore degli anziani sia nel 2018 che nel 2019; per le famiglie, alla crescita della spesa registrata nel 2018 (7,4 per cento) si contrappone la caduta significativa del 2019 (-5,5 per cento); gli interventi per soggetti a rischio e disabilità evidenziano una consistente crescita nel 2018 che trova conferma, anche se in misura più contenuta, anche nel 2019; mentre per infanzia e asili nido si registra un incremento nel 2018 (3 per cento) e un livello stabile l'anno successivo.

TAVOLA R1.1

SPESA SOCIALE DEI COMUNI DELLE RSO NEL TRIENNIO 2017-2019 PER AREA DI UTENZA
(IMPEGNI DI COMPETENZA)

	milioni				
missione "diritti sociali e politiche per la famiglia"	2017	2018	2019	var % 18_17	var % 19_18
totale	6.418	6.713	6.707	4,6	-0,1
di cui					
famiglie	505	543	513	7,4	-5,5
anziani	808	787	762	-2,6	-3,1
soggetti a rischio	874	966	994	10,5	2,9
infanzia e asili nido	1.951	2.013	2.012	3,1	0,0
disabilita'	730	768	789	5,1	2,8
altro	1.550	1.638	1.636	5,7	-0,1

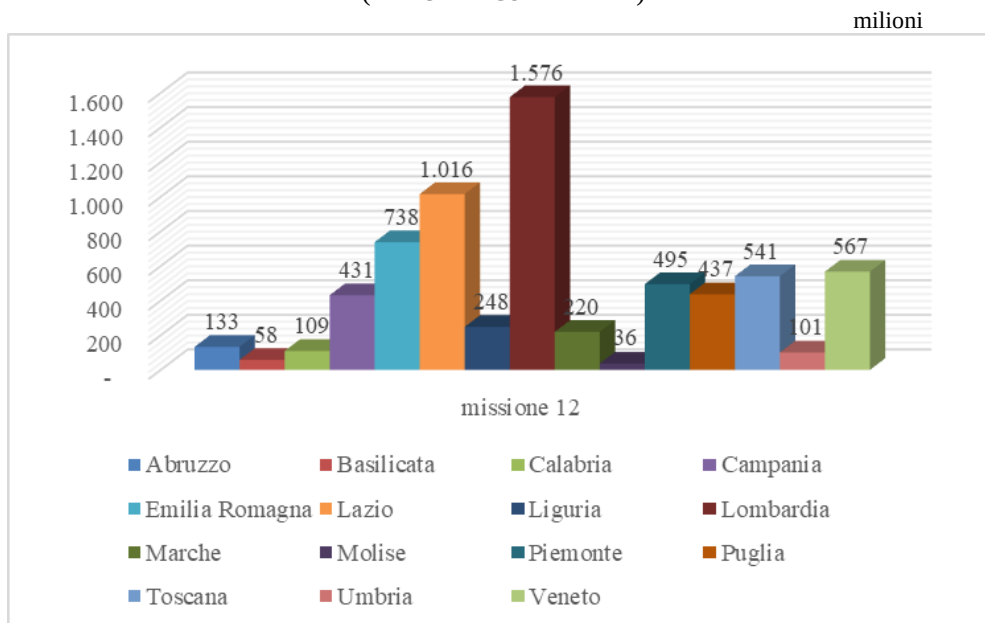
Fonte: sistema conoscitivo rendiconti enti territoriali (MONET)

Con riferimento alla spesa 2019, i comuni che in aggregato quantificano la quota maggiore di impegni sono quelli di Lombardia e Lazio (oltre 1 miliardo in entrambi i casi); una prevalenza che si conferma anche guardando alle singole politiche di assistenza (spicca in particolare il divario rispetto agli altri ambiti regionali con riferimento alle spese per la disabilità), tranne che per gli interventi a favore delle famiglie che vedono una maggiore concentrazione di spesa nei comuni della Puglia.

Gli interventi per l'infanzia e gli asili nido assorbono la quota più significativa di risorse in tutte le aree geografiche con eccezione dei comuni del Sud; in questi enti la spesa sociale si concentra principalmente sugli interventi per i soggetti a rischio.

GRAFICO R1.3

SPESA SOCIALE DEI COMUNI DELLE RSO NEL 2019 PER REGIONE
(IMPEGNI DI COMPETENZA)



Fonte: sistema conoscitivo rendiconti enti territoriali (MONET)

TAVOLA R1.2

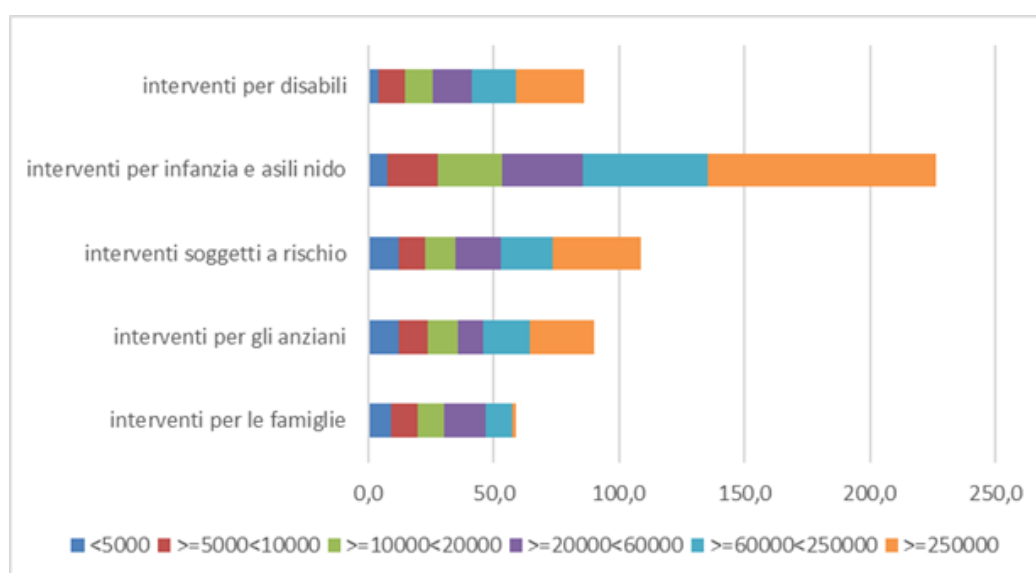
SPESA SOCIALE DEI COMUNI DELLE RSO NEL 2019 PER AREA DI UTENZA
(IMPEGNI DI COMPETENZA IN MILIONI)

regione	interventi per le famiglie	comp %	interventi per gli anziani	comp %	interventi soggetti a rischio	comp %	interventi per infanzia e asili nido	comp %	interventi per disabili	comp %
Abruzzo	40	7,8	7	1,0	18	1,8	23	1,2	9	1,2
Basilicata	7	1,4	4	0,5	20	2,0	10	0,5	6	0,7
Calabria	14	2,8	10	1,3	44	4,5	12	0,6	2	0,3
Campania	36	7,0	29	3,9	115	11,6	77	3,8	34	4,3
Emilia Romagna	46	8,9	86	11,2	78	7,9	267	13,3	59	7,4
Lazio	42	8,2	90	11,8	211	21,2	373	18,5	150	19,1
Liguria	15	3,0	38	5,0	43	4,3	82	4,1	11	1,4
Lombardia	84	16,4	216	28,3	145	14,6	514	25,6	280	35,5
Marche	22	4,4	33	4,3	24	2,4	50	2,5	49	6,3
Molise	3	0,6	4	0,5	9	0,9	6	0,3	6	0,8
Piemonte	39	7,6	52	6,8	57	5,7	137	6,8	48	6,0
Puglia	88	17,2	28	3,6	92	9,2	108	5,4	25	3,2
Toscana	26	5,0	71	9,3	49	5,0	186	9,2	30	3,8
Umbria	4	0,9	6	0,7	22	2,2	35	1,7	10	1,3
Veneto	47	9,1	89	11,6	66	6,7	133	6,6	70	8,9
Totale complessivo	513	100,0	762	100,0	994	100,0	2.012	100,0	789	100,0
area geografica										
nord ovest	138	26,9	306	40,1	245	24,6	733	36,4	339	42,9
nord est	92	18,0	174	22,9	145	14,5	400	19,9	129	16,3
centro	95	18,4	200	26,2	306	30,8	644	32,0	240	30,4
sud	188	36,7	82	10,8	298	30,0	236	11,7	82	10,4

I divari territoriali come pure quelli dimensionali sono evidenti in tutte le politiche settoriali ed in alcuni casi particolarmente significativi. Certamente, sulle risorse che ogni comune intende destinare ai diversi settori di welfare, incide la composizione demografica della popolazione (ad esempio i comuni del centro-nord presentano valori pro capite di spesa per anziani più elevati rispetto a quelli per servizi all'infanzia), come pure le caratteristiche del tessuto socio-economico che può favorire o contrastare lo sviluppo di aree fragili della comunità (la spesa pro capite più elevata per interventi destinati a soggetti a rischio si registra negli enti dell'area meridionale). La variabile dimensionale incide significativamente sulla spesa pro capite per i servizi all'infanzia e per soggetti a rischio (con livelli più elevati di spesa nei grandi centri), nonché per i servizi alla famiglia in cui la spesa pro capite è maggiore nei piccoli comuni: un riflesso della differente struttura sociale che caratterizza la dimensione comunale in Italia.

GRAFICO R1.4

SPESA SOCIALE DEI COMUNI DELLE RSO NEL 2019 PER AREA DI UTENTI E CLASSE DEMOGRAFICA
(IMPEGNI DI COMPETENZA PRO CAPITE)



Fonte: sistema conoscitivo rendiconti enti territoriali (MONET)

Con particolare riferimento ai servizi per l'infanzia e agli interventi per gli anziani, la spesa pro capite calcolata sulla fascia di popolazione che rappresenta gli utenti potenziali, risulta, a livello nazionale, pari a 848 euro per i primi e 75,5 euro per gli altri. Nel caso dei servizi all'infanzia, si pongono ben sopra la media i comuni di Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Lombardia e Toscana, mentre i valori più bassi si registrano in Calabria e Campania. La spesa per anziani, invece, presenta una forbice che va dai 27 euro della Calabria ai 110 della Lombardia; si pongono sopra il dato medio nazionale i comuni di sette regioni.

TAVOLA R1.3

SPESA DEI COMUNI DELLE RSO NEL 2019 PER SERVIZI PER L'INFANZIA E PER GLI ANZIANI
(IMPEGNI DI COMPETENZA PRO CAPITE)

regione	servizi per infanzia	popolazione 0-5 anni	pro capite	servizi per anziani	popolazione >67 anni	pro capite
Abruzzo	23.491.371	57.586	407,9	7.445.555	267.730	27,8
Basilicata	9.952.179	23.346	426,3	4.111.123	109.671	37,5
Calabria	11.853.669	93.467	126,8	9.583.435	355.420	27,0
Campania	76.554.307	297.099	257,7	29.398.283	918.918	32,0
Emilia Romagna	267.089.959	207.566	1.286,8	85.566.193	923.193	92,7
Lazio	372.804.388	274.711	1.357,1	89.943.079	1.090.713	82,5
Liguria	81.592.471	59.214	1.377,9	37.866.211	383.400	98,8
Lombardia	514.192.706	488.116	1.053,4	216.113.507	1.962.159	110,1
Marche	50.415.572	66.271	760,7	33.086.162	326.366	101,4
Molise	6.022.822	12.214	493,1	4.074.218	64.327	63,3
Piemonte	137.103.769	188.534	727,2	52.002.142	958.361	54,3
Puglia	107.660.720	181.674	592,6	27.736.178	761.623	36,4
Toscana	185.655.122	159.797	1.161,8	71.089.107	820.279	86,7
Umbria	34.892.789	37.363	933,9	5.661.230	195.468	29,0
Veneto	132.596.502	225.722	587,4	88.705.973	966.610	91,8
Totale complessivo	2.011.878.345	2.372.680	847,9	762.382.395	10.104.238	75,5

APPENDICE 3 - LE MISURE A FAVORE DEL TRASPORTO PUBBLICO LOCALE

Il d.l. n. 34 del 2020, all'art. 200, ha disposto lo stanziamento di 500 milioni nel 2020 tramite un fondo allocato nel bilancio del MIT, destinato a compensare le imprese di trasporto pubblico locale (su gomma) e trasporto ferroviario regionale per la riduzione dei ricavi tariffari relativi ai passeggeri nel periodo dal 23 febbraio al 31 dicembre 2020. La norma prevede che la riduzione dei ricavi venga determinata facendo riferimento alla media dei ricavi tariffari registrata nel medesimo periodo del precedente biennio.

Ai fini dell'attuazione della disposizione è stato emanato il decreto interministeriale di riparto MIT/MEF dell'11 agosto 2020 con il quale sono stati individuati i criteri da seguire per la distribuzione delle risorse sulla base delle informazioni al momento disponibili; il provvedimento ha assegnato alle Regioni un'anticipazione delle somme dovute a titolo di compensazione, il cui ammontare, tuttavia, non è stato determinato con esattezza a causa della indisponibilità dei dati rilevanti per il calcolo relativi al biennio considerato dalla norma, ma è stato calcolato su dati relativi ai ricavi certificati del 2018 noti all'Osservatorio per il TPL e che fanno riferimento al 94 per cento delle aziende esercenti servizi di trasporto pubblico locale e regionale. In via prudenziale, è stata ipotizzata una percentuale di perdita pari al 55 per cento dei ricavi giornalieri nel periodo 23 febbraio-3 maggio.

Ricavi annuali 2018= 3.796.929.611,28 (l'importo, come da decreto, è pari ai proventi da titoli di viaggio certificati dalle aziende e caricati dalle imprese di trasporto annualmente sulla piattaforma informatica presso l'Osservatorio nazionale sul TPL)

Ricavi giornalieri (su 365 giorni) = 10.402.546,89

Ricavi totali presunti nel periodo di lock down 23 febbraio 3 maggio = $10.402.546,89 \times 71 \text{gg} = 738.680.828,50$

Mancati ricavi presunti nel periodo di lock down= $738.680.828,50 \times 0,55 = 406.219.455,67$

Quest'ultimo valore rappresenta l'importo dell'anticipazione a favore delle Regioni e con la stessa metodologia di calcolo è stato determinato l'ammontare delle compensazioni a favore delle gestioni commissariali (per un valore di circa 6,2 milioni). L'importo totale risulta pari a circa 412 milioni erogati tramite il capitolo di spesa 1318 del MIT. La procedura sarà oggetto di revisione in sede di rendicontazione quando si procederà a determinare i conguagli spettanti sulla base dei dati definitivi. Gli 88 milioni che costituiscono il residuo di risorse da ripartire, infatti, saranno utilizzati per rivedere le future assegnazioni in sede di riparto definitivo.

La dotazione del Fondo istituito dal decreto-legge n. 34 del 2020 è stata aumentata di ulteriori 400 milioni dal decreto-legge n.104 del 2020 (art. 44), utilizzabile nel limite di 300 milioni anche per il finanziamento di servizi aggiuntivi di trasporto pubblico locale e regionale, destinato anche a studenti, occorrenti per fronteggiare le esigenze trasportistiche conseguenti all'attuazione delle misure di contenimento derivanti dall'applicazione delle Linee Guida per l'informazione agli utenti e le modalità organizzative per il contenimento della diffusione del Covid-19 in materia di trasporto pubblico e le Linee Guida per il trasporto scolastico dedicato. Si prevede, inoltre, che ciascuna Regione e Provincia autonoma è autorizzata all'attivazione dei servizi aggiuntivi, nei limiti del 50 per cento delle risorse ad essa attribuibili applicando alla spesa sopra indicata le medesime percentuali di ripartizione previste dal decreto di ripartizione del Fondo istituito dal decreto-legge n. 34 del 2020.

Con il decreto-legge n. 111 del 2020 (art. 2) è stato inoltre previsto che nel limite di 150 milioni le risorse di cui all'art. 39 del d.l. n.104 del 2020 (cioè, le risorse del fondo per assicurare l'esercizio delle funzioni fondamentali degli enti locali- già previste dal d.l. n. 34 del 2020, all'art. 106, nonché di quelle attribuite dal decreto del Ministero dell'interno 24

luglio 2020) vadano da parte dei Comuni finalizzate per la predisposizione di servizi aggiuntivi di trasporto scolastico.

Il 30 ottobre scorso è stata espressa l'Intesa in Conferenza unificata sullo schema del decreto interministeriale MIT/MEF di attuazione dell'art. 44. In particolare, la Conferenza delle regioni e delle province autonome ha chiesto che si tengano in considerazione più elementi tra cui:

quello relativo al presumibile mancato rispetto dell'equilibrio finanziario dei contratti di servizio in ragione delle "non più veritiere previsioni di ricavi nei PEF (o nei bandi gara)";
quello relativo all'attribuzione del rischio di perdita (visto che molti gestori non intendono attribuirsi responsabilità di mancati ricavi causati dall'emergenza, non essendo causa ad essi imputabile).

Auspicabile, quindi, sarebbe, secondo la Conferenza, una norma che stabilisca come ripartire il rischio, ovvero come procedere in caso di alterazione dell'equilibrio dei contratti (che, ritiene, non possa ricadere interamente sui bilanci regionali).

Con il d.l. n.149 del 2020 ("Ristori bis") le risorse dell'art 200 sono state nuovamente incrementate di 300 milioni per il 2021. Infatti, la disposizione (art 27) allunga al 31 gennaio 2021 il periodo preso a riferimento per operare il ristoro per i mancati introiti.

Utilizzando la medesima metodologia adottata dal Ministero risulterebbero per l'intero periodo individuato dalla norma (23 febbraio 31 dicembre 2020), partendo dai dati 2018 e dalla perdita del 55 per cento, le seguenti stime.

Ricavi annuali 2018= 3.796.929.611,28 (l'importo, come da decreto, è pari ai proventi da titoli di viaggio certificati dalle aziende e caricati dalle imprese di trasporto annualmente sulla piattaforma informatica presso l'Osservatorio nazionale sul TPL.

Ricavi giornalieri (su 365 giorni) = 10.402.546,89

Ricavi totali nel periodo considerato dall'art. 200 del d.l. - 23 febbraio/31 dicembre - =10.402.546,89*312gg=3.245.594.629,68

Mancati ricavi presunti nel periodo 3.245.594.629,68*0,55=1.785.077.046,32

Alcuni dati di contesto possono essere desunti, ai fini di un inquadramento "diverso" della dimensione finanziaria dell'intervento che è stato adottato, tramite il Conto nazionale delle infrastrutture e del trasporto 2018-2019 del MIT, pubblicato a luglio 2020. La tavola che segue riporta i dati dei costi totali e dei proventi totali relativi alle aziende di trasporto (solo autolinee) che in Italia risultano nel 2018 pari a 870 (il numero totale delle aziende del TPL dovrebbe, tuttavia, anche includere quelle che esplicano esclusivamente o principalmente il servizio ferroviario; le aziende che gestiscono il servizio su metropolitana; le aziende che gestiscono il servizio di navigazione interna, le aziende che esplicano il servizio tranviario; le aziende che gestiscono funicolari terrestri e aeree).

TAVOLA R1.4

ANDAMENTO DEI COSTI E DEI PROVENTI PER LE AZIENDE DI TRASPORTO PUBBLICO LOCALE (SOLO AUTOLINEE) - ANNI 2005, 2010, 2014-2019 (A VALORI CORRENTI, IN MILIONI)

	2005	2010	2014	2015	2016	2017	2018	2019*
Costi totali (milioni di euro)	5.595,13	6.846,15	6.923,26	6.452,76	6.622,72	6.479,29	6.371,44	6.462,61
Proventi totali (milioni di euro)	2.429,64	3.679,35	4.140,42	3.888,17	4.211,73	4.120,62	4.197,21	4.380,51
Rapporto proventi/costi (x100)	43,4	53,7	59,8	60,3	63,6	63,6	65,9	67,8

*per il 2019 le stime risultano provvisorie

Come si può notare dalla tavola R1.4, i proventi del 2018 sono pari a circa 4,2 miliardi, quindi lievemente maggiori rispetto al dato di partenza, 3,8 miliardi, utilizzato dal Ministero nelle sue stime. Certo è che la norma prevede pure che si tenga conto dei minori costi cessanti, dei minori costi di esercizio dovuti all'utilizzo degli ammortizzatori sociali utilizzati nell'emergenza, e dei costi aggiuntivi sostenuti nel periodo. In ordine alla quantificazione di tali voci, tuttavia, il decreto interministeriale non fa cenno. Potrebbe esserci, pertanto, una sottostima dei mancati introiti (i ricavi crescono nel tempo, sia per effetto dell'incremento del numero dei biglietti e abbonamenti venduti, sia del loro prezzo/tariffa), e le risorse stanziate potrebbero solo in parte compensare il mancato fatturato, nel periodo considerato, da parte delle aziende. Dall'altra parte, la stima del 55 per cento di perdita potrebbe richiedere una revisione se riferita non al solo periodo di *lockdown*, ma all'intero arco temporale individuato dalla disposizione (312 giorni dal 23 febbraio al 31 dicembre). Occorre anche sottolineare che il MIT ha preso in riferimento il biennio 2019 2020; così operando il valore medio è altamente condizionato (in difetto) dal dato degli introiti 2020 che è logicamente di valore inferiore rispetto all'anno precedente.

La risposta delle Regioni

Con la legge regionale 22 giugno 2020, n. 41 la regione Toscana ha previsto l'istituzione del fondo speciale regionale per il comparto TPL "Fondo Covid-19 TPL", al fine di dare una risposta concreta e un sostegno necessario alle imprese, in termini di immediata liquidità, per mitigare l'impatto dei mancati ricavi e dei costi aggiuntivi di tutto il comparto del TPL ed, in modo particolare, della situazione critica relativa alla gestione dei servizi su gomma. L'ammontare del fondo, per l'anno 2020, è pari ad 46,5 milioni di cui 16,5 milioni di risorse regionali; 30 milioni di risorse statali, relative al Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale di cui all'articolo 16 bis, comma 1, del decreto-legge 16 luglio 2012, n. 95. La legge prevede inoltre la riserva di utilizzo di ulteriori risorse statali stanziate per le medesime finalità di ristoro. Il riferimento dovrebbe essere proprio alle risorse derivanti dall'applicazione dell'art. 200 del d.l. n. 34, in quanto tale ultima disposizione viene richiamata nella premessa del provvedimento legislativo regionale.

Si osserva, a riguardo, che le risorse statali che la regione intende utilizzare (30 milioni) sono quelle del Fondo nazionale di cui al d.l. n.95 del 2012, cioè il fondo destinato alla "copertura" dei contratti di servizi di trasporto, con ciò prevedendo una destinazione delle risorse per finalità diverse: quelle dell'art. 200, infatti, rappresentano contabilmente un contributo in conto gestione per ripiano perdite mentre quelle del Fondo nazionale nei bilanci delle aziende sono a titolo di corrispettivo per i servizi prestati.

Con un ulteriore stanziamento di 4 milioni di euro - che si va a sommare ai 3 milioni già destinati a fine agosto - la Giunta regionale toscana ha scelto di continuare a potenziare con servizi aggiuntivi - anche attraverso il ricorso a 200 bus turistici e Ncc - il trasporto pubblico scolastico, in modo da garantire un maggiore distanziamento tra gli studenti e contribuire a limitare la diffusione del Covid-19.

La regione Marche ha deliberato la legge 3 giugno 2020, n. 20 "Misure straordinarie ed urgenti connesse all'emergenza epidemiologica Covid-19 per la ripartenza delle Marche", che stanziava risorse regionali per complessivi 210 milioni. Funzionale all'attuazione della stessa legge è stata prevista la creazione della piattaforma digitale denominata "Piattaforma 210", quale contenitore di 50 misure distinte per settore di intervento. Essa prevede al suo interno, per compensare i minori introiti e in termini complementari al fondo statale di cui all'art. 200 del d.l. n. 34 del 2020:

- il sostegno al trasporto pubblico locale regionale automobilistico extraurbano con un importo stanziato di 5,655 milioni, tramite procedura fuori dalle piattaforme regionali che necessita di presentazione solamente di una istanza e certificazione dei dati da parte dei beneficiari.

- il sostegno al trasporto pubblico locale regionale automobilistico urbano con un importo stanziato di 2,61 milioni. La procedura non necessita di presentazione della domanda in quanto i Comuni marchigiani nei quali è riconosciuto il servizio di TPL urbano trasferiranno direttamente le risorse alle aziende che svolgono per loro conto il servizio di TPL urbano, una volta acquisite istanze e certificazione dati da parte dei beneficiari fuori dalle piattaforme regionali.
- il sostegno al trasporto pubblico locale regionale ferroviario per un importo stanziato di 6,235 milioni e che vede come beneficiario Trenitalia Spa, quale concessionario dei servizi TPL regionali di tipo ferroviario. La procedura prevede la presentazione dell'istanza e certificazione dati da parte del beneficiario fuori dalle piattaforme regionali.
- Il sostegno al trasporto di passeggeri non di linea mediante noleggio con conducente e taxi e impianti a fune montani, con un importo stanziato di 500 mila euro.

La regione Lombardia ha deliberato la legge regionale 4 maggio 2020, n. 9 “Interventi per la ripresa economica”, con la quale sono stati stanziati 3 miliardi, per il triennio 2020-2022 mediante ricorso all’indebitamento. Sono destinati 400 milioni direttamente agli enti locali (province, città metropolitane e comuni). Le risorse a favore di province e città metropolitane finanziano, la realizzazione di opere connesse alla viabilità e strade e all’edilizia scolastica; quelle dei comuni i seguenti interventi:

- A) Lo sviluppo territoriale sostenibile, ivi compresi interventi in materia di mobilità sostenibile, nonché interventi per l’adeguamento e la messa in sicurezza di strade, scuole, edifici pubblici e patrimonio comunale, abbattimento delle barriere architettoniche e interventi per fronteggiare il dissesto idrogeologico e per la riqualificazione urbana;
- B) L’efficientamento energetico, ivi compresi interventi volti all’efficientamento dell’illuminazione pubblica, al risparmio energetico degli edifici di proprietà pubblica e di edilizia residenziale pubblica, nonché all’installazione di impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili;
- C) Il rafforzamento delle infrastrutture indispensabili alla connessione internet, con particolare riferimento alla fibra ottica e alla realizzazione e ampliamento di aree ‘free wi-fi’.

Le rimanenti risorse regionali (2,6 miliardi su base triennale) sono indirizzate principalmente a costituire un fondo apposito di parte capitale (2,47 miliardi), e per la parte rimanente a investimenti di varia natura per il settore della viabilità e della mobilità ferroviaria, come pure per lo sviluppo sostenibile del territorio montano e piccoli comuni.

Il provvedimento regionale non riporta i contenuti tipici dell’art. 200; si menziona solo che con una delibera della Giunta lombarda di maggio 2020 sono stati autorizzati 29 milioni per l’acquisto di nuovi bus, da parte delle aziende del trasporto pubblico lombardo, in difficoltà per i mancati introiti da bigliettazione. Sono stati infatti modificati i criteri di erogazione dei finanziamenti per l’acquisto di nuovi autobus sbloccando, appunto, 29 milioni a favore delle imprese del settore.

La regione Veneto ha emanato la legge regionale n. 1320 del 08 settembre 2020 “Riparto e assegnazione dell’anticipazione dei finanziamenti statali destinati a compensare la riduzione dei ricavi tariffari nel settore del trasporto pubblico locale nel periodo dell’emergenza sanitaria da Covid-19 ex art. 200, comma 1 del d.l. n. 34 del 19.05.2020 e degli ulteriori finanziamenti stanziati nel bilancio regionale da destinare al potenziamento dell’offerta di servizi di trasporto pubblico locale in concomitanza con la ripresa delle attività scolastiche. Il provvedimento approva il riparto dei finanziamenti assegnati alla Regione Veneto con il decreto interministeriale n. 340 del 11.08.2020, a titolo di anticipazione sul totale dei fondi stanziati con d.l. n. 34/2020 per compensare i mancati ricavi da traffico registrati dalle aziende

affidatarie dei servizi di trasporto pubblico locale nel periodo di emergenza sanitaria. Approva altresì il riparto degli ulteriori fondi iscritti nel bilancio regionale, mediante l'utilizzo della quota vincolata e accantonata del risultato di amministrazione, e finalizzati ad incrementare l'offerta di servizi di trasporto pubblico locale automobilistici, tramviari e di navigazione lagunare in concomitanza con la ripresa delle attività scolastiche.

In base a tale provvedimento la regione Veneto ha deliberato la ripartizione delle somme stanziare dal d.m. n.340 pari a circa 42 milioni, per singolo servizio TPL (e per ciascuna provincia):

servizio ferroviario: 12,7 milioni

servizio automobilistico extraurbano: 10,4 milioni

servizio automobilistico/tram urbano: 7,2 milioni

servizio di navigazione: 12,3 milioni

Con deliberazione della regione Lazio n. 688 del 6 ottobre 2020 la Giunta ha dato riscontro all'utilizzo delle risorse previste dal d.m. n.340/2020, pari a circa 53 milioni, prevedendone l'assegnazione alle aziende TPL e altri soggetti esercenti i servizi di TPL previa loro individuazione da parte della DG competente (la direzione regionale Infrastrutture e mobilità) e svolgimento delle verifiche sui dati utilizzati per il calcolo delle spettanze.

La delibera della Giunta opera anche una stima più approfondita del complessivo deficit TPL che quantifica in 234.621.596,22 così suddiviso tra le aziende:

ATAC	157.448.959
COTRAL	24.915.522
TRENITALIA	20.144.315
STIMA RIMBORSI METREBUS 2020	26.591.918,28
TOTALE DEFICIT METREBUS	229.100.714,28
TOTALE DEFICIT ALTRE AZIENDE	3.768.180,94
LAZIOMAR	1.752.701,00
TOTALE COMPLESSIVO TPL	234.621.596,22
RISORSE ASSEGNATE REGIONE LAZIO- ANTICIPAZIONE IPOTESI SETTEMBRE 2020	53.153.007,79
RISORSE ASSEGNATE REGIONE LAZIO- SALDO IPOTESI SETTEMBRE 2021	16.846.992,21
TOTALE	70.000.000
MANCATA COPERTURA FINANZIARIA	164.621.596,22

Con la delibera n. 254 del 19.5.2020, della Giunta della regione Campania, rubricata *"Emergenza COVID-19: Interventi straordinari in materia di trasporto pubblico"*, l'organo di governo campano ha previsto alcune misure di sostegno per gli operatori del settore del trasporto pubblico locale non di linea (taxi, noleggio con conducente, noleggio con conducente TS), e per le imprese di trasporto pubblico locale marittimo di linea autorizzate ai servizi con cadenza annuale e per i lavoratori con contratto a tempo determinato a carattere di stagionalità del settore trasporti. Non si riscontrano provvedimenti regionali di legge o amministrativi che dispongano misure specifiche a favore delle aziende del TPL a compensazione dei mancati introiti.

La regione Emilia-Romagna ha provveduto a prendere atto dell'assegnazione delle risorse ex art.200 (pari a circa 28,1 milioni), con deliberazione della Giunta regionale 5 ottobre 2020, n. 1302 "Assegnazioni a destinazione vincolata in materia di pesca, trasporto pubblico locale, investimenti sulle ferrovie e per l'attuazione di progetti comunitari. Variazione di bilancio". Non si riscontra un provvedimento di legge regionale in attuazione dell'art. 200.

La regione **Piemonte** (assegnataria di circa 27,6 milioni ex fondo art. 200) con Deliberazione della Giunta Regionale 9 ottobre 2020, n. 19-2068 "Bilancio di previsione finanziario 2020-2022. Rimodulazione dell'iscrizione di fondi, di provenienza statale, per la compensazione

dei mancati ricavi da parte delle Aziende che operano nel settore del TPL, causati dal Covid-19”, ha preso atto della disposizione e ha provveduto alla variazione di bilancio. La variazione ha disposto circa 11 milioni a favore del trasporto regionale e locale ferroviario e circa 17 milioni per il TPL. Non sono stati previsti ulteriori interventi normativi regionali.

La regione Puglia (destinataria di circa 11,1 milioni ex fondo art.200) ha deliberato con atto della Giunta

Regionale 8 ottobre 2020, n. 1669 (“decreto-legge n. 34 del 19 maggio 2020, art. 200, comma 1 – decreto n. 340 del 11/08/2020 del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze. Variazione al bilancio di previsione 2020 e pluriennale 2020-2022 ai sensi dell’art. 51, comma 2 del d.lgs. 118/2011 e s.m.i.”) la variazione di bilancio per l’importo corrispondente alla quota assegnata. Con tale provvedimento di variazione è stata prevista l’assegnazione per il tramite di nuovi capitoli di spesa del bilancio regionale, delle somme così ripartite: circa 5,3 milioni per il TP ferroviario; 1,43 milioni per il TP automobilistico, di 0,03 milioni per il TP elicotteristico, e 4,2 milioni a favore degli enti locali per il trasferimento alle aziende del TPL.

La deliberazione della Giunta demanda, quindi, al Dirigente della Sezione Trasporto Pubblico Locale e Grandi Progetti tutti gli adempimenti conseguenti per l’attuazione del provvedimento.

APPENDICE 4 - MISURE E PROVVEDIMENTI ATTUATIVI: UNO SGUARDO SUL DISEGNO DI LEGGE DI BILANCIO 2021-2023 E MONITORAGGIO DELLE MISURE GIÀ PREVISTE

Disegno di legge di bilancio 2021-2023

Con il disegno di legge all'esame, la manovra di finanza pubblica si rivolge alle misure per il sostegno della liquidità e lo sviluppo delle imprese, per la sanità, per le regioni ed enti locali, per la famiglia e le politiche sociali, nonché per interventi volti alla salvaguardia dell'occupazione e al rilancio degli investimenti pubblici e privati; particolare attenzione è posta alle misure di natura fiscale.

In tale ambito, una prima lettura del disegno di legge consente l'individuazione di quelle misure che necessitano di provvedimenti attuativi per divenire efficaci, aspetto questo che diviene di particolare importanza in relazione anche alla natura strategica degli interventi previsti.

Nel complesso si osservano, nel disegno di legge presentato, varie misure che risultano subordinate a passaggi amministrativi non sempre definiti nei tempi di attuazione. Un primo affaccio evidenzia 38 misure, che prevedono l'emanazione di provvedimenti da parte di undici amministrazioni. Come rappresentato nella tavola che segue, l'impatto complessivo sul 2021, in termini di saldo netto da finanziare, è di oltre 38,2 miliardi. Per quasi 1,5 miliardi è il riflesso sull'indebitamento netto.

QUADRO DELLE MISURE CHE RICHIEDONO PROVVEDIMENTI ATTUATIVI E IMPATTO SUI SALDI

(in milioni)

Amministrazione	Numero delle misure con provvedimenti da adottare	Saldo netto da finanziare 2021			Indebitamento netto 2021		
		Spesa corrente	Spesa capitale	Totale	Spesa corrente	Spesa capitale	Totale
Infrastrutture e dei trasporti	7	475,0		475,0	475,0		475,0
Ambiente	5	19,5		19,5	19,5		19,5
Economia e finanze	5	419,6	34.775,0	35.194,6	340,5	13,4	353,9
Università e Ricerca	5	167,5	142,0	309,5	2,5	62,0	64,5
Istruzione	4	70,3		70,3	41,1		41,1
Sviluppo economico	4		290,0	290,0		59,0	59,0
Interno	2	600,0		600,0	100,0		100,0
Lavoro	2	915,0		915,0	15,0		15,0
Salute	2	167,1		167,1	167,1		167,1
Presidenza del Consiglio dei ministri	1	50,0		50,0	50,0		50,0
Politiche agricole alimentari e forestali	1		150,0	150,0		150,0	150,0
Totale complessivo	38	2.884,0	35.357,0	38.241,0	1.210,7	284,4	1.495,1

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati disegno di legge di bilancio 2021-2023

Tra le spese correnti, il maggior impatto in termini di saldo netto da finanziare è quello relativo ai Fondi di solidarietà bilaterali alternativi; all'articolo 54, comma 5 si stabilisce che gli importo sono trasferiti ai rispettivi Fondi con uno o più decreti del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, previo monitoraggio da parte dei Fondi stessi dell'andamento del costo della prestazione, relativamente alle istanze degli aventi diritto, nel rispetto del limite di spesa e secondo le indicazioni fornite dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Anche l'incremento del fondo per l'esercizio delle funzioni degli enti locali di cui all'articolo 106 d.l. n. 34/2020 per il ristoro della perdita di gettito emergenza Covid-19 necessita del provvedimento per la ripartizione in favore dei comuni e delle città metropolitane e province; tale riparto avviene con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare entro il 28 febbraio 2021, previa intesa in Conferenza Stato-città ed autonomie locali, sulla base di criteri e modalità che tengano conto

dei lavori del tavolo di cui all'articolo 106, comma 2, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito con modificazioni dalla legge 17 luglio 2020, n. 77.

Di particolare rilevanza, nell'ambito della spesa in conto capitale, assumono le risorse europee previste per rilancio e la resilienza delle economie - *Next Generation EU* – pari a circa 34,8 miliardi nel 2021, 41,3 miliardi nel 2022 e 44,6 miliardi nel 2023, anticipate alle Amministrazioni attraverso appositi fondi del bilancio dello Stato in relazione alle procedure e alle tempistiche per l'assunzione degli impegni e il pagamento delle relative spese previste in ambito sovranazionale. Complessivamente queste risorse consentiranno di avviare un programma di interventi, ricompresi nell'ambito delle finalità del *Next Generation EU*, per oltre 120 miliardi di euro. Due i passaggi amministrativi che saranno necessari per un immediato utilizzo delle risorse nella logica di monitoraggio richiesta dall'Unione Europea. Il primo attiene alle procedure amministrativo-contabili per la gestione delle risorse del Fondo di rotazione per l'attuazione del Piano *Next Generation EU* Italia, nonché le modalità di rendicontazione della gestione del Fondo stesso ed è demandato a uno o più decreti del Ministro dell'economia e delle finanze, il primo da adottarsi entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore della legge.

Il secondo, strettamente connesso ai progetti inseriti nel Piano, riguarda le modalità di rilevazione dei dati di attuazione finanziaria, fisica e procedurale a livello di singolo progetto, da rendere disponibili in formato elaborabile, con particolare riferimento ai costi programmati, agli obiettivi perseguiti, alla spesa sostenuta, alle ricadute sui territori che ne beneficiano, ai soggetti attuatori, ai tempi di realizzazione previsti ed effettivi, agli indicatori di realizzazione e di risultato, nonché ad ogni altro elemento utile per l'analisi e la valutazione degli interventi. Ciò deve essere definito con dPCM, su proposta del MEF, da adottarsi entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore della legge.

Monitoraggio dei provvedimenti 2020

Gli stanziamenti previsti dal presente disegno di legge di bilancio includono gli effetti delle disposizioni legislative adottate fino al momento della presentazione.

Preliminarmente, si fornisce un aggiornamento degli stanziamenti di bilancio 2020 e delle variazioni intervenute a seguito dei principali provvedimenti emanati nel corso dell'anno: vengono evidenziate le variazioni connesse ai provvedimenti emergenziali relativi al Covid-19 (decreto-legge n. 18 del 2020, decreto-legge n. 34 del 2020 e decreto-legge n. 104 del 2020).

STANZIAMENTI DI COMPETENZA 2020

(in milioni)

stanziamenti iniziali (a)	variazioni atti amministrativi* (b)	di cui decreti COVID 19			stanziamenti definitivi al netto del provvedimento di assestamento (c) = (a)+ (b)	provvedimento assestamento (d)	stanziamenti definitivi (e) = (c) + (d)
		d.l. 18	d.l. 34	d.l. 104			
897.423,60	210.399,28	24.134,39	153.664,65	24.609,11	1.107.822,88	25.655,98	1.133.478,85

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS al 7 novembre 2020

* comprensive delle variazioni su decreti ancora non attivati completamente (in fase di ricezione o acquisizione); al netto del provvedimento di assestamento

Come già rilevato dalla Corte, molte delle misure previste dalla legge di bilancio per il 2020 e dai provvedimenti emanati nel corso dell'anno prevedevano decreti attuativi.

Di seguito un aggiornamento dei provvedimenti adottati a partire dalla legge di bilancio 2020.

QUADRO DELLE MISURE CHE RICHIEDONO PROVVEDIMENTI ATTUATIVI

<i>Normativa</i>	<i>Numero delle misure da adottare (a)</i>	<i>Numero delle misure adottate (b)</i>	<i>(a)/(b) %</i>	<i>Numero di misure rimaste da adottare (a)-(b)</i>
LB 2020	82	23	28,0	59
DL 18_2020	24	18	75,0	6
DL 34_2020	96	49	51,0	47
DL 104_2020	42	4	9,5	38
Totale	162	71	43,8	91

Fonte: elaborazione Corte dei conti

La situazione al momento poco si discosta da quella osservata precedentemente, evidenziando come oltre la metà dei provvedimenti previsti risulti ancora da adottare.

Rimangono quindi importanti risorse ancora vincolate all'emanazione di provvedimenti amministrativi.

IMPATTO PROVVEDIMENTI ANCORA DA ADOTTARE

(in milioni)

<i>Provvedimento</i>	<i>Numero misure da adottare</i>	<i>Saldo netto da finanziare 2020</i>			<i>Indebitamento netto 2020</i>		
		<i>Spesa corrente</i>	<i>Spesa capitale</i>	<i>Totale spesa</i>	<i>Spesa corrente</i>	<i>Spesa capitale</i>	<i>Totale spesa</i>
DL 18_2020	6	416,3	560,0	976,3	416,3	560,0	976,3
DL 34_2020	47	1.008,5	47.804,0	48.812,5	804,0	254,2	1.058,2
DL 104_2020	38	2.991,8	2.998,4	5.990,2	1.925,8	1.085,0	3.010,8

Fonte: elaborazione Corte dei conti

Tuttavia, l'osservazione dei soli capitoli di bilancio che invece hanno recepito le misure per le quali risultano adottati i provvedimenti amministrativi e che registrano variazioni in bilancio, mostra un andamento gestionale rassicurante. La tavola che segue espone i dati dei capitoli interessati alle variazioni dei decreti-legge connessi al Covid sui quali sono state contabilizzate le misure per le quali sono stati già adottati i provvedimenti.

ANDAMENTO GESTIONALE DEI CAPITOLI COVID-19 – PROVVEDIMENTI ADOTTATI

(in milioni)

<i>Provvedimento</i>	<i>Stanziamenti definitivi al netto del provvedimento di assestamento</i>	<i>di cui variazioni apportate con DL Covid 19</i>	<i>Impegni competenza</i>	<i>Pagato competenza</i>
DL 18	11.675	5.230	4.858	4.852
DL 34	56.843	38.002	28.194	22.118
DL 104	6.037	2.337	3.766	3.699
Totale	74.556	45.569	36.819	30.670

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS al 7 novembre 2020

Per tali capitoli il totale degli stanziamenti è rappresentato, per circa la metà, dall'intervento emergenziale. La gestione, seppur congelata alla data attuale in cui alcuni pagamenti risultano ancora in fase di validazione, evidenzia come l'attività delle amministrazioni si è soprattutto concentrata nell'attuare le misure dettate dall'emergenza.

È necessario sottolineare, infine, che con gli ultimi decreti-legge presentati (dd.ll. nn. 137 e 149) sono state modificate e ricomposte le voci di spesa ed entrata in relazione ai necessari aggiustamenti, anche in base ai monitoraggi delle misure; si tratta di provvedimenti che ancora non hanno avuto un impatto sul bilancio e pertanto ancora non considerati in questa sede.