



# CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

AUDIZIONE NELL'AMBITO DELL'ATTIVITÀ CONOSCITIVA  
PRELIMINARE ALL'ESAME DEL PROGRAMMA NAZIONALE DI  
RIFORMA PER L'ANNO 2020 E DELLA RELAZIONE AL  
PARLAMENTO

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



Luglio 2020





# CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

AUDIZIONE NELL'AMBITO DELL'ATTIVITÀ CONOSCITIVA  
PRELIMINARE ALL'ESAME DEL PROGRAMMA NAZIONALE DI  
RIFORMA 2020 E DELLA RELAZIONE AL PARLAMENTO

27 LUGLIO 2020



## INDICE

Premessa	3
Il contesto macroeconomico	3
Gli andamenti recenti dei conti pubblici	8
La relazione al Parlamento	10
Le politiche fiscali a sostegno della crescita	11
Le politiche del lavoro	23
Spese e politiche sociali	29
Produttività ed efficienza della PA	38
Il sostegno agli investimenti	41
Alcune considerazioni conclusive	60





La

# *Corte dei conti*

N. 11/SSRRCO/AUD/20

REPUBBLICA ITALIANA  
In nome del Popolo Italiano  
Sezioni riunite in sede di controllo

Presiedute dal Presidente della Corte dei conti Angelo Buscema  
e composte dai magistrati

Presidenti di sezione:

Carlo Chiappinelli, Ermanno Granelli Marco Pieroni;

Consiglieri:

Enrico Flaccadoro, Antonello Colosimo, Massimo Romano, Massimo Di Stefano,  
Vincenzo Busa, Giuseppe Imparato, Vincenzo Chiorazzo, Giampiero Maria Gallo,  
Sergio Gasparrini, Elena Papa;

Primi Referendari:

Angelo Maria Quaglini;

VISTO l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

VISTO il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione n. 14/DEL/2000 del 16 giugno 2000 e, in particolare, l'art. 6, commi 5-*bis* e 5-*ter*;

VISTO l'art. 85, comma 6, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito dalla legge 24 aprile 2020, n. 27 e successive modifiche;

VISTO il decreto presidenziale n. 149 in data 8 maggio 2020, con il quale sono stati modificati i criteri per la composizione delle Sezioni riunite in sede di controllo per il periodo stabilito dal citato art. 85, comma 6, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito dalla legge 24 aprile 2020, n. 27 e successive modifiche;

UDITI, nell'adunanza del 27 luglio 2020 convocata in videoconferenza, i relatori Cons. Enrico Flaccadoro, Cons. Massimo Romano, Cons. Vincenzo Busa, Cons. Giuseppe Imparato, Cons. Vincenzo Chiorazzo, Cons. Giampiero Maria Gallo e Primo Ref. Angelo Maria Quaglini;

#### DELIBERA

di approvare il documento per l'audizione nell'ambito dell'attività conoscitiva preliminare all'esame del Programma nazionale di riforma 2020 e della Relazione al Parlamento, nel testo allegato.

#### I RELATORI

F.to digitalmente Enrico Flaccadoro

F.to digitalmente Massimo Romano

F.to digitalmente Vincenzo Busa

F.to digitalmente Giuseppe Imparato

F.to digitalmente Vincenzo Chiorazzo

F.to digitalmente Giampiero Maria Gallo

F.to digitalmente Angelo Maria Quaglini

#### II PRESIDENTE

F.to digitalmente Angelo Buscema

Depositato in segreteria in data 27 luglio 2020

#### IL DIRIGENTE

F.to digitalmente Maria Laura Iorio



## PREMESSA

Con il Programma Nazionale di Riforma (PNR) il Governo, a qualche mese di distanza dall'approvazione del Documento di economia e finanza (DEF), completa il quadro degli elementi e delle informazioni che i regolamenti dell'Unione europea e le norme della legge di contabilità prevedono siano forniti ad illustrazione del Programma di stabilità e crescita. Si tratta dello stato di avanzamento delle riforme avviate, dei fattori che incidono sulla competitività del Paese, delle priorità che si vogliono attribuire alle riforme da attuare e degli effetti che si prevede di ottenere in termini di crescita, competitività e occupazione.

Quest'anno il documento ha anche il compito di tracciare un primo, seppur ancora parziale, quadro delle riforme che si intendono avviare anche in relazione al *Recovery Plan*. Un piano di interventi che il Paese dovrà predisporre per potersi avvalere delle risorse che sono state messe a disposizione con l'accordo sottoscritto lo scorso 21 luglio. Misure necessarie per recuperare, dopo la forte caduta dell'attività economica connessa all'emergenza Covid-19, più sostenuti ritmi di crescita, allontanando così il rischio che la crisi comporti un aumento persistente delle divergenze economiche. Nel documento all'esame del Parlamento, il Governo italiano dichiara di voler anticipare la predisposizione del Piano al prossimo autunno in coincidenza con la stesura della Nota di aggiornamento del DEF.

Su molti dei temi segnalati, la Corte è intervenuta in occasione dell'audizione sul DEF, dell'esame dei decreti-legge emanati nel corso dell'emergenza, ma anche nel Rapporto 2020 sul coordinamento della finanza pubblica e nella Relazione al Parlamento sul Rendiconto generale dello Stato. Anche facendo riferimento alle analisi svolte in quelle occasioni, nel seguito, dopo aver richiamato brevemente i dati più recenti relativi al quadro economico e di finanza pubblica, si propongono alcune riflessioni sulle principali aree di intervento previste.

## IL CONTESTO MACROECONOMICO

Il PNR offre anche sintetici riferimenti al quadro macroeconomico proposto a fine aprile, nella fase di pieno dispiegamento della crisi pandemica, e fa brevi cenni ad alcuni dei più recenti sviluppi congiunturali. Sarà la Nota di aggiornamento di inizio autunno a delineare le grandezze economiche di fondo entro cui andranno a collocarsi obiettivi (e vincoli) della politica di bilancio di medio termine. Appare sin d'ora evidente, tuttavia, come le informazioni che si sono rese disponibili negli ultimi tre mesi rendano piuttosto ambizioso l'obiettivo di contenere gli avversi impatti della crisi sul livello reale del prodotto entro l'8 per cento prefigurato nel Programma di stabilità (PS).

In un contesto internazionale segnato da una caduta dei mercati esteri rilevanti per l'Italia del 9,5 per cento, una crescita del Pil mondiale (esclusa l'UE) dello 0,51 per cento, una riduzione del Pil dell'Unione europea del 4,4 per cento, un tasso di cambio dollaro euro dell'1,09 ed un prezzo del greggio di 38,3 dollari al barile, il PS stima che dopo la contrazione dell'8 per cento dell'anno in corso, il Pil reale registrerà un parziale rimbalzo (+4,7 per cento) nel 2021. Valuta che la variazione annua del deflatore del Pil dovrebbe risultare pari all'1 per cento quest'anno e all'1,4 per cento nel 2021, tal che il Pil nominale si ridurrebbe del 7,1 per cento quest'anno e crescerebbe di più di 6 punti il prossimo. La recessione interesserebbe tutte le componenti della domanda aggregata con l'eccezione dei consumi pubblici. Il calo della spesa delle famiglie si commisurerebbe ad oltre il 7 per cento, quello degli investimenti fissi lordi supererebbe il 12. L'impatto sulle esportazioni raggiungerebbe il 14,4 per cento, con parziale compensazione, quanto agli

effetti sulla bilancia dei pagamenti da parte delle importazioni, le quali, reagendo alla flessione della domanda interna, si contrarrebbero del 13 per cento. Il contributo della variazione delle scorte alla recessione sarebbe pari a -0,7 punti.

Nel 2021 anche il rimbalzo, limitato, coinvolgerebbe, pur se con intensità diversa, la totalità delle componenti della domanda.

Lo scenario prefigura un mercato del lavoro fortemente segnato dalla crisi, con una crescita del tasso di disoccupazione dal 10 all'11,6 per cento nel 2020.

Grazie al significativo rafforzamento delle politiche monetarie non convenzionali, al quadro prospettato non si assocerebbero tensioni significative sui mercati finanziari: il tasso di interesse sui titoli a lungo termine dell'Italia sarebbe pari all'1,4 per cento (1,9 nel 2019 e 1,2 per cento nel 2020 secondo il DPB dello scorso autunno).

Se già nella fase di approntamento del PS i dati a più elevata frequenza segnalavano la notevole estensione e profondità della crisi, le prime rilevazioni dell'Istat sull'effettivo andamento del Pil e della produzione industriale (i cosiddetti *hard data*) hanno più che confermato tali indicazioni. La stima trimestrale rilasciata il 29 maggio indica che nel primo trimestre il Pil si è contratto del 5,3 per cento su base congiunturale (5,4 per cento nei confronti del primo trimestre 2019) in un contesto di arretramenti molto significativi sia della spesa delle famiglie (-6,6 per cento) che degli investimenti fissi lordi (-8,1 per cento) e delle esportazioni (-8 per cento). Non meno preoccupanti sono stati finora i segnali rivenienti dall'andamento dei prezzi al consumo, i quali hanno fatto segnare variazioni negative nei mesi di maggio e giugno; esse, pur se condizionate dall'andamento delle quotazioni dei beni energetici, esprimono una sottostante debolezza dell'inflazione di fondo (*core inflation*) e potrebbero avere risvolti prospettici sulla dinamica del deflatore del Pil, un indicatore importante per l'evoluzione delle basi imponibili e che nel primo trimestre ha registrato una variazione congiunturale dello 0,2 per cento (0,5 per cento nell'ultimo trimestre del 2019).

La valutazione offerta nel PNR è che alla marcata contrazione del prodotto della prima metà dell'anno (particolarmente forte nel secondo trimestre), seguirà un apprezzabile recupero.

Al riguardo si osserva nel documento che “le misure adottate dal Governo per contenere la diffusione del virus e proteggere le imprese e l'occupazione favoriranno una ripresa dell'attività economica non appena la crisi sanitaria sarà rientrata. In ragione di ciò ci si attende un parziale recupero del PIL già a partire dal terzo trimestre, che si prolungherà fino alla fine dell'anno”.

I dati più recenti non escludono l'ipotesi di un rimbalzo sensibile; e tuttavia, non può tacersi come restino al momento elevate le probabilità che la revisione del quadro macroeconomico che sarà proposta nella NADEF di settembre dovrà prevedere un aggiustamento peggiorativo delle principali grandezze, con una ulteriore riduzione della crescita nominale del Pil probabilmente superiore ad 1 punto percentuale.

Negli ultimi mesi, all'attenuarsi della crisi sanitaria nei paesi europei ha fatto riscontro una sua intensificazione negli Stati Uniti e nei paesi emergenti. Come conseguenza di tali sviluppi e della diffusa incertezza ad essi legata, l'attività economica mondiale e gli scambi commerciali hanno fatto registrare un'ulteriore contrazione e nel complesso le variabili esterne, da cui dipende la performance dell'export italiano, sono risultate orientate in modo peggiore del previsto. Il commercio internazionale si è contratto nei primi tre mesi di oltre l'11 per cento su base annua; il prodotto di molti importanti partner commerciali dell'Italia è diminuito

oltre l'atteso ed oltre quanto scontato nelle valutazioni delle principali variabili esogene sottostanti al DEF di aprile.

Nel primo trimestre in Cina, il primo paese colpito dalla pandemia, la riduzione del prodotto è stata pari al 6,8 per cento trimestrale annualizzata. Molto ampia è stata altresì negli Stati Uniti e nel Regno Unito (rispettivamente -5 e -8,5 per cento). A tali esiti ha dato un contributo rilevante la caduta dei consumi delle famiglie (-4,7 per cento negli Stati Uniti; -4,3 nel Regno Unito e in Cina), in un contesto di forte riduzione dell'occupazione. Tra i paesi emergenti la crescita si è mantenuta positiva in India e Russia (3,1 e 1,6 per cento, sempre trimestrale in ragione d'anno).

Nel complesso dell'Area dell'euro il prodotto è caduto del 3,6 per cento su base trimestrale (quindi intorno al 15 per cento in termini annualizzati), con flessioni del 5,3 per cento in Francia e del 2,2 in Germania.

Nello scenario che va delineandosi sono evidenti i segnali di ripresa, mostratisi più di recente particolarmente promettenti, ma resta ancora elevato il rischio che a livello globale il punto di massima criticità della curva epidemiologica si posponga nel tempo e che nei paesi che hanno superato la fase acuta si sperimentino nuove ondate di contagio con implicazioni a livello produttivo.

Dagli indicatori in grado di cogliere l'andamento dell'attività nei principali settori e comparti del sistema produttivo - da quelli relativi ai trasporti autostradali a quelli sui consumi energetici (di elettricità, gas, ecc.) - si trae conferma di una effettiva ripartenza sin da quando, in maggio, sono stati rimossi i primi vincoli alla mobilità. Gli indicatori di fiducia e sull'intonazione del sentimento (*mood*) degli operatori, così come rilevati anche dagli indici dei responsabili degli acquisti delle imprese (il cosiddetto Pmi - *Purchasing Managers Index*) sono risaliti, ma restano sotto quota 50, il livello spartiacque tra espansione e recessione. Secondo gli indicatori *leading*, in grado di anticipare l'andamento della produzione, il calo del Pil registrato tra gennaio e marzo si sarebbe intensificato nel secondo trimestre. La caduta viene valutata dalla Banca d'Italia intorno al 10 per cento e di dimensioni non dissimili da altri previsori privati.

Secondo le stime dell'Istituto centrale di statistica, a maggio l'indice destagionalizzato della produzione industriale ha registrato un rimbalzo del 42,1 per cento rispetto ad aprile. Con riferimento all'ultimo trimestre per il quale sono disponibili i dati (marzo-maggio) la produzione ha registrato un calo congiunturale del 30 per cento. Gli aumenti congiunturali risultano molto diffusi a livello di comparti: in quello dei beni strumentali superano il 65 per cento e raggiungono quasi il 50 per cento per i beni intermedi (+48 per cento). Nonostante il recupero, le riduzioni dell'indice su base tendenziale appaiono forti ed anche in tal caso diffuse: -23 per cento per i beni strumentali, -22 per quelli intermedi, -19 per cento per quelli di consumo (-18,7 per cento). Il calo tendenziale appare diffuso anche a livello di settori di attività economica: è tra i più marcati nel settore della fabbricazione di mezzi di trasporto (-37,3 per cento), delle industrie tessili, abbigliamento, pelli e accessori (-34,1 per cento), della fabbricazione di articoli in gomma e materie plastiche (-24,8 per cento); meno pronunciato è invece, nel settore della produzione di prodotti farmaceutici di base e preparati farmaceutici (-4,2 per cento) e nella fornitura di energia elettrica, gas, vapore ed aria (-5,2 per cento). Sempre secondo le stime dell'Istat, a maggio il fatturato dell'industria, al netto dei fattori stagionali, è aumentato del 41,9 per cento rispetto al mese precedente; nella media del trimestre marzo-maggio l'indice complessivo è diminuito del 33,0 per cento su base congiunturale. Il recupero stimato per il fatturato si riscontra anche sugli ordinativi (+42,2 per cento), i quali risultano in calo del 36,3 per cento nella media del trimestre marzo-maggio rispetto al precedente.

In giugno l'indicatore Ita-coin sul ciclo economico, elaborato mensilmente dalla Banca d'Italia e dal CEPR, ha invertito la tendenza al calo, restando, tuttavia, su livelli eccezionalmente bassi nel confronto storico.

Mano a mano che il quadro informativo è venuto ad arricchirsi, fino a coprire per intero le fasi temporali di sospensione delle attività, i principali previsori privati ed organismi internazionali hanno rivisto al ribasso le valutazioni elaborate a marzo ed aprile. Un confronto tra le previsioni di consenso (elaborate da *Focus Economics*) di aprile e le ultime disponibili, relative al mese di luglio, evidenzia per l'Italia un peggioramento della crescita reale di 4 punti percentuali, con la prefigurazione di cadute di oltre l'11 per cento per i consumi delle famiglie e di quasi il 16 per esportazioni ed investimenti (Tavola 1).

TAVOLA 1

LA REVISIONE DELLE PREVISIONI DI CONSENSO (*FOCUS ECONOMICS*)  
PER L'ECONOMIA ITALIANA: 2020-2021.  
CONFRONTI TRA APRILE E LUGLIO 2020 (VARIAZIONI E VALORI %)

	<i>apr-20</i>		<i>Diff. Apr/Mar</i>	<i>lug-20</i>		<i>Diff. Lug/Apr</i>
	2020	2021	2020	2020	2021	2020
Pil reale	-6.2	3.9	-6.6	-10.2	6.2	<b>-4</b>
- valore min previsto	-16.5	-0.5	-16.5	-18	0.1	<b>-1.5</b>
- valore max previsto	-0.9	10.2	-1.7	-7.5	15	<b>-6.6</b>
Consumi privati	-4.2	3.3	-4.8	-11.4	5.9	<b>-7.2</b>
Consumi pubblici	1.3	0.6	1.1	1.1	1	<b>-0.2</b>
Investimenti fissi lordi	-7.5	3.4	-8.3	-15.8	8.2	<b>-8.3</b>
Esportazioni	-6.8	3.6	-8.3	-15.9	10.1	<b>-9.1</b>
Importazioni	-5.3	4.7	-7.6	-13.8	9.9	<b>-8.5</b>
Produzione industriale	-6.7	3	-7	-15.2	8.2	<b>-8.5</b>
Reddito disponibile	-0.2	1.6	-1.4	-4.6	3.4	<b>-4.4</b>
Tasso di disoccupazione	11.2	11.1	1.4	11.6	11.6	<b>0.4</b>
Tasso di inflazione	0.6	0.1	-0.2	0	0.8	<b>-0.6</b>
<i>Per memoria</i>						
Indebitamento/Pil	6	4.2	3.6	11	5.9	<b>5</b>
Debito/Pil	146	146	9	161	156	<b>15</b>

Fonte: elaborazione cortei dei conti su *Focus Economics*

Secondo il Fondo monetario, per il quale nelle valutazioni di marzo il Pil mondiale avrebbe potuto ridursi nel 2020 del 3 per cento (con cadute tra il -5,2 e -9,1 per cento tra i maggiori paesi avanzati), le prospettive per l'anno in corso sono ora di una contrazione del prodotto del 5,4 per cento. Per quanto riguarda l'Italia, il Fondo ha rivisto la stima di variazione del Pil reale dal -9,1 per cento (con un successivo recupero nel 2021 del 4,8 per cento) al -12,8 per cento, con un rimbalzo un po' più pronunciato e pari al 6,3 per cento (Tavola 2). Aggiustamenti al ribasso sono stati effettuati anche da Ocse, Commissione europea e BCE.

## LA REVISIONE DELLE PREVISIONI DI CRESCITA DELL'FMI (VARIAZIONI %)

	Scenario di		Differenze rispetto a:		
	lug-20		oct 19	gen-20	apr-20
	2020	2021	2020	2020	2020
Mondo	-4.9	5.4	-6.4	-6.3	<b>-1.9</b>
Usa	-8	4.5	-7.8	-7.7	<b>-2.1</b>
Giappone	-5.8	2.4	-5.7	-5.9	<b>-0.6</b>
Regno Unito	-10.2	6.3	-7.9	-7.9	<b>-3.7</b>
Area dell'euro	-10.2	6	-8.9	-8.8	<b>-2.7</b>
- Germania	-7.8	5.4	-8.2	-8.1	<b>-0.8</b>
- Francia	-12.5	7.3	-8.5	-8.5	<b>-5.3</b>
- <b>Italia</b>	<b>-12.8</b>	<b>6.3</b>	<b>-9.6</b>	<b>-9.6</b>	<b>-3.7</b>
Paesi emergenti	-3	5.9	-5.6	-5.4	<b>-2</b>
- Cina	1	8.2	-5	-4.8	<b>-0.2</b>
- India	-4.5	6	-5.1	-3.9	<b>-6.4</b>
- Russia	-6.6	4.1	-7.4	-7.4	<b>-1.1</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati FMI

Affinché il previsto recupero dell'ultima parte dell'anno, comunque inglobato nei quadri previsionali annui, abbia una intensità tale da controbilanciare sensibilmente la rilevante riduzione accumulata nella prima parte, rimane naturalmente cruciale la ripresa dei flussi turistici internazionali che restano al momento condizionati dalla non piena rimozione dei vincoli agli spostamenti e/o dalla reintroduzione, in alcuni casi, di limiti dovuti all'insorgere di recrudescenze e focolai epidemici.

Una valutazione approfondita, ai fini dell'aggiornamento autunnale del quadro macroeconomico, andrà fatta sullo stato del mercato del lavoro. In tale ambito, infatti, le statistiche ora disponibili forniscono una lettura distorta della realtà segnalando come l'impatto dei provvedimenti restrittivi della mobilità abbia ridotto il numero delle persone in cerca di occupazione con un conseguente calo del tasso di disoccupazione. Inoltre, il blocco dei licenziamenti per via amministrativa non è in grado di render conto, al momento, dell'effettivo nuovo punto di incontro tra domanda ed offerta di lavoro dopo lo *shock* pandemico.

Nell'ambito dei principali "assi" da considerare per una valutazione degli sviluppi macroeconomici (lo scenario internazionale, la domanda interna, l'andamento dei prezzi, il mercato del lavoro e l'ambiente finanziario) depone favorevolmente il recupero di un quadro monetario e finanziario sostanzialmente stabile, una condizione notevolmente favorita dalle decisioni della Bce la quale ha rafforzato significativamente l'intonazione espansiva della politica monetaria, ampliando quantità e *timing* degli acquisti di titoli pubblici e privati oltre che disponendo aggiustamenti ed innovazioni nelle modalità di intervento.

Il ricorso a politiche monetarie marcatamente espansive è un tratto distintivo dell'attuale crisi e connota le principali banche centrali del mondo. Particolarmente significativa è stata l'espansione del bilancio Federal Reserve la quale per effetto dei propri ampi programmi di acquisto di titoli pubblici e privati ha ampliato del 70 per cento le risorse di bilancio rispetto ai livelli di inizio d'anno. Misure

rilevanti finalizzate alla creazione di liquidità sono state adottate anche dalle Banche centrali d'Inghilterra, del Giappone e della Cina, tra le altre.

Dopo un primo recupero, già scontato nel set informativo alla base del PS di fine aprile, le tensioni sui mercati azionari ed obbligazionari osservate agli inizi di marzo si sono fortemente attenuate, anche a riflesso di una positiva lettura del mix di misure fiscali e monetarie adottato da governi e banche centrali. I corsi dei titoli sono cresciuti e sono scesi i tassi di interesse e migliorate le condizioni di finanziamento degli operatori. Di particolare rilievo per gli sviluppi di breve e medio termine resta l'evoluzione delle condizioni del credito e la sua rispondenza alle accresciute necessità delle imprese, specie quelle di dimensioni medio-piccole.

In generale, dopo la pandemia, si è registrata una crescita dei prestiti alle imprese mentre hanno subito un rallentamento quelli alle famiglie e ciò anche a riflesso, da un lato, del calo degli investimenti immobiliari (mutui ipotecari), dall'altro, dei consumi: secondo le statistiche della Bce nella media dell'Area dell'euro la crescita sui tre mesi è scesa allo 0,5 per cento in maggio, dal 4,3 in febbraio. In Italia, dove la consistenza dei prestiti alle imprese aveva fatto registrare nel 2019 tassi di variazione negativi, ha registrato più di recente una inversione di tendenza che sta coinvolgendo, sebbene molto più lentamente di quanto previsto in sede di predisposizione delle misure a favore della liquidità, anche gli operatori di minori dimensioni e dalla struttura finanziaria più fragile. I canali di finanziamento delle imprese hanno anche visto, nel complesso dell'Area dell'euro, un certo recupero sul mercato delle emissioni obbligazionarie e ciò anche in relazione all'attività di acquisti dei titoli privati da parte della Bce.

I recuperi delle quotazioni dei titoli registrati più di recente sembrano aver beneficiato dell'attesa, poi irrealizzatasi, di una positiva conclusione, in ambito europeo, della trattativa per l'adozione del *Next Generation EU (Recovery Fund)*, un'iniziativa alla quale il PNR fa condivisibilmente riferimento quale decisiva per il successo della strategia di rilancio.

## GLI ANDAMENTI RECENTI DEI CONTI PUBBLICI

Per tener conto della rilevante caduta del prodotto connessa all'emergenza sanitaria, il DEF aveva rivisto lo scorso aprile le stime relativamente al 2020 e al 2021.

Se nelle valutazioni del Governo il miglioramento dei conti del 2019 si sarebbe riflesso sui conti del 2020, prima della crisi, ridimensionando il disavanzo atteso dal 2,2 all'1,8 per cento, nel quadro tendenziale, le nuove previsioni macroeconomiche erano stimate produrre un maggior deficit per 4,1 punti di Pil. Considerando le misure disposte con i decreti "Cura Italia" e "Rilancio", cui era attribuito nel complesso un impatto sull'indebitamento netto di 4,5 punti di Pil, il nuovo deficit tendenziale cresceva al 10,4 per cento del Pil con un aumento di oltre 173 miliardi (nel 2021 il deficit atteso era di circa 101 miliardi, il 5,7 per cento). Il debito pubblico raggiungeva nel biennio rispettivamente il 155,7 e il 152,7 per cento del prodotto. Una valutazione che non sconta gli effetti che gli interventi previsti potrebbero avere sul quadro macroeconomico.

Sono per il momento limitate le informazioni sugli andamenti effettivi dei conti.

I dati di contabilità nazionale relativi al primo trimestre del 2020, pur registrando solo in parte gli effetti del *lockdown*, già indicano un netto peggioramento rispetto allo scorso anno: l'indebitamento risulta in ampliamento di circa 14 miliardi.

Sono soprattutto le spese a determinare tale andamento, per l'ampio ricorso agli ammortizzatori sociali e l'incremento della spesa sanitaria, per la protezione civile e per

la sicurezza. Le prestazioni sociali sono cresciute dell'8,6 per cento (+7,2 miliardi rispetto al corrispondente trimestre dello scorso anno) e i consumi intermedi di oltre 660 milioni. Scendono le entrate da imposte indirette, che risentono del calo dei consumi: la riduzione rispetto al primo trimestre 2019 è del 7,6 per cento (oltre 4,1 miliardi). In contrazione anche i contributi sociali, che si riducono di 2,2 miliardi, per effetto della perdita di posti di lavoro. Si mantengono pressoché stabili, invece, le imposte dirette, calcolate con riferimento alle basi imponibili dei periodi precedenti.

I dati più recenti, relativi ai primi 5 mesi dell'anno, diffusi dal Dipartimento politiche fiscali ancorché relativi alle sole entrate erariali accertate (e quindi in competenza giuridica), segnano una riduzione di oltre 15 miliardi rispetto al periodo corrispondente: tale variazione risente della sospensione di versamenti tributari e contributivi per i soggetti che esercitano attività di impresa disposto dal DL 23/2020. Si conferma la sostanziale tenuta delle imposte dirette, come risultato di una flessione rispetto allo stesso periodo dello scorso anno delle ritenute per i lavoratori dipendenti del settore privato (-2,2 miliardi) più che compensata dalla crescita degli accertamenti delle sostitutive sugli interessi, sui redditi da capitale e quelli sui fondi pensione. Si accentua la flessione delle imposte indirette, che registra una contrazione di poco inferiore al 20 per cento.

Sul fronte della spesa, alcuni elementi ulteriori sono desumibili dalla lettura dei dati del bilancio dello Stato. Con il provvedimento di assestamento sono state recepite nel bilancio le variazioni disposte con i decreti varati per affrontare l'emergenza.

Rispetto alle previsioni iniziali, nel 2020 gli stanziamenti sono cresciuti di poco meno di 182 miliardi. Di questi, 68,9 per spesa corrente primaria e 114,7 per spesa in conto capitale (di cui 96,9 miliardi per l'acquisizione di attività finanziarie). La variazione maggiore riguarda i trasferimenti ad Amministrazioni pubbliche (+53,0 miliardi), soprattutto ad Enti previdenziali e Amministrazioni locali (rispettivamente, +35,4 e +16 miliardi). Forte l'incremento anche delle somme destinate a trasferimenti alle imprese (+11,2 miliardi).

Guardando al livello dei pagamenti dal bilancio registrato a inizio luglio e confrontandolo con quello dello stesso periodo dello scorso anno, si può avere una prima misurazione dell'impulso esercitato dalla spesa pubblica. Sul fronte di quella corrente gli esborsi sono cresciuti di oltre 63 miliardi. Diverso, tuttavia, è l'ammontare della variazione registrata: i trasferimenti agli Enti previdenziali crescono di 25,8 miliardi e di 6,5 quelli alle Amministrazioni locali. In forte crescita i rimborsi fiscali relativi all'IRAP, all'IVA e alle imposte dirette (+18,6 miliardi in più dello stesso periodo del 2019). I trasferimenti correnti alle imprese (il cui stanziamento iniziale è cresciuto, come si diceva, di 11,2 miliardi) si sono ridotti di 1,6 miliardi.

Inferiore alle attese è l'impulso sul fronte della spesa in conto capitale (al netto della variazione riconducibile all'acquisizione di attività finanziarie): i maggiori stanziamenti disposti nei primi mesi del 2020 (+15,7 miliardi) si sono tradotti in un aumento di pagamenti per soli 8,5 miliardi. Sotto questo profilo, ridotto sembra l'impulso sia dei contributi alle imprese (+5,5 miliardi contro stanziamenti in crescita di 9,6 miliardi) che di quelli ad Amministrazioni pubbliche (centrali e locali), cresciuti di 1 miliardo a fronte dei +2 stanziati.

Un aspetto importante nello scenario di finanza pubblica è dato dall'andamento del rapporto debito/Pil: a maggio il debito rispetto a fine 2019 era cresciuto ad oltre 2.500 miliardi con un aumento di circa 98 miliardi.

## IL BILANCIO DELLO STATO DOPO L'ASSESTAMENTO\*

*in milioni*

		stanziamenti iniziali LB		stanziamenti definitivi alla data di presentazione dell'assestamento		pagamenti totali data presentazione dell'assestamento	
		2019	2020	2019	2020	2019	2020
01	Redditi da lavoro dipendente	93.479,9	94.626,7	94.530,1	96.549,1	43.341,5	46.455,3
02	Consumi intermedi	12.872,1	13.687,9	13.135,7	14.103,3	3.850,5	4.523,9
03	Imposte pagate sulla produzione	4.984,6	5.024,3	5.070,1	5.160,1	2.372,2	2.389,2
04	Trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche	261.762,4	285.092,8	272.936,7	338.133,9	107.377,2	141.130,3
05	Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	15.303,7	15.559,8	15.653,0	19.974,4	7.427,1	8.642,0
06	Trasferimenti correnti a imprese	10.043,5	9.386,5	9.046,3	20.593,5	3.455,5	1.869,9
07	Trasferimenti correnti a estero	1.567,3	1.494,7	1.584,6	1.508,4	764,3	705,7
08	Risorse proprie Unione europea	18.335,0	18.433,0	18.135,0	18.433,0	6.273,3	13.771,7
09	Interessi passivi e redditi da capitale	78.897,9	76.732,3	77.955,1	74.996,4	31.197,7	23.044,1
10	Poste correttive e compensative	71.532,8	76.134,5	73.217,2	76.605,2	25.944,2	44.560,9
11	Ammortamenti	1.105,0	1.155,0	1.192,8	1.168,0		0,0
12	Altre uscite correnti	18.402,7	10.070,0	5.833,7	7.365,6	694,7	587,2
<b>Spesa corrente primaria</b>		<b>509.389,0</b>	<b>530.665,1</b>	<b>510.335,2</b>	<b>599.594,6</b>	<b>201.500,5</b>	<b>264.636,1</b>
<b>Totale spese correnti</b>		<b>588.286,9</b>	<b>607.397,4</b>	<b>588.290,4</b>	<b>674.591,0</b>	<b>232.698,2</b>	<b>287.680,2</b>
21	Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	5.275,1	7.367,4	5.774,7	7.811,1	1.226,7	1.519,1
22	Contributi agli investimenti ad Amministrazioni pubbliche	20.091,5	23.513,4	21.398,3	25.411,5	5.809,0	6.926,2
23	Contributi agli investimenti ad imprese	9.564,9	13.126,8	9.893,2	24.922,2	2.325,7	7.806,1
24	Contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private	261,2	206,9	288,1	707,2	116,9	439,3
25	Contributi agli investimenti a estero	464,9	453,3	363,3	524,2	287,5	272,8
26	Altri trasferimenti in conto capitale	10.794,9	7.487,0	8.569,9	10.542,7	2.109,4	3.407,7
31	Acquisizioni di attività finanziarie	3.251,2	3.031,6	3.556,4	99.934,6	1.842,8	3.226,1
<b>Totale spese c/capitale</b>		<b>49.703,7</b>	<b>55.186,4</b>	<b>49.843,8</b>	<b>169.853,5</b>	<b>13.717,9</b>	<b>23.597,3</b>
<b>Spesa finale primaria</b>		<b>559.092,7</b>	<b>585.851,6</b>	<b>560.179,1</b>	<b>769.448,1</b>	<b>215.218,4</b>	<b>288.233,4</b>
<b>Spesa finale</b>		<b>637.990,6</b>	<b>662.583,9</b>	<b>638.134,2</b>	<b>844.444,6</b>	<b>246.416,2</b>	<b>311.277,5</b>

\* Provvedimento legislativo di assestamento presentato

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

**LA RELAZIONE AL PARLAMENTO**

In due occasioni, dall'avvio della crisi sanitaria, il Governo ha già ottenuto dal Parlamento l'autorizzazione ad aggiornare gli obiettivi di finanza pubblica e a definire uno scostamento ulteriore dal piano di rientro rispetto a quanto precedentemente autorizzato per attuare un intervento a sostegno del Paese colpito dalla grave crisi economica.

Secondo quanto previsto dalle Relazioni del 5 marzo e del 24 aprile scorsi, l'indebitamento netto può aumentare di 75 miliardi nel 2020 e, rispettivamente di 24,85 e 32,75 miliardi nel biennio successivo. In termini di saldo netto da finanziare la crescita è ancora maggiore nell'anno in corso (180 miliardi), mentre nel 2021 e nel 2022 si colloca su valori simili a quelli dell'indebitamento (rispettivamente 25 e 32,75 miliardi). Una misura di ampia portata con cui il Governo si è proposto, da un lato, di attuare un complesso di interventi volti a potenziare gli strumenti e le dotazioni del sistema sanitario per affrontare l'emergenza, dall'altro, di assicurare alle imprese, ai lavoratori e ai cittadini, anche attraverso l'utilizzo della leva fiscale, le risorse a sostegno della ripresa



economica, potenziando il sistema delle garanzie per gli operatori economici pubblici e privati, le misure già attivate a tutela del lavoro e gli interventi di sostegno ai settori produttivi maggiormente colpiti. A ciò si aggiunge la completa eliminazione degli aumenti dell'IVA e delle accise previsti con le clausole di salvaguardia a partire dal 2021. Con la Relazione al Parlamento presentata in questi giorni il Governo richiede nuovamente l'autorizzazione al ricorso all'indebitamento: 25 miliardi di euro per l'anno 2020, 6,1 miliardi nel 2021 (più limitati gli effetti attesi negli anni successivi). L'indebitamento nel 2020 cresce in tal modo all'11,9 per cento del prodotto. Sul saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato gli effetti che si attribuiscono al decreto ammontano a 32 miliardi nel 2020 e 7,0 miliardi nel 2021. Il livello massimo del saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato è fissato per il 2020 in 336 miliardi in termini di competenza e in 384 miliardi in termini di cassa. Il debito è previsto raggiungere nell'anno il 157,6 per cento del prodotto.

Tali ulteriori risorse sono destinate a garantire il sostegno dei lavoratori e delle imprese in difficoltà per la crisi, potenziando la Cassa integrazione guadagni, rafforzando la liquidità delle imprese anche attraverso la riprogrammazione di alcune scadenze fiscali, concentrando gli interventi su operatori e settori produttivi maggiormente colpiti. Parte di esse sono, inoltre, destinate alle Amministrazioni territoriali per sopperire ai mancati introiti fiscali e garantire il prosieguo dell'azione pubblica e alle strutture scolastiche per il riavvio in sicurezza dell'attività didattica. Il Governo conferma, come nelle altre occasioni, l'impegno a riprendere il percorso di avvicinamento all'OMT nei prossimi esercizi, una volta superata la crisi<sup>1</sup>.

Pur comprendendo le ragioni alla base di tale nuova modifica degli obiettivi e la difficoltà di definire nella fase attuale una strategia di riduzione del debito, la dimensione crescente del disavanzo e gli ormai evidenti segnali di peggioramento delle prospettive di crescita (pur in un permanente clima di incertezza) renderebbero necessario, ad avviso della Corte, accompagnare la Relazione con un aggiornamento più dettagliato delle condizioni dei conti pubblici e una prima valutazione dell'effettivo operare (anche dal punto di vista degli esborsi finanziari) dei diversi interventi già messi in campo dall'avvio della crisi.

## **LE POLITICHE FISCALI A SOSTEGNO DELLA CRESCITA**

Il PNR fa diretto riferimento a una riforma fiscale complessiva della tassazione diretta e indiretta finalizzata a disegnare un fisco equo, semplice e trasparente per i cittadini. Lo stesso progetto di riforma prevede una razionalizzazione delle spese fiscali e una revisione dei sussidi dannosi per l'ambiente. Tuttavia, al di là di principi generali, il PNR non definisce le direttrici principali attraverso le quali questo progetto può essere realizzato, elementi essenziali per valutarne la possibilità di una concretizzazione effettiva.

---

<sup>1</sup> Al riguardo, la vigente disciplina (art. 6 della legge n. 243/2012), per un verso, prevede che gli scostamenti del saldo strutturale dall'obiettivo programmatico sono consentiti solo in via temporanea e, per altro verso, che, a tal fine, deve essere elaborato un apposito e piano di rientro verso l'obiettivo programmatico.

## Una ricomposizione del prelievo tra imposte dirette e indirette

Una prima questione da affrontare, nella prospettiva di riforma, riguarda la possibile ricomposizione del prelievo tra imposizione diretta e indiretta, nell'ambito degli obiettivi annunciati dal DEF 2020 di alleggerimento della pressione fiscale. Al riguardo, nel documento si fa riferimento alle raccomandazioni dell'Unione Europea a favore di uno spostamento dell'onere fiscale dal lavoro ad altre forme di entrata. Sul tema va rilevato come, pur avendo introdotto alcune forme di alleggerimento del carico fiscale sul lavoro, il Governo abbia di recente disattivato le clausole di salvaguardia dell'IVA manifestando l'intenzione di non volere procedere con aumenti delle aliquote, né ricorrere ad una loro rimodulazione. Inoltre, nel configurare gli obiettivi, il PNR richiama il principio di progressività, non chiarendo tuttavia quale direzione si intenda effettivamente perseguire. Poiché il principio di progressività è – al momento – prevalentemente realizzato attraverso l'imposizione personale sul reddito, sarebbe opportuno chiarire se il riferimento preveda un aumento delle aliquote marginali dell'IRPEF (nominali o effettive attraverso modifiche nel sistema delle deduzioni/detractions). Al riguardo, va considerato che anche per la presenza di addizionali regionali e comunali all'IRPEF le quali, in alcuni casi, sono applicate modificando la scala delle aliquote marginali centrali, gli spazi di manovra relativi a possibili aumenti delle aliquote marginali sono scarsi. La ricerca di tali spazi, in ogni caso, dovrebbe essere subordinata alla necessaria (e per certi versi improrogabile) revisione della base imponibile dell'imposta personale sul reddito, da anni fortemente concentrata sui redditi da lavoro dipendente e pensione, e caratterizzata dalla presenza di una modesta quota di redditi elevati (poco più del 2 per cento dichiara un reddito complessivo superiore a 75 mila euro).

TAVOLA 4

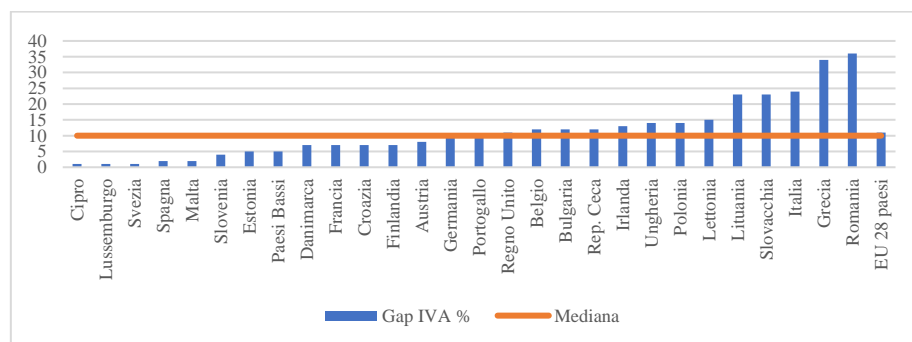
QUOTA DEL GETTITO IVA SUL TOTALE DELLE ENTRATE PER I PRINCIPALI PAESI EUROPEI  
ANNI 2010-2019

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
EU - 28 paesi	15,5	15,6	15,4	15,2	15,4	15,6	15,7	15,8	15,8	15,9
Area Euro	14,9	14,8	14,5	14,3	14,5	14,6	14,8	14,9	14,8	15,0
Germania	16,2	16,1	15,9	15,6	15,5	15,6	15,5	15,4	15,1	15,2
Spagna	14,9	14,6	14,7	15,7	16,1	16,8	17,1	17,1	16,8	16,6
Francia	13,6	13,4	13,1	12,8	13,0	13,0	13,0	13,2	13,3	13,7
<b>Italia</b>	<b>13,3</b>	<b>13,2</b>	<b>12,5</b>	<b>12,2</b>	<b>12,5</b>	<b>12,8</b>	<b>13,0</b>	<b>13,4</b>	<b>13,4</b>	<b>13,3</b>
Regno Unito	15,8	17,6	17,8	17,4	17,9	18,0	17,7	17,7	18,0	18,0

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Eurostat (*Government revenue, expenditure and main aggregates, VAT receivable*)

Le evidenti problematiche di funzionamento dell'IRPEF, a fronte di un processo di ridisegno complessivo del sistema, consiglierebbero, poi, di non escludere tra le opzioni una possibile rimodulazione delle esistenti aliquote IVA e anche alcune ipotesi di riduzione del numero delle aliquote (attualmente quattro), dalle quali potrebbero derivare alcuni vantaggi di natura amministrativa.

## GAP IVA COME QUOTA DEL GETTITO IVA TEORICO, NEI PAESI DELL'UNIONE EUROPEA - ANNO 2017



Fonte: VAT Gap in the EU-28 Member States: 2019 Final Report”

Sul punto specifico, il PNR non esplicita alcuna direzione di revisione.

Ma ciò non riduce la necessità di compiere una scelta netta in merito al ruolo che le due principali imposte del sistema tributario (IRPEF e IVA) debbano svolgere. In favore di uno spostamento del prelievo dall’IRPEF all’IVA, giova ricordare che, nel confronto europeo in Italia il peso dell’IRPEF rispetto al Pil è tra i più elevati e quello dell’IVA è invece tra i più bassi; e anche che una revisione dell’IVA potrebbe avvenire – modificando opportunamente le aliquote – in assenza di effetti redistributivi indesiderati.

### La tassazione decentrata

Alla luce degli obiettivi del PNR, un secondo punto riguarda il ruolo che l’imposizione patrimoniale immobiliare dovrebbe ricoprire. Al riguardo, nel Programma non si esprime una posizione esplicita. Tuttavia, il ruolo della tassazione immobiliare nel quadro del complessivo disegno impositivo locale dovrebbe essere chiarito. La considerazione della sola base imponibile costituita dalle abitazioni diverse da quella principale e il mancato aggiornamento del catasto (più volte previsto ma non ancora realizzato) hanno significativamente inciso, negli anni, sia sulle risorse complessive a disposizione degli Enti locali, soprattutto per ciò che concerne il necessario grado di flessibilità delle entrate, sia sul grado di responsabilità fiscale degli amministratori locali a causa del fatto che, per le abitazioni diverse da quella principale possedute fuori dal comune di residenza, si interrompe il legame tra prelievo e esercizio del diritto di voto. La linea finora prevalsa riduce notevolmente sia i margini per il ridisegno complessivo della tassazione decentrata sia la coerenza dell’intero sistema tributario. L’ampia diffusione, sul territorio nazionale, della proprietà immobiliare rende il riferimento a tali cespiti per il finanziamento dei servizi pubblici comunali difficilmente fungibile.

La questione della tassazione immobiliare è soltanto uno degli elementi rilevanti per la più ampia tematica del sistema di finanziamento degli enti territoriali, che rappresenta un punto essenziale dell’architettura del sistema tributario, soprattutto per le ricadute che quelle modalità possono avere sulla fornitura di beni e servizi. In ambito regionale, gli ultimi venti anni hanno mostrato la debolezza di un sistema di finanziamento della sanità basato, almeno in parte, sull’impiego dell’IRAP e dell’addizionale IRPEF, oltre che della compartecipazione all’IVA. In particolare, per l’IRAP, il progressivo svuotamento della base imponibile ha eroso la capacità di finanziamento del sistema, che è stata compensata

dal progressivo aumento della compartecipazione all’IVA. Ciò in ragione del fatto che l’IRAP è stata considerata non come una risorsa destinata al finanziamento di un servizio essenziale, ma come uno strumento della politica economica generale. È necessario, al riguardo, che la definizione e il finanziamento dei livelli essenziali di assistenza (LEA) siano oggetto di una procedura stabile e che, ove possibile, si faccia ricorso a fonti di finanziamento dedicate.

Un processo, quello dell’autonomia differenziata, a cui il PNR non dedica molto spazio, e lo fa in un’area prioritaria (produttività, competitività, giustizia e settore bancario) esterna agli obiettivi della riforma fiscale. In questo contesto, il PNR afferma che obiettivo prioritario del Governo “sarà quello della definizione preliminare dei livelli essenziali nelle materie oggetto di autonomia. Inoltre, si continuerà nel processo di definizione di strumenti perequativi, con attenzione anche a quelli infrastrutturali, finalizzati alla riduzione del divario tra il Nord e il Sud del Paese, in modo da rendere possibile la realizzazione del processo dell’autonomia attuando al contempo i principi di coesione e di solidarietà nazionale”. Si tratta di obiettivi già definiti nel corso degli anni, a partire dal d.lgs. 56/2000 e passando attraverso la legge 42/2009, senza che siano state compiute scelte definitive, con particolare riferimento alla definizione dei livelli essenziali anche diversi da quelli sanitari.

## **Tassazione delle imprese**

In materia di tassazione delle imprese, l’ambiguo ruolo dell’IRAP andrebbe reso compatibile con la revisione dell’IRES e con le altre forme di prelievo che abbiano come obiettivo quello di ricondurre a tassazione i profitti delle imprese multinazionali che più facilmente sfuggono al fisco. Al riguardo, il PNR fa riferimento esclusivo alla *web tax*, con carattere temporaneo, almeno fino a quando non saranno individuate regole condivise a livello internazionale per tassare i profitti dove sono effettivamente realizzati. Si tratta di una forma di imposizione che potrebbe assumere una significativa rilevanza nella misura in cui la base imponibile sia costituita da qualche elemento produttivo o riferita al luogo di svolgimento delle transazioni o distribuita tra diversi paesi secondo schemi di *apportionment* che richiedono procedure e definizioni tributarie condivise. In base allo schema impiegato, tuttavia, potrebbe non essere necessario considerare la *web tax* come alternativa ad altri schemi di imposizione societaria, ma piuttosto definire possibili strategie di convivenza, soprattutto qualora il ruolo della *web tax* divenisse quello di tassare il consumo di beni e servizi attraverso strumenti elettronici. In ogni caso, l’introduzione della *web tax* non appare sufficiente a risolvere le attuali problematiche connesse all’articolazione del prelievo sulle imprese.

Al riguardo, si può rilevare che la *web tax* è anche una delle ipotesi che al momento sono state formulate relativamente all’introduzione di forme di tassazione europea per il finanziamento del *Recovery Fund*. In una certa misura, si tratterebbe quindi di spostare a livello europeo una forma di tassazione che molti Paesi hanno già autonomamente considerato. È però ovvio che un tale trasferimento al fine di accrescere le risorse del bilancio comune, priverebbe i singoli Paesi di uno strumento autonomo di tassazione, seppur non di facile applicazione senza qualche forma di coordinamento internazionale.

Su scala europea, tuttavia, si stanno discutendo ulteriori forme di tassazione delle imprese che potrebbero rendere la revisione del sistema nazionale particolarmente complessa. Sul tema, seppur con contorni ancora da definire, avanzano ipotesi di tassazione delle grandi imprese operanti su scala europea con fatturati elevati, o imposte europee sui rifiuti di plastica non riciclabile, o forme di tassazione delle importazioni provenienti da paesi extra-europei sulla base del contenuto di CO<sub>2</sub>. Le modalità di applicazione non sono ancora esplicitate, ma il possibile passaggio a fiscalità europea di prelievi di tale natura richiederebbe

certamente una revisione della struttura nazionale, nella direzione di rendere compatibili i prelievi realizzati a diversi livelli di competenza governativa.

## **Il PNR e la revisione delle spese fiscali: il caso dei sussidi ambientali dannosi**

Il PNR è articolato su tre linee principali, modernizzazione, transizione ecologica e inclusione che si prospetta di perseguire attraverso diversi strumenti, tra cui la riforma del fisco occupa un posto centrale. Alla riforma della struttura del prelievo sono attribuiti numerosi obiettivi, a volte non facilmente conciliabili tra loro, che annoverano l'equità, la trasparenza, la riduzione della pressione fiscale sul lavoro e sui ceti medi e la spinta nella direzione di una maggiore sostenibilità ambientale. L'attuale assetto del sistema fiscale è senza dubbio poco trasparente anche perché correzioni alla progressività, politiche per la competitività, la famiglia e la lotta all'inquinamento, così come gli incentivi ai beni di merito, sono stati introdotti anche a prezzo di una stratificazione di spese fiscali, che hanno ormai superato 540 unità per un valore stimato di oltre settanta miliardi<sup>2</sup>. Nonostante i ripetuti impegni a riordinare e ridurre l'utilizzo delle spese fiscali, negli ultimi anni si è assistito a un continuo incremento del loro numero. Le spese fiscali sono difficilmente tracciabili nel bilancio dello Stato, ma sottraggono risorse alla collettività, con finalità non sempre chiaramente esplicitate e beneficiari effettivi dei quali non è sempre agevole l'identificazione. La riduzione o il riordino delle spese fiscali potrebbe dunque incrementare i livelli di trasparenza e per alcuni aspetti l'equità orizzontale e verticale, ma potrebbe anche essere finalizzata al mero recupero del gettito<sup>3</sup>. È tuttavia complessa la stima degli effetti dell'abolizione di una spesa fiscale sia sul lato degli impatti economici e distributivi<sup>4</sup>, sia sul lato del recupero di gettito. Sarebbe dunque importante avviare un riordino delle spese fiscali solo in concomitanza con un ridisegno complessivo del sistema fiscale e della visione generale del *welfare* di lungo periodo.

Tra le spese fiscali attualmente presenti nel nostro ordinamento quelle che hanno effetti rilevanti sull'ambiente hanno acquisito un peso crescente in termini di risorse (come testimoniato dalle detrazioni al 110 per cento per investimenti in efficienza energetica del decreto "Rilancio") e sono di particolare rilievo perché possono effettivamente favorire o contrastare l'obiettivo della transizione energetica.

L'utilizzo del sistema fiscale per accelerare la transizione energetica e un modello di produzione e consumo sostenibili implica dunque il ricorso ai cosiddetti strumenti di mercato (*market-based instruments*), ovvero la modifica dei prezzi relativi attraverso imposte, sussidi o la creazione di prezzi specifici, per rendere più convenienti i prodotti o gli input ritenuti sostenibili e scoraggiare al contrario quelli dannosi, ad esempio legati ai combustibili fossili.

L'utilizzo di aliquote specifiche e dei relativi sconti sotto forma di spese fiscali è cresciuto nel tempo, determinando un insieme di interventi, alcuni con effetti positivi sull'ambiente, altri con effetti chiaramente negativi rispetto all'obiettivo della transizione ecologica perché frutto di attività di difesa di interessi particolari (*rent seeking*) o di finalità redistributive, come il contrasto alla povertà energetica.

<sup>2</sup> Per questa quantificazione delle *tax expenditure*, che somma quanto previsto nel Rapporto sulle spese fiscali 2019 con gli effetti del c.d. decreto "Rilancio", si veda la Memoria della Corte dei conti sul decreto-legge n. 34/2020.

<sup>3</sup> Sul fronte del coordinamento fiscale europeo è stata più volte data grande enfasi al consolidamento dei conti pubblici attraverso un allargamento delle basi imponibili e dunque il Consiglio e la Commissione hanno più volte invitato il nostro paese a "ridurre il numero e la portata delle agevolazioni fiscali". Si veda ad esempio la Raccomandazione del 12 luglio 2016 sul Programma Nazionale di Riforma 2016 dell'Italia.

<sup>4</sup> Una variazione delle detrazioni per gli asili nido, a titolo di esempio, può avere impatti distributivi sulle famiglie, ma anche alterare la convenienza a offrire il servizio da parte del settore privato o sotto forma di *welfare* aziendale.

Per far chiarezza su questi effetti contrastanti, è stato istituito il Catalogo dei sussidi ambientali<sup>5</sup> che divide gli strumenti di incentivazione in sussidi benefici o favorevoli (SAF) e sussidi dannosi (SAD). E' su questi ultimi che il PNR concentra l'attenzione ai fini di una loro rimozione o riordino seguendo una linea di intervento che era stata già tracciata dagli impegni presi in sede di G7<sup>6</sup> e G20<sup>7</sup>, dalla legge di bilancio per il 2020, dal c.d. decreto "Clima"<sup>8</sup> e da ultimo dal Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (PNIEC), completato appena prima dell'emergenza Covid. Il PNIEC sottolinea l'importanza degli incentivi economici per favorire la transizione energetica e dunque enuclea tra i SAD quelli rilevanti per il piano energetico (43) e li classifica secondo la possibilità di intervento immediato (Tabella 1): i sussidi da analizzare in via prioritaria perché in contrasto con gli obiettivi del Piano (30, di cui 28 spese fiscali<sup>9</sup>); i sussidi che richiedono ulteriori approfondimenti tecnici (10, di cui 8 spese fiscali); i sussidi da riformare a livello comunitario o globale (3, di cui 2 spese fiscali).

Si noti che alcune delle spese fiscali evidenziate in tabella 1 non compaiono nel Rapporto sulle Spese Fiscali per il 2019 perché basate su un *benchmark* differente. In particolare, le agevolazioni legate all'IVA presuppongono l'idea di una aliquota standard unica per cui tutte le applicazioni dell'aliquota ridotta legate all'energia sono considerate una spesa fiscale.

La modalità di classificazione rispecchia pienamente le ben note difficoltà di intervenire per la rimozione delle spese fiscali, messe in evidenza anche dalla letteratura economica internazionale e che sono pienamente emerse già nell'iter dei provvedimenti richiamati. Tagliare le agevolazioni in campo energetico senza una chiara strategia di sostituzione tra fonti implica un aumento dei prezzi nel breve periodo – accentuando la povertà energetica – e tocca necessariamente interessi concentrati ma spesso ben rappresentati. Un esempio a questo proposito è la voce più rilevante tra quelle evidenziate, ovvero la minore aliquota del diesel rispetto alla benzina, valutata in oltre 6 miliardi (n. 1, parte b, Tabella 1). E' ben noto come in Francia la proposta di una limitata revisione al rialzo delle aliquote sul diesel nell'autunno 2018 abbia acceso una forte rivolta sociale legata alla maggiore povertà energetica delle zone rurali, tale da far congelare l'intero progetto. In Italia, una revisione in questo senso, pur auspicata da più parti e semplice da implementare<sup>10</sup>, vedrebbe l'opposizione del settore dell'autotrasporto e della logistica e dunque è classificata nel gruppo dei provvedimenti che meritano ulteriori approfondimenti.

Fino ad ora il Governo non ha tracciato un chiaro ordine di priorità, tanto che le versioni iniziali del decreto "Clima" prevedevano un taglio lineare del 10 per cento senza alcuna discriminazione tra le diverse situazioni. Tolto il riferimento ai tagli lineari, la legge di bilancio per il 2020 ha rimandato sostanzialmente le decisioni alla nuova "Commissione per lo studio e l'elaborazione di proposte per la transizione ecologica e per la riduzione

---

<sup>5</sup> L'art. 68 della legge del 28 dicembre 2015, n. 221 ha attribuito al Ministero dell'ambiente e tutela del territorio e del mare il compito di predisporre un "Catalogo dei Sussidi Ambientalmente Dannosi e dei Sussidi Ambientalmente Favorevoli"

<sup>6</sup> Si veda la "G7 Ise-Shima Leaders' Declaration", 2016

<sup>7</sup> Si veda la G20 Summit Declaration of the Heads of State and Governments, 2017

<sup>8</sup> Decreto-legge 14 ottobre 2019, n. 211, convertito dalla legge 12 dicembre 2019, n. 141.

<sup>9</sup> Secondo il PNIEC la lista è "da esaminare e valutare prioritariamente in maniera più approfondita, anche con le Amministrazioni e i rappresentanti dei cittadini e delle imprese coinvolti, al fine di individuare eventuali compensazioni"

<sup>10</sup> Si veda a questo proposito il documento OCSE "Italy's effort to phase out and rationalise its fossil fuel subsidies A report on the G20 peer-review of inefficient fossil-fuel subsidies that encourage wasteful consumption in Italy", Ocse 2019.

dei sussidi ambientalmente dannosi”, affidandole il compito di elaborare una proposta organica, entro il 31 ottobre 2020, del sistema delle esenzioni.

L’elenco delle Spese Fiscali che costituiscono SAD secondo la priorità di valutazione (impatto per il 2017)<sup>11</sup>

<b>a) Da valutare con priorità per la rimozione</b>		
1	Rimborso del maggior onere derivante dall’aumento dell’accisa sul gasolio impiegato come carburante per l’autotrasporto merci e altre categorie di trasporto passeggeri	1264
2	IVA agevolata per l’energia elettrica per uso domestico	1000
3	Impiego dei prodotti energetici nei lavori agricoli e assimilati	830
4	Produzione, diretta o indiretta, di energia elettrica con impianti obbligati alla denuncia prevista dalle disposizioni che disciplinano l’imposta di consumo sull’energia elettrica	365
5	Gasolio e GPL impiegati per riscaldamento in aree geograficamente o climaticamente svantaggiate (zone montane, Sardegna, isole minori)	160
6	Riduzione dell’accisa sul gas naturale impiegato per usi industriali termoelettrici esclusi, da soggetti che registrano consumi superiori a 1.200.000 m3 annui	58
7	Deduzione forfetaria dal reddito di impresa a favore degli esercenti impianti di distribuzione carburante	51
8	Riduzione dei costi per le Forze armate nazionali	30
9	Riduzione dell’accisa sul GPL utilizzato negli impianti centralizzati per usi industriali e utilizzato dagli autobus urbani ed extraurbani adibiti al servizio pubblico	11,4
10	Riduzione dell’aliquota normale dell’accisa sui carburanti per i Taxi	11
11	Riduzione dell’accisa per i carburanti utilizzati nel trasporto ferroviario di persone e merci	8
12	Riduzione dell’accisa sui carburanti per le autoambulanze	2,6
13	Riduzione dell’accisa sulle emulsioni di gasolio o olio combustibile in acqua impiegate come carburanti o combustibili	2,2
14	Esenzione dall’imposta di consumo per gli oli lubrificanti impiegati nella produzione e nella lavorazione della gomma naturale e sintetica	1
15	Esenzione dall’accisa sui carburanti per il prosciugamento e la sistemazione dei terreni allagati nelle zone colpite da alluvione	0,5
16	Esenzione dall’accisa sui carburanti per il sollevamento delle acque allo scopo di agevolare la coltivazione dei fondi rustici sui terreni bonificati	0,5
17	Riduzione dell’accisa sui carburanti per le prove sperimentali e collaudo di motori di aviazione e marina	0,5
18	Esenzione dall’accisa sull’energia elettrica prodotta da impianti di gassificazione	0,5
19	Esenzione dall’accisa sui prodotti energetici impiegati per la produzione di magnesio da acqua di mare	0,5
20	Riduzione dell’accisa sul gas naturale impiegato negli usi di cantiere, nei motori fissi e nelle operazioni di campo per l’estrazione di idrocarburi	0,27
21	Esenzione dall’accisa su prodotti energetici iniettati negli altiforni per la realizzazione dei processi produttivi	n.d.
22	IVA agevolata per l’energia elettrica e gas per uso di imprese estrattive, agricole e manifatturiere	n.d.
23	IVA agevolata per oli minerali greggi, oli combustibili	n.d.
24	Agevolazioni fiscali sui fringe benefit a favore del lavoratore che utilizza in maniera promiscua l’auto aziendale (company car lavoratore dipendente)	n.d.
25	IVA agevolata per prodotti petroliferi per uso agricolo e per la pesca in acque interne	n.d.

<sup>11</sup> Il PNIEC fa riferimento alla penultima edizione del Catalogo dei Sussidi Ambientali e non contiene dunque le stime aggiornate al 2018.

<b>a) Da valutare con priorità per la rimozione</b>		
26	IVA agevolata per gas metano e GPL impiegati per usi domestici di cottura e la produzione di acqua calda	n.d.
27	Riduzione accise sui prodotti energetici per le navi che fanno esclusivamente movimentazione all'interno del porto	n.d.
28	Franchigia sulle aliquote di prodotto della coltivazione di gas naturale e petrolio (royalties)	n.d.
<b>b) Da approfondire</b>		
1	Differente trattamento fiscale fra benzina e gasolio (inclusa IVA)	6061,29
2	Esenzione dall'accisa sull'energia elettrica impiegata nelle abitazioni di residenza con potenza fino a 3 kW fino a 150 kWh di consumo mensile	634,08
3	Agevolazioni per le imprese a forte consumo di energia elettrica	626
4	Esenzione sul prelievo di energia elettrica per i clienti finali che prestano servizi di interrompibilità istantanea o di emergenza	98
5	Esenzione dall'accisa sull'energia elettrica impiegata nelle ferrovie	64,5
6	Esenzione IVA del servizio taxi di trasporto urbano	12,7
7	Esenzione dall'accisa sull'energia elettrica impiegata nell'esercizio delle linee di trasporto urbano e interurbano	7,7
8	IVA agevolata per somministrazione di gas metano usato per combustione per usi civili limitatamente a 480 m3 annui	n.d.
<b>c) Da studiare a livello comunitario o internazionale</b>		
1	Esenzione dall'accisa sui prodotti energetici impiegati come carburanti per la navigazione aerea diversa dall'aviazione privata e per i voli didattici	1605
2	Esenzione dall'accisa sui prodotti energetici impiegati come carburanti per la navigazione marittima	496

Fonte: Elaborazione su dati PNIEC (2019)

Il PNR richiama dunque la volontà di perseguire il taglio dei SAD nel quadro del *Green New Deal* italiano ma non esplicitando ancora una strategia organica, né sugli ordini di priorità, né sui meccanismi per fronteggiare l'opposizione dei singoli gruppi di pressione o la povertà energetica. A titolo di esempio, i sussidi fiscali favorevoli (SAF) erogati in sede di decreto "Rilancio" (ecobonus 110 per cento), se presentati come una strategia organica di efficienza energetica e transizione tecnologica nel riscaldamento, avrebbero potuto perseguire efficacia, neutralità distributiva<sup>12</sup> e nel contempo prevedere una rimozione della spesa fiscale per il riscaldamento delle aree climaticamente svantaggiate politicamente accettabile (n. 5 parte a), in Tabella 1). Nello stesso tempo è bene evidenziare che la classificazione adottata nel PNIEC non segue un ordine di priorità derivante da una valutazione del prezzo efficiente, ovvero quel prezzo che considera i costi esterni come base per l'aliquota di accisa. Secondo taluni orientamenti in letteratura<sup>13</sup>, ad esempio, i settori con massima priorità di intervento dovrebbero essere il trasporto aereo e marittimo, la pesca, la raffinazione, l'agricoltura e l'allevamento perché il rapporto tra costi esterni e imposta correttiva è particolarmente elevato. Nell'ordine di priorità del PNIEC, al contrario, gli interventi sul trasporto aereo e marittimo (n. 1 e 2, parte c, Tabella 1) sono demandati a specifici accordi da sottoscrivere a livello comunitario o internazionale, con un basso grado di realizzabilità.

<sup>12</sup> Grazie al meccanismo di cessione del credito questo tipo di spesa fiscale dovrebbe evidenziare minori effetti distributivi regressivi rispetto ai bonus energetici che presuppongono la capienza fiscale del soggetto interessato.

<sup>13</sup> Si veda Molocchi A. (2017), Chi inquina Paga?, Documento di Valutazione n. 6, Ufficio Valutazione di Impatto, Senato della Repubblica.



## Il contrasto all'evasione

Nel quadro macroeconomico e di finanza pubblica prima delineato risalta in tutta evidenza il ruolo strategico dell'azione di recupero dell'evasione fiscale ai fini del conseguimento degli obiettivi programmati.

Il PNR prevede una serie di interventi volti a contrastare i fenomeni di evasione ed elusione fiscale muovendo in direzione, da un lato, del potenziamento dei presidi normativi, dall'altro, dell'efficientamento dell'Amministrazione finanziaria.

Parte di essi sono già contenuti nel decreto-legge 26 ottobre 2019, n. 124 e nella legge di bilancio 2020 (legge 27 dicembre 2019) e consistono in un articolato ventaglio di misure finalizzate al contrasto delle più gravi irregolarità e all'emersione per quanto possibile spontanea delle basi imponibili.

### RIQUADRO - "LE RECENTI MISURE DI CONTRASTO ALL'EVASIONE"

Alcune delle misure volte a contrastare le violazioni più gravi riguardano comportamenti e situazioni specifiche caratterizzate da particolare pericolosità, mentre altre hanno portata generale.

Tra le prime si ricorda la disposizione finalizzata a prevenire il fenomeno fraudolento che si realizza attraverso l'istituto dell'accollo, compensando il debito fiscale o contributivo dell'accollato con un credito fiscale fittizio esposto nel proprio modello di versamento F24 dall'accollante (art. 1 del DL n. 124 del 2019).

Va anche ricordata la misura contenuta nell'art. 2 dello stesso DL n. 124, con il quale è stata inibita la possibilità di compensazione in caso di cessazione della partita IVA.

Analogo carattere di misura specifica hanno anche la nuova disciplina delle ritenute e delle compensazioni inerenti agli appalti e ai subappalti ai fini del contrasto dell'illecita somministrazione di mano d'opera e del fenomeno dell'insolvenza preordinata, particolarmente diffuso nel settore.

Numerose sono le misure, anch'esse contenute nel DL n. 124, finalizzate a contrastare le frodi in materia di accise sui prodotti energetici (artt. da 5 a 12). Negli ultimi tempi, infatti, le indagini, svolte dall'amministrazione grazie all'evoluzione del sistema informatico e al monitoraggio delle movimentazioni, hanno fatto emergere preoccupanti fenomeni in questo campo.

Altre disposizioni sono state adottate per contrastare le frodi IVA perpetrate da parte di privati, attraverso l'immatricolazione in Italia di veicoli usati provenienti da altri stati dell'Unione europea (art. 9) e per consentire il controllo delle movimentazioni dei carburanti attraverso il sistema informatizzato Infoil (art. 10).

Altre disposizioni finalizzate a contrastare l'evasione inserite nel DL n. 124 hanno una portata generale, non essendo rivolte a specifici settori o a determinate attività.

Tra queste si ricorda l'estensione anche alle posizioni creditorie relative alle imposte dirette, del trattamento già previsto per la compensazione dei crediti IVA, che impone la preventiva presentazione della dichiarazione per gli importi superiori a 5 mila euro e prescrive la presentazione del modello di versamento F24 esclusivamente attraverso i servizi telematici dell'Agenzia delle entrate (art. 3).

Al riguardo va, tuttavia, segnalato come l'ambito di applicazione della stessa non sia generale, non comprendendo i crediti di imposta derivanti da agevolazioni attribuite alle imprese, le quali spesso prevedono meccanismi automatici di fruizione e nessun limite (o limiti molto ampi) all'utilizzo.

Con l'articolo 14 sono stati disciplinati i tempi di conservazione e le modalità di utilizzazione dei *file* relativi alle fatture elettroniche trasmesse al Sistema informativo. La disposizione ha completato la normativa in materia, al fine di consentire l'utilizzo dei dati sia per lo svolgimento di indagini di polizia economica e finanziaria da parte della Guardia di finanza, sia per le analisi di rischio e i controlli fiscali da parte dell'Agenzia delle entrate e della medesima Guardia di finanza. Di particolare rilievo appare la possibilità di utilizzare i dati delle fatture per l'attività di controllo fiscale da parte dell'amministrazione, considerato che tale previsione potrà consentire

anche un uso proattivo delle informazioni per facilitare l'adempimento spontaneo e indurre in questo modo un innalzamento della *tax compliance*.

Al riguardo si osserva come il trattamento dei dati dovrà adeguatamente contemperare l'esigenza di rispetto della *privacy* con le finalità di interesse pubblico, di rilievo costituzionale, sottostanti all'azione di contrasto del grave fenomeno dell'evasione fiscale.

Tra le disposizioni finalizzate in via generale al contrasto dell'evasione va pure ricordato l'articolo 34 del DL n. 124, concernente l'estensione agli anni 2020 e 2021 del 100 per cento dell'incentivo previsto per i comuni che collaborano all'azione di accertamento svolta dall'Amministrazione fiscale. Si tratta della conferma di una misura che in questi anni si è dimostrata di modesta efficacia, della quale hanno fruito in modo significativo un numero ristretto di comuni concentrati in poche regioni italiane. Andrebbero, pertanto, ricercate altre forme di cooperazione incentivata tra l'amministrazione centrale e gli enti territoriali, non finalizzate direttamente all'azione di accertamento, ma indirizzate a favorire l'adempimento spontaneo dei contribuenti, utilizzando pienamente e in modo tra loro combinato la capillare presenza dei comuni e la vasta mole di informazioni e notizie, in loro possesso a seguito dello svolgimento dell'attività istituzionale, e le informazioni e i dati che affluiscono all'Anagrafe tributaria.

Con l'art. 39 del DL n. 124 il legislatore è tornato a occuparsi della disciplina penale tributaria contenuta nel d.lgs. 10 marzo 2000, n. 74, prevedendo un inasprimento delle sanzioni per contrastare le più gravi forme di evasione.

La riforma, se accompagnata dalla potenzialità operativa necessaria degli Organi preposti ai controlli e alle indagini, potrà fornire una risposta significativa alle più gravi forme di evasione fiscale riservate all'intervento penale.

Nella legge 27 dicembre 2019, n. 160 (legge di bilancio per il 2020), hanno poi trovato collocazione altre misure finalizzate alla salvaguardia delle basi imponibili quali la nuova disciplina dell'imposta sui servizi digitali (c.d. *digital tax*), originariamente introdotta dall'art. 1, commi 35 e seguenti, della legge 30 dicembre 2018 (legge di bilancio 2019) e ora recata dall'art. 1, comma 678, della legge n. 160 del 2019 in attesa della conclusione degli accordi internazionali che dovranno regolare la tassazione dell'economia digitale.

La normativa prevede l'inserimento della clausola di caducità (c.d. *sunset clause*), che ne stabilisce l'automatica abrogazione non appena entreranno in vigore le disposizioni conseguenti agli accordi internazionali in materia di tassazione dell'economia digitale.

I commi da 681 a 686 dell'art. 1 della legge n. 160 sono finalizzati a rendere possibile l'utilizzo delle banche dati per il contrasto dell'evasione fiscale e, in particolare, a consentire l'impiego su ampia scala dell'archivio dei rapporti finanziari. La nuova norma consente l'utilizzazione dei dati finanziari per effettuazione sistematica di analisi di rischio per "far emergere posizioni da sottoporre a controllo e incentivare l'adempimento spontaneo".

Va detto che è proprio su tale secondo aspetto, quello dell'incentivazione dell'adempimento spontaneo, che si può individuare la più significativa portata innovativa della disposizione, considerato che il miglioramento della qualità dell'azione di accertamento, che dovrebbe conseguire all'incrocio sistematico dei dati fiscali e finanziari, potrebbe non accompagnarsi ad un significativo incremento numerico delle posizioni controllate. E', pertanto, auspicabile che i dati vengano utilizzati anche e soprattutto in chiave preventiva, insieme a tutte le altre informazioni di cui dispone l'amministrazione fiscale (dati contabili, dati strutturali, consumi, ecc.) e con le cautele necessarie ai fini della tutela della riservatezza, per informare e supportare il contribuente già nella fase dell'adempimento, mettendolo pienamente in condizione di conoscere gli elementi sui quali sarà poi valutata la sua effettiva capacità contributiva.

Le misure contenute nel comma 692 dell'art. 1 della citata legge n. 160, pur non essendo specificamente inquadrabili tra le norme di contrasto dell'evasione, esplicano indirettamente effetti, sia pure limitati, in materia.

Con il suddetto comma è stato modificato il regime forfetario previsto dall'art. 1, commi da 54 a 89, della legge n. 190 del 2014, come modificati dalla legge n. 145 del 2018 per le imprese e i lavoratori autonomi con ricavi o compensi fino a 65 mila euro, prevedendo alcune limitazioni atte a meglio circoscrivere l'eccessiva ampiezza della precedente disciplina. Permangono tuttavia le numerose perplessità già espresse in passato, tra le quali quelle relative ai rischi indotti dal regime forfetario per il venir meno dell'interesse a documentare i costi e le spese, nonché per l'esclusione dell'obbligo di fatturazione elettronica.

Vanno, pure, ricordate le disposizioni contenute nella manovra di bilancio 2020 volte a favorire più direttamente la *tax compliance*, incrementando l'adempimento spontaneo e l'emersione naturale delle basi imponibili. Le misure adottate possono distinguersi tra quelle di vera e propria semplificazione e aiuto all'adempimento e quelle specificamente finalizzate a incrementare la trasparenza dei comportamenti fiscali.

Per quanto concerne l'aspetto dell'aiuto all'adempimento, notevole rilievo assume l'articolo 16 del DL n. 124 in tema di semplificazione degli adempimenti per i contribuenti IVA. Grazie alla disponibilità dei dati delle fatture elettroniche, delle comunicazioni delle operazioni transfrontaliere e dei dati dei corrispettivi affluiti telematicamente, sarà possibile mettere a disposizione dei soggetti interessati le bozze dei registri IVA, le comunicazioni delle liquidazioni periodiche e la bozza precompilata della dichiarazione annuale IVA, con indubbi benefici sulla correttezza dei comportamenti fiscali.

Relativamente a tali misure va segnalata l'esigenza di pronta e completa utilizzazione dei dati, temperando la tutela della riservatezza con la compiuta attuazione della nuova previsione normativa.

Da ultimo, possono senz'altro essere inquadrate tra le misure di contrasto all'evasione le disposizioni contenute nella manovra di bilancio 2020 che disciplinano le modalità di pagamento. In primo luogo, con l'articolo 18 del DL n. 124 si è intervenuti in materia di soglia di utilizzo del denaro contante, riducendola a 2.000 euro dal 1° luglio 2020 e a 1.000 euro dal 1° gennaio 2022. Come è noto il limite è stato oggetto nell'ultimo decennio di ripetute variazioni. Nell'ottica di dare sempre maggior rilievo alle azioni di prevenzione piuttosto che di repressione dei fenomeni evasivi e fraudolenti, la Corte ha più volte segnalato l'importanza di affiancare allo sviluppo dei processi informatici strategie volte a contenere l'uso del contante e a incentivare la diffusione dei pagamenti elettronici. Si ribadisce, pertanto, in questa sede il convincimento che la limitazione dell'uso del contante, pur non potendo eliminare i fenomeni di illegalità e di evasione fiscale, può tuttavia contribuire alla loro apprezzabile riduzione.

Allo scopo di favorire l'utilizzazione degli strumenti di pagamento elettronici da parte dei consumatori finali, il successivo art. 19 del medesimo DL 124 ha previsto l'istituzione di premi speciali, per un ammontare complessivo annuo non superiore a 45 milioni di euro, da attribuire mediante estrazioni aggiuntive a quelle ordinarie già stabilite, nell'ambito della c.d. "lotteria degli scontrini", dall'articolo 1, comma 540, della legge 11 dicembre 2016, n. 232. Ulteriori premi nei limiti dello stanziamento, dovranno essere attribuiti anche agli esercenti che certificano le operazioni.

A sua volta la legge di bilancio 2020, all'art. 1, commi da 288 a 290, allo scopo di incentivare l'utilizzo di strumenti di pagamento elettronici, rifacendosi sia pure indirettamente al modello del c.d. *cashback*, ha previsto per coloro che, al di fuori dall'attività d'impresa o professionale, effettuino abitualmente acquisti di beni e servizi con strumenti di pagamento elettronici, un rimborso in denaro, alle condizioni e sulla base dei criteri da individuarsi con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze. Il decreto, ancora non emanato, dovrà tra l'altro individuare i criteri per l'attribuzione del rimborso, anche in relazione ai volumi ed alla frequenza degli acquisti. Per l'erogazione dei rimborsi la legge stanziava su un apposito fondo tre miliardi per ciascuno degli anni 2021 e 2022.

Al riguardo può essere utile rilevare, comunque, che finalità analoghe a quelle perseguite dalla norma potrebbero essere conseguite estendendo l'obbligo di pagamento tracciato ad altri fenomeni economici che non danno luogo direttamente a detrazioni fiscali, quali il pagamento dei canoni di locazione immobiliare o la corresponsione degli emolumenti ai collaboratori familiari, settori questi ove notoriamente si registra una diffusa evasione fiscale, in particolare attraverso la "sotto indicazione" dei canoni e dei compensi effettivi.

Come è noto, l'emergenza sanitaria sopravvenuta all'emanazione dei menzionati provvedimenti ha indotto il legislatore a rinviare gli adempimenti previsti in materia di trasmissione telematica dei corrispettivi e quelli finalizzati alla precompilazione della dichiarazione IVA. Al riguardo, pur considerando le difficoltà connesse con l'emergenza economico-sanitaria, non può essere trascurato l'assoluto rilievo che l'attuazione di tali adempimenti presenta ai fini dell'azione di contrasto all'evasione fiscale.

L'insieme delle misure inserite nella manovra per il 2020 rafforza significativamente il dispositivo normativo volto al contrasto dell'evasione. Esse, unitariamente considerate, sia pure con i limiti evidenziati, costituiscono elementi importanti di una strategia coordinata che potrebbe incrementare i risultati operativi.

Benché l'effettività dei provvedimenti che muovono nella direzione di ridurre la *tax gap* sia in parte rimessa all'iniziativa dei contribuenti - chiamati volta per volta a gestire molteplici ed onerosi adempimenti, secondo una diversa e più marcata linea d'intervento - l'attuazione delle misure previste dalle norme è demandata alla capacità operativa dell'Amministrazione finanziaria, chiamata a potenziare l'azione di contrasto dell'evasione e, in generale, a vigilare sugli adempimenti strumentali e sostanziali dei contribuenti.

Nel PNR, prendendo spunto dal miglioramento dell'indicatore di incidenza delle entrate delle Amministrazioni pubbliche sul Pil, si deduce un corrispondente incremento della "capacità fiscale e di riscossione". In realtà non si dispone di un indicatore specifico di misurazione dei risultati della lotta all'evasione, che ha come necessario presupposto la definizione di affidabili sistemi di programmazione e rendicontazione dei risultati di servizio. Nella relazione sul Rendiconto generale dello Stato, la Corte ha avuto modo di osservare come, in alcuni casi, non sia agevole apprezzare i risultati conseguiti nell'ambito della gestione dei molteplici tributi e come le azioni di prevenzione e contrasto delle frodi fiscali, unitamente alla gestione ordinaria, spesso compongano un complesso e articolato quadro operativo, in relazione al quale le rendicontazioni rivelano una limitata significatività ai fini della valutazione dei risultati di programma.

Occorre, inoltre, osservare che il contesto nel quale trovano attuazione i piani di contrasto dell'"evasione da riscossione" è caratterizzato dall'interferenza di diverse misure di definizione agevolata introdotte nell'ultimo triennio, che inevitabilmente hanno condizionato l'ordinaria attività preordinata alla riscossione coattiva dei carichi tributari.

Buona parte degli incassi viene realizzata, infatti, grazie a versamenti spontanei eseguiti in applicazione delle predette misure. In parallelo, anche le risorse operative dell'Agente della riscossione, in modo corrispondente, sono impegnate nella complessa gestione degli adempimenti connessi, preordinati alla preventiva ricognizione e comunicazione dei carichi definibili e al successivo riscontro di ammissibilità e completezza delle definizioni. I fenomeni dell'incidenza delle riscossioni correlate alle definizioni agevolate e delle entrate realizzate sulla base dei piani di rateizzazione, condizionano la valutazione dei risultati di servizio, nella misura in cui, da un lato, sottraggono risorse alla ordinaria attività di riscossione coattiva, dall'altro, non consentono di accreditare direttamente i risultati ottenuti alla capacità di riscossione e alle entrate realizzate per effetto delle misure cautelari o esecutive adottate dall'Agente della riscossione.

Le molteplici forme di definizione, prorogate ripetutamente, compongono poi un quadro normativo la cui complessità si ripercuote in negativo sui livelli di conoscenza delle opportunità offerte ai contribuenti interessati e sulla stessa possibilità di dare seguito, senza intralci, ai progetti di definizione.

In aggiunta al disvalore comune alla generalità delle definizioni premiali, che inevitabilmente affievoliscono l'efficacia dell'azione di controllo e la *tax compliance*, le menzionate misure definitorie, come si evince dalle complessità delle norme di riferimento, evidenziano marcati profili di difficoltà applicativa e gestionale che non contribuiscono al miglioramento del rapporto con i contribuenti. I ridotti indici di riscossione mettono bene in evidenza i limiti dell'attuale sistema di riscossione non spontanea dei crediti pubblici. L'ampia facoltà riconosciuta ai contribuenti di assolvere ratealmente i debiti iscritti a ruolo, nonostante le ottimistiche previsioni che - un decennio fa circa - hanno accompagnato l'istituzionalizzazione di tale forma di pagamento, non sembra aver contribuito ad incrementare il tasso di riscossione. Invero, nell'ultimo decennio, detto indice si è ridotto progressivamente.

Il peso preponderante delle riscossioni realizzate in ambiti diversi dalla tradizionale attività di riscossione coattiva, è destinato a riflettersi sugli obiettivi istituzionali dell'Amministrazione finanziaria e sui piani operativi dell'Agente della riscossione, sempre più proiettato a gestire piani di rateizzazione ovvero istanze di definizione agevolata, ormai consentite in via pressoché permanente, a discapito della tradizionale attività di riscossione coattiva.

Sussistono ampi margini di efficientamento della macchina amministrativa anche sul piano della organizzazione e dell'impiego dei copiosi dati acquisiti al sistema informativo dell'Amministrazione finanziaria. A titolo esemplificativo, può farsi riferimento al settore dei tributi sui prodotti petroliferi.

Tale settore è interessato da diffuse pratiche illegali che consentono l'immissione al consumo dei prodotti, senza transitare per i depositi. Per contrastare tali pratiche evasive, gli organi di controllo adottano diverse strategie di controllo, di per sé molto articolate e dispendiose, che tuttavia solo in parte hanno consentito di arginare un fenomeno in via di forte espansione. Eppure, 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, nei cui confronti attivare controlli fiscali gestiti da avanzati sistemi informativi. L'esigenza di monitorare i flussi di prodotto che affluiscono alle pompe di distribuzione non può essere ulteriormente disattesa.

Da ultimo, affinché l'insostituibile azione demandata all'Amministrazione fiscale, sia in termini di capacità di controllo successivo delle posizioni fiscali sia, soprattutto, in termini di assistenza all'adempimento, possa dispiegarsi con la necessaria efficacia, va sottolineata l'esigenza di un suo potenziamento dimensionale e qualitativo.

Nel solco delle iniziative già avviate da alcuni anni con le dichiarazioni precompilate e le comunicazioni per favorire la *compliance* e la correzione tempestiva degli errori e delle incongruenze, è utile sviluppare una capacità di informazione e di dialogo preventivo con i contribuenti, mettendo a loro disposizione prima dell'adempimento tutti gli elementi conoscitivi di cui l'amministrazione medesima dispone attraverso le banche dati e, in primo luogo, i dati finanziari, economici e strutturali concernenti l'attività svolta.

Si tratta, in sostanza, di realizzare compiutamente una strategia articolata nella quale utilizzare, insieme ai più tradizionali strumenti di controllo *ex post*, un moderno approccio collaborativo dell'amministrazione basato sull'uso tempestivo delle banche dati e sulla capacità di dialogo con il contribuente mediante l'utilizzo di tutte le tecnologie disponibili, a partire da quella telematica.

## LE POLITICHE DEL LAVORO

Importanti sono i riferimenti del PNR alle politiche del lavoro e alle azioni da mettere in campo per il rafforzamento dei Centri per l'impiego. A ben vedere, per quel che riguarda il fronte lavorativo la crisi ha messo in evidenza sia l'importanza delle cosiddette politiche "passive" e la necessità di ripensare, in tale ambito, alcuni aspetti degli istituti di ammortizzazione sociale, sia l'importanza, su base strutturale, delle politiche attive del lavoro, la cui crucialità tende ad emergere ancora di più nelle fasi di passaggio e trasformazione dei sistemi produttivi, qual è indubbiamente quella iniziata a seguito della pandemia.

## Gli ammortizzatori sociali

Con riguardo agli ammortizzatori sociali, la Corte ha già avuto modo, in recenti occasioni di consultazione (audizioni parlamentari ed altro), di sottolineare l'importanza degli interventi disposti a partire da marzo per sostenere i lavoratori ed evitare che l'iniziale *shock* di offerta indotto dalla sospensione delle attività produttive nei settori non essenziali (circa un terzo del valore aggiunto complessivo) avesse ed abbia ancora un insostenibile impatto sul reddito ed inneschi effetti depressivi sulla domanda. L'intero titolo III del DL 34/2020 (cosiddetto "Rilancio") disponeva in tal senso, sia prorogando, in molti casi con modifiche, norme già previste dal DL 18/2020, sia varando nuove misure di protezione sociale. Si è trattato di misure molto rilevanti sul piano quantitativo (circa 19 miliardi in termini di indebitamento netto e 25 in termini di saldo netto da finanziare). Si ricorda che con il DL 34/2020 si sono estesi, con accorgimenti volti a correggere taluni profili di criticità emersi nella prima fase attuativa del DL 18, i diversi strumenti di integrazione salariale: la cassa integrazione ordinaria (CIGO), quella connessa ai fondi di solidarietà e bilaterali, quella in deroga. La proroga è consistita in generale nell'estensione di ulteriori nove settimane della durata massima del trattamento integrativo, già fissata in nove settimane. Si sono rafforzati gli snellimenti e disposte velocizzazioni delle procedure di accesso ai benefici, anche autorizzando l'INPS ad anticipare il 40 per cento della cassa in deroga, nelle more dell'acquisizione completa dei dati da parte dei datori di lavoro.

Già in occasione del DL 18/2020 la Corte ha sottolineato la necessità di utilizzare appieno gli strumenti di ammortizzazione sociale per garantire il massimo degli effetti di mitigazione della crisi. D'altra parte, l'esperienza gestionale dei tre diversi tipi di cassa integrazione dovrebbe indurre, una volta superata l'emergenza, a riconsiderarli in chiave unitaria anche al fine di una maggiore semplificazione.

Lo scorso febbraio, nel momento dello scoppio della pandemia in Italia, il quadro delle ore autorizzate di CIG evidenziava una situazione fisiologica e di "relativa normalità". Secondo i dati dell'INPS di inizio marzo riferiti a gennaio 2020, il numero delle ore autorizzate di cassa integrazione (CIG) era risultato pari, in quel mese, a 21,3 milioni, con un aumento, rispetto allo stesso mese del 2019, del 31,4 per cento. Lo strumento utilizzato aveva riguardato:

- per 9,4 milioni di ore la CIGO, di cui 6,8 milioni nell'industria e 2,6 milioni nell'edilizia;
- per 11,9 milioni di ore la CIGS, per grande maggioranza nel settore dell'industria (10,5 milioni) e per 1,3 milioni nel settore del commercio;
- in misura trascurabile (solo 989 ore), la cassa in deroga.

La crescita più significativa aveva interessato la CIGS che aveva segnato un +52,6 per cento (+54,9 per cento per la CIGS di solidarietà. La cassa in deroga aveva invece conosciuto una riduzione significativa (-99 per cento). La distribuzione per macroaree geografiche delle ore autorizzate totali mostrava un 37,3 per cento nel Mezzogiorno, un 31,4 per cento nel Nord ovest con Centro e Nord est che seguivano con quote rispettivamente pari al 19,1 e al 12,2 per cento. Rispetto a gennaio 2019 si registrava un peggioramento del Mezzogiorno rispetto al Nord ovest, area che un anno fa era quella più interessata con una quota del 34,1 per cento. Il 75 per cento delle ore ha coinvolto gli operai (15,9 milioni di ore).

I dati relativi al mese di aprile, diffusi dallo stesso INPS, danno pienamente conto del radicale mutamento di scala. Nel mese in questione, il numero delle ore autorizzate di CIG è risultato pari a 772,3 milioni, con un aumento, rispetto allo stesso mese del 2019, pari al 2.953,6 per cento. Lo strumento utilizzato ha riguardato: per 712,9 milioni di ore la CIGO, di cui 605,2 milioni nell'industria e 107,7 milioni nell'edilizia; per 12,5 milioni di ore la CIGS, per grande maggioranza nel settore dell'industria (10,8 milioni) e per 1,5 milioni nel settore del commercio; 46,8 milioni la cassa in deroga.

Il complesso delle richiamate caratteristiche risulta sostanzialmente confermato dalle rilevazioni del mese di maggio (vd Riquadro "I DATI INPS SULLA CASSA INTEGRAZIONE").

## RIQUADRO - I DATI INPS SULLA CASSA INTEGRAZIONE (maggio 2020)

### Aspetti quantitativi: numero di ore autorizzate di Cassa integrazione guadagni

Secondo i più recenti dati dell'INPS (giugno 2020), nel mese di maggio 2020 il numero delle ore autorizzate di cassa integrazione (CIG) è risultato pari a 472,7 milioni, con un aumento, rispetto allo stesso mese del 2019, pari al 1.775,8 per cento, con una diminuzione rispetto al mese di aprile 2020 del 39 per cento.

Nel dettaglio, a maggio 2020 per la CIGO la diminuzione è risultata pari al 68,6 per cento, per la CIGS del 41,4, mentre la Deroga è aumentata del 392,8 per cento.

Lo strumento utilizzato ha riguardato:

- per 224,0 milioni di ore la CIGO, di cui 200,4 milioni nell'industria e 23,7 milioni nell'edilizia;
  - per 17,6 milioni di ore la CIGS, per grande maggioranza nel settore dell'industria (13,9 milioni) e per 3,2 milioni nel settore del commercio;
  - 231,0 milioni la cassa in deroga, di cui 212,4 milioni di ore nel settore del commercio;
- Per completezza si fornisce anche il dato relativo alle ore autorizzate per i Fondi di solidarietà per i settori non coperti da CIG, la cui prestazione principale erogata è l'assegno ordinario: 398,3 milioni di ore (ne erano state autorizzate circa 397.000 nel maggio 2019).

In totale, nel mese di maggio 2020, sono state autorizzate 871,1 milioni di ore tra CIG e Fondi di solidarietà.

La distribuzione per macroaree geografiche delle ore autorizzate totali per CIG mostra un 35,5 per cento nel Nord ovest, un 24,1 per cento nel Nord est con Mezzogiorno e Centro che seguono con quote rispettivamente pari al 22,2 e al 18,2 per cento. La Regione cui sono state autorizzate il maggior numero di ore per CIG è la Lombardia (113,7 milioni di ore), seguita dall'Emilia-Romagna (51,2 milioni di ore) e dal Veneto (46,4 milioni di ore).

Il 60,5 per cento delle ore totali ha coinvolto gli operai (286,2 milioni di ore). L'attività economica che ha richiesto il maggior numero di ore per CIGO è quella manifatturiera (166 milioni di ore), seguita dalle Costruzioni (31 milioni di ore) e dai Trasporti (circa 13 milioni di ore). Nella CIGS l'attività maggiormente interessata è quella Trasporti (9,2 milioni di ore), seguita da quella manifatturiera (5,4 milioni di ore) e dal Commercio (oltre 768.000 ore). La CIGS è richiesta per l'86,5 per cento per Riorganizzazione e crisi e per il 13,4 per cento per Solidarietà. Nella cassa integrazione in deroga, le attività con i valori più elevati sono quelle del Commercio (92,4 milioni di ore), degli Alberghi e ristoranti (oltre 50 milioni di ore), Attività immobiliari, noleggio, informatica, ricerca, servizi alle imprese (37,6 milioni di ore), Sanità e assistenza sociale (13 milioni di ore).

Nei Fondi di solidarietà il settore maggiormente interessato è stato quello del Commercio (375,5 milioni di ore autorizzate).

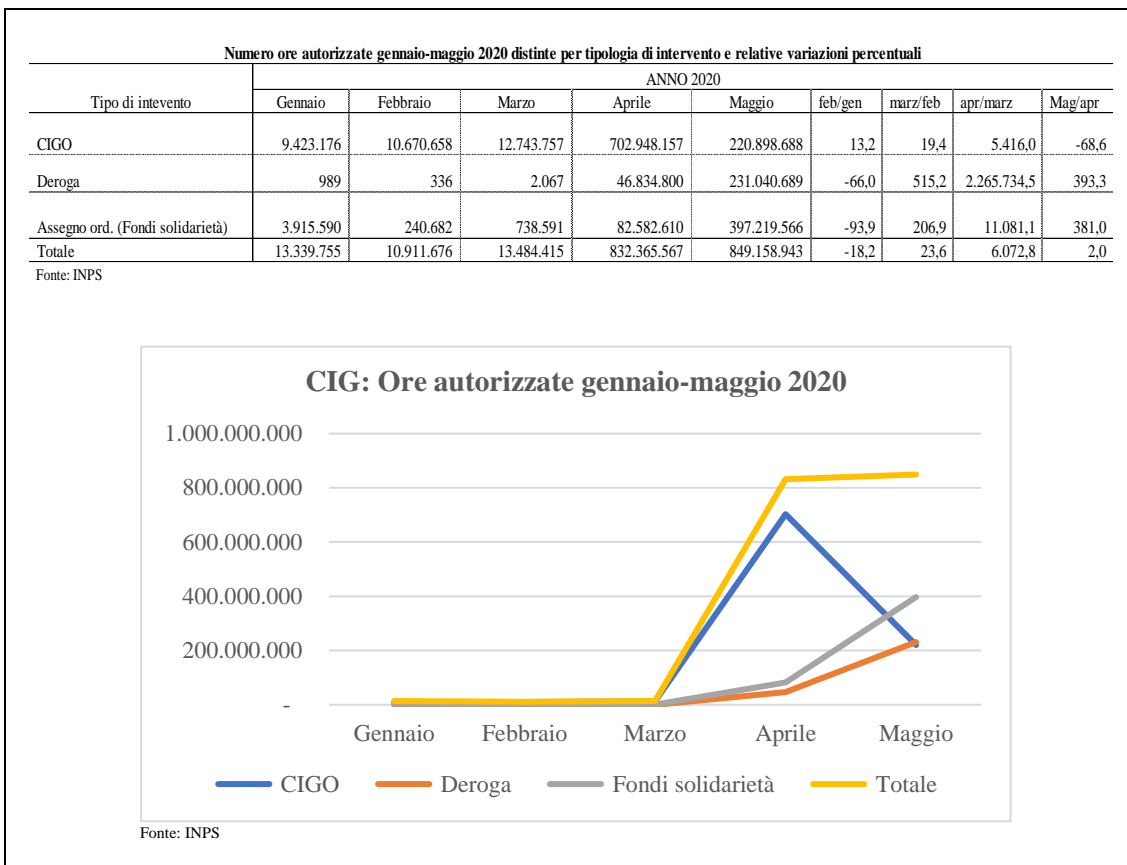
### Focus sulle ore autorizzate ad aprile e maggio 2020 per emergenza sanitaria

Il decreto-legge n. 18 del 17 marzo 2020 ha introdotto, per far fronte a sospensione o riduzione dell'attività lavorativa per eventi riconducibili all'emergenza epidemiologica da Covid-19, misure straordinarie di sostegno alle imprese in materia di trattamento ordinario di integrazione salariale, assegno ordinario, cassa integrazione in deroga.

Il numero di ore autorizzate<sup>14</sup> a maggio 2020, considerando le sole autorizzazioni per l'emergenza sanitaria, è pari a 849,2 milioni (il 99 per cento delle ore totali autorizzate), in linea con quanto autorizzato già nel mese di aprile (832,4 milioni). I dati comprendono le ore autorizzate per CIGO, per CIG in deroga e per i Fondi di solidarietà.

I numeri sono così elevati che non possono essere comparati né con i mesi precedenti, né con l'anno precedente. Si può fare un parallelo con il 2009, primo anno della grande crisi economico-finanziaria, in cui furono autorizzate 916,1 milioni di ore.

<sup>14</sup> L'INPS ha precisato che le elaborazioni si riferiscono alle ore autorizzate nel mese di maggio per emergenza sanitaria, sulla base delle lavorazioni effettuate dall'Istituto nel suddetto mese, a prescindere dal periodo effettivo di integrazione salariale per le quali sono state richieste.



## Le politiche attive e i Centri per l'impiego

Con riguardo alle politiche attive del lavoro e ai Centri per l'impiego, il PNR prospetta una incisiva azione di rafforzamento. Un tale intendimento è fortemente condiviso dalla Corte. In Italia il dibattito intorno ai Centri per l'impiego e al loro ruolo è stato eccessivamente attratto all'interno della discussione sul Reddito di cittadinanza. Come sostenuto dalla Corte da ultimo nel *Rapporto 2020 sul coordinamento della finanza pubblica*, per quel che riguarda il secondo pilastro del RdC, quello finalizzato a promuovere politiche attive per il lavoro, i risultati appaiono al momento largamente insoddisfacenti e confermano le perplessità avanzate dalla Corte al suo avvio, pur se va da ultima considerata la circostanza che il DL n. 18/2020 ha sospeso le misure di condizionalità e le convocazioni da parte dei Centri per l'impiego finalizzate alla stipula del Patto per il lavoro.

Gli ultimi dati comunicati da ANPAL Servizi sono riferiti al 1° marzo 2020 ed evidenziano che 65.302 beneficiari dell'RdC hanno trovato lavoro dopo aver sottoscritto un Patto di servizio presso un Centro per l'impiego (circa il 20 per cento del totale). Nella precedente comunicazione del 10 febbraio il dato si attestava a circa 40mila persone.

Circa il 62 per cento dei contratti sottoscritti è a tempo determinato ed il 18 per cento a tempo indeterminato (che include gli apprendisti). Il resto sono "altri contratti" nei quali rientrano la somministrazione, le collaborazioni ed altre fattispecie di breve durata. Il maggior numero di contratti è stato registrato in Sicilia (quasi 15 mila); seguono la Campania (14,2 mila), Puglia (5,9 mila), Piemonte (4,2 mila), Toscana (3,6 mila) e Calabria (3 mila e 500). Una fotografia dei dati relativi ai beneficiari di RdC sottoscrittori del Patto per il lavoro, forniti dall'ANPAL e aggiornati al 1° maggio, indica che, a fronte di 1.048.610 famiglie beneficiarie del Reddito di cittadinanza, circa la metà (530.528) include soggetti tenuti alla sottoscrizione



del Patto per il lavoro, per un totale di circa 876mila persone. Di queste, poco più di 120 mila sono cittadini stranieri (13,8 per cento), con una forte differenziazione per Area geografica: 31 per cento nel Nord Ovest, 34 per cento nel Nord Est, 28 per cento al Centro. Al Sud e nelle Isole, anche a causa dell'elevato valore assoluto dei beneficiari italiani, la percentuale di stranieri tenuti alla sottoscrizione del Patto per il lavoro scende rispettivamente al 6,5 e 4,5 per cento. Sempre con riferimento, d'ora in poi, ai beneficiari tenuti alla sottoscrizione del Patto per il lavoro, poco più della metà di essi (51,9 per cento) ha un'età inferiore ai 40 anni, ed in particolare le Regioni meridionali presentano un'età media più bassa. Il 71,5 per cento possiede un titolo di studio al massimo fino alla istruzione secondaria di I grado e solo il 2,6 per cento è laureato. L'indicatore che misura la probabilità di non essere occupato a distanza di 12 mesi – con valori compresi tra 0 (facilmente collocabile nel mercato del lavoro) e 1, che rappresenta il grado più elevato di difficoltà nel collocamento - indice di *profiling*, mostra valori che variano da 0,826 per il Nord Est, a 0,903 per le Isole, e dunque una generale bassa probabilità di accesso all'occupazione, con distanze dal mercato del lavoro maggiori nelle regioni meridionali. Passando alla lettura dei dati di maggior rilevanza per l'inserimento all'interno delle politiche attive per il lavoro, il 43 per cento dei soggetti è stato preso in carico da parte dei Servizi per l'impiego, mentre la percentuale di persone in tirocinio è estremamente esigua, 0,3 per cento. Nelle Isole si è registrata la maggiore percentuale di soggetti presi in carico (51,4 per cento), mentre il Nord Ovest, presenta un dato pari al 30,9 per cento, dato che risente senz'altro della sospensione dagli obblighi disposta dal DL n. 18/2020.

Elaborazioni sui microdati delle rilevazioni trimestrali sulle forze di lavoro (situazione di fine settembre 2019) dell'Istat confermano la persistenza delle caratteristiche deficitarie dei CPI: a) resta modesta, pari al 23,5 per cento, la quota di persone che, nell'anno terminante a settembre, hanno cercato il lavoro tramite i Centri (23,3 per cento a fine 2018); b) risulta estremamente limitata, pari al 2,2 per cento la quota di persone che hanno trovato lavoro tramite i CPI; c) si conferma predominante il ruolo dei canali informali (parenti, amici e conoscenti) nella ricerca del lavoro (l'87,2 per cento, contro l'87,9 per cento nel 2018). Sono dati che mostrano come permangano elevati gli spazi di miglioramento che l'Italia ha nel campo dei servizi per favorire l'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro e come l'opportuna sfida del rilancio dei Centri per l'impiego, ora ulteriormente valorizzata dal PNR, resti ancora da vincere.

## **Il sistema scolastico e la valorizzazione della formazione**

In tema di Istruzione il PNR riprende aspetti già noti e sui quali sino ad oggi sono mancate vere e proprie azioni propulsive volte al superamento delle criticità del settore di sovente analizzate nel corso degli ultimi anni. Ad avviso della Corte è necessario intervenire tempestivamente seguendo un ragionato ordine sequenziale dei temi da affrontare che è il presupposto irrinunciabile affinché si possa dare una corretta attuazione a tutti gli interventi ma, soprattutto, affinché si possano apprezzare concretamente i positivi risultati che si attendono da tempo e che sono alla base della crescita economica, culturale e sociale del paese.

Il cosiddetto *skills mismatch*, che misura la distanza tra le competenze professionali necessarie ai settori produttivi e quelle effettivamente possedute dai giovani all'uscita del loro percorso educativo e formativo, deve essere affrontato, non solo, attraverso l'aggiornamento e la modernizzazione dei programmi di insegnamento, ma anche, con politiche educative volte ad orientare gli studenti verso corsi di studi in grado di offrire maggiori prospettive lavorative. Inoltre, il progressivo rinnovo del corpo insegnante, già iniziato negli anni precedenti, è stato programmato in funzione dell'evoluzione dell'attività di insegnamento per la quale si deve favorire un approccio volto a superare

la discontinuità tra formazione teorica scolastica e il mondo del lavoro, spesso contestata al Paese a livello internazionale (cfr. *Country report 2019*, Ocse)<sup>15</sup>.

L'emergenza sanitaria internazionale ha reso indispensabile sperimentare la didattica a distanza che, anche per ragioni legate alle regole dell'autonomia scolastica, ha assunto forme e modalità significativamente diversificate. La Corte osserva che, sebbene sia del tutto comprensibile l'eterogeneità degli interventi messi in atto in piena emergenza, sia opportuno che un processo di trasformazione così radicale quale quello cui si è assistito in questi ultimi mesi, debba trovare una solida base progettuale all'interno dell'amministrazione centrale in grado di offrire precise indicazioni di carattere metodologico ed organizzativo alle singole scuole nell'utilizzo delle infrastrutture tecnologiche da estendere su tutto il territorio nazionale. Inoltre, per non pregiudicare l'uniforme implementazione della strumentazione tecnologica e della connettività, dovrà essere verificato che, ad una equilibrata ripartizione delle risorse finanziarie dedicate a questa specifica finalità, corrisponda anche una concreta e rapida utilizzazione delle stesse da parte degli istituti scolastici ed educativi.

Un'attenzione particolare deve essere, poi, rivolta allo sviluppo della formazione continua del personale. Anche rispetto a tale tematica, che non risulta affatto nuova, la repentina digitalizzazione delle attività che ruotano attorno al mondo dell'istruzione deve costituire una opportunità da cogliere senza esitazione per sviluppare la propensione all'utilizzo delle piattaforme informatiche per acquisire ed accrescere costantemente il bagaglio formativo di tutto il personale sia docente che ATA.

L'emergenza epidemiologica ha, inoltre, accentuato alcune note criticità, tra cui quella della dispersione scolastica. Il fenomeno necessita di essere fronteggiato in questa delicata fase di ripresa anche perché riflette il contesto sociale spesso caratterizzato da situazioni di forte disagio economico e non di rado, di diffusa criminalità anche minorile. Le iniziative già enunciate nel PON Scuola 2014-2020 meritano di essere ulteriormente sviluppate anche attraverso il forte coinvolgimento e la collaborazione delle istituzioni scolastiche meno esposte al fenomeno dispersivo prevedendo, laddove possibile, anche scambi di esperienze a livello internazionale.

In relazione alle dotazioni strutturali, restano ancora non completamente risolti i problemi di sicurezza dal punto di vista dell'edilizia scolastica. Il percorso intrapreso, anche attraverso piani di sostegno da parte di BEI e di CDP, mostra alcuni risultati incoraggianti. Resta, tuttavia, una parte significativa di interventi ancora da completare (3 miliardi di euro per circa 3.000 interventi).

Per quanto riguarda, poi, la tematica dell'inclusione e della integrazione trasversale si riscontra positivamente l'intento di risolvere in modo progressivo le criticità legate alla carenza di personale di ruolo, adeguatamente formato, dedicato al sostegno degli alunni con disabilità o con disturbi dell'apprendimento, nonché di alunni in situazione di svantaggio socioeconomico, linguistico o culturale.

---

<sup>15</sup> In tale ultimo senso sono da intendersi anche la riformulazione del percorso alternanza scuola-lavoro, modificato per il 2019 nel "Percorsi per le competenze trasversali e per l'orientamento", con riduzione delle ore dedicate all'alternanza scuola-lavoro e spinta ad una maggiore efficienza del loro impiego, nonché la sollecitazione verso studi di carattere tecnico-scientifico anche a livello post-secondario (ITS).

## SPESE E POLITICHE SOCIALI

Con la crescita del debito pubblico, necessaria per far fronte all'epocale crisi economica e sociale in atto, non dovrà venir meno, nei prossimi anni, l'attenzione su poste particolarmente importanti del nostro bilancio pubblico, sulle quali poggia, per molti aspetti, la sostenibilità di lungo periodo dei saldi. Tra esse un ruolo di primo piano è rivestito dalla spesa per la protezione sociale, componente che sarà posta sotto pressione dall'invecchiamento della popolazione e dal previsto aumento del tasso di dipendenza degli anziani. Come è noto, su tale fronte, l'Italia ha storicamente manifestato soprattutto un problema di composizione delle erogazioni (piuttosto che di livelli sul prodotto), con un eccesso di spesa per gli anziani (pensioni) ed un deficit di spesa per la famiglia, i giovani, gli ammortizzatori sociali. E' ciò un elemento di fondo che le numerose analisi dei lustri scorsi hanno chiaramente evidenziato e che occorrerà tener presente nell'elaborazione della strategia di rilancio.

Il PNR, nell'argomentare in materia di strategia di riforma nelle aree prioritarie e l'attuazione delle raccomandazioni specifiche (del Consiglio europeo), fa anche riferimento alle prospettive del sistema previdenziale affermando che "per quanto riguarda la previdenza, il Governo ha già intrapreso un confronto con le parti sociali in vista della conclusione della sperimentazione di 'Quota 100', che la legislazione vigente fissa per fine 2021, e valuterà le scelte in materia alla luce della sostenibilità anche di lungo periodo del sistema previdenziale e del debito pubblico garantendo al contempo il rispetto per l'equità intergenerazionale e il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica". A riguardo la Corte ha in più sedi sottolineato la crucialità della spesa pensionistica e della sua valutazione nell'ambito delle più complessive erogazioni per prestazioni sociali in denaro.

Già nel corso dell'Audizione parlamentare sul DL 4/2019 e, successivamente, nel *Rapporto 2019 sul coordinamento della finanza pubblica*, la Corte, nell'offrire prime valutazioni degli interventi in campo previdenziale operati con la manovra di bilancio per il 2019 aveva manifestato perplessità circa la fondatezza macrofinanziaria delle scelte compiute. Come estesamente argomentato nel sopramenzionato Rapporto, le informazioni quantitative e qualitative disponibili inducono a confermare il giudizio. Vero è che alcuni degli elementi di dettaglio riguardanti la platea degli aderenti hanno evidenziato come lo strumento sia servito anche a far fronte a situazioni di sofferenza legate a soggetti vicini al possesso dei requisiti standard; tuttavia, sotto tale aspetto, uno dei profili di maggiore delicatezza è quello della flessibilità dell'età di pensionamento. Al riguardo, proprio grazie alla legge 214/2011, nella legislazione vigente è stata ripristinata l'originaria flessibilità garantita dalla riforma Dini ai lavoratori in regime pienamente contributivo (che hanno iniziato a lavorare dall'1/1/1996) i quali possono accedere al pensionamento con 64 anni di età<sup>16</sup>. Tenuto conto che, col passare del tempo, risulterà sempre più evidente la differenza di trattamento tra coloro che hanno iniziato a lavorare a partire dal 1996 e coloro che hanno iniziato solo poco tempo prima (con i primi che potranno lasciare il lavoro a 64 anni e i secondi che dovranno aspettare ulteriori tre anni, a 67 anni), si potrebbe esaminare l'ipotesi di flessibilizzare l'età di uscita prevedendo una decurtazione della componente retributiva dell'assegno in modo da garantire la sostenibilità economica della scelta.

In materia pensionistica è importante che si disegni un quadro di certezza per il medio e il lungo periodo, capace di assicurare la flessibilità che serve anche ai fini del

<sup>16</sup> Ciò nel caso di 20 anni di anzianità contributiva e a patto che l'assegno superi di 2,8 volte l'assegno sociale.

funzionamento del mercato del lavoro e la sostenibilità economico-finanziaria e sociale. Gli equilibri del sistema pensionistico sono decisivi per i più generali equilibri della finanza pubblica. In definitiva, indipendentemente dagli effetti che Quota 100 ha comportato, appare necessario che i punti di maggiore solidità del sistema della nostra finanza pubblica siano preservati, riaffermando il disegno e la logica complessiva della legge 214/2011 e gestendo in maniera mirata gli istituti di deroga già esistenti (APE sociale, ecc.); il tutto anche sulla scorta del contributo che potrà venire dalla due Commissioni di studio previste dalla legge di bilancio 2020 (su gravosità dei lavori e rapporto tra componenti previdenziale e assistenziale della spesa). Si assicurerebbero così al settore quelle prospettive di equilibrio che oggi più di ieri appaiono imprescindibili.

### **Politiche di contrasto alla povertà**

Importanti riferimenti del PNR sono dedicati all'esigenza di uno sviluppo più sostenibile ed inclusivo con uno specifico paragrafo riguardante le politiche di contrasto della povertà. In esso si afferma che “a distanza di un anno dalla sua introduzione, si dovrà valutare l'efficienza e l'efficacia del RdC e cercare di introdurre i necessari miglioramenti. Appare chiaro che l'attuale crisi pandemica ne ha complicato la valutazione ed enfatizzerà il ruolo dello strumento come sostegno alla povertà. In futuro dovrà essere valutato, tuttavia, come sia stato in grado di cambiare lo *status* lavorativo del percettore e se il processo di reinserimento formativo sia stato efficace”.

Secondo gli ultimi dati di monitoraggio pubblicati dall'INPS, il numero di famiglie destinatarie di Reddito e Pensione di cittadinanza al mese di giugno si incrementa del 15 per cento rispetto al mese di gennaio 2020; tale crescita è presumibilmente correlata agli effetti sul reddito delle famiglie della grande crisi pandemica in atto. Si registra anche una crescita dell'importo medio erogato nel mese di giugno (543 euro mensili, erano 513 nel mese di gennaio), che riflette il più basso reddito mediamente percepito dalle famiglie rispetto al 2019.

L'introduzione nel 2019 di una misura universale di contrasto alla povertà si rivela oggi fondamentale strumento per arginare – nella misura consentita dal disegno attuale – la condizione di povertà di oltre 1,2 milioni di famiglie.

In relazione alle risorse destinate al rafforzamento dei servizi sociali dei Comuni (“quota servizi” del Fondo povertà), l'art. 40, comma 1-*ter* del DL n. 18/2020, ha previsto la possibilità di destinazione ai bisogni di assistenza scaturenti dalla situazione emergenziale.

Con riferimento ai dati relativi a tutto il mese di giugno 2020, i nuclei familiari raggiunti dal programma (domande complessivamente accolte, al netto dei decaduti dal diritto) sono stati 1.221.068 (compresi i beneficiari di Pensione di cittadinanza) con il coinvolgimento di poco più di 2,9 milioni di persone. Si tratta di nuclei che vivono prevalentemente nel Mezzogiorno (62 per cento), che sono per il 40 per cento monocomponente e che per l'88 per cento hanno un capofamiglia con cittadinanza italiana. Si registra la presenza di minorenni nel 35,3 per cento delle famiglie beneficiarie, mentre nel 19,5 per cento dei nuclei familiari sono presenti persone disabili. L'importo medio del beneficio economico erogato dal programma è pari a 521 euro mensili (559 euro per il Reddito di cittadinanza, 240 per la Pensione di cittadinanza); quello delle famiglie monocomponenti ammontava, in particolare, a 409 euro e quello delle famiglie con 5 componenti a 670 euro mensili.

Nel complesso, lo strumento, ad oltre un anno di distanza dall'approvazione, si conferma in grado di fornire un apprezzabile contributo al contrasto della povertà assoluta, soprattutto nel Mezzogiorno.

Secondo i dati ISTAT il tasso di povertà assoluta delle famiglie si è infatti abbassato nel 2019 di 0,6 punti percentuali (dal 7 al 6,4 per cento a livello nazionale e dal 10 all'8,5 per cento nel Mezzogiorno), quello individuale di 0,7 punti percentuali (dall'8,4 al 7,7 per cento a livello nazionale e dall'11,4 al 10,1 nel Mezzogiorno).

E tuttavia, al di là del ruolo che lo strumento è venuto ad assumere in questa fase di acuta emergenza e che ha richiesto anche il varo di un modulo aggiuntivo a carattere provvisorio individuato nel Reddito di emergenza varato con il DL 34/2020, la valutazione strutturale del programma evidenzia molti punti di fragilità del suo disegno. Paiono almeno quattro i fronti che meritano maggiori riflessioni e che potrebbero essere, in prospettiva, oggetto di approfondimenti ed eventuali aggiustamenti: a) la distribuzione del beneficio in rapporto alla numerosità dei nuclei familiari assistiti (ossia, detto in termini tecnici, l'inclinazione della curva della scala di equivalenza); b) il coinvolgimento nel programma di cittadini extracomunitari con un numero limitato di anni di residenza in Italia; c) l'ammontare e il tipo di supporto in presenza di soggetti, per ragioni diverse, particolarmente fragili come i disabili e le persone senza fissa dimora; d) il rafforzamento delle capacità dell'amministrazione di "smistare" i nuclei che chiedono assistenza verso i due distinti percorsi (inclusione e lavoro) e la effettiva possibilità di impiego di coloro i quali risultano teoricamente abili ad esercitare attività di lavoro.

Circa il primo punto, i dati di consuntivo, riferiti al 2019, confermano la relativa distorsione dello strumento a favore delle famiglie monocomponente. Del resto, è questo un aspetto intrinsecamente connesso alla scala di equivalenza dell'RdC, aspetto che ben si evidenzia se si confrontano le scale del REI (il precedente programma) e dell'RdC.

Un secondo aspetto critico che si è palesato è lo scarso coinvolgimento di nuclei familiari poveri con capofamiglia di cittadinanza non italiana. I dati sul 2019 evidenziano che la quota di beneficiari stranieri extracomunitari risulta pari a poco meno del 6 per cento, quando secondo le indicazioni dell'Istat si riscontra che il 31 per cento circa di tali soggetti (27,6 considerando le famiglie miste) è in situazione di povertà assoluta<sup>17</sup>.

Un terzo aspetto riguarda il tema delle fragilità peculiari, rivenienti per esempio dalla presenza nel nucleo di persone portatrici di disabilità (elemento che anche se secondo le statistiche non sempre si associa a maggiore probabilità di essere povero assoluto si associa invece ad altri rischi di esclusione sociale in senso più ampio) o dalla capacità del programma di includere persone senza fissa dimora, soggetti nei confronti dei quali esiste un problema di rapporto tra contributo in termini di beneficio economico ed in termini di apporto al servizio abitativo.

Un ultimo punto suscettibile di significativi miglioramenti riguarda la capacità dell'amministrazione competente di scegliere il percorso più confacente per il nucleo che fa domanda. Su tale fronte sembrano riscontrarsi carenze che hanno a che fare proprio con la non chiara e immediata percezione della povertà come problema dalle sfaccettature multiple, nel quale il disagio del richiedente è sia lavorativo sia sociale in senso lato. Sotto tale aspetto non può che ribadirsi l'esigenza di un organico coinvolgimento del terzo settore e di una più intensa collaborazione tra settore pubblico ed enti del no-profit.

### ***Family Act***

Con la legge di bilancio 2020 e dopo l'introduzione, l'anno prima, dell'RdC, le politiche per l'assistenza si sono orientate, verso un deciso rafforzamento del sostegno della

---

<sup>17</sup> Su questo punto, l'aggiornamento dei dati al mese di giugno 2020 sembra mostrare qualche progresso nel coinvolgimento di nuclei familiari non italiani, con una quota sul totale dei percettori che raggiunge il 10,6 per cento.

genitorialità e della natalità. Tale orientamento viene confermato dal PNR nel quadro della più complessiva strategia di rilancio delle politiche sociali e di *welfare*.

A fronte della riconferma ed estensione di misure già presenti nel nostro ordinamento, come l'assegno di natalità (cosiddetto Bonus bebè), il Bonus asilo nido ed i congedi di paternità, sono stati creati i presupposti finanziari per il varo del cosiddetto *Family Act* attraverso l'istituzione del «Fondo assegno universale e servizi alla famiglia», con una dotazione pari a 1.044 milioni di euro per l'anno 2021 e 1.244 milioni di euro all'anno a decorrere dal 2022. A questa dotazione si aggiungeranno le risorse rivenienti dall'abrogazione o dalla modifica di misure a sostegno delle famiglie e della genitorialità.

Si giunge così al superamento di azioni frammentate, di volta in volta singolarmente reiterate o ampliate per disegnare un quadro complessivo sottoposto a principi ispiratori e criteri direttivi comuni, decisamente orientato al miglioramento della qualità della vita delle famiglie con figli, al sostegno per la loro educazione ed alla creazione dei presupposti per una ripresa della natalità nel nostro Paese.

Il disegno di legge C2156 recante «Deleghe al Governo per il sostegno e la valorizzazione della famiglia» è stato presentato in data 25 giugno 2020 dal Ministro per le pari opportunità e la famiglia, dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e non è stato ancora assegnato alle competenti Commissioni parlamentari. Il testo prevede l'adozione di cinque distinte deleghe: per l'istituzione dell'assegno universale e per il riordino e la semplificazione delle misure di sostegno economico per i figli a carico (art. 2); per il riordino delle misure di sostegno all'educazione dei figli (art. 3) - provvedimenti che devono essere adottati entro 12 mesi dall'approvazione della legge; le restanti tre deleghe, da adottare entro 24 mesi dall'approvazione della legge, sono finalizzate alla disciplina dei congedi parentali e di paternità (art. 4); ad incentivare il lavoro femminile e l'armonizzazione dei tempi di vita e di lavoro (art. 5); al sostegno della spesa delle famiglie per la formazione dei figli e il conseguimento dell'autonomia finanziaria dei giovani (art. 6). I principi e criteri direttivi generali fissati dall'art. 1 per l'esercizio delle predette deleghe prevedono di assicurare l'applicazione universale di benefici economici ai nuclei familiari con figli, secondo criteri di progressività basati sull'applicazione di indicatori della situazione economica equivalente (ISEE), tenendo altresì conto del numero dei figli a carico; di promuovere la parità di genere all'interno dei nuclei familiari, favorendo l'occupazione femminile; di affermare il valore sociale di attività educative e di apprendimento, anche non formale, dei figli<sup>18</sup>; di prevedere l'introduzione di misure organizzative, di comunicazione e semplificazione che favoriscano l'accesso delle famiglie ai servizi offerti e la individuazione dei medesimi.

Si sottolinea che in data 21 luglio 2020 la Camera dei deputati ha approvato in aula il progetto di legge A.C. 687-2155-2249-A recante «Delega al Governo per riordinare, semplificare e potenziare le misure a sostegno dei figli a carico attraverso l'assegno unico e universale». Tale provvedimento è il risultato dell'accorpamento di tre distinte proposte di legge di iniziativa parlamentare - Del Rio e altri, Gelmini e altri, Locatelli e altri - presentati tra il giugno 2018 e il novembre 2019. La proposta di legge in parola presenta una delega di contenuto analogo a quella disposta dall'art. 2 del disegno di legge *Family act* ma principi direttivi specifici diversi. Tale analogia è stata peraltro rilevata nell'analisi tecnico-normativa allegata al disegno di legge C2156.

Una valutazione positiva va espressa in relazione al principio generale che impone l'applicazione universale di benefici economici ai nuclei familiari con figli, ed il riferimento all'ISEE per la graduazione dei benefici economici. La Corte, già nel *Rapporto 2018 sul coordinamento della finanza pubblica*, ha avuto modo di segnalare l'eterogeneità dei criteri per l'attribuzione dei benefici di natura assistenziale, configurandosi elemento di persistente fragilità del nostro sistema di *welfare* il limitato uso dell'ISEE quale indicatore segnaletico della situazione di bisogno. Gli affinamenti metodologici realizzati hanno infatti accresciuto la capacità dello strumento di misurare il livello di necessità di chi richiede la prestazione. Ciò soprattutto in relazione alle difficoltà di fondo che la gestione della spesa per l'assistenza presenta per ogni bilancio pubblico: quella di evitare che gli interventi convogliano risorse, nel caso dell'Italia

---

<sup>18</sup> Attraverso il riconoscimento di agevolazioni fiscali, esenzioni, deduzioni dall'imponibile o detrazioni dall'imposta sul reddito delle spese sostenute dalle famiglie, ovvero attraverso la messa a disposizione di un credito o di una somma di denaro vincolata allo scopo.

particolarmente scarse, verso soggetti non effettivamente bisognosi: il cosiddetto problema di un adeguato *targeting*.

Si tratta, in definitiva, quello del *Family Act* e della filosofia sottostante, di un impianto condivisibile, in un contesto in cui l'Italia presenta ritardi. Le misure per famiglia e natalità trovano, in generale, un consolidato terreno di giustificazione economica, oltre che sociale, e quelle previste sembrano andare dunque, nel loro assieme, nella giusta direzione, tenuto conto che gli sviluppi demografici costituiscono, insieme al progresso tecnico, una variabile decisiva per le capacità di crescita di lungo periodo. Peraltro, in Italia, alla decelerazione del prodotto potenziale registrata nell'ultimo decennio, possono aver contribuito il calo della natalità e la persistente bassa partecipazione delle donne al mercato del lavoro, tendenze che vanno dunque certamente contrastate.

In Italia, tra l'1/1/2019 e l'1/1/2020 la popolazione è diminuita di 116 mila unità e, cosa che più rileva, i bambini iscritti all'anagrafe per nascita sono stati 435 mila, un minimo storico. Il tasso di fertilità, pari a 1,46 figli per donna nel 2010, è sceso a 1,29 nei dati provvisori del 2019. Nonostante la riduzione della domanda, l'insoddisfacente dinamica dell'offerta di servizi ha acuito lo squilibrio tra posti di asili nido disponibili e posti potenzialmente necessari (in rapporto di meno di uno a quattro, contro il 33 per cento di obiettivo europeo). Resta incoraggiante, da questo punto di vista, la persistenza, segnalata dalle indagini dell'Istat, di un elevato tasso di natalità desiderato (2 figli per donna).

Se la direzione è quella giusta non va d'altra parte dimenticato come la ricomposizione della spesa sociale a favore delle componenti diverse da quella destinata alla vecchiaia trovi nelle scelte di politica di bilancio compiute negli scorsi decenni un fattore che tende a ridurre i margini di azione. È importante il rafforzamento, dei servizi socioeducativi per l'infanzia e dei contributi destinati a coprire il costo delle rette, rafforzamento che deve tuttavia considerarsi condizione necessaria ma non sufficiente a far fare alle politiche per l'infanzia il necessario salto di qualità. Esistono evidenze ormai ampie che segnalano l'esigenza di affrontare il tema degli stimoli alla partecipazione delle donne al mercato del lavoro unitariamente con quello, più generale, dell'offerta di servizi socioeducativi per l'infanzia, una offerta che, tende ad essere in Italia relativamente limitata e piuttosto carente soprattutto in talune realtà territoriali.

## **La sanità**

In materia di assistenza sanitaria il PNR si pone in continuità con quello che è stato previsto sia con i decreti emanati negli scorsi mesi, sia con quanto ci si è impegnati a portare avanti, anche prima della crisi, con il nuovo Patto della salute.

In coerenza con le Raccomandazioni della Commissione, le azioni previste riguardano:

- l'adeguamento alle esigenze di assistenza del personale sanitario, intervenendo, oltre a quanto già realizzato, sui contratti statali di formazione medico-specialistica e sulla valorizzazione degli specializzandi, sul completamento della riforma dell'assistenza territoriale (con un nuovo ruolo per i medici di medicina generale e gli infermieri di famiglia o di comunità), sul potenziamento del ruolo riservato alla medicina della Difesa;
- la realizzazione di interventi infrastrutturali e per l'acquisizione di nuove tecnologie, anche oltre a quanto previsto per migliorare l'offerta ospedaliera nelle aree più critiche (posti di terapia intensiva e sub intensiva);
- il potenziamento della filiera sanitaria, con il rafforzamento delle produzioni di dispositivi medici oltre a quello di farmaci.

Si tratta di linee di sviluppo coerenti con la necessità di garantire adeguate condizioni di assistenza in una fase ancora delicata della crisi epidemiologica, ma anche di migliorare con interventi strutturali l'offerta sanitaria, specie quella territoriale, mantenendo una attenta valutazione dell'appropriatezza delle misure adottate.

Elemento centrale della strategia appare il rafforzamento nell'ammodernamento digitale della sanità. Sotto tale accezione devono essere ricomprese sia le attività, già avviate da alcuni anni per una migliore programmazione nazionale e territoriale basata sull'utilizzo dei dati individuali per l'organizzazione di una offerta più aderente alle esigenze dei cittadini, sia quelle volte a rendere disponibili tutti i dati sanitari dei pazienti agli operatori autorizzati, accelerando la diffusione del fascicolo sanitario elettronico e degli strumenti di assistenza a distanza.

Nel primo caso si mira a consentire una pianificazione dell'offerta ospedaliera e territoriale più efficace, evitando le duplicazioni e consentendo una programmazione di investimenti sia fisici che nel capitale umano appropriati.

Sono due i progetti finanziati nell'ambito del PON 2014-2020 destinati a supportare le scelte di programmazione sanitaria nazionale. Tali iniziative, dirette a potenziare gli strumenti già disponibili per la valutazione dell'assistenza erogata in ambito ospedaliero e che saranno estese all'assistenza territoriale, si traducono in indicatori di monitoraggio delle performance dei diversi SSR sia sotto il profilo qualitativo e quantitativo dell'assistenza, sia dal punto di vista dell'assorbimento dei fattori produttivi e dei relativi costi connessi all'erogazione dell'attività. Il primo progetto "Analisi dei fattori di produzione per resilienza e sviluppo del Servizio sanitario nazionale", varato dal Ministero sul finire del 2018, ha la finalità di realizzare un "modello predittivo" per l'analisi dei principali trend evolutivi in atto, consentendo l'analisi dei livelli di efficacia e di efficienza operativa delle aziende sanitarie, supportandole nell'individuazione delle criticità, nell'erogazione dell'assistenza, anche attraverso il *benchmark* con le altre aziende operanti sul territorio regionale e nazionale. Per far questo, si punta ad utilizzare i flussi NSIS interconnettibili (SDO, dati TS per la specialistica ambulatoriale e farmaceutica, nonché EMUR) e a metterli insieme con le informazioni sul bisogno di salute, con altri indicatori socioeconomici (per es. reddito) e con quelli sullo stato in vita degli assistiti e sulla mortalità.

Il secondo progetto "Sostenere la sfida alla Cronicità con il supporto dell'ICT" è diretto a fornire indirizzi strategici, metodologie e strumenti volti a individuare modelli innovativi di gestione della salute. In collaborazione con AGENAS sono stati svolti gli incontri con i referenti regionali e sono state rilevate circa 40 pratiche innovative di gestione della cronicità con il supporto della *connected care* che saranno analizzate, con l'aiuto di un gruppo di esperti appositamente costituito, con l'obiettivo di individuare le *best practices* in coerenza con il Piano nazionale cronicità (PNC). Istituita nel dicembre 2017 con il compito di coordinare a livello centrale l'implementazione del Piano e monitorarne l'applicazione e l'efficacia, la Cabina di regia, nel corso del 2019 ha messo a disposizione del PON sui fattori di produzione per resilienza e sviluppo del SSN i risultati della rilevazione effettuata nell'esercizio precedente sugli strumenti di stratificazione della popolazione per malattie croniche.

La disponibilità dei dati individuali può, invece, permettere, come messo in rilievo anche nel Rapporto al presidente del Consiglio dal comitato degli esperti (giugno 2020), la definizione di percorsi di cura integrati (a casa, presso strutture sanitarie pubbliche e/private e in ospedale attraverso personalizzazioni, monitoraggi ed interventi più efficienti).

Istituito nel 2012, l'implementazione del fascicolo sanitario elettronico (FSE) ha registrato ritardi che sono stati in parte superati attraverso la realizzazione dell'infrastruttura nazionale per l'interoperabilità (INI), che consente il collegamento tra gli FSE regionali necessario per gestire le prestazioni in mobilità dei cittadini, e l'utilizzo dell'infrastruttura del Sistema Tessera Sanitario per l'alimentazione dei dati. Secondo i dati pubblicati sul portale dedicato, ad oggi sono attivi circa 13 milioni di FSE, circa il 20 per cento della popolazione. Posto che un freno ad una maggiore diffusione è costituito sia dalla necessità da parte del cittadino di tre differenti consensi, oltre che dalla scarsa alimentazione dello stesso da parte dei medici di medicina generale e dai pediatri, tali questioni sono state affrontate nel Nuovo Patto per la Salute e poi con



il DL 34 del 2020. Il decreto prevede: l'estensione alla generalità degli esercenti le professioni sanitarie che prendono in cura l'assistito la qualifica di soggetti abilitati all'immissione delle informazioni; il potenziamento del flusso già esistente sul sistema TS, attualmente utilizzato dall'Agenzia delle entrate per la dichiarazione dei redditi; l'eliminazione del consenso dell'assistito per l'immissione di dati nel FSE, fermo restando che la consultazione del medesimo da parte dei soggetti autorizzati avviene solo a fronte dell'esplicito consenso del paziente. Vengono poi estese le funzioni di sussidiarietà di INI a supporto delle regioni in ritardo di attuazione che ne facciano richiesta, anche per la digitalizzazione dei documenti; si prevede il potenziamento di INI per il trattamento delle informazioni inerenti le deleghe (ad es. dei minori), per la gestione del FSE a livello nazionale e per garantire all'assistito l'accesso anche in caso di trasferimento dell'assistenza in un'altra regione. Elemento importante per la realizzazione dei FSE è infine costituito dall'Anagrafe Nazionale degli Assistiti (ANA), in corso di costituzione.

Il completamento della architettura di gestione dei dati sanitari a livello nazionale garantirebbe, poi, una disponibilità degli stessi in tempo reale per scopi di monitoraggio, oltre a permettere la rilevazione di fenomeni nazionali (di evidente utilità nel caso di emergenze sanitarie).

Certamente di forte rilievo sono gli interventi ancora in corso di realizzazione per rafforzare l'assistenza territoriale e aumentare la dotazione di personale. Le misure introdotte con il DL 34 puntano a rafforzare la "barriera di difesa" approntata nei mesi scorsi per porre il Paese in grado di affrontare l'emergenza con maggiore sicurezza. L'efficacia del processo in atto dipenderà, naturalmente, dai tempi di predisposizione e di attuazione dei piani di riorganizzazione (da recepire nei programmi operativi), dalle capacità di potenziamento della risposta nel caso di un riacutizzarsi della pandemia e dall'operatività delle centrali operative regionali, previste fin dagli Accordi Stato-Regioni del 2013 e 2016, che rappresentano un indispensabile strumento di coordinamento dei servizi di assistenza presenti sul territorio e del loro raccordo con le altre aree territoriali o nazionali.

Il riordino della rete ospedaliera andrà a potenziare in modo permanente l'offerta di posti letto e la capacità di accoglienza del pronto soccorso, garantendo quindi una migliore qualità dell'assistenza anche una volta superata la fase di emergenza.

Analogamente si può dire del rafforzamento dell'assistenza territoriale ed in particolare di quella domiciliare, che ha rappresentato uno dei punti deboli durante la pandemia, ma di cui già in precedenza erano evidenti le carenze.

Vanno valutate positivamente le norme riguardanti gli specializzandi in medicina, anche in questo caso dirette, da un lato, a garantire un supporto nell'emergenza, dall'altro, a favorire la formazione di nuovi specialisti. Come la Corte ha avuto modo di osservare riguardo ai decreti-legge 18/2020 e 34/2020, è importante provvedere quanto prima ad una determinazione del fabbisogno futuro di medici, ma anche saper trattenerne presso il nostro sistema sanitario i giovani che, dopo un lungo periodo di formazione, trovano all'estero migliori opportunità di lavoro.

In termini di numero di medici, il nostro Paese è in cima alle graduatorie europee: operano in Italia 3,9 i medici per 1000 abitanti contro i 4,1 in Germania, i 3,1 in Francia e i 3,7 in Spagna. In Italia, per questa categoria si conferma tuttavia (anche grazie al blocco del turn over) un incremento dell'età media del personale: ha più di 55 anni oltre il 50 per cento degli addetti, la quota più elevata in Europa e superiore di oltre 16 punti alla media Ocse; si tratta in prevalenza di medici specialisti.

Diverso il caso del personale infermieristico dove, all'opposto, nel nostro Paese è molto inferiore alla media europea il numero degli operatori laureati e più limitati sono i margini di un loro utilizzo, nonostante il crescente ruolo che questi possono svolgere in un contesto di popolazione sempre più anziana.

Negli ultimi anni, inoltre, i vincoli posti alle assunzioni in sanità, pur se resi necessari dal forte squilibrio dei conti pubblici del settore, hanno aumentato le difficoltà di trovare uno sbocco stabile a fine specializzazione e un trattamento economico adeguato. Ciò è alla base della fuga dal Paese di un rilevante

numero di soggetti: negli ultimi 8 anni, secondo i dati Ocse, sono oltre 9.000 i medici formati in Italia che sono andati a lavorare all'estero. Regno Unito, Germania, Svizzera e Francia sono i mercati che più degli altri hanno rappresentato una soluzione alle legittime esigenze di occupazione e adeguata retribuzione quando non soddisfatte dal settore privato nazionale. Una condizione che, pur deponendo a favore della qualità del sistema formativo nazionale, rischia di rendere le misure assunte per l'incremento delle specializzazioni poco efficaci, se non accompagnate da un sistema di incentivi che consenta di contrastare efficacemente le distorsioni evidenziate

Il vincolo finanziario ha inciso, in questi anni, sugli investimenti. Come per il complesso delle Amministrazioni pubbliche, anche in sanità la riduzione dei nuovi investimenti ha fatto sì che la dotazione di capitale fisso si sia ridotta: poco meno dell'8 per cento dal 2012. Un andamento che, sotto questo profilo, differenzia l'Italia dalle maggiori economie europee. Con riferimento al 2017 (ultimo anno per cui sono disponibili i dati per un confronto internazionale), in Italia meno dello 0,4 per cento del prodotto è destinato ad accumulazione, contro l'1,1 della Germania, lo 0,6 della Francia e della Spagna. Superiore l'importo anche in Portogallo (0,7 per cento del prodotto).

Ma non sono i soli vincoli finanziari ad incidere sul rallentamento della politica infrastrutturale. Se ne ha una evidenza guardando al procedere nell'attuazione della legge 67/1988 (articolo 20), che rappresenta ancora il principale strumento di intervento per la riqualificazione del patrimonio edilizio e tecnologico pubblico e la realizzazione di residenze sanitarie assistenziali, così come agli interventi specifici che si sono aggiunti ad esso negli anni. Sono numerose le Regioni che al 31 dicembre 2019 non avevano ancora definito progetti di intervento per una quota significativa delle risorse destinate: è il caso dell'Abruzzo che aveva attivato solo il 36 per cento dei fondi, del Molise il 21 per cento, ma anche della Puglia, Calabria, Sicilia e Sardegna, tutte al di sotto del 60 per cento, ed infine il Lazio che aveva sottoscritto accordi per il 75 per cento.

Guardando oltre la crisi sarà, quindi, determinante incidere anche sulla capacità progettuale delle Amministrazioni, ciò per far sì che le disponibilità effettive delle risorse già destinate ad investimenti (gli oltre 6 miliardi per accordi di programma già disponibili) o le altre che potranno essere reperite si traducano in realizzazioni effettive.

Va poi considerato che a tali fondi si sono aggiunti negli ultimi anni quelli che nelle manovre finanziarie, a partire da quella per il 2017, sono stati destinati ad iniziative per l'edilizia sanitaria e al settore della ricerca tra le risorse assicurate al finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese. Si tratta di:

- 23,1 milioni per iniziative nel settore della ricerca e 264,2 milioni per interventi nel campo dell'edilizia sanitaria attribuiti al Ministero della salute in sede di "Riparto del fondo per il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese, di cui all'articolo 1, comma 140, della legge dell'11 dicembre 2016, n. 232", con i quali si è previsto il finanziamento di 5 interventi. A settembre 2019 è stata sottoscritta la prevista convenzione con la regione Lazio (ma di cui, in seguito, si è richiesta una rimodulazione dei finanziamenti) e una proposta di convenzione con la regione Sicilia che ad oggi non è stata ancora perfezionata;
- 55 milioni per la ricerca e 295,1 milioni per gli interventi afferenti alla edilizia pubblica, (compresa quella scolastica e sanitaria) attribuiti nel novembre 2018 con il "Riparto delle risorse del fondo per gli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese di cui all'art. 1, comma 1072, della legge 205/2017, destinati ad 8 iniziative, di cui una in Emilia, 2 in Abruzzo e 5 in Toscana, per le quali sono in corso di definizione le convenzioni;
- 900 milioni, di cui 889,2 per interventi di edilizia sanitaria e 10,8 per il settore della ricerca, attribuiti al Ministero della salute in sede di riparto delle risorse previste per gli anni dal 2019 al 2033 per il rilancio degli investimenti delle Amministrazioni centrali dall'articolo 1, comma 95, della legge 30 dicembre 2018, n. 145. Al 31/12/2019 era in corso la predisposizione del decreto con gli interventi da realizzare su cui acquisire l'Intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano.

Sul fronte dell'analisi degli investimenti il settore sanitario può vantare, come ricordato nel PNR, un quadro aggiornato delle esigenze (2018).

Una analisi che aveva stimato il fabbisogno per interventi in infrastrutture da realizzare sull'intero territorio nazionale (sia 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), sia 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. Un quadro che dovrà essere valutato anche alla luce dei fabbisogni posti dagli interventi per l'assistenza territoriale.

TAVOLA 5

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	0,0
Piemonte	3.174,5	9,9	119,7	7,9	84,7	34,9
Lombardia	5.438,9	16,9	273,3	18,1	273,3	0,0
Veneto	3.560,7	11,1	37,6	2,5	35,0	2,6
Friuli V. G.	477,1	1,5	53,4	3,5	53,4	0,0
Liguria	783,3	2,4	56,4	3,7	50,2	6,3
Emilia-Romagna	3.109,7	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	31,0	2,1	26,8	4,2
Lazio	2.250,8	7,0	142,3	9,4	102,7	39,6
Abruzzo	714,1	2,2	33,1	2,2	15,1	18,0
Molise	219,6	0,7	4,1	0,3	3,8	0,3
Campania	2.466,0	7,7	144,6	9,6	62,8	81,8
Puglia	2.182,6	6,8	83,7	5,5	46,6	37,1
Basilicata	390,6	1,2	17,0	1,1	13,3	3,7
Calabria	1.397,4	4,3	82,2	5,4	44,5	37,7
Sicilia	3.020,9	9,4	153,6	10,2	67,2	86,4
Sardegna	1.063,0	3,3	90,0	6,0	63,9	26,1
<b>TOTALE</b>	<b>32.127,0</b>	<b>100,0</b>	<b>1.507,7</b>	<b>100,0</b>	<b>1.103,4</b>	<b>404,3</b>
NordOccidentale	9.495,4	29,6	462,9	30,7	421,8	41,2
NordOrientale	7.147,5	22,2	176,1	11,7	160,1	16,1
Centro	4.029,9	12,5	260,4	17,3	204,3	56,1
Mezzogiorno	7.370,3	22,9	364,6	24,2	186,1	178,5
Isole	4.083,8	12,7	243,6	16,2	131,1	112,5

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della salute

Sul fronte del potenziamento della filiera sanitaria con il rafforzamento delle produzioni di dispositivi medici oltre a quello di farmaci, il documento fa riferimento alla revisione del prontuario farmaceutico e a possibili sviluppi nella rimodulazione dei tetti per la spesa farmaceutica “con un più razionale bilanciamento e maggiore responsabilizzazione dei principali attori”. Non vengono tuttavia forniti dettagli su questo fronte e, soprattutto, su come si pensa di procedere per ripensare il sistema di approvvigionamenti di materiale sanitario in termini di autonomia nazionale.

## **PRODUTTIVITÀ ED EFFICIENZA DELLA PA**

### **Semplificazione amministrativa e ambiti di applicazione**

La semplificazione amministrativa costituisce la cornice entro la quale il decisore politico incardina le misure per accelerare gli obiettivi ritenuti strategici per la crescita del Paese. Rappresenta, quindi, una politica generale di ampio respiro attraverso la quale rendere più chiaro, comprensibile e snello il funzionamento dell’Amministrazione, migliorando il rapporto con cittadini, operatori economici e coloro che operano nelle istituzioni. Tale obiettivo è reso ancora più cogente dal fatto che in esito alle diverse edizioni del Programma nazionale di riforma, il Consiglio dell’Unione europea ha più volte raccomandato all’Italia di semplificare il quadro normativo e amministrativo per i cittadini e le imprese, con particolare attenzione agli effetti che si potrebbero produrre sulle varie politiche di settore.

In particolare, il Consiglio di luglio 2019, nell’ambito delle raccomandazioni nn. 3 e 4, tra gli altri aspetti, sottolinea la necessità di perseguire l’innovazione, la digitalizzazione e le infrastrutture, l’efficienza della Pubblica Amministrazione, il funzionamento della giustizia e la promozione della concorrenza nel settore privato, ambiti sui quali è necessario intervenire per semplificarne i processi di attuazione.

In linea con tali raccomandazioni il Documento all’esame ribadisce gli obiettivi di semplificazione amministrativa specificandone l’importanza strategica in un contesto economico fortemente inciso dall’emergenza sanitaria.

Nel PNR, si ribadisce l’importanza dello strumento dell’Agenda per la semplificazione (di cui il DL 76/2020 prevede l’aggiornamento per il triennio 2020-2023), con il quale predisporre un pacchetto di azioni rapide, in alternativa alla definizione di un ampio testo di riforma; la collaborazione tra i soggetti dell’Accordo (Governo, regioni, province autonome ed Enti locali) e la raccolta delle migliori pratiche possono consentire una maggiore efficacia delle azioni di semplificazione. Si auspica, altresì, un riordino della normativa che oggi risulta sovrapposta e frammentata.

Dopo una prima fase in cui la semplificazione è stata oggetto di interventi contenuti in provvedimenti d’urgenza, con l’Agenda per la semplificazione 2015-2017 si avvia un nuovo modello fondato sulla collaborazione tra Governo, Regioni ed Enti Locali in funzione del raggiungimento dei risultati attesi in termini di semplificazione, avendo riguardo ai settori su cui maggiormente l’esigenza era sentita (cittadinanza digitale, *welfare* e la salute, fisco, edilizia e impresa). Nel dicembre 2017 l’Agenda viene aggiornata per il triennio 2018-2020, ribadendo l’Accordo del novembre 2014 e inserendo un approccio orientato alla valutazione dei risultati conseguiti dalla “semplificazione” adottata.

A tal fine, gli interventi vengono valutati non in base al numero delle norme emanate o soppresse, bensì in relazione all’effettivo beneficio percepito dai cittadini e dalle imprese, in termini di riduzione dei costi e dei tempi nonché dell’eliminazione dell’incertezza nei rapporti con la pubblica amministrazione. Il monitoraggio di tali effetti è previsto venga effettuato attraverso indagini campionarie, interviste e *focus group*, confermando la necessaria partecipazione di cittadini e imprese al miglioramento delle attività. I risultati ad oggi raggiunti hanno riguardato le azioni dei settori dell’edilizia e dell’impresa. Sono intervenuti, inoltre, sulla modulistica amministrativa allo scopo di renderla unica e standardizzata, sull’operatività degli sportelli unici sia per l’edilizia che per l’impresa.

Nel PNR, in particolare, il tema della semplificazione amministrativa si ritrova in vari obiettivi settoriali, per i quali si fissano le strategie per accelerarne i processi di realizzazione promuovendo strumenti più agili e rimuovendo gli ostacoli che hanno rallentato non solo gli appalti e gli investimenti pubblici, ma anche le iniziative e gli investimenti dei privati (nei settori della sanità, farmaceutica, turismo, trasporti, costruzioni, produzione, stoccaggio e distribuzione di energia, meccanica avanzata e robotica, siderurgia, auto e componentistica e industria culturale).

Altri aspetti di rilievo riguardano l'esigenza di rendere più moderna ed efficace l'amministrazione della giustizia, attraverso interventi di riforma procedurale ed ordinamentale, nonché di digitalizzazione al fine di assicurare una maggiore efficienza del sistema giudiziario.

### ***Spending review***

La revisione della spesa pubblica assume, all'interno del PNR, una valenza marcata con la dichiarata finalità di liberare le risorse necessarie alla riduzione del debito. Un processo che potrà contare anche sui "guadagni di produttività realizzabili attraverso la digitalizzazione e lo snellimento delle procedure burocratiche".

Nel Programma la filosofia di fondo delle politiche di razionalizzazione sembra identificarsi prioritariamente con la riqualificazione della spesa pubblica piuttosto che con meri obiettivi di tagli: una tale impostazione è condivisibile.

La difficoltà di ottenere dalle riduzioni basate su tagli "al margine" duraturi risparmi di spesa riporta alle ragioni che negli anni scorsi avevano guidato le scelte assunte con la legge 196/2009. Con l'articolo 22-*bis* si mirava ad integrare il processo di revisione della spesa nel ciclo di bilancio dello Stato; a rafforzare il raccordo del processo di formazione con la programmazione inserita nel DEF; ad anticipare l'apertura della fase di formazione del bilancio con ciò rendendo più semplice superare un approccio basato sulla spesa storica nelle allocazioni delle risorse; a rendere più agevole il percorso di revisione della spesa. L'individuazione delle misure di correzione in anticipo rispetto alla sessione di bilancio doveva consentire poi di rendere più intellegibile il processo di revisione, mettendo in condizione di attuare un costante monitoraggio dei risultati attesi e delle difficoltà di attuazione. La Corte aveva valutato positivamente l'adozione di tale procedura pur sottolineandone, in alcuni casi, la fragilità nel riuscire a tradursi in un risultato effettivo in termini di miglioramento dei conti, nel ripetersi di tagli anche fuori dalla procedura prevista e a fine esercizio e nella spesso forte frantumazione degli interventi dovute alla difficoltà di individuare riduzioni frutto di scelte sostanziali. Una frammentazione e una disorganicità che hanno pesato anche, con ogni probabilità, sulla scelta di non riattivare negli anni successivi tale procedura.

La difficoltà delle scelte che si dovranno effettuare, più che la sola vigenza della norma ne consiglierebbe il recupero per un ordinato ed efficace processo di razionalizzazione della spesa come quello auspicato nel PNR.

### **La valorizzazione del patrimonio pubblico**

Il mutamento di visione operato dal Programma risulta ancora più evidente per quanto riguarda il patrimonio immobiliare pubblico. La sua valorizzazione è, non da oggi, parte integrante della strategia economica e di bilancio del Governo, ma se l'accento è stato posto finora soprattutto sulla dismissione e la vendita degli immobili (le cosiddette

“valorizzazioni dirette” di cui viene comunque confermata l’importanza ai fini della riduzione del debito pubblico), l’attenzione questa volta si indirizza in primo luogo sulla valorizzazione intesa come riqualificazione, rigenerazione e letterale incremento di valore degli immobili pubblici. Con un triplice effetto: promozione di investimenti pubblici consistenti; maggior appetibilità e facilità di collocazione sul mercato degli immobili da alienare e, per gli stabili che restano nella mano pubblica, sedi (soprattutto di scuole e uffici) più moderne, a norma ed efficienti dal punto di vista tecnologico, energetico e ambientale.

Quanto sopra trova una esemplare conferma negli indirizzi strategici dell’Agenzia del demanio, esplicitamente richiamati nel documento, tra i quali spiccano la pianificazione di interventi integrati di riconversione del patrimonio pubblico (con particolare riferimento, tra l’altro, all’edilizia sanitaria e all’edilizia scolastica), la realizzazione anche in questo settore di un *Green New Deal* attraverso interventi di adeguamento sismico, sicurezza strutturale, qualità ambientale ed efficientamento energetico, la realizzazione di un programma di investimenti tecnologici e di digitalizzazione degli immobili pubblici e, infine, la rimodulazione delle risorse che potrebbe attuarsi anche prevedendo un PON legato al tema della valorizzazione dei beni pubblici. Una particolare attenzione viene anche riservata dal Programma all’opera di adeguamento e revisione del “parco infrastrutturale” della Difesa che dovrebbe vedere interventi di valorizzazione, riqualificazione e nuova edificazione nel segno dell’ecosostenibilità, che si sostanzieranno nell’adozione di criteri costruttivi a basso impatto ambientale e in ridotti costi di manutenzione.

Anche in questo caso si tratta di un programma ambizioso, di non facile realizzabilità per le sue dimensioni e per la presenza di alcuni punti critici; primo fra tutti quello delle risorse finanziarie da destinare alla realizzazione degli interventi. Infatti, ancorché l’Agenzia del demanio abbia chiarito che potranno essere utilizzate le risorse stanziare sul fondo di cui all’art. 1, commi 14 e 15 della legge di bilancio 2020, non è noto quali somme verranno effettivamente destinate alla riqualificazione degli immobili pubblici, mentre l’Agenzia ha spesso, ed anche nel recente passato, lamentato una carenza di fondi di investimento. Un secondo aspetto critico è rappresentato dalla reattività e dalla capacità di rapida attuazione da parte delle Direzioni regionali dell’Agenzia del demanio e dei Provveditorati alle OO.PP., in presenza di processi decisionali che per le ristrutturazioni di immobili sono spesso tecnicamente complessi e molto articolati. Un terzo aspetto critico è, poi, determinato dalla vetustà della maggior parte del patrimonio immobiliare pubblico, in passato più volte evidenziata dalla stessa Agenzia, e conseguentemente dai tempi necessariamente lunghi per poter arrivare ad una completa riqualificazione degli immobili. Per una adeguata valutazione di questo punto del PNR occorrerà, pertanto, una chiara e realistica definizione dei programmi e dei tempi di intervento.

Per quanto riguarda le “valorizzazioni dirette”, rappresentate sia dalle cessioni di immobili sul mercato, sia dal conferimento dei cespiti a fondi immobiliari, il Programma non introduce particolari novità, ma conferma la centralità del Piano straordinario di dismissioni previsto dalla legge di bilancio per il 2019 e adottato con dPCM del 10 luglio 2019.

L’Agenzia del demanio sta proseguendo nella alienazione degli immobili individuati in collaborazione con la CDP, mentre l’attività di Invimit Sgr, come è noto, punta principalmente sulla collocazione sul mercato delle quote del comparto “Convivio”, all’interno del Fondo di investimento immobiliare “i3-Dante” e sull’alienazione di immobili per un valore di circa 120 milioni da realizzare, subordinatamente alla stipula dei relativi atti notarili, anche nel 2021. Su questo fronte, tuttavia, la prudenza è d’obbligo giacché i risultati

delle dismissioni immobiliari ottenuti negli ultimi anni da parte dell’Agenzia e di Invimit non sono particolarmente consistenti e gli introiti realizzati sono da attribuire quasi esclusivamente agli enti di previdenza e agli Enti locali. In termini di realizzazione, secondo quanto riferito dal MEF in sede di relazione sul rendiconto generale dello stato per il 2019, negli anni 2017 e 2018 il valore delle vendite di immobili pubblici è stato, rispettivamente, di 883 e 831 milioni di euro. Il Ministero ha, altresì, aggiornato i dati relativi alle vendite nel triennio 2019-2021 coerentemente con il piano straordinario di dismissioni di immobili pubblici di cui alla citata legge di bilancio 2019, che prevedeva vendite per 950 milioni di euro nel 2019 e per 150 milioni di euro per ciascuno degli anni 2020 e 2021. Tali previsioni sono state poi rimodulate nella NADEF 2019 e rideterminate in sede di approvazione della legge di bilancio 2020 in 100 milioni di euro nel 2019, 1 miliardo di euro nel 2020 e 150 milioni di euro nel 2021. Le previsioni complessive di vendita per il periodo 2019-2022, pertanto, in base i dati forniti al Dipartimento del tesoro dalla RGS/IGECOFIP nel febbraio 2020, ammontano a 890 milioni di euro per il 2019, a 1.750 milioni di euro per il 2020, 880 milioni di euro per il 2021 e 740 milioni di euro per il 2022: Tali somme si riferiscono all’intero comparto pubblico (Enti locali, Enti di previdenza e Amministrazioni centrali). Nel 2019 l’Agenzia del demanio è stata principalmente impegnata nella definizione di un ampio portafoglio di immobili da alienare. In totale, alla data del 31 dicembre 2019, ha immesso sul mercato 1.651 beni per un valore complessivo di circa 209 milioni ma formalmente non ha concluso vendite. Sempre nel 2019, l’Invimit Sgr, oltre alla individuazione degli immobili da alienare per il valore sopra indicato, ha in concreto proceduto all’aggiudicazione di 63 unità immobiliari per un controvalore di circa 17,3 milioni, di cui circa 13 milioni di euro rogati nel corso dello stesso esercizio.

Elemento positivo è che gli utili generati dalla vendita delle quote dei fondi Invimit ad investitori professionali potranno essere destinati alla riduzione dell’indebitamento netto al pari degli utili derivanti dalla effettiva alienazione degli immobili.

## **IL SOSTEGNO AGLI INVESTIMENTI**

### **Gli investimenti pubblici**

Il Programma nazionale di riforma dà ulteriore conto della necessità di rilanciare e di incrementare gli investimenti pubblici. Le misure che il Governo ha individuato in tale documento saranno quelle che poi costituiranno le linee essenziali contenute nel Programma di ripresa e di resilienza (*Recovery Plan*).

Con l’apporto dei fondi già stanziati, e il sostegno delle risorse previste con il NGEU, in particolare, nella sua componente di *grant*, il Governo prevede che sarà possibile incrementare nei prossimi quattro anni il livello degli investimenti pubblici di almeno un punto percentuale in rapporto al Pil, rispetto al 2019.

Si rinnova, così, anche nel PNR, l’obiettivo prioritario di incrementare fortemente gli investimenti pubblici. In termini di Pil, questi ultimi sono saliti dal 2,1 per cento del Pil nel 2017 e nel 2018, al 2,3 per cento nel 2019. Le proiezioni a legislazione vigente, già contenute nel DEF 2020, indicano un ulteriore aumento del rapporto fra investimenti pubblici e PIL al 2,5 per cento nel 2020 e al 2,6 per cento nel 2021. L’aumento previsto per il 2020-2021 è dovuto non solo al forte calo del Pil nominale legato agli effetti di crisi dovuta alla pandemia, ma anche all’aumento dei finanziamenti pluriennali previsti nella legge di bilancio per il 2020. Tali finanziamenti comprendono il fondo per gli investimenti delle Amministrazioni centrali (20,8 miliardi dal 2020 al 2034), il Fondo per il *Green New Deal* (4,24 miliardi per il periodo 2020-2023) e il Fondo per rilancio degli investimenti per lo sviluppo sostenibile e infrastrutturale dei Comuni (4 miliardi dal 2025 al 2034). A tali fondi si aggiungono, fra gli altri, i contributi assegnati ai Comuni per investimenti in progetti di rigenerazione urbana (8,5 miliardi nel 2021-2034) e per messa in sicurezza degli edifici e del territorio (8,8 miliardi nel 2021-2034), nonché i contributi assegnati alle Province e Città metropolitane per la messa in sicurezza.

Ulteriori risorse per investimenti provengono dal DL 34 di maggio. In particolare, nel settore dei trasporti, si rinviengono le risorse per il settore aereo, per il TPL e per il settore ferroviario, con impatto sul bilancio dello Stato.

L'importo delle risorse rese disponibili con la legge di bilancio per il 2020 è di circa 9 miliardi nel triennio 2020-2022 e, per l'intero periodo programmato, fino al 2034, supera di poco i 58 miliardi. Considerando altresì le principali risorse già previste dalla legislazione precedente con i diversi fondi istituiti per il rilancio degli investimenti centrali e locali si cumula, nell'orizzonte temporale di quindici anni, un ammontare complessivo di finanziamenti che supera i 220 miliardi.

TAVOLA 6

QUADRO DELLE RISORSE CONTENUTE NELLA LB 2020

	<i>in milioni</i>				
<b>misure LB 2020-2022</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>tot. triennio</b>	<b>2020-2034</b>
Fondo per gli investimenti delle Amministrazioni centrali dello Stato	435	880	934	2.249	19.767
Realizzazione linea 2 della metropolitana di Torino	50	80	150	280	828
Fondo investimenti per la <i>Green economy</i>	470	930	1.420	2.820	4.240
Efficientamento energetico e sviluppo sostenibile dei comuni	500	500	500	1.500	2.500
Messa in sicurezza edifici e territorio dei comuni (modifica legge. 145/2018, c. 139)		100	200	300	3.900
Rigenerazione urbana dei comuni		150	250	400	8.500
Fondo sviluppo sostenibile e infrastrutturale Comuni				-	4.000
Fondo sviluppo reti ciclabili urbane			50	50	150
Contributi ai Comuni per progettazione interventi messa in sicurezza	85	128	170	383	2.783
Fondo asili nido comunali e scuole infanzia		100	100	200	2.500
Incremento risorse investimenti rete viaria province e città metropolitane (importo incrementale rispetto a L. 205/2017, c. 1076)	50	100	250	400	3.400
Messa in sicurezza di strade e miglioramento energetico delle scuole di province e città metropolitane	100	100	250	450	3.450
Investimenti regioni RSO (quota incrementale rispetto a c. 134 L. 145/2018)		-	-	-	2.400
<b>Totale risorse aggiuntive LB 2020-2022</b>	<b>1.690</b>	<b>3.068</b>	<b>4.274</b>	<b>9.032</b>	<b>58.418</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Allegato 3 legge n. 160 del 2019

A queste principali linee di finanziamento si aggiungono oltre agli effetti delle risorse programmate negli anni precedenti, anche altre fonti citate nell'allegato al Piano "L'Italia resiliente progetta il futuro: nuove strategie per trasporti, logistica e infrastrutture".

Si tratta delle disponibilità rinvenienti da revisione progettuale; il Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC) 2014 - 2020, i Fondi CEF 2014-2020 (*Connecting Europe Facility*) che hanno cofinanziato per l'Italia alcuni interventi, soprattutto di carattere ferroviario, i Fondi strutturali del PON 2014 - 2020, l'apporto di risorse private (per le concessioni autostradali e aeroportuali); i fondi regionali e locali di cofinanziamento, anche a valere sui Fondi europei.

Alcune linee di finanziamento riguardano in maniera specifica la fase di progettazione: l'allegato richiama l'attenzione sulle risorse rese disponibili dal Fondo per la progettazione di fattibilità delle infrastrutture e degli insediamenti prioritari per lo sviluppo del Paese, nonché la *project review* (art. 202, comma 1, lettera a del d.lgs. 50/2016), con una prima assegnazione di 110 milioni per gli anni 2018-2019-2020, finalizzato a migliorare la capacità di programmazione e riprogrammazione della spesa anche per la progettazione delle infrastrutture di preminente interesse nazionale. A queste vanno ad aggiungersi le risorse destinate ad incentivare la progettazione delle Amministrazioni locali: il Fondo progettazione Enti locali (art. 1, comma 1079 della legge n. 205 del 2017) che ha assicurato dal 2018 al 2020 un cofinanziamento statale per la redazione dei progetti di fattibilità tecnica ed economica e dei progetti definitivi degli Enti locali relativi ad opere destinate alla messa in sicurezza degli edifici e strutture pubbliche (in particolare degli edifici scolastici); il Fondo per la progettazione definitiva ed esecutiva di opere pubbliche nei Comuni delle zone ad alto rischio sismico, a rischio sismico 2 e per la messa in sicurezza del territorio dal dissesto idrogeologico (DL n. 50/2017, art. 41-*bis*), fondo che si è esaurito nel 2019, con finanziamento complessivo pari a 60 milioni per il triennio 2017-2019, ma del quale è prevista con la LB 2020 una continuità attraverso i contributi agli Enti locali per progettazione relativa a investimenti per messa in sicurezza (2,8 miliardi dal 2020 al 2034 destinati alla progettazione definitiva/esecutiva degli interventi relativi alla messa in sicurezza ed efficientamento del patrimonio immobiliare e messa in sicurezza del territorio soggetto a dissesto idrogeologico).



Nella pluralità di linee di finanziamento un'attenzione particolare viene prestata al problema della carenza progettuale, più accentuata nelle Amministrazioni locali, soprattutto di piccole dimensioni. L'amministrazione pubblica ha visto progressivamente assottigliarsi negli anni lo strato delle competenze specializzate presenti nell'ambito delle proprie dotazioni organiche, indispensabili a mantenere viva, a costi sostenibili, la capacità progettuale alla base di ogni politica di investimento. Al riguardo il Piano si prefigge l'obiettivo di migliorare il coordinamento dei progetti di investimento pubblico sostenendo in particolar modo la capacità di progettazione e realizzazione delle Amministrazioni locali anche attraverso l'istituzione di una apposita unità di supporto, iniziativa già prevista nella legge di bilancio per il 2019, e che non ha ancora ricevuto attuazione a distanza di quasi due anni<sup>19</sup>.

Con il Piano, quindi, si punta ad un forte incremento degli investimenti pubblici, diretti e indiretti, in rapporto al Pil, facendo leva innanzitutto su quelle linee di finanziamento che già nell'ultimo triennio si sono rafforzate e che hanno visto intensificarsi gli sforzi per assicurare risorse congrue con il profilo pluriennale di lungo periodo della spesa per investimenti. Tuttavia, come più volte sottolineato dalla Corte dei conti, lo sforzo profuso nel reperimento dei finanziamenti non sempre corrisponde ad una effettiva immissione di risorse nel sistema economico.

Guardando alle misure più cospicue sotto il profilo finanziario, con previsione degli effetti già nel 2020, non può non sottolinearsi che il Fondo per gli investimenti delle Amministrazioni centrali dello Stato non è stato ad oggi ancora ripartito e distribuito, e il lento avvio che ha caratterizzato la gestione degli analoghi Fondi a partire dal 2017 continua a condizionare fortemente i tempi di effettivo utilizzo dei finanziamenti, per via delle complesse procedure amministrative di ripartizione che spesso coinvolgono più livelli di governo. Le analisi condotte nella Relazione al Rendiconto generale dello Stato 2019 hanno evidenziato, infatti, un indice di realizzazione della spesa finanziata dai fondi per gli investimenti ancora piuttosto critico (27,8 per cento delle risorse disponibili); il Fondo investimenti per la *green economy* è stato stanziato in bilancio nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze ma non risulta essere stato ancora individuato il soggetto deputato alla selezione dei progetti, né essere stati fissati i criteri classificatori necessari alla perimetrazione dei programmi *green*. Con riferimento alle altre misure con effetti nel 2020, i contributi agli Enti locali per progettazione degli investimenti avrebbero dovuto essere erogati a seguito di decreto del Ministro dell'interno da adottarsi entro il 30 giugno 2020, ma risultano fissati solo i criteri per l'assegnazione delle risorse sulla base delle richieste dagli enti interessati; l'operatività dei finanziamenti per la messa in sicurezza di strade e miglioramento energetico delle scuole di province e città metropolitane è sospesa in attesa del dPCM, che avrebbe dovuto essere emanato entro il 31 marzo 2020, di individuazione dei criteri di riparto e le modalità di utilizzo delle risorse, di monitoraggio, di rendicontazione e di verifica, nonché le modalità di recupero ed eventuale riassegnazione delle somme non utilizzate. Si sono invece tramutate in finanziamenti effettivi le risorse destinate al c.d. Piano Spagnolo, già introdotto nel 2019 (i contributi sono stati assegnati agli enti beneficiari con decreto del Ministro dell'interno del 14 gennaio 2020) e quelle relative al fondo destinato alle province per la rete viaria (decreto del Ministro per le infrastrutture e i trasporti del 29 maggio 2020).

## **Le azioni sui fattori di contesto**

Lo stato di attuazione dei provvedimenti istitutivi delle risorse finalizzate agli investimenti pubblici fa emergere, dunque, l'esigenza di accelerare tempi amministrativi e procedurali necessari a dare effettività ai finanziamenti programmati al fine di

---

<sup>19</sup> L'art. 1, comma 162 della legge n. 145 del 2018 istituisce una centrale per la progettazione come organo tecnico, dotato di specifiche competenze tecniche e di elevata capacità professionale, con il compito di offrire servizi di assistenza tecnica alle Amministrazioni centrali e periferiche nella attività di progettazione degli investimenti. La centrale, incardinata nell'ambito dell'Agenzia del demanio non è a tutt'oggi operativa.

consentire un impiego delle risorse che sia temporalmente più vicino alla fase decisionale di reperimento.

In tale direzione sembrano orientarsi le intenzioni di riforma delle aree prioritarie, allineate con la strategia annuale di crescita sostenibile 2020 e le Raccomandazioni indirizzate dal Consiglio all'Italia nel luglio 2019, tra le quali rientra il sostegno agli investimenti pubblici materiali e immateriali. Al fine di massimizzare il potenziale impatto macroeconomico delle ingenti risorse messe in campo, infatti, i finanziamenti verrebbero rafforzati con interventi sui fattori di contesto: accurata selezione, programmazione e realizzazione dei progetti, eliminazione di sprechi e inefficienze, semplificazione dei processi di gestione e di monitoraggio dell'attuazione finanziaria, fisica e procedurale, anche promuovendo le buone pratiche tecniche e amministrative.

In tale contesto sono rinvenibili due misure concrete e innovative: da una parte, il progetto di implementazione della nuova piattaforma, annunciata nel Piano, che consentirà l'"accesso rapido" per avviare telematicamente, da parte di tutti gli oltre 11 mila enti connessi al sistema di monitoraggio della Ragioneria generale dello Stato, la richiesta dei contributi per gli investimenti; dall'altra, il progetto di revisione e semplificazione del sistema di monitoraggio degli investimenti pubblici (MIP) inserito nel decreto-legge n. 76 del 2020 con la finalità di realizzare un sistema integrato di tutte le informazioni relative ai progetti finanziati e in via di realizzazione, dialogante anche con il nuovo sistema ERP della contabilità pubblica, assicurando l'interoperabilità delle banche dati e l'unicità dell'invio delle informazioni da parte dei soggetti titolari dei progetti.

## **I settori di intervento per il rilancio degli investimenti**

Per quanto riguarda i settori di intervento, nella sequenza di documenti programmatici e nell'interlocuzione con l'UE, risulta centrale l'individuazione delle direttrici lungo le quali dirigere la spesa per investimento. Il PNR individua, oltre i macro-interventi di settore trattati ai fini del *Recovery Plan* per l'utilizzo delle risorse del NGEU, anche i seguenti specifici ambiti per gli investimenti pubblici:

- Infrastrutture di comunicazione;
- Infrastrutture di trasporto e sistema logistico;
- Infrastrutture energetiche e idriche;
- Infrastrutture digitali per la PA;
- Istruzione.

Coerente risulta, quindi, l'impostazione della politica degli investimenti, definita in questa fase, con quanto già illustrato con il DEF e con i provvedimenti normativi e di programmazione finora emanati (cfr. legge di bilancio 2020, e Allegato MIT "Italia resiliente progetta il futuro: nuove strategie per trasporti, logistica, e infrastrutture, luglio 2020). Come già osservato, tuttavia (cfr. Relazione al Rendiconto generale dello Stato 2019) è necessario che sia al più presto emanato il nuovo Piano generale dei trasporti e della logistica (l'ultimo è del 2001), strumento cardine della programmazione degli investimenti infrastrutturali previsto dal Codice dei contratti e richiamato proprio dal PNR per dotare il Paese di una visione unitaria di natura strategica di lungo periodo, coerente con gli obiettivi di breve e medio periodo, fissati in altri singoli atti di programmazione interna.

Occorre, inoltre, in questo momento particolare, porre anche attenzione alle stime di spesa, che faranno leva sugli utilizzi delle risorse di provenienza europea, disponibili a partire dal 2021: le conclusioni adottate dal Consiglio europeo nelle sedute del 17-21 luglio prevedono che il regolamento della *European Recovery and Resilience Facility*

(che assorbe il 90 per cento delle risorse) richieda che almeno il 70 per cento dell'importo disponibile per le sovvenzioni sia impegnato entro il 31 dicembre 2022 e, per la quota rimanente, entro il 31 dicembre 2023, ovvero che l'erogazione delle risorse avvenga anche in relazione al raggiungimento a breve di obiettivi intermedi. Ciò pone il Governo e il Paese nella condizione di dare concreto seguito alle procedure di spesa almeno per quegli interventi che, sul piano realizzativo, si mostrino efficaci nel garantire il raggiungimento dei target intermedi. Per pervenire ad un dettagliato elenco di interventi da realizzare sarà importante far riferimento, nel settore delle infrastrutture di trasporto, alle 40 opere o interventi prioritari, così definite nell'Allegato 2020 del MIT di inizio luglio. L'elenco delle infrastrutture considerate prioritarie corrisponde ad un costo di 196,7 mld (ripartiti su un arco temporale pluriennale).

Come riportato nell'Allegato Infrastrutture, a queste somme corrispondono 131,3 mld di risorse assegnate (tale valore non tiene conto delle risorse previste dalla legge di bilancio 2020, tra cui quelle che andranno a rifinanziare il Fondo per il rilancio degli investimenti delle Amministrazioni centrali dello Stato e lo sviluppo del Paese) e 65,4 miliardi di fabbisogno residuo, con un fabbisogno dunque di circa 50 centesimi di euro per ogni euro di risorse già assegnate.

Questo rapporto non è uniforme tra le varie modalità di intervento. Per strade e autostrade, che assorbono il 27,61 per cento del costo complessivo, il fabbisogno è di 20,40 centesimi per ciascun euro di risorse assegnate; per ferrovie (il 56,65 per cento del costo complessivo) si tratta di 89 centesimi di fabbisogno per euro, il trasporto rapido di massa in area metropolitana (il 10,57 per cento rispetto ai 196,7 mld) scende a 9,47 centesimi, per i porti (il 2,59 per cento) è di 24,39 centesimi e per gli aeroporti (l'1,58 per cento) tutte le risorse assegnate corrispondono al costo. In questa diversità di fabbisogni relativi residui sta la sfida di destinazione delle risorse che provengono dal *Recovery Fund*.

Grande importanza, quindi, potrà essere data alle infrastrutture di trasporto, principalmente a quelle ricadenti nel settore stradale e ferroviario che richiamano, rispettivamente, le risorse a favore di ANAS e RFI.

L'analisi economica dei pagamenti del bilancio dello Stato mostra che, nell'ultimo triennio, sono state erogati, a favore di ANAS, 312 milioni nel 2017, 802 milioni nel 2018, 628 milioni nel 2019. La Corte ribadisce, anche in questa occasione, così come riportato nella recente Relazione al rendiconto generale dello Stato 2019, come sia necessario dare concretamente esecuzione alla delibera CIPE n. 36 del 2019 (di approvazione dell'Aggiornamento 2018-2019 del Contratto di programma parte investimenti 2016-2020) che, pur riscontrando la mancata applicazione al gestore delle strade del criterio del corrispettivo (poi prevista normativamente nel decreto "Milleproroghe" da ultimo approvato) e la ridotta capacità di spesa nel periodo 2005-2018 (passata da circa 2.161 milioni a circa 1.257 milioni), pone l'obbligo di mettere in atto tutti gli adempimenti necessari e le iniziative procedurali, ivi previste, con riferimento al rinnovato cronoprogramma finanziario degli investimenti. Quest'ultimo prevede un aumento del valore assoluto degli investimenti (pari a circa 36 miliardi) e un loro spostamento temporale in avanti, proprio a partire dal 2021 fino al 2034, rispetto al contratto precedente.

Per il settore ferroviario, i pagamenti da bilancio dello Stato a favore del gruppo Ferrovie Italiane sono stati pari nel 2017 a 3,7 mld, nel 2018 a 3,2 mld, nel 2019 a 3,6 mld. La visione europea si inserisce in un contesto in cui il settore ferroviario, ai fini delle prospettive di investimento, presenta un quadro normativo ormai definito con l'approvazione anche del IV Pacchetto Ferroviario (Direttive UE 797-798 del 2016), avvenuta con l'emanazione dei decreti legislativi n. 50 e n. 57 del 2019 (quest'ultimo inteso proprio a definire l'interoperabilità del sistema ferroviario europeo) e, a livello programmatico, con l'approvazione della delibera CIPE del 24 luglio 2019, che ha espresso parere favorevole sull'Aggiornamento 2018-2019 del Contratto di programma 2017-2021, parte investimenti, con il gestore RFI. In tale Aggiornamento, è stato introdotto, come anche riportato nella Relazione al Rendiconto 2019, il documento di valutazione e programmazione delle priorità degli investimenti (DVPPI). Tale nuovo documento costituisce lo strumento di sintesi, riferito a tutti gli investimenti ricompresi nel portafoglio del contratto associati a fabbisogni finanziari. Esso permette l'individuazione di quei progetti di investimento che presentano caratteristiche di maturità e con ritorni tecnici e prestazionali tali da poter essere ammessi a priorità di finanziamento: esso

è, quindi, la base per la contrattualizzazione annuale degli aggiornamenti del Contratto di programma-parte investimenti e per la definizione del livello di cantierabilità dei programmi di investimento.

Il valore disponibile del Contratto di Programma è di circa 79 miliardi (per quanto riguarda il portafoglio progetti), a cui sono da aggiungersi ulteriori 15,9 miliardi che, tramite la delibera CIPE, prima citata, sono stati “contrattualizzati” per rendere disponibili, in misura prevalente, le risorse, nell’ambito degli stanziamenti di cui alle leggi di bilancio del 2019 e del 2018, destinate al settore. Il valore di quest’ultime risorse è pari a circa a 7,2 miliardi (comma 95, per il 2019) e a 5,9 miliardi (comma 1072, per il 2018). L’articolazione degli investimenti prevede i seguenti punti: 1. Manutenzione straordinaria; 2. Sicurezza, ambiente e adeguamento obblighi di legge; 3. Tecnologie per la circolazione; 4. Valorizzazione turistica ferrovie minori; 5. Valorizzazione reti regionali; 6. Città metropolitane; 7. Porti e interporti; 8. Aeroporti; 9. Diretrici di interesse nazionale; 10. Sviluppo infrastrutturale rete AV/AC.

Come riportato nell’Allegato MIT sopra citato, il più ampio fabbisogno di risorse, che potrebbero essere coperte anche con il fondo previsto dalla legge di bilancio 2020, e con le risorse comunitarie, per il settore ferroviario è pari a circa 67 miliardi nel periodo 2020-2026 e di ulteriori 57 miliardi per il successivo periodo.

Il largo raggio nel quale ricadono le scelte “ad alto valore aggiunto” di investimento - dalla manutenzione straordinaria all’interconnessione con porti e interporti - definisce una politica infrastrutturale e una strategia di intervento che non può non trovare corrispondenza anche nella capacità del Governo di bilanciare esigenze di vario tipo - ambientali, ad esempio, ma anche di coesione territoriale, per quelle zone non completamente servite da efficienti sistemi di trasporto ferroviario - utilizzando tutti gli strumenti che l’ordinamento giuridico pone per il superamento delle difficoltà attuative e la velocizzazione degli interventi.

### **I commissari straordinari “sblocca cantieri”**

Il Programma classifica come “prioritari” per il Paese tutti gli investimenti riferiti al settore trasporti, ma viene anche sottolineata la loro differente “velocità” di contribuire alla ripresa: ad alcuni interventi, infatti, viene associata una “immediata attuazione e utilità” e presentano un più elevato effetto moltiplicatore in grado di promuovere l’economia nazionale, anche in relazione alla prevalenza di risorse già disponibili. Tra questi rientrano i cantieri già in essere prima dell’emergenza sanitaria e quelli con lavori aggiudicati e prossimi all’avvio con riguardo ai quali l’Allegato al PNR riporta un costo totale di 48,8 miliardi e risorse già disponibili per 39,3 miliardi; in considerazione della complessità a livello progettuale o amministrativo che caratterizza alcuni di questi interventi, se ne prevede l’accelerazione tramite il ricorso alla figura del commissario straordinario.

Su tale strumento organizzativo speciale è intervenuto il decreto-legge 76/2020 che all’articolo 9, introduce alcune modifiche alla normativa vigente, in particolare all’art. 4 del DL n. 32 del 2019, andando a meglio circoscrivere la portata generale della norma contenute nel c.d. “Sblocca cantieri”.

Di rilievo, innanzitutto, l’intervento che mira a qualificare il concetto di opera prioritaria associandolo, nella logica indicata anche nel PNR, all’elevato grado di complessità progettuale, o a particolari difficoltà esecutive o attuative, complessità delle procedure tecnico-amministrative, rilevante impatto sul tessuto socioeconomico nazionale, regionale e locale. Un secondo intervento modificativo migliora la perimetrazione dei poteri attribuiti al Commissario: ferme restando le deroghe alle disposizioni di legge in materia di contratti pubblici, viene esplicitamente introdotto il vincolo dei principi cardine che sovrintendono all’attività amministrativa non autoritativa e che sono contenuti nel d.lgs. n. 50 del 2016 all’art. 30 (garantire la qualità delle prestazioni, il rispetto dei principi di economicità, efficacia, tempestività e correttezza, nonché i principi di libera concorrenza, non discriminazione, trasparenza,

proporzionalità e pubblicità nell'affidamento dei contratti), all'art. 34 (contribuire al conseguimento degli obiettivi ambientali previsti dal Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della pubblica amministrazione) e 42 (contrasto alle frodi e alla corruzione, individuazione, prevenzione e risoluzione in modo efficace di eventuali situazioni di conflitto di interesse nello svolgimento delle procedure di aggiudicazione degli appalti e delle concessioni, in modo da evitare qualsiasi distorsione della concorrenza e garantire la parità di trattamento di tutti gli operatori economici). Altre novità riguardano le modalità di esercizio delle funzioni commissariali: si prevede la possibilità di adottare ordinanze e la reintroduzione del controllo preventivo della Corte dei conti sui provvedimenti del Commissario di natura esclusivamente regolatoria; mentre sotto il profilo finanziario si prevede espressamente l'apertura di apposite contabilità speciali. Un'ottica più spiccatamente semplificatoria investe sia la procedura di nomina del Commissario (prorogata di sei mesi rispetto al DL 32/2019), nella parte in cui si introduce un termine preteritorio di 15 giorni per la resa del parere da parte delle Commissioni parlamentari, in mancanza del quale il provvedimento di nomina potrà comunque essere adottato, sia il monitoraggio delle gestioni che vede confermato l'obbligo di comunicazione semestrale al CIPE (per il tramite del Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti), ma viene espunto il riferimento al raccordo con la struttura di missione Investitalia, tuttora non operativa. Quanto agli oneri derivanti dalla istituzione di una struttura di supporto tecnico per le attività connesse alla realizzazione dell'opera e dal compenso del Commissario stesso e dei subcommissari eventualmente nominati (oneri, come già previsto dal DL 32/2019 a carico del quadro economico dell'opera) viene introdotto un limite massimo pari al 7 per cento del costo dell'opera.

Un ultimo profilo di semplificazione si rileva nell'ultimo comma dell'art. 9 in commento, che mira ad uniformare tutte le gestioni commissariali, anche già istituite, finalizzate alla realizzazione delle opere pubbliche ed estende quindi a tutti i commissari nominati per tale finalità i poteri di cui all'art. 4, commi 2 e 3 del DL 32/2019, vale a dire la possibilità di rielaborare e approvare i progetti non ancora appaltati (con effetto sostitutivo di ogni altra autorizzazione, parere, visto e nulla osta, fatta eccezione per quelli richiesti a tutela dell'ambiente e dei beni culturali e paesaggistici) e la possibilità di assumere le funzioni di stazione appaltante e operare in deroga alla normativa vigente in materia di contratti pubblici, salvo il rispetto delle leggi antimafia, dei vincoli derivanti dall'appartenenza all'Unione europea e dei principi di cui agli artt. 30, 34 e 42 del d.lgs. 50/2016.

L'ordinamento delinea quattro diverse figure di Commissario straordinario nel settore delle opere pubbliche: il Commissario "sblocca cantieri"<sup>20</sup>, il Commissario per le opere strategiche<sup>21</sup>, quello per le opere autostradali<sup>22</sup> e il Commissario delegato per lo stato di emergenza<sup>23</sup>.

Il DL n. 32 del 2019 ha previsto all'art. 4 e ss. la costituzione di diversi organi commissariali riconducibili alla prima tipologia, con la finalità di accelerare la realizzazione e il completamento di specifici interventi infrastrutturali:

- Commissario straordinario incaricato di sovrintendere alla programmazione, affidamento ed esecuzione degli interventi sulla rete viaria della Regione Siciliana;
- Commissario straordinario incaricato di sovrintendere alle fasi di prosecuzione dei lavori volti al completamento del modulo sperimentale elettromeccanico per la tutela e la salvaguardia della laguna di Venezia (MOSE);
- Commissario straordinario per il completamento dei lavori del nodo ferroviario di Genova e del collegamento dell'ultimo miglio tra il Terzo Valico dei Giovi e il porto storico di Genova;
- Commissario straordinario per la sicurezza del sistema idrico del Gran Sasso.

Allo stato attuale sono operativi presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri dodici Commissari straordinari per le opere pubbliche, tra i quali rientrano anche gli organi nominati per sbloccare alcuni cantieri.

<sup>20</sup> Introdotto con l'art. 13 del DL 67/1997 e successive modificazioni, poi ripreso nell'art. 20 del DL 185/2008 e dal DL 133 del 2014.

<sup>21</sup> Art. 2 del d.lgs. 190/2012.

<sup>22</sup> Art. 5 del DL 35/2005.

<sup>23</sup> Art. 5 della legge 225/1992

Il ricorso a tale misura organizzativa speciale non rappresenta una novità, ma una scelta invalsa da tempo, fondata su un concetto di emergenza che via via si è andato estendendo a eventi - naturali o umani - straordinari e imprevedibili, tali da richiedere un intervento urgente e necessitato, a situazioni in cui il carattere emergenziale è associabile al pericolo che incapacità o inefficienze dell'amministrazione nell'affrontare i problemi con mezzi ordinari possa compromettere interessi pubblici rilevanti, tra questi anche la realizzazione in tempi certi delle opere pubbliche<sup>24</sup>.

Si assiste nel tempo, e con riferimento agli interventi infrastrutturali ritenuti prioritari, ad una applicazione dell'istituto tendenzialmente sempre più generalizzata, non del tutto neutra rispetto ai procedimenti di formazione delle decisioni della pubblica amministrazione. Ciò in particolare proprio per i Commissari "sblocca cantieri", la cui figura si è evoluta nella direzione di compensare, in una logica sostitutiva, la ridotta capacità delle amministrazioni nel realizzare e portare a completamento gli investimenti. Nel DL del 2008 le funzioni attribuite ai Commissari erano di indirizzo e coordinamento, accompagnate da compiti di monitoraggio dell'attività di competenza della PA e rafforzate da un potere di impulso in relazione alle procedure realizzative e autorizzative previste dai contratti, finalizzato al coinvolgimento fattivo di tutti gli enti e i soggetti interessati; il riconoscimento altresì del potere sostitutivo (introdotto già nel 1997) consentiva ai commissari di assumere le funzioni di stazioni appaltanti e di tutelare interessi pubblici che rischiavano di essere pregiudicati dalla lentezza dell'amministrazione attiva.

Con il DL 32, ora modificato dal decreto "Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale", si assiste ad una ulteriore evoluzione della figura del Commissario straordinario, che sembra in parte affrancarsi dallo stretto legame con la situazione di emergenza determinata da una PA inefficiente, per affermarsi come modello organizzativo speciale, che trova giustificazione in un quadro caratterizzato da oggettiva complessità progettuale, particolari difficoltà esecutive o attuative, complessità delle procedure tecnico-amministrative, rilevante impatto sul tessuto socio-economico nazionale, regionale e locale: sembra delinarsi, quindi, un ricorso all'intervento commissariale in termini più ampi, in un'ottica alternativa ai mezzi amministrativi ordinari più che sostitutiva.

La figura del Commissario delineata dalle recenti norme è quella cui si è fatto riferimento per il c.d. modello Genova, la cui efficacia va valutata alla luce di alcuni elementi operativi fondamentali sottolineati dal Commissario stesso:

- assunzione da parte del Commissario del ruolo di soggetto attuatore dell'opera;
- esercizio di poteri derogatori con riferimento ad alcune fasi del processo: affidamento dei lavori e affidamento degli incarichi per il coordinamento progettuale, direzione lavori, controllo qualità e supporto alla struttura commissariale (c.d. *servizi di project & construction management e quality assurance*), nonché dei servizi di verifica della progettazione nell'ambito dell'appalto. La deroga alla normativa nazionale ha tuttavia trovato il limite dell'obbligo di rispetto delle disposizioni eurounitarie, in particolare le direttive in materie di appalti;
- osservanza dei procedimenti ordinari per l'attività più prettamente amministrativa, senza operare deroghe alla legislazione vigente, ma attuando modalità di composizione degli interessi pubblici improntate a criteri di massima efficienza (come ad esempio il ricorso alle conferenze di servizi in cui le amministrazioni coinvolte sono state invitate all'esternazione dei pareri in forma definitiva e esclusivamente in termini positivi o negativi, eliminando ogni forma di dubitativa e di rinvio);

---

<sup>24</sup> Già nel DL 185/2008, c.d. "Anti crisi", la scelta dei Commissari straordinari era stata dettata da "particolari ragioni di urgenza connesse con la contingente situazione economico-finanziaria del Paese ed al fine di sostenere e assistere la spesa per investimenti, compresi quelli necessari per la messa in sicurezza delle scuole".

- affidamento dell'appalto utilizzando un metodo progettuale in cui l'oggetto è stato espresso in termini di prestazioni attese e di requisiti funzionali con indicazione dei criteri normativi da rispettare (norme tecniche), mentre è stata lasciata all'appaltatore la responsabilità e gli oneri dell'intero iter della progettazione, da attuarsi *in progress* attraverso la figura del *project & construction manager* (PMC) e di un soggetto terzo per l'attività di validazione, sotto l'assiduo controllo del committente;
- massimizzazione di forme di lavoro in parallelo, e non in sequenza, stimolando la capacità di reazione alle sopravvenienze. L'impegno contrattuale dell'appaltatore infatti è stato caratterizzato da un cronoprogramma dinamico che ha implicato, di fronte ad eventi inaspettati o imprevisti, un aggiornamento del *project planning* e, conseguentemente, la scelta di soluzioni che, pur modificando alcuni stati intermedi, consentissero di mantenere inalterato l'obiettivo finale prefissato;
- il controllo inerente al rispetto della legalità è stato concentrato nella figura del Prefetto, mentre sotto il profilo dell'esecuzione delle opere è stata attuato un costante monitoraggio da parte del Commissario straordinario;
- la pronta disponibilità di cassa assicurata alla stazione appaltante che ha consentito di garantire più agevolmente sia la qualità ed i costi dell'opera, sia il rispetto dei tempi di realizzazione.

Un *modus operandi* che è stato improntato, quindi, alla massima semplificazione delle procedure, all'efficacia e tempestività delle scelte, all'adattamento del procedimento agli imprevisti e all'operatività *in progress*. Le deroghe alla normativa specifica di riferimento hanno consentito una forte contrazione dei tempi, pur rimanendo alta l'attenzione a non introdurre elementi di vulnerabilità rispetto alle garanzie di tutela degli interessi pubblici. Di fondamentale importanza è risultato assicurare in maniera continuativa la provvista di liquidità: non di rado, infatti, la realizzazione delle opere soffre di rigidità finanziarie legate sia alla pluralità di amministrazioni coinvolte, sia all'incertezza correlata alla possibilità che manovre di bilancio possano incidere sulle disponibilità programmate. Il Commissario straordinario per la ricostruzione del Ponte Morandi ha sottolineato quali elementi vincenti *“l'allineamento d'intenti di tutte le Amministrazioni pubbliche e la condivisione trasversale da parte della politica e della società rispetto, quantomeno, agli obiettivi finali”*, nonché la circostanza che *“ognuno è stato individuato in base a criteri di competenza, attitudine al lavoro di squadra, propensione all'assunzione delle responsabilità e apertura mentale rispetto alla ricerca di soluzioni innovative”*.

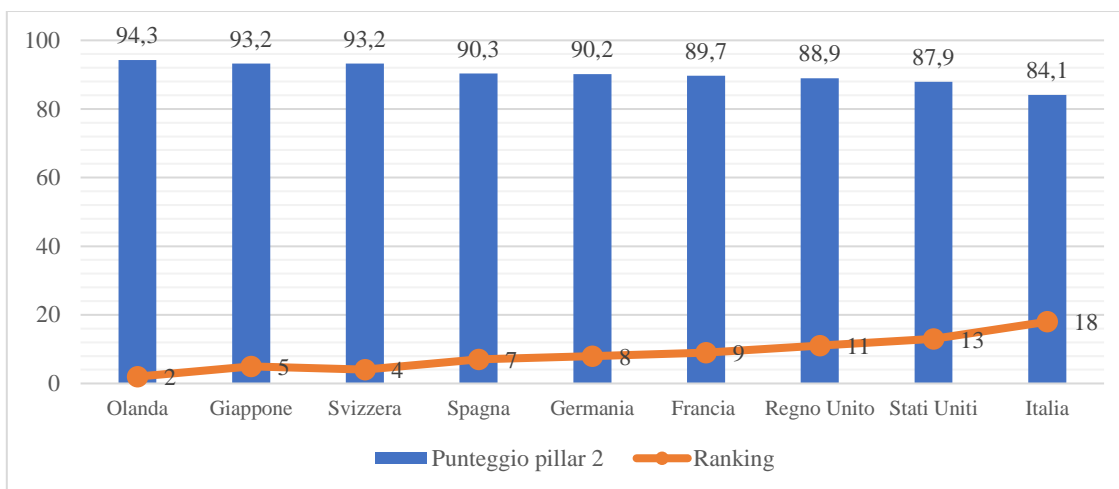
Elementi questi che appaiono essenziali per garantire il successo di ogni tipo di investimento pubblico.

Se, pertanto, la via del Commissario straordinario, ancora meglio definita con le modifiche apportate al DL “Sblocca cantieri”, costituisce nell'attuale situazione di profonda crisi economica, una soluzione immediatamente praticabile per accelerare gli interventi infrastrutturali e porre le condizioni perché essi dispieghino gli effetti attesi in termini macroeconomici, appare tuttavia irrinunciabile ripensare i moduli operativi e organizzativi della PA, affinché anche all'interno dell'ordinario assetto amministrativo essa possa rafforzare la capacità di realizzare efficacemente politiche di investimento, di “competere sul tempo” in maniera agile ed efficiente salvo, in caso contrario, considerare tali obiettivi definitivamente estranei all'ordinaria attività amministrativa.

## **Il settore dei contratti pubblici**

La Corte dei conti ha, in più occasioni<sup>25</sup>, sottolineato come la spesa per investimenti pubblici costituisca un fattore decisivo per accelerare la crescita e colmare il *gap* infrastrutturale con gli altri *competitor* europei, messo in luce dai principali indicatori internazionali.

<sup>25</sup> Cfr. Rapporto 2019 sul coordinamento della finanza pubblica, delibera SSRRCO/9/2019/RCFP.

PILLAR 2 DEL *GLOBAL COMPETITIVENESS INDEX* 2019 – DOTAZIONE INFRASTRUTTURALE

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati *The Global Competitiveness Report 2019* (World Economic Forum).

Al riguardo, nel *Global Competitiveness Report 2019*, l'Italia si colloca in diciottesima posizione con riferimento al profilo della dotazione infrastrutturale; seppur in miglioramento rispetto alla precedente rilevazione (21° posto), il dato nazionale risulta inferiore a quello delle principali economie avanzate (cfr. Grafico 2).

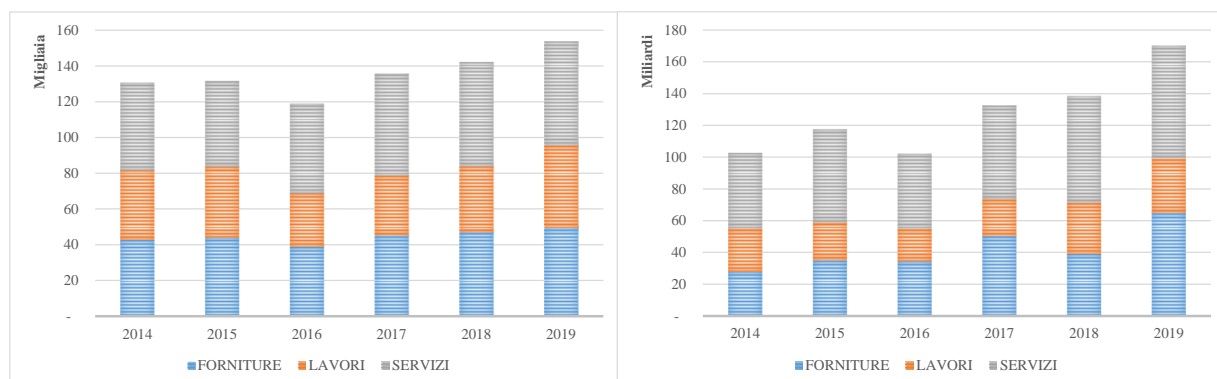
In questo ambito, un ruolo rilevante è svolto dalla capacità delle Amministrazioni di realizzare le opere pubbliche, gestendo sia la fase di selezione del contraente sia quella della successiva esecuzione contrattuale.

In tema di procedure di affidamento si registra un andamento positivo nell'ultimo triennio, dopo una contrazione nel 2016, presumibilmente legata alla necessità di adattamento delle stazioni appaltanti al nuovo Codice, si è assistito ad una ripresa della domanda pubblica, sia nel numero sia nel valore economico degli affidamenti, in particolare nel settore dei lavori (cfr. Grafico 3).

Rispetto al minimo registrato nel 2016, il numero di bandi di lavori, a fine 2019, è cresciuto del 53,4 per cento, con una variazione positiva media annua del 15,5 per cento nel triennio 2017-2019. In termini di valore economico delle procedure, la variazione 2019/2016 è stata ancora più ampia (+67,3 per cento), con una progressione media annua nel triennio 2017-2019 del 19,5 per cento. Nel medesimo periodo 2019/2016, la domanda complessiva (inclusiva anche dei servizi e delle forniture) del mercato dei contratti pubblici è aumentata del 29,3 per cento, in termini di numero di bandi, e del 66,5 per cento in termini di valore economico, segnando una variazione media annuale nel triennio 2017-2019 del 9 per cento (in termini di numero delle procedure) e del 19 per cento (in termini di importo).



ANDAMENTO NUMERO BANDI (SINISTRA) E RELATIVO VALORE ECONOMICO (DESTRA)



Fonte elaborazioni Corte dei conti su dati Anac, Relazioni annuali 2015-2020. Numero e valore economico delle procedure di importo superiore a 40.000 euro.

Con l'obiettivo di imprimere una accelerazione al ritmo di realizzazione delle opere pubbliche vanno lette le linee di riforma che riguardano il complessivo settore della contrattualistica pubblica.

Al riguardo, nel Rapporto 2020 sul coordinamento della finanza pubblica, la Corte dei conti ha fornito un'analisi di misurazione dei tempi necessari al completamento delle opere nei settori delle infrastrutture ambientali e nel settore energetico, a partire dal 2012. Dall'esercizio emerge che i tempi di completamento, nel corso degli anni, si sono già ridotti per entrambi i settori; si è passati, infatti, dai tre anni delle opere avviate negli anni 2012-2014 a circa sei mesi per le opere partite nel biennio 2018-2019. Un dato positivo, ma che va letto tenendo conto anche del progressivo ridimensionamento degli importi finanziari.

Il quadro degli interventi in materia si compone delle misure già adottate nel DL "Semplificazioni", con natura prevalentemente transitoria ed emergenziale, e delle linee di riforma indicate nel PNR, aventi carattere più strutturale.

Alla prima categoria sono ascrivibili le disposizioni del Titolo I del DL "Semplificazioni" le quali, in chiave di contrasto alle conseguenze negative per l'economia dell'emergenza sanitaria, mirano ad incentivare gli investimenti pubblici nel settore delle infrastrutture e dei servizi pubblici. Viene quindi introdotto, in via transitoria (fino al 31 luglio 2021), un ampio regime derogatorio rispetto alle procedure ordinarie di affidamento, fondato sull'esigenza di incentivare gli investimenti pubblici, attraverso procedure amministrative accelerate e semplificate. Alla luce di tale obiettivo andrebbe valutata la coerenza della scelta di estendere il regime derogatorio anche ai settori dei servizi e delle forniture.

Inoltre, l'innalzamento delle soglie per l'affidamento diretto e le procedure negoziate comportano un'estensione, seppur transitoria, dei margini di discrezionalità delle stazioni appaltanti nell'affidamento dei contratti. Tale scelta dovrebbe, tuttavia, essere bilanciata dalla previsione di adeguate forme di trasparenza, rendicontazione e responsabilizzazione delle stazioni appaltanti per le scelte operate e per i risultati conseguiti. L'efficacia di procedure più flessibili, maggiormente fondate sulla negoziazione con gli operatori di mercato, richiede altresì un elevato livello di professionalità dei *buyer* pubblici.

Il regime derogatorio consiste, in sintesi: nel ricorso all'affidamento diretto e alla procedura negoziata senza bando con soglie innalzate; nell'attribuzione alle stazioni appaltanti di ampi poteri derogatori rispetto al

quadro normativo (fatte salve le leggi penali, le disposizioni antimafia e i vincoli inderogabili derivanti dall'UE) per le procedure caratterizzate dall'urgenza di far fronte all'emergenza sanitaria o relative a settore specificamente individuati; nell'introduzione di termini rigorosi per la conclusione delle procedure di aggiudicazione in assenza di provvedimenti di sospensione giudiziaria; nell'esclusione della garanzia provvisoria, salvo ipotesi particolari (in cui l'ammontare della garanzia è comunque dimezzato rispetto al regime ordinario); nella definizione di percorsi accelerati per le verifiche antimafia; nella limitazione delle ipotesi di sospensione volontaria e giudiziale dell'esecuzione delle opere pubbliche sopra soglia; nell'introduzione del collegio consultivo tecnico (obbligatorio per i lavori sopra soglia), con compiti di supporto alle stazioni appaltanti per la risoluzione delle problematiche che emergano nella fase esecutiva dei lavori. Viene, inoltre, costituito un Fondo per la prosecuzione delle opere pubbliche nello stato di previsione del MIT (con una dotazione iniziale per il 2020 di 30 milioni), con la finalità di garantire la regolare e tempestiva realizzazione delle opere pubbliche di maggiori dimensioni, in presenza di maggiori fabbisogni legati ad esigenze sopravvenute.

Vanno altresì menzionate le modifiche al codice del processo amministrativo tese a limitare l'impatto dei ricorsi giurisdizionali sul ritmo di realizzazione delle opere pubbliche, precisando che la mera pendenza del ricorso non costituisce un fatto idoneo a giustificare la sospensione della procedura di appalto o la mancata stipulazione del contratto, nonché attribuendo adeguata considerazione al preminente interesse pubblico alla celere realizzazione dell'opera in sede di giudizio cautelare ed estendendo la tutela risarcitoria, in luogo di quella reale, per le procedure di estrema urgenza derivanti dagli effetti negativi della crisi causata dalla pandemia Covid-19. Sono altresì previste formule acceleratorie dello specifico rito appalti disponendo che, di norma, le relative cause debbano essere definite con sentenza in forma semplificata in esito all'udienza cautelare.

In una prospettiva di più ampio respiro rispetto alla contingenza emergenziale, il PNR esprime la volontà politica di intervenire nuovamente sul quadro regolatorio del settore dei contratti pubblici e, in particolare, su quello dei lavori, per superarne le criticità strutturali. Non sono esplicitati gli specifici profili di modifica, ma vengono delineati gli obiettivi che dovranno guidare l'intervento riformatore: la semplificazione e l'accelerazione delle procedure di affidamento, soprattutto nei casi caratterizzati da particolare gravità e urgenza, l'aumento dei margini di flessibilità delle stazioni appaltanti, il miglioramento della qualità della progettazione delle opere, un maggiore ricorso alla digitalizzazione nella gestione degli appalti. In tale quadro, va positivamente segnalata l'intenzione di ridurre i tempi di attraversamento nella realizzazione delle opere pubbliche, attraverso strumenti che consentano una gestione parallela e integrata dei procedimenti amministrativi propedeutici o strumentali all'affidamento ed esecuzione dei lavori, anche sulla scia di quanto previsto in recenti esperienze commissariali con esiti positivi.

Con l'obiettivo di rendere più certo il quadro regolamentare, limitando i margini di incertezza e le occasioni di contenzioso, viene confermata la scelta di adottare il regolamento unico, quale fonte uniforme di attuazione delle disposizioni codicistiche.

Il raggiungimento di un quadro regolamentare stabile appare essenziale in un settore, quale quello dei contratti pubblici, caratterizzato da un elevato grado di tecnicismo. I ripetuti interventi di modifica del Codice, infatti, hanno reso complesso il percorso di adattamento alle nuove regole da parte degli operatori pubblici e privati.

Le future modifiche e l'adozione del regolamento dovranno rappresentare altresì l'occasione per dare nuovo impulso al percorso di attuazione di alcuni tasselli fondamentali del Codice del 2016, ancora non implementati: la professionalizzazione dei *buyer* pubblici<sup>26</sup>, attraverso il sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti, il cui

---

<sup>26</sup> Nella comunicazione "Migliorare il mercato unico: maggiori opportunità per i cittadini e per le imprese", COM(2015)550 del 28 ottobre 2015, la Commissione aveva affermato, soprattutto con riferimento agli appalti per l'affidamento dei grandi progetti per le infrastrutture, penalizzati da ritardi dovuti alla complessità e alla lunghezza delle procedure, che: "gli appalti sono spesso condotti senza le necessarie competenze o conoscenze tecniche o

numero va parallelamente ridotto con processi di aggregazione, e il c.d. sistema del *rating* di impresa, finalizzato, nell'ottica del legislatore, a migliorare la fase dell'esecuzione dei contratti da parte degli operatori, attraverso incentivi di tipo reputazionale.

L'emergenza sanitaria ha messo altresì in risalto l'esigenza improcrastinabile di investire nella piena digitalizzazione del ciclo degli acquisti, garantendo una gestione elettronica completa degli appalti (*end-to-end*), in grado di migliorare i livelli di trasparenza ed efficienza della spesa<sup>27</sup>, nonché di promuovere l'innovatività.

## **Le linee di intervento relative al settore delle imprese**

Il PNR conferma le linee strategiche di fondo in tema di sostegno al settore produttivo, già delineate nella legge di bilancio per il 2020 e nei successivi provvedimenti di carattere prevalentemente emergenziale, sia sul fronte del sostegno agli investimenti e all'innovatività, sia su quello dell'accesso al credito.

Sotto il primo profilo, viene ribadito il ruolo centrale assegnato al nuovo Piano Transizione 4.0, che sostituisce il precedente Piano Impresa 4.0 e ha trovato una sua prima fase attuativa per effetto dell'approvazione del decreto del Ministro dello sviluppo economico del 26 maggio 2020. Il nuovo strumento di politica industriale focalizza l'attenzione sugli investimenti tecnologicamente innovativi, nonché sulle attività strumentali per la competitività delle imprese e sullo sviluppo di professionalità in grado di gestire le nuove tecnologie, anche nella prospettiva della transizione ecologica, in linea con i principi dell'economia circolare e decarbonizzazione stabiliti dall'Unione Europea e con il *Green and Innovation Deal* nazionale.

In una prospettiva di semplificazione, nel nuovo Piano Transizione 4.0, l'accesso agli incentivi è basato sull'unico strumento del credito di imposta, articolato poi su più finalità, (ricerca, sviluppo e innovazione; acquisto macchinari; innovazione nei processi produttivi; formazione). Tale scelta legislativa può incentivare le decisioni di investimento delle imprese, accelerando il periodo di fruizione dell'agevolazione, nonché ampliare la platea delle imprese beneficiarie (nella misura del 40 per cento secondo le stime del PNR), coinvolgendo in misura maggiore le realtà piccole e medie, che presentano maggiori ritardi nel percorso di digitalizzazione e più ampi spazi di incremento di produttività. Secondo i dati forniti dal Ministero dell'economia e delle finanze, infatti, gli investimenti in beni funzionali alla trasformazione tecnologica e digitale, incentivati attraverso lo strumento dell'iper-ammortamento, sono risultati concentrati prevalentemente nelle imprese di maggiori dimensioni, con più di 251

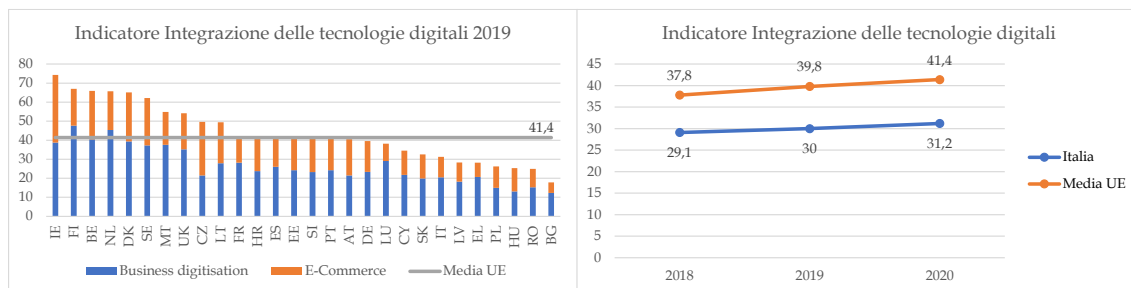
---

procedurali, in modo poco conforme alla normativa e con ripercussioni negative tanto per le imprese quanto per i contribuenti". Nella comunicazione "Appalti pubblici efficaci in Europa e per l'Europa", COM(2017)572 del 3 ottobre 2017, la Commissione sollecitava poi la professionalizzazione delle stazioni appaltanti e poneva l'attenzione sul fatto che: "le amministrazioni raramente acquistano insieme", "le possibilità di utilizzare appalti strategici sono ancora troppo poco utilizzate", "le procedure d'appalto sono ritenute troppo complesse e sono penalizzate da eccessivi oneri amministrativi", "la trasformazione digitale degli appalti pubblici è lenta". Gli obiettivi da raggiungere, secondo la Commissione, consistevano (e consistono ancora) nel garantire la più ampia diffusione degli appalti strategici; nella professionalizzazione degli acquisti pubblici a lungo termine; nel miglioramento dell'accesso ai mercati pubblici e dell'efficienza del contenzioso; nell'aumento della trasparenza, integrità e qualità dei dati, in modo da promuovere una trasformazione digitale degli appalti; nella cooperazione negli appalti mediante l'aggregazione degli acquisti e la creazione di piattaforme per la conoscenza e condivisione delle soluzioni e delle *best practices*. Nella raccomandazione sulla professionalizzazione degli appalti pubblici, C/2017/6654, oltre che sul favorire progetti e iniziative in partenariato con organizzazioni pubbliche e private, si insisteva ancora sull'elaborazione di programmi a lungo termine di professionalizzazione delle risorse umane (anche se, con riguardo a quest'ultimo profilo, potrebbero sorgere problemi di incompatibilità con la disciplina anticorruzione, che spinge, invece, verso una rotazione del personale, soprattutto di quello che si occupa di appalti pubblici).

<sup>27</sup> OECD (2015), *Recommendation of the Council on Public Procurement*, Parigi.

dipendenti (pur rappresentando solo il 3,9 per cento dei beneficiari, a tali soggetti è riferibile il 32,8 per cento degli investimenti).

GRAFICO 4



Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati dell'Indicatore DESI 2020

Nel panorama europeo, le imprese italiane risultano ancora indietro rispetto all'obiettivo di integrazione delle tecnologie digitali nei propri cicli produttivi (Grafico 4). Seppur in leggero progresso nell'ultimo triennio, la componente dell'indicatore *Digital Economy and Society Index (DESI)*<sup>28</sup> 2020 relativa alle imprese colloca l'Italia al 22° posto tra gli Stati Membri dell'UE, con un punteggio (31,2), ben al di sotto della media (41,4). Tale risultato è prevalentemente dovuto al basso utilizzo dei *big data* (7 per cento a fronte della media UE del 12 per cento) e al crescente divario che separa le imprese italiane dai *competitor* europei rispetto alla capacità di sfruttare le opportunità offerte dal commercio *on-line*. Infatti, solo il 10 per cento delle PMI italiane vende *on line* (cifra ben al di sotto della media UE del 18 per cento), il 6 per cento effettua vendite transfrontaliere in altri paesi dell'UE (8 per cento nell'UE) e trae in media l'8 per cento del proprio fatturato dalle vendite online (11 per cento nell'UE).

Trova, inoltre, conferma la volontà, già espressa in sede di legge di bilancio 2020, di stabilizzare le misure del Piano Transizione 4.0 su un orizzonte temporale pluriennale. In più occasioni la Corte ha sottolineato come una maggiore stabilità del quadro regolamentare in tema di incentivi potrebbe risultare funzionale ad agevolare e accelerare l'attività di programmazione e realizzazione degli investimenti da parte delle imprese, in particolare di quelli caratterizzati da maggiori dimensioni e complessità che, più sovente, si articolano su un orizzonte di più anni. Ciò appare tanto più rilevante nell'attuale contesto congiunturale, in cui si rende necessario un deciso riavvio delle politiche di investimento, dopo una fase di rallentamento nella seconda parte del 2019, seguita da attese di ulteriori forti cali nel 2020 (-12,3 per cento secondo le stime del DEF), a causa della crescente incertezza.

Secondo i dati Istat, gli investimenti in impianti e macchinari nel primo trimestre 2020 risultano in forte calo sia su base congiunturale (-12,4 per cento rispetto all'ultimo trimestre 2019) sia su base tendenziale (-13,3 per cento rispetto al corrispondente periodo del 2019). L'andamento marcatamente negativo è confermato anche dai dati UCIMU sugli ordinativi di macchine utensili che, nel secondo trimestre 2020, registrano una contrazione del 39,1 per cento rispetto allo stesso periodo del 2019, quale riflesso della debolezza registrata sia dal mercato interno sia da quello estero.

<sup>28</sup> Il *Digital Economy and Society Index (DESI)* è un indice composito che riassume indicatori pertinenti sulle prestazioni digitali dell'Europa suddivisi in cinque dimensioni e tiene traccia dell'evoluzione degli Stati membri dell'UE nella competitività digitale. La quarta dimensione dell'indice (*Integration of Digital Technology*) misura il livello di digitalizzazione delle imprese. Essa viene calcolata sulla base di otto sub indicatori connessi alla digitalizzazione dei processi aziendali (dimensione 4.a con quattro indicatori) e all'eCommerce (dimensione 4.b con tre indicatori).

Nella prospettiva di favorire ulteriormente l'attitudine delle imprese agli investimenti viene confermato anche lo strumento della Nuova Sabatini, che si è mostrato in passato capace di suscitare l'interesse degli operatori e che è stato oggetto di recente intervento da parte del DL "Semplificazione", in chiave più favorevole alle realtà imprenditoriali più piccole (elevando da 100 a 200 mila la soglia entro la quale l'agevolazione è erogata in unica soluzione).

La misura Nuova Sabatini si traduce nella concessione, da parte di banche o intermediari finanziari, di finanziamenti agevolati per investimenti in nuovi macchinari, impianti e attrezzature, e di un correlato contributo statale in conto impianti rapportato agli interessi calcolati sui predetti finanziamenti. Secondo i dati forniti dal Ministero dello sviluppo economico, dall'iniziale apertura dello sportello (31 marzo 2014), sono state presentate 84.445 domande a fronte delle quali le banche/intermediari finanziari hanno concesso quasi 18,5 miliardi di finanziamenti, con un investimento medio da parte delle imprese di circa 220.000 euro. Rispetto alle domande ricevute, al 2 gennaio 2020 risultano emessi decreti di concessione per un importo complessivo di contributo di circa 1,4 miliardi. Nel solo 2019 i contributi deliberati dal Ministero si sono attestati sul valore di oltre 280 milioni, di cui circa 124 milioni relativi al settore Impresa 4.0, interessando principalmente le regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna. Nel periodo di operatività 2014-2020, l'investimento medio proposto dalle imprese è stato di 220 mila euro (389 mila per quelle medie, 224 mila per le piccole e 127 per le micro).

Un ruolo centrale nelle politiche di sostegno alla competitività richiamate nel PNR è assegnato allo sviluppo della banda ultralarga e della tecnologia 5G<sup>29</sup>; al fine di accelerare il ritmo di realizzazione delle relative infrastrutture, recuperando i ritardi segnalati dalla Corte<sup>30</sup>, vanno positivamente richiamate le misure recentemente adottate con il DL n. 76 del 2020, di semplificazione autorizzatoria e realizzativa delle infrastrutture, rimuovendo altresì fattori di incertezza normativa nella ripartizione delle competenze tra livelli di governo che, in passato, avevano creato plurime occasioni di contenzioso con gli operatori di mercato, con il conseguente rischio di rallentare il percorso di realizzazione della rete 5G, cruciale per lo sviluppo tecnologico e la competitività del Paese<sup>31</sup>.

L'intervento di modifica operato dal DL "Semplificazione" mira a chiarire il riparto di competenze tra Stato centrale e Comuni, in materia di impianti relativi alla tecnologia 5G (art. 38, comma 6). Rispetto all'attuale formulazione dell'art. 8, comma 6, della legge n. 36/2001 (legge quadro sulla protezione dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici, nel seguito anche "Legge Quadro") – che consente, in modo generalizzato, al regolamento comunale di assicurare il corretto insediamento urbanistico e territoriale degli impianti, nonché di minimizzare l'esposizione della popolazione ai campi elettromagnetici – il nuovo testo circoscrive tale potere regolamentare solamente a siti sensibili, specificamente individuati, escludendo la possibilità di limitazioni alla localizzazione di stazioni radio in aree generalizzate, nonché preclude la possibilità di interventi locali sulla definizione dei valori-soglia (limiti di esposizione, valori di attenzione, obiettivi di qualità definiti come valori di campo), rimessi alla competenza statale. L'intervento riflette le indicazioni ermeneutiche derivanti dalla giurisprudenza costituzionale (cfr. Corte costituzionale n. 307/2003, n. 331/2003) e da quella amministrativa (*ex multis* Consiglio di Stato n. 3853/2017 e n. 3891/2017), secondo le quali le decisioni sulla pianificazione nazionale degli impianti di

<sup>29</sup> L'indicatore *Digital Economy and Society Index* (DESI) segnala un *gap* dell'Italia rispetto alla media europea in tema di connettività. L'Italia, con riguardo alla dimensione della "connettività", si colloca alla 17ª posizione, con un punteggio (50) in linea con la media UE (50,1). Molto bassa, rispetto al dato medio, risulta il livello di diffusione della banda larga fissa (61 per cento a fronte di una media del 78 per cento) e di quella ad almeno 100Mbps (13 per cento contro il 26 per cento della media).

<sup>30</sup> Cfr. Relazione allegata alla decisione sul Rendiconto generale dello Stato (Sezioni riunite in sede di controllo n. 10/2020), Volume II.

<sup>31</sup> Secondo le stime riportate nella comunicazione della Commissione europea "5G for Europe: An Action Plan" (COM2016 – 588 *final*), i ricavi derivanti dallo sfruttamento della tecnologia 5G dovrebbero raggiungere, a livello mondiale, il livello di 225 miliardi nel 2025. Secondo altri studi, il contributo della tecnologia 5G all'incremento dell'*output* globale è stimato in circa il 4,6 per cento, cfr. IHS, *The 5G economy: How 5G technology will contribute to the global economy*, 2017.

telecomunicazione e sulla fissazione dei relativi valori soglia ricadono nelle attribuzioni dello Stato centrale, venendo in rilievo, in tale materia, non solo l'esigenza di tutela della salute dai rischi dell'inquinamento elettromagnetico, ma anche altri rilevanti interessi nazionali, come quello dello sviluppo dei sistemi di telecomunicazione.

Sul fronte dell'accesso al credito da parte delle imprese, in linea con le recenti raccomandazioni del Consiglio europeo (cfr. raccomandazione n. 3 di luglio 2020), il PNR conferma lo sforzo profuso nell'attuazione delle misure straordinarie di sostegno alla liquidità nella fase successiva al blocco delle attività, attraverso il sistema delle garanzie pubbliche affidate al Fondo di garanzia per le PMI, a Sace S.p.A. e a Cassa Depositi Prestiti S.p.A.

L'impatto sulla finanza pubblica delle garanzie rilasciate dovrà essere oggetto di attento monitoraggio; i concreti effetti finanziari per il bilancio dello Stato dipenderanno dalla capacità delle imprese di superare la fase di crisi e dal conseguente livello di insolvenze e grado di escussione delle garanzie da parte del sistema bancario.

Sempre in tema di credito, il PNR richiama l'attenzione sulla necessità di preservare la resilienza del settore bancario rispetto ad un presumibile deterioramento delle relative esposizioni nei confronti nel sistema produttivo, per effetto della congiuntura economica. In questo ambito, lo schema denominato "Garanzia cartolarizzazione sofferenze – GACS" si è mostrato particolarmente efficace nella riduzione dell'incidenza dei crediti deteriorati sui bilanci degli intermediari bancari.

Secondo quanto riferito dal Ministero, nei tre anni di operatività dello schema, l'ammontare lordo di sofferenze oggetto di cartolarizzazione risulta pari a poco meno di 50 miliardi e il valore nominale della tranche senior assistita dalla garanzia pubblica è pari a circa 10 miliardi. Anche per effetto dello schema GACS, dal 2015 al 2019, nel settore bancario il rapporto tra esposizioni nette per crediti deteriorati e totale dei finanziamenti (NPL *ratio*) si è più che dimezzato, passando dal 9,7 per cento al 3,3 per cento e liberando, in tal modo, risorse utilizzabili per il finanziamento dell'economia reale.

Viene, infine, confermato il sostegno all'*export* e all'attrazione degli investimenti esteri attraverso il Piano straordinario per la promozione del *Made in Italy*, la cui *governance* è stata recentemente rivista con il passaggio delle competenze dal Ministero dello sviluppo economico a quello degli affari esteri e della cooperazione internazionale. Particolare attenzione verrà riservata anche alle politiche di *reshoring* delle produzioni delocalizzate all'estero e alla difesa dei settori strategici nazionali, attraverso l'utilizzo degli accresciuti poteri di difesa, nel quadro delineato dalla Comunicazione della Commissione europea in tema di controllo degli investimenti esteri diretti nel periodo di crisi sanitaria<sup>32</sup>.

### ***Green New Deal***

Mirato a conseguire obiettivi di crescita economica *climate-neutral* entro il 2050, nel quadro della strategia ambientale, promossa dalla Commissione europea di stimolo agli investimenti materiali e immateriali in chiave sostenibile, il nuovo programma delineato nel PNR, si pone in sostanziale continuità, con quanto stabilito nel precedente *Green New Deal* lanciato con la legge di bilancio 2020. Questo prevedeva, nello stato di previsione

---

<sup>32</sup> Cfr. Comunicazione della Commissione europea, "Orientamenti agli Stati membri per quanto riguarda gli investimenti esteri diretti e la libera circolazione dei capitali provenienti da paesi terzi, nonché la protezione delle attività strategiche europee, in vista dell'applicazione del regolamento (UE) 2019/452 (regolamento sul controllo degli investimenti esteri diretti)" - (2020/C 99 I/01).

del Ministero dell'Economia e finanze, la costituzione di un Fondo con una dotazione complessiva di 4,2 miliardi per gli anni 2020-2023.

Il PNR fornisce, inoltre, a corredo delle valutazioni in esse contenute, una simulazione di natura econometrica, che mostra 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*), potrebbe condurre ad un significativo aumento del Pil, a fronte di una spesa pubblica relativamente contenuta. Le valutazioni positive del Governo si basano sull'effetto moltiplicatore, dovuto, in parte, all'efficientamento dei processi produttivi e, in parte, alla capacità degli incentivi di attrarre risorse private. Il risultato delle simulazioni prevede che l'aumento degli investimenti pubblici e privati indotto dalle misure (legge di bilancio per il 2020) genera 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).

Nello specifico i commi da 85 a 100 della legge 160/2019 prevedevano che una quota non inferiore a 150 milioni, per ciascun anno del triennio 2020-2022 (a valere sulla quota dei proventi dalle aste delle quote di emissione di CO<sub>2</sub> di pertinenza del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare) fosse destinata ad interventi coerenti con le finalità stabilite nella direttiva 2003/87/CE istitutiva del sistema di scambio di quote di emissione dei gas a effetto serra nell'Unione e modificativa della direttiva 96/61/CE del Consiglio. Alla costituzione del fondo venivano destinati, inoltre, i proventi delle aste dei titoli di Stato Green, per le quali si prevedeva l'istituzione di un Comitato interministeriale coordinato dal Ministero dell'economia e delle finanze.

Il disegno del modello di finanziamento scelto, da attuare mediante decreti successivi, tendeva a privilegiare strumenti finanziari finalizzati alla concessione di garanzie, nonché la partecipazione indiretta al capitale di rischio e/o debito da parte dello Stato. L'impiego di garanzie per finanziare specifiche classi di infrastrutture, del resto, avrebbe permesso, secondo quanto indicato nella strategia complessiva del governo, di stimolare progetti ad elevata sostenibilità ambientale (e quindi a bassa redditività) caratterizzati da una scarsa eleggibilità per il mercato.

Tali strumenti, utilizzati, di solito, per incentivare la partecipazione (banche, mercati di capitali, *equity*) al finanziamento di progetti a carattere innovativo, sono connotati da elevati livelli di rischio di potenziali perdite. All'utilizzo di garanzie, tuttavia, vengono associate diverse implicazioni in termini di valutazione finale delle operazioni, in quanto può comportare nuovi oneri in termini di indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche.

Si stabiliva, infine, di collocare le attività di finanziamento dei progetti riconducibili all'area *Green* sotto la guida di un organismo di gestione del Fondo e di selezione degli interventi specificamente connotati come ecosostenibili. Con il DL 76/2020, "Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale", attualmente all'esame del Parlamento (art. 64), sono state emanate le prime disposizioni attuative che consentiranno di dare avvio al Fondo e finanziare progetti finalizzati ad agevolare e accelerare la transizione verso un'economia pulita e circolare, nonché verso una mobilità sostenibile e intelligente. In particolare, si prevede che le risorse stanziare per il 2020 (470 milioni) siano veicolate nel solo canale di intervento rappresentato dalla concessione di garanzie statali. In linea con le scelte già operate nei provvedimenti emergenziali, il decreto individua Sace S.p.A. come soggetto istituzionalmente deputato al rilascio delle garanzie, entro il limite massimo di 2,5 miliardi per il 2020, sulla base di un'apposita convenzione da stipularsi con il Ministero dell'economia e delle finanze. Parallelamente a quanto già previsto dall'art. 1 del DL n. 23/2020, viene contemplata una procedura semplificata, delegata alla Sace S.p.A., per il rilascio delle garanzie d'importo inferiore a 200 milioni, mentre le operazioni che superano tale soglia andranno sottoposte all'approvazione del

Ministero dell'economia e delle finanze, sentiti il Ministro dello sviluppo economico e il Ministro dell'ambiente.

La legge di bilancio 2020 prevedeva, inoltre, ulteriori misure mirate a potenziare strumenti agevolativi a favore delle imprese già previsti dalla legislazione vigente allo scopo di finalizzarle ad obiettivi di sostenibilità ambientale.

Nello specifico si stabiliva di reindirizzare le risorse non utilizzate (già disponibili nella gestione separata della Cassa depositi e prestiti) del Fondo rotativo per il sostegno alle imprese e gli investimenti in ricerca (FRI); di associare al finanziamento agevolato a valere sul FRI anche una quota di contributo a fondo perduto (non superiore al 15 per cento) per spese d'investimento in progetti di profilo "ambientale" (per complessivi 100 milioni di euro nel quadriennio 2020-2023); di prevedere un'estensione in tal senso anche del FRI regionale; di integrare, anche qui, con una quota a fondo perduto, gli interventi agevolativi previsti per le "nuove imprese a tasso zero" (per complessivi 40 milioni di euro nel quadriennio 2020-2023). Si istituiva, inoltre, una Sezione speciale del Fondo di garanzia per la prima casa (considerata standardizzata) per promuovere interventi di accrescimento energetico dei condomini (per complessivi 70 milioni di euro nel quadriennio 2020-2023).

Il *Green and Innovation Deal* introdotto con il PNR, coglie l'occasione per interpretare, nel complesso, in modo più ampio rispetto al precedente, le indicazioni del *Green Deal* europeo, proponendo di allargare il perimetro delle aree di investimento e annunciando che gli interventi saranno inseriti all'interno di un quadro organico e integrato di azioni che andranno a costituire - a partire da una prima ricognizione delle misure da adottare o già adottate in attuazione di leggi preesistenti - il futuro Piano di politica economico-finanziaria per l'Innovazione e la Sostenibilità (PINS). In vista di una sistematizzazione delle aree di azione e di un elenco di interventi specifici, il documento fornisce una prima indicazione sulle risorse.

Tra queste, sono richiamati i fondi per l'innovazione, una parte del Fondo per gli investimenti delle Amministrazioni centrali, le risorse previste per incrementare gli investimenti sostenibili degli enti territoriali nonché il Fondo rotativo per il sostegno alle imprese e agli investimenti in ricerca. Per il conseguimento degli obiettivi di crescita economica *climate-neutral* entro il 2050, si prevede, inoltre, di utilizzare - oltre ai fondi strutturali 2021-2027 - le risorse previste nell'ambito del *Just Transition Mechanism* che (attraverso un Fondo dedicato), finanzia progetti di riconversione dei grandi impianti alimentati a carbone e dell'industria pesante.

Il Documento, infine, riconduce nel perimetro degli interventi ad elevata sostenibilità ambientale - ed in coerenza con quanto indicato nelle direttive comunitarie mirate a stimolare politiche di risparmio energetico - specifici programmi di rigenerazione urbana, riqualificazione edilizia ed efficientamento energetico. Azioni di ridefinizione dei tradizionali modelli abitativi verso soluzioni che integrano una diversa domanda di servizi e di dotazioni infrastrutturali, sono considerate strategiche per riorientare, in questa fase, gli investimenti nel settore dell'edilizia privata. Contestuali politiche di investimento in manutenzione e riqualificazione energetica degli immobili pubblici e delle infrastrutture sociali (università, scuole, ospedali, asili nido, ecc.), finanziati sia con risorse pubbliche che private vengono poste, inoltre, alla base di un più ambizioso programma di riduzione delle emissioni nocive, riduzione di costi legati ai consumi energetici, miglioramento della qualità della vita sui luoghi di lavoro.

In particolare, in questo ambito, l'Italia, al pari di altri Paesi, ha incardinato da tempo nella programmazione degli investimenti la dimensione dell'efficienza energetica quale veicolo per ridurre il consumo di energia. Ad oggi, la varietà degli strumenti adottati, la spesa sostenuta dalle Amministrazioni pubbliche per finanziare o incentivare gli



interventi e il crescente ruolo rivestito dai capitali privati, descrivono un quadro più maturo e molto articolato.

I recenti interventi normativi introdotti con il DL 34/2020 e con citato il DL 76/2020, segnano un ulteriore avanzamento in questa direzione.

Con l'obiettivo di stimolare il settore delle ristrutturazioni edilizie e di indirizzarle verso il conseguimento di un minore consumo di energia, le nuove agevolazioni fiscali previste dal DL 34/2020 nell'ambito del miglioramento energetico (ecobonus 110 per cento) e per l'adeguamento sismico degli edifici (sisma bonus), allargano le misure a nuove categorie di immobili e condomini ed estendono la platea dei beneficiari privati oltre ad introdurre la possibilità di cessione del credito, anche ad istituti di credito. Il decreto "Semplificazioni" (Titolo I, Capo II, artt. 10-11) interviene, invece, sulla rimozione degli ostacoli burocratici in materia edilizia, allo scopo di promuovere lo sviluppo della rigenerazione urbana, i processi di riqualificazione del patrimonio edilizio esistente, nonché il contestuale miglioramento delle prestazioni energetiche degli edifici, apportando modifiche puntuali al Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (d.P.R. n. 380 del 2001).

Il mercato dell'efficientamento energetico e della riqualificazione edilizia, del resto, è connotato da grandi potenzialità di investimento e di mobilitazione di risorse private da parte di famiglie, imprese e investitori istituzionali e può essere considerato una importante opportunità anche per le Amministrazioni pubbliche attraverso il rafforzamento delle politiche, già in parte avviate, orientate a riqualificare il patrimonio immobiliare pubblico ed accrescere la qualità dei servizi di ospedali, scuole e uffici.

Per migliorare il quadro degli interventi, tuttavia, – come già segnalato dalla Corte - è più che mai necessario definire un disegno organico di azioni attraverso una politica che, nel segno della sostenibilità, riesca ad avere una visione sistemica delle intersezioni tra i settori produttivi coinvolti, dove il contributo delle imprese private, anche nelle forme del partenariato pubblico privato, può costituire un importante pilastro di sviluppo. Stimolare progetti sostenibili per migliorare l'impatto ambientale della produzione, dei trasporti e più in generale delle aree urbane, nell'ambito di una prospettiva organica, che renda la riqualificazione energetica uno dei pilastri del sistema consentirebbe di gestire, tra gli altri, l'attuale transizione verso nuovi mercati energetici.

Un importante strumento, infine, che può contribuire a rendere più chiaro l'ambito di azione dei Paesi dell'area euro, è rappresentato dal Regolamento (UE) 2020/852 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 giugno 2020 relativo all'istituzione di un quadro che favorisce gli investimenti sostenibili (recante modifica del regolamento (UE) 2019/2088) in cui si stabiliscono i criteri per determinare se un'attività economica possa considerarsi ecosostenibile, al fine di individuare il grado di ecosostenibilità di un investimento. Il regolamento introduce l'attesa tassonomia delle attività ecocompatibili (cui seguiranno atti delegati contenenti specifici criteri contenuti nel regolamento) e si applica alle misure adottate dagli Stati membri o dall'Unione che stabiliscono obblighi per i partecipanti ai mercati finanziari o gli emittenti in relazione a prodotti finanziari o obbligazioni societarie resi disponibili come ecosostenibili; ai partecipanti ai mercati finanziari che mettono a disposizione prodotti finanziari; alle imprese soggette all'obbligo di pubblicare una dichiarazione di carattere non finanziario o una dichiarazione consolidata di carattere non finanziario (ai sensi, rispettivamente, dell'articolo 19-*bis* o dell'articolo 29-*bis* della direttiva 2013/34/UE del Parlamento europeo e del Consiglio).

Sotto il profilo finanziario la disponibilità di strumenti di partecipazione azionaria ai nuovi progetti da parte degli investitori istituzionali, nonché la concessione di crediti a lungo termine da parte del bilancio europeo e della Banca europea degli investimenti costituiscono un ulteriore importante potenziale di sviluppo con un impatto limitato sulle risorse pubbliche. Si tratta, dunque, di una occasione per la finanza pubblica di ridisegnare un modello più semplice e accessibile di cooperazione forte tra le Amministrazioni

pubbliche e le imprese private anche proseguendo – come la Corte dei conti ha in più sedi sottolineato – nel percorso di semplificazione delle attuali regole, pur rimanendo nell’ambito di un consolidato sistema di controlli.

Una programmazione appropriata di risorse e competenze insieme ad un solido e organico portafoglio di progetti su cui far convergere il *know how* tecnico delle imprese dotate delle capacità innovative indispensabili per lo sviluppo di programmi sostenibili, potrebbero costituire i primi passi operativi per la collocazione del *Green Deal* all’interno di una strategia di crescita compatibile con gli obiettivi indicati anche nel Quadro finanziario pluriennale 2021-2027 tracciato dal Consiglio europeo e sull’associato programma *Next Generation EU*.

#### ALCUNE CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

In conclusione, il PNR all’esame del Parlamento espone un ampio e complesso quadro delle riforme che il Governo intende avviare nei prossimi anni. Nel documento si compongono tre filoni di interventi: quelli riconducibili alle misure assunte per affrontare la crisi di cui si prefigura, almeno in parte, una traduzione nella gestione ordinaria; quelli che ci si propone di attivare per sostenere e rafforzare il processo di “ripartenza” contrastando le spinte recessive; quelli che dovrebbero caratterizzare un più ampio processo di riforma consentendo di rimuovere i limiti finora posti a più elevati livelli di crescita. Una rete di misure particolarmente complessa entro la quale nel prossimo autunno il Governo dovrà operare scelte impegnative anche in ordine alle priorità.

Nella prospettiva di una progressiva uscita dalla fase più acuta della crisi sanitaria ed economica, i provvedimenti da adottare andranno individuati sulla base di scelte strategiche chiare, rifuggendo da logiche adattive volte ad una semplice ricomposizione delle condizioni precedenti alla pandemia.

La crisi è destinata a comportare una accelerazione di trasformazioni nei processi di produzione e nell’utilizzo delle innovazioni che, probabilmente, si sarebbero prodotte in un orizzonte temporale più lungo, ma rispetto alle quali l’Italia presenta già oggi ritardi significativi: ciò richiede la disponibilità di infrastrutture di rete che consentano di accedere in ogni parte del Paese a servizi di tipo amministrativo e di apprendimento condotti a distanza, di beneficiare dello sviluppo del commercio elettronico, di poter contare sulla riorganizzazione dei processi di produzione e su un ruolo crescente del lavoro flessibile (oltre che dello *smart working*). Tutti elementi che, ancor più che nel passato, saranno determinanti nella competitività delle imprese, e che potranno incidere positivamente anche sui servizi e la programmazione della pubblica amministrazione.

Anche per cogliere le nuove opportunità nel progetto di transizione alla *green economy* sarà necessario un forte impegno culturale e progettuale in settori strategici come quello dell’energia e dei trasporti.

La recessione sembra destinata a produrre significative modificazioni anche nella struttura produttiva. Il ridimensionamento di alcuni settori potrebbe essere in parte controbilanciato da nuove opportunità in altri comparti. Un fenomeno che deve essere accompagnato da adeguate politiche volte a ridurre eventuali oneri per i lavoratori.

Dare una risposta immediata a tali aspetti, cercando di colmare i ritardi che ci penalizzano rispetto alle altre economie, potrebbe rappresentare un punto di partenza importante su cui ancorare i più ampi processi di riforma di cui il Paese attende una definizione da

parecchi anni. Una chiara identificazione di interventi prioritari per la crescita consentirebbe di affrontare queste riforme con il consenso e la credibilità necessari.

