

**CGIL**



*Audizione*

## **Disegno di legge n. 1807**

### **Conversione del Decreto-legge n. 34 del 30 aprile 2019**

(Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi)

*presso*

*le Commissioni della Camera dei Deputati Bilancio e Finanze riunite*

(9 maggio 2019)

Dopo un lungo iter e due delibere di approvazione (4 e 23 aprile), il cosiddetto Decreto “Crescita” entra in vigore e in Gazzetta ufficiale (n. 100) a quasi un mese dalla prima approvazione del testo.

Nelle intenzioni del Governo si dovrebbe trattare di un decreto con impostazione espansiva per rilanciare la crescita e, per questa via, contribuire a rendere più sostenibili le finanze pubbliche. Eppure, già nel Documento di Economia e Finanza 2019 (su cui ricordiamo l’[Audizione svolta dalla CGIL](#)), si prefigura uno stimolo aggiuntivo all’economia derivante dal decreto in questione – assieme al cosiddetto Decreto “sblocca cantieri” – pari solo allo 0,1% di PIL per il 2019 e allo 0,3% per il 2020.

D’altra parte, nel confronto con il Governo, il 21 marzo scorso si parlava di un provvedimento con titolo “crescita e investimenti”, ma gli investimenti pubblici non affatto previsti. Allo stesso modo, non vi è traccia di una *banca pubblica per gli investimenti*, annunciata al citato (unico) tavolo di confronto sul tema.

Invece, come annunciato nel decreto, sembrano essere riviste o prorogate molte delle misure, prevalentemente sotto forma di incentivi fiscali alle imprese e deregolazione, già esistenti o in continuità con i governi precedenti. Anche per queste ragioni non molto comprensibile l’utilizzo di uno strumento legislativo che dovrebbe essere utilizzato in caso di necessità e di urgenza.

Emblematica la stima delle risorse dedicate al provvedimento, che ammonterebbe a soli 400 milioni di euro di risorse nette.

Come CGIL, CISL e UIL abbiamo espresso con la [Piattaforma unitaria](#) del 9 febbraio 2019 l’esigenza di prevedere maggiori investimenti pubblici e una nuova politica industriale, per individuare nuove filiere strategiche – soprattutto legate alla green economy, all’economia circolare e allo sviluppo sostenibile – per incrementare anche gli investimenti privati, le competenze e le professionalità, l’occupazione e i salari, rilanciando la domanda interna e, nel contempo, qualificando la specializzazione produttiva e aumentando la dimensione d’impresa. Tale decreto risulta essere insufficiente e non all’altezza rispetto alla necessità di rilancio dello sviluppo e occupazione nel paese.

## Incentivi e risorse per le imprese

In sintesi, si tratta di una serie di semplificazioni e di incentivi fiscali alle imprese, prevalentemente già esistenti e oggetto di revisione, in linea con la logica perseguita dell'ultima Legge di Bilancio e, quindi, con effetti modesti sull'economia.

Si allargano le maglie della definizione agevolata delle entrate (**Articolo 15**), proseguendo così con interventi di saldo e stralcio in assenza di una lotta senza quartiere all'evasione ed elusione fiscale.

Con gli articoli 1-6 e 20-21, si richiamano i provvedimenti stabiliti per il programma Industria 4.0 e si continua a non considerare il governo dell'innovazione in una strategia più ampia di intervento pubblico nell'economia, soprattutto in riferimento alle potenzialità di crescita e moltiplicazione delle infrastrutture materiali e immateriali; dell'istruzione, della ricerca e della formazione; del ruolo e delle competenze dell'occupazione nella P.A.

**L'articolo 1** reintroduce, a partire dal 1° aprile 2019, il c.d. *super ammortamento*, con l'inserimento di un tetto di 2,5 mln agli investimenti complessivi effettuati, al di sopra del quale non spetta il beneficio, e la riduzione dal 40% al 30% della maggiorazione del costo di acquisizione.

Gli effetti concreti di queste due novità rispetto alla norma precedente sono difficilmente stimabili. Se l'obiettivo è recuperare il limite di coinvolgimento delle PMI è necessario fornire ad esse tutto il supporto utile allo sviluppo e alla gestione degli investimenti innovativi. Anche considerando le modifiche rispetto alla norma precedente, la reintroduzione della misura rappresenta comunque un fatto positivo a cui, però, non si affianca un adeguato finanziamento dei fondi per la formazione e riqualificazione dei lavoratori.

Con l'**Articolo 2** si diminuisce l'IRES (22,5% nel 2019, 21,5% nel 2020 e 21% nel 2021) sugli utili accantonati in azienda (da Relazione tecnica l'effetto di questa norma varia negli anni tra 1,8 e 2,6 miliardi di euro), al netto della mini IRES già prevista in legge Bilancio 2019 – abrogata e sostituita da questa norma – le minori entrate nette sono, negli anni, tra i 220 e i 335 milioni di euro/anno.

Con l'**Articolo 3**, si migliora la deducibilità IRES dell'IMU pagata sui beni dell'impresa. Attualmente è 40%, arriverà al 60% nel 2020 e 2021 (Costo medio annuo: 167 milioni di euro/anno).

Nell'**Articolo 4** sono previste semplificazioni per la richiesta di benefici per i cosiddetti *patent box*. Il contribuente potrà definire l'entità del beneficio direttamente in dichiarazione senza necessità di istanza e successivo confronto con l'amministrazione finanziaria, salvo successive rettifiche.

L'**Articolo 5** tratta del "Rientro dei cervelli", con uno sconto fiscale nei 5 periodi d'imposta successivi.

L'**Articolo 20** (Riduzione Stanziamento Nuova Sabatini 2021-2035) recupera risorse e prevede un aumento del tetto da 2 a 4 milioni per la Nuova Sabatini (contributo in caso di finanziamenti per investimenti) e il pagamento in un'unica soluzione per finanziamenti inferiori a 100.000 euro.

L'**Articolo 21**, invece, prevede il sostegno (modello Nuova Sabatini) anche per imprese – micro, piccole, medie costituite in forma societaria – che incrementano il capitale di rischio ed investono con capitale proprio. Continuiamo a manifestare perplessità sulla continuità di una linea di incentivi fiscali a vantaggio delle imprese in assenza di una più ampia politica industriale e di sviluppo, soprattutto in vista della debole congiuntura economica, della sfavorevole tendenza del commercio internazionale e delle note debolezze strutturali del sistema-paese, in particolare nel Mezzogiorno.

**L'articolo 11** ripropone il bonus aggregazione introdotto dal decreto-legge n. 5 del 2009 disponendo (“al ricorrere di particolari condizioni e limitatamente alle operazioni effettuate fino al 31 dicembre 2022”) il riconoscimento fiscale gratuito del disavanzo da concambio che emerge da fusioni o scissioni. L'obiettivo di favorire la crescita dimensionale delle imprese è senz'altro importante, essendo il c.d. “nanismo industriale” uno dei principali limiti strutturali del nostro sistema produttivo. Ma proprio per questa ragione sarebbe stato auspicabile un intervento capace di sostenere anche le reti d'impresa, i consorzi e le filiere che rappresentano forme di aggregazione già sperimentate con risultati positivi.

**L'articolo 28** definisce un percorso semplificato per chiudere i procedimenti relativi alle agevolazioni concesse per i patti territoriali e i contratti d'area ai sensi della Legge 662/96.

In buona sostanza, le imprese beneficiarie dovranno presentare dichiarazioni sostitutive attestanti l'ultimazione dell'intervento agevolato e le spese sostenute nelle modalità che saranno indicate da un decreto del MISE da emanare entro 60 giorni dall'entrata in vigore del Decreto crescita. In caso di mancata autocertificazione, è prevista la decadenza dai benefici fatto salvo i provvedimenti già adottati con salvezza degli importi erogati. Sono previsti controlli ispettivi a campione del nucleo speciale spesa pubblica della Guardia di Finanza che, in caso di accertamento di irregolarità, determineranno la revoca del contributo erogato e l'irrogazione di una sanzione amministrativa in misura da due a quattro volte l'importo fruito. La valutazione tecnica del Ministero riferisce di circa 1300 interventi non ancora definiti e stima in circa 650 le iniziative interessate da dichiarazioni sostitutive, per un fabbisogno pari a circa 50 mln di euro. Trattandosi di una norma di natura procedurale, in attesa di un decreto ministeriale che ne definisca i termini, il giudizio non può che essere sospeso circa l'efficacia dell'obiettivo che si preannuncia. Considerata la natura degli strumenti in questione, sarebbe opportuno prevedere un serio monitoraggio sullo stato di attuazione degli interventi in tali contesti che coinvolga anche le parti sociali.

**L'articolo 31** interviene sul D.lgv 30/05 per normare i “marchi storici di interesse nazionale”, definendone la fattispecie, istituendo un registro speciale, creando un Fondo di tutela.

Se l'intenzione del legislatore è quella di impedire nuovi “casi Pernigotti”, possiamo sostenere che la misura, visti i processi in particolare di delocalizzazione tutt'ora in atto nel nostro Paese, è del tutto inadeguata in quanto slegata da un reale intervento di politica industriale a sostegno dei settori più esposti alla concorrenza da costi. In caso di chiusura o delocalizzazione fuori dal territorio nazionale, infatti, l'unico obbligo dell'impresa titolare o licenziataria è quello di relazionare al Ministero sulle ragioni della scelta, mentre il Ministero attiva il Fondo per la riconversione del sito.

La norma dell'**Articolo 37** è volta a consentire l'ingresso del ministero dell'economia nel capitale sociale della newco nuova **Alitalia** con la copertura di 200 milioni di euro. Manca ancora un partner privato per completare l'assetto societario. Non è chiaro cosa succederà in termini di esuberi e tagli del costo del lavoro. Necessita avere chiarezza su quale politica industriale si intende seguire per rilanciare la compagnia di bandiera. Una riconversione industriale per riposizionare Alitalia sulle tratte di lungo raggio. Questo comporta significativi investimenti, soprattutto sulla flotta, investimenti che devono essere prolungati nel tempo. Alitalia sconta un forte ritardo nei confronti dei competitor e negli scenari attuali quando vengono lasciate fette di mercato, queste vengono immediatamente coperte dagli altri. Sicuramente una componente pubblica può essere un bene, perché vuol dire che c'è uno Stato che non si disinteressa della compagnia di bandiera. Anche perché parliamo di un'azienda che dal 2008 ha perso 6-7mila posti di lavoro, ed è finito il tempo di

chiedere i sacrifici ai lavoratori. Gli stessi contratti di lavoro, avendo costi sensibilmente più bassi, non sono in linea con le altre compagnie europee. In questi dieci anni c'è stato uno svuotamento delle competenze, soprattutto nel management e nelle alte professionalità come piloti e tecnici di manutenzione, e quindi bisogna colmare anche questo gap.

## **Politiche abitative, ambiente ed economia circolare**

In premessa sottolineiamo la frammentarietà e la non strutturalità delle risorse destinate ad interventi sulle politiche abitative (**Articolo 19** rifinanziamento fondo di garanzia per la prima casa) e sull'efficientamento energetico e la valorizzazione edilizia.

L'**Articolo 7** (Incentivi per la valorizzazione edilizia) dice che fino al 31 dicembre 2021 saranno agevolati con l'applicazione delle imposte di registro, ipotecaria e catastale nella misura fissa di 200 euro ciascuna, i trasferimenti di interi fabbricati a favore di imprese di costruzione o ristrutturazione immobiliare che, entro i successivi dieci anni, provvedano alla loro demolizione e ricostruzione in chiave antisismica e con il conseguimento della classe energetica A o B, anche con variazione della volumetria, e alla loro alienazione. È condivisibile l'obiettivo di agevolare interventi di sostituzione edilizia attraverso la permuta di vecchi edifici e immobili con caratteristiche energetiche e sismiche rinnovate. A tal fine è stato positivamente introdotto, rispetto ai precedenti testi, il vincolo della ricostruzione in chiave antisismica e il livello di prestazione energetica da raggiungere. C'è la previsione di aumenti volumetrici, qualora previsti dagli strumenti urbanistici vigenti, che potrebbero, in parte, concorrere al fabbisogno abitativo dei territori interessati, attraverso una quota da destinare ad edilizia agevolata in affitto.

L'**Articolo 10** regola il Bonus energia e concerne la proroga delle detrazioni fiscali del 55% e 50% per l'efficientamento energetico e ristrutturazione degli edifici va senz'altro accolta con positività. Rimane altamente negativo il fatto che non si data una scadenza temporale molto più lunga dando la possibilità ad una programmazione economica e di intervento strutturata. Negativo resta il vincolo degli adeguamenti annuali legati alle leggi di bilancio.

L'**Articolo 16** (Credito d'imposta per le commissioni riferite a pagamenti elettronici da parte di distributori di carburante). La disposizione è un chiarimento rispetto ai commi 922, 923 e 924 della Legge 205/2017 (Legge di bilancio 2018). I commi 922 e 923 prevedono che, a decorrere dal 1° luglio 2018, le spese per carburante per autotrazione sono deducibili esclusivamente se pagate con mezzi di pagamento elettronici. Il comma 924, prevedendo un incremento di pagamenti con mezzi elettronici di pagamento, ha introdotto, a favore degli esercenti degli impianti di distribuzione di carburante, un credito di imposta del 50% sulle commissioni bancarie addebitate. L'articolo 16 chiarisce che il credito di imposta spetta solo sugli importi delle commissioni bancarie relative a cessioni di carburanti e non anche alle transazioni effettuate per vendite di beni diversi dai carburanti o per servizi erogati. Il chiarimento è condivisibile. Riteniamo invece che debbano essere riviste completamente le norme che prevedono detrazioni per carburanti per autotrasporto. Non si può continuare a dare sostegno al trasporto di merci su strada. Le forme di sostegno devono essere spostate sulla mobilità sostenibile: trasporto su ferro, TPL, carburanti alternativi, mobilità in bicicletta e a piedi, ecc.

L'**Articolo 24** (Sblocca investimenti idrici al Sud) fa riferimento alla soppressione dell'Ente per lo sviluppo dell'irrigazione e la trasformazione fondiaria in Puglia e Lucania (EIPLI), posto in liquidazione con la legge 22/12/2011, detta salva Italia. L'EIPLI si occupa delle sorgenti che

alimentano gran parte della disponibilità idrica di Acquedotto Pugliese e Acquedotto Lucano. Il processo liquidatorio non si è mai concluso e sono in atto da anni contenziosi fra le regioni sul pagamento e la fornitura dell'acqua all'ingrosso. Il soggetto a cui si dovevano attribuire i compiti del soppresso Ente doveva essere individuato in accordo fra le regioni interessate, ma non è stato di fatto costituito. Il titolo " Sblocca investimenti idrici nel sud" è del tutto fuorviante perché il decreto si limita ad un gioco di architettura burocratica, trasformando i compiti del Ministero di riferimento, peraltro non discendenti come affermato dal Salva Italia ma da altro successivo decreto non menzionato, da quelli di vigilanza prima previsti, all'esercizio del diritto del socio di riferimento, immaginando cioè una gestione diretta dell'Ente. Non vi è invece traccia di investimenti, ne nuovi ne da sbloccare, che invece sarebbero effettivamente necessari nel Sud.

L'Articolo 26 è intitolato "Agevolazioni a sostegno di progetti di ricerca e sviluppo per la riconversione dei processi produttivi nell'ambito dell'economia circolare". La CGIL considera positivo l'indirizzo dato dalla Commissione Europea, dal Consiglio e dal Parlamento (Europeo), con comunicazioni e direttive, affinché l'economia sia sempre più circolare e non lineare. La Commissione Europea, il CESE hanno organizzato il confronto e la partecipazione dei soggetti sociali per l'economia circolare in Europa. La CGIL considera l'economia circolare un pilastro fondamentale della Strategia della Sviluppo Sostenibile, in particolare per organizzare un nuovo modello di sviluppo, per creare nuova occupazione, per incrementare la produttività. I Governi del Paese non hanno mai convocato incontri con le OOSS per confrontarsi e informare sul tema; infatti nel novembre 2017 il documento del MATTM e MISE «Verso un modello di economia circolare per l'Italia» non è stato presentato alle OO.SS., mancando così il primo elemento chiave alla partecipazione, cioè il diritto all'informazione. A fine anno 2018 il MISE e il MATTM hanno incaricato l'ENEA di fare da supporto tecnico per avviare i confronti e predisporre «un tavolo di lavoro tecnico con l'obiettivo di individuare adeguati indicatori per misurare e monitorare la circolarità dell'economia e l'uso efficiente delle risorse a livello macro e micro».

Le OO.SS. non sono state invitate al tavolo tecnico, di nuovo una inammissibile sottovalutazione del ruolo che hanno la società e le parti nel processo di elaborazione, sperimentazione e azione del nuovo modello.

L'articolo è positivo e introduce correttamente la questione economia circolare/ricerca. Tuttavia, la CGIL propone le seguenti osservazioni e modifiche:

- Le risorse finanziarie sono insufficienti (140 milioni di euro) per imprimere un'accelerata e recuperare i ritardi, vista l'importanza che può assumere l'economia circolare sia per la crescita dell'occupazione che è per incrementare la produttività.
- L'erogazione degli aiuti e sovvenzioni al progetto di ricerca sono stabilite nei limiti delle intensità massime di aiuto stabilite dagli articoli 4, 25, 26, 27, 29 del regolamento (UE) 651/2014 [non solo art. 4 e 25].
- Possono beneficiare delle sovvenzioni e aiuti i Centri di ricerca, le imprese, le imprese a rete, le Università, i poli di innovazione, le infrastrutture di ricerca. Quindi, si aggiungono i beneficiari sottolineati.
- L'innovazione, oltre che di prodotto e di processo, può essere realizzata anche innovando l'organizzazione del lavoro, realizzando anche una nuova collaborazione tra grandi imprese e PMI.
- Il tavolo di lavoro tecnico dell'ENEA, monitorando l'impatto dell'art. 26 considera fondamentale misurare a) la crescita dell'occupazione totale e tra i ricercatori; b) gli incrementi di progetti, accordi, brevetti legati alla più efficiente gestione delle materie prime.

**L'Articolo 30** (Contributi ai comuni per interventi di efficientamento energetico e sviluppo territoriale sostenibile) prevede per il 2019 un finanziamento ai Comuni di 500 milioni di euro, a valere della disponibilità del Fondo Sviluppo e Coesione, per la realizzazione di progetti di miglioramento dell'efficienza energetica sul patrimonio edilizio pubblico e per progetti di sviluppo territoriale sostenibile. La norma si pone l'obiettivo di ridurre il consumo finale lordo di energia, accelerare la transizione verso gli edifici a energia quasi zero e perseguire lo sviluppo territoriale sostenibile attraverso interventi in ambito sociale, quali l'abbattimento delle barriere architettoniche, la messa in sicurezza del patrimonio pubblico e la mobilità sostenibile. L'assegnazione dei contributi a tutte le amministrazioni comunali, sarà automatica, e proporzionata al numero di abitanti, da un minimo di 60.000 euro ad un massimo di 150.000 euro. I Comuni dovranno iniziare l'esecuzione dei lavori entro il 31 ottobre 2019. I Comuni che non rispetteranno il termine di inizio lavori, decadranno automaticamente dall'assegnazione del contributo. La norma anche se va nella direzione giusta dell'efficientamento energetico è molto limitata per il limite dei fondi previsti e c'è il serio rischio di una polverizzazione degli interventi che non porteranno seri benefici all'efficienza energetica nel territorio. Sarà inoltre da verificare la capacità dei Comuni di procedere, nei tempi previsti, alla progettazione, assegnazione dei lavori e avvio dei lavori, per poter avere l'erogazione dei contributi.

**L'Articolo 46** modifica l'art. 2 comma 6 del decreto legge 1/2015, quello che ha introdotto l'immunità penale per il commissario straordinario dell'Ilva e i suoi delegati. Il Ministro di Maio a Taranto ha attribuito al governo il merito di aver abolito l'immunità penale per i vertici dell'Ilva. In realtà l'immunità penale non è stata abolita. Nel testo originario le prescrizioni del Piano Ambientale vengono assimilate all'adempimento delle migliori regole preventive in materia ambientale, di tutela della salute e dell'incolumità pubblica e di sicurezza del lavoro. Sulla base di tale assunto, le condotte poste in essere in attuazione del Piano venivano sottratte alla responsabilità penale o amministrativa. Il testo, come modificato da questo articolo, specifica che il Piano deve essere attuato nel rispetto dei termini e delle modalità previste dallo stesso e precisa che l'attuazione del Piano Ambientale costituisce adempimento delle migliori regole preventive in materia ambientale, non anche delle migliori regole preventive in materia di tutela della salute e dell'incolumità pubblica e di sicurezza sul lavoro. Pur con queste modifiche l'immunità penale e amministrativa non viene in alcun modo abolita. In ultimo l'articolo limita, al 30 giugno 2019, l'applicabilità della disciplina di cui al periodo precedente per quanto attiene all'affittuario o acquirente e ai soggetti funzionalmente da questi delegati. Riteniamo, come abbiamo sempre sostenuto, che l'immunità penale e amministrativa dei vertici aziendali dell'Ilva debba essere semplicemente abrogata. Non ci riteniamo pertanto affatto soddisfatti da questa riscrittura.

### ***Amianto e Bonifiche***

Non c'è nulla sulle aree di alto inquinamento, nei SIN, non c'è nulla per l'incentivazione, alle ristrutturazioni, sia degli edifici pubblici che privati, il nostro paese è ancora consistente la presenza di amianto, nel decreto non si fa nessun accenno alle possibili, opportunità occupazionali che possono nascere dalle bonifiche, e alla possibile rinascita delle ex aree industriali se bonificate. La costruzione di appositi siti di stoccaggio di amianto, se governati e incentivati dal pubblico possono diventare dei veri e propri bacini di occupazione.

## Sisma

L'Articolo 8 (Sisma bonus) prevede l'estensione alle zone 2 e 3 di rischio sismico la detrazione, oggi prevista solo per gli edifici in zona 1, del 75% in caso di miglioramento di una classe della classificazione energetica e dell'85% in caso di passaggio di due classi, nonché la cedibilità per gli incapienti. La norma è condivisibile, in una situazione che finora ha mostrato una scarsa sensibilità dei proprietari di immobili rispetto al tema della mitigazione del rischio, con un "progetto" sicuramente necessario, ma non compiutamente regolato e pianificato. Auspichiamo che il provvedimento non venga vincolato ogni anno alle disponibilità residue della legge di bilancio.

L'Articolo 10 (Modifiche alla disciplina degli incentivi per gli interventi di efficienza energetica e rischio sismico) introduce, in alternativa allo strumento della detrazione fiscale per chi realizza interventi di efficientamento energetico e di prevenzione del rischio sismico, la possibilità di ricevere un contributo, anticipato dal fornitore che ha effettuato l'intervento, sotto forma di sconto sul corrispettivo spettante. Il fornitore potrà poi recuperare il contributo sotto forma di credito d'imposta, di pari ammontare, da utilizzare in compensazione, in cinque quote annuali di pari importo. Riteniamo che la nuova norma, della quale bisognerà valutare la misurazione sul campo, possa costituire un avanzamento positivo per promuovere gli interventi di efficienza energetica e rischio sismico. Rimane comunque negativo il fatto che non si sia intervenuti prevedendo una strutturalità delle detrazioni o, quantomeno, una scadenza temporale molto più lunga, dando la possibilità a una programmazione economica.

## Mezzogiorno

L'Articolo 34 regola gli investimenti nelle ZES. Un ulteriore strumento di incentivazione finalizzato a agli investimenti, denominato "*Piano Grandi investimenti nelle ZES*": uno strumento finanziario per investimenti diretti in capitale di rischio o in forma di debito, nelle aziende che decidono di operare all'interno delle ZES; il soggetto (pubblico) gestore della misura sarà individuato con decreto successivo del PdCM assieme ad altre specifiche sulla misura. Alla misura sono destinati complessivamente 300 milioni di euro del Fondo Sviluppo e Coesione spalmati in un triennio. Un altro strumento finanziario per stimolare gli investimenti privati all'interno delle ZES, affianco al Credito d'imposta investimenti.

L'Articolo 44 (programmazione Fondo Sviluppo e Coesione) si rivela un tentativo di semplificare e ricondurre ad uno strumento unico la complessa programmazione delle risorse FSC a disposizione di Amministrazioni centrali (Ministeri), Regioni e Città Metropolitane, risalenti anche a cicli precedenti, 2000-2006 e 2007-2013. Per ogni amministrazione i diversi strumenti di programmazione (Accordi di programma quadro, patti territoriali, programmi FSC regionali..) saranno racchiusi in un unico Piano di Sviluppo e Coesione da proporre in votazione al CIPE; il Piano dovrà essere articolato in aree tematica coerenti con gli OT della programmazione europea.

Gli organismi di governance connessi (ad esempio i comitati di monitoraggio dei Patti territoriali) allo stesso modo devono essere accorpati in un unico Comitato di Sorveglianza per ogni Amministrazione. A tali Comitati prendono parte rappresentanti dell'agenzia e del Dipartimento per la Coesione, del CIPE e dei Ministeri competenti per materia, oltre alle parti economiche e sociali ma solo per quanto concerne le attività di verifica e valutazione dei risultati, mentre sono

escluse dai processi decisionali legati alla programmazione vera e propria.

Nei Piani di Sviluppo e Coesione possono rientrare solo interventi in fase di progettazione esecutiva o in via di aggiudicazione e quelli che abbiano ricevuto parere favorevole dal Dipartimento e dall'Agenzia per la Coesione in ragione dello stato di avanzamento, della coerenza con gli obiettivi specifici di sviluppo territoriale e con la nuova programmazione europea e, in ogni caso, solo se possono generare obbligazioni giuridicamente rilevanti entro la fine del 2021.

Le risorse che dopo tale procedura non rientrino nei Piani di sviluppo e coesione saranno riprogrammate dal CIPE e destinate a finanziare:

- altri Piani di sviluppo e coesione incipienti
- contratti Istituzionali di Sviluppo per realizzare piani di infrastrutturazione leggera, manutenzione straordinaria, contrasto al dissesto idrogeologico e messa in sicurezza dell'edilizia pubblica
- progettazione degli interventi infrastrutturali

Queste nuove assegnazioni mantengono il vincolo generale di destinazione territoriale (80% mezzogiorno, 20% centro-nord), tranne quelle destinate alla progettazione delle infrastrutture, che ne sono espressamente escluse. Le assegnazioni decadono qualora non producano obbligazioni giuridicamente rilevanti entro 3 anni dalla delibera CIPE di assegnazione e non possono poi essere riassegnate alla stessa amministrazione.

Il tentativo di mettere ordine nella programmazione dell'FSC è positivo, soprattutto vista la sovrapposizione di strumenti accumulati negli anni con filoni di intervento in capo alle amministrazioni che risalgono alla programmazione FSC 2000/2006, e che non hanno ancora prodotto nulla di operativo. Positivo aver previsto la partecipazione delle parti sociali alla governance semplificata degli strumenti, ma è limitata ad una funzione meramente informativa sugli esiti: il coinvolgimento dovrebbe in qualche misura riguardare anche la fase di programmazione.

Desti preoccupazione l'ipotesi della riprogrammazione delle risorse riferite ai progetti che non passino il vaglio dell'Agenzia e del Dipartimento per la Coesione. Di per sé è corretto e probabilmente necessario operare una riprogrammazione di linee di finanziamento rimaste bloccate da tempo, tuttavia si rischia o di trasferire nell'immediato le risorse alle amministrazioni più proattive in termini di progettazione ed esecuzione oppure una programmazione affrettata da parte delle amministrazioni più in ritardo, per scongiurare il disimpegno dei fondi. È difficile tuttavia ipotizzare quanta parte delle risorse complessive verranno disimpegnate, dipendendo questo molto dalla valutazione del Dipartimento e dell'Agenzia per la Coesione. Le amministrazioni dovrebbero poi potersi avvalere di un ulteriore sostegno tecnico per la riprogettazione. La norma specifica che nella riprogrammazione delle risorse eventualmente disimpegnate quelle che saranno destinate alla progettazione di infrastrutture non rientreranno nel vincolo di destinazione territoriale 80/20 tra mezzogiorno e centro-nord, si dovrà scongiurare che questo non determini un improprio travaso di risorse verso le amministrazioni del Centro nord. Per i vari passaggi di garanzia inseriti, complessivamente questa norma non appare una operazione pensata per "fare cassa" disimpegnando risorse FSC, ma sarà bene monitorare il processo.

Ancora più grave è l'utilizzo di 880 milioni del FSC su ambiti che sarebbero dovuti essere finanziati con risorse ordinarie, confermando quindi quanto già accaduto in passato sulle risorse della coesione nazionale e determinando il mancato rispetto della finalizzazione di tali somme per 80% al Mezzogiorno.

## **Appalti e infrastrutture**

Con l'**Articolo 47** (Alte professionalità esclusivamente tecniche per opere pubbliche, gare e contratti) è prevista l'assunzione, a tempo indeterminato, a partire dal 1° dicembre 2019, di cento unità di personale di alta specializzazione ed elevata professionalità, da individuare tra ingegneri, architetti e geologi e, nella misura del venti per cento, di personale amministrativo, da inquadrare nel livello iniziale dell'Area III del comparto delle funzioni centrali, con contestuale incremento della dotazione organica del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. Tale personale sarà assegnato ai Provveditorati interregionali alle opere pubbliche, quali stazioni uniche appaltanti, con compiti in materia di programmazione, progettazione realizzazione delle opere pubbliche. Si prevede l'assunzione di 80 unità di elevata professionalità tecnica, nei settori dell'ingegneria (stradale, strutturale, edile e idraulica) e dell'architettura e della geologia, oltre a 20 giuristi, esperti di gare e contratti pubblici, per accelerare l'affidamento di gare e sbloccare risorse e cantieri. Il personale da selezionare dovrà possedere "alta specializzazione" ossia laurea specialistica e "elevata professionalità" ossia esperienza certificata nel settore di riferimento, per almeno un anno. Per i tecnici, è richiesta l'iscrizione all'albo professionale di riferimento. Per gli amministrativi, sarà possibile prevedere il possesso dell'abilitazione forense. Con decreto interministeriale MIT e Funzione pubblica da adottarsi entro 30 giorni dalla pubblicazione del presente decreto saranno definiti gli specifici requisiti da possedere, i livelli di ingresso, e modalità rapide di selezione improntate ai criteri suddetti. In particolare, si prevede di svolgere procedure di assunzione in deroga alla disciplina della mobilità, ma non anche alla procedura del concorso unico.

Consideriamo utile prevedere la possibilità di nuove assunzioni di personale tecnico e giuridico da assegnare ai provveditorati interregionali alle opere pubbliche, in ragione anche del loro ruolo di stazione unica appaltante. Riteniamo che rafforzare e qualificare la P.A., per quanto concerne i compiti delle SUA, dotandola di personale adeguato sia l'aspetto strategico per il funzionamento e l'applicazione corretta e trasparente del Codice degli appalti pubblici. Occorre sottolineare però due aspetti negativi: il primo è relativo al fatto che detto personale non è aggiuntivo, ma essenzialmente sostitutivo di quello che per effetto della legge pensionistica sarà collocato a riposo. Agli effetti pratici, pertanto, non possiamo parlare di potenziamento e rafforzamento dei Provveditorati per come invece ce ne sarebbe bisogno; il secondo aspetto, è che la norma interessa una parte limitata della P.A., quando invece sarebbe necessaria e opportuna un'organica programmazione ed effettivo rafforzamento dell'insieme della P.A. relativamente alla dotazione organica e ai profili necessari alle esigenze delle Stazioni Uniche Appaltanti per espletare al meglio il loro compito di programmazione, progettazione e realizzazione delle opere pubbliche.

Con l'**Articolo 48** (Disposizioni urgenti in materia di infrastrutture) si prevede che, nelle more dell'istituzione presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti di un'apposita struttura incaricata della programmazione, è istituita, a decorrere dal 1° settembre 2019, la società per azioni denominata «Funzione Infrastrutture Italia – F.In.Italia s.p.a.», con capitale sociale pari a euro 10.000.000,00 interamente detenuto dal Ministero dell'economia e delle finanze, su cui il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti esercita il controllo. La società ha per oggetto il supporto tecnico-amministrativo alle direzioni generali in materia di programmi d'intervento, di procedure ad evidenza pubblica, di procedure amministrativo-contabili e di cantierizzazione delle opere pubbliche, nonché la gestione delle correlate risorse per la realizzazione di infrastrutture e

opere pubbliche di competenza del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. La società gestisce le risorse quale funzionario delegato di contabilità ordinaria ai sensi dell'articolo 44-ter, comma 8, della legge 31 dicembre 2009, n. 196. La società può avvalersi di personale in comando o distacco dalle pubbliche amministrazioni, anche ad ordinamento autonomo, e può stipulare contratti di lavoro a tempo determinato, nel rispetto della disciplina applicabile, con esperti di elevata professionalità nelle materie oggetto d'intervento della società, scelti sulla base di procedura comparativa previa pubblicazione dell'avviso di selezione sul sito *internet* della Società per almeno 10 giorni naturali e consecutivi. La società si scioglie di diritto al 31 dicembre 2022; la procedura di liquidazione termina entro il mese di aprile 2023. Le direzioni generali del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti sono autorizzate ad avvalersi direttamente di F.In.Italia s.p.a. Con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, sono adottati lo Statuto e il regolamento interno della società e sono nominati i componenti del Consiglio di Amministrazione e del Collegio sindacale. Il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti designa il Consiglio di Amministrazione. Oscura, poi, è l'utilità della costituzione presso il Ministero dell'Infrastrutture e dei trasporti, a far data 1 settembre 2019 della società per azioni "Funzione Infrastrutture Itali – F.In.Italia spa" e della quale se ne prevede lo scioglimento entro il mese di aprile 2023, con un esborso tra l'altro di 10 milioni di euro. Se si ravvisa la necessità di istituire presso il Ministero delle infrastrutture e dei Trasporti una apposita struttura incaricata della programmazione, lo stesso Ministero d'intesa con il Ministero dell'Economia, si proceda nella sua realizzazione con il massimo della trasparenza ed efficacia indicandone la missione e l'organico ed avvalendosi di personale altamente qualificato proveniente dalle stesse pubbliche amministrazioni, senza creare artificiosamente nuove strutture e nuovi Consigli di Amministrazione che assumono un significato di natura clientelare e di sperpero delle risorse pubbliche.

## **Assunzioni nella P.A.**

L'Articolo 33 riguarda le "misure di sostegno allo sviluppo dell'attività dei liberi professionisti e per l'assunzione di personale nelle regioni a statuto ordinario e nei comuni". Il rapporto tra spesa corrente e spesa del personale, per esempio, per molti Enti, soprattutto per i casi più virtuosi, può rappresentare una straordinaria occasione sia in termini di risposta a determinate carenze su servizi fondamentali, sia per costruire quella necessaria programmazione di politiche assunzionali che riescano a guardare non semplicemente all'oggi ma al futuro degli Enti. Però è vero anche che il parametro finanziario consegna un quadro eterogeneo che non risponde ai classici principi territoriali o di dimensione, ma è legato alla storia amministrativa degli Enti. Per queste ragioni è necessario, innanzitutto, definire parametri legati alla dimensione dell'Ente che tengano in prima battuta conto sia dell'emorragia di lavoro che c'è stata in questi anni, ma anche degli enormi sacrifici in termini di riduzione dei trasferimenti. L'efficacia del parametro la si può misurare attraverso un costante monitoraggio che faccia emergere eventuali limiti e che consenta di effettuare anche rapide correzioni (ogni anno il sistema delle conferenze potrebbe monitorare ed eventualmente modificare i parametri). Nella storia dei vincoli alle spese del personale purtroppo siamo stati abituati al mantenimento di parametri anche per diversi anni a cui si sono sovrapposti ulteriori limiti nel corso degli anni successivi.

Serve programmare un piano straordinario di assunzioni per tutte le amministrazioni pubbliche. Un

nuovo modello, per queste ragioni, deve essere in grado di andare oltre, laddove serve, il turn over al 100% attuabile invece dal modello appena approvato, e per far questo deve, a nostro avviso, tenere in considerazione alcuni fattori. Innanzitutto, la salvaguardia dell'erogazione diretta di servizi alla persona come quelli educativi e sociali: occorre trovare delle soluzioni che, nell'ambito di un nuovo modello, garantiscano almeno la sostituzione contestuale di tutti i profili infungibili ( educatori, assistenti sociali, pedagogisti, amministrativi con funzioni di supporto), anche immaginando un sistema premiante. Questo ragionamento vale soprattutto per quei piccoli Enti che non possono essere costretti a rinunciare a figure fondamentali per il funzionamento della macchina amministrativa. Inoltre, è fondamentale evitare di discriminare quelle realtà che negli anni hanno garantito la gestione diretta dei servizi piuttosto che le esternalizzazioni: questi Enti, per questa ragione, hanno una spesa del personale più elevata, ma non per tale ragione sono meno efficienti. L'individuazione del parametro di riferimento non può non tenere in considerazione questo elemento.

La garanzia di un confronto sempre preventivo con le Organizzazioni sindacali sulle politiche occupazionali, a nostro avviso, rappresenta uno strumento di garanzia in più per rispondere meglio alle esigenze degli Enti. L'occasione di un cambiamento del modello del sistema delle assunzioni deve necessariamente rappresentare l'occasione per garantire una maggiore stabilità occupazionale del personale e per modificare i vincoli che insistono sul salario accessorio. Quanto contenuto nel testo apre ad incrementi rispetto all'attuale tetto di spesa, ma ripropone gli stessi meccanismi di riduzione recentemente abrogati: riteniamo che sia sbagliata una riduzione del salario accessorio rispetto in relazione alla riduzione degli organici perché riaprirebbe una stagione di limitazione delle dinamiche negoziali di secondo livello dopo averne ottenuto lo sblocco col recente rinnovo contrattuale. Auspichiamo, piuttosto, che il legislatore utilizzi questa occasione per rimuovere finalmente tutti i vincoli al salario accessorio, non solo per il personale di Comuni e Regioni, ma per tutto il pubblico impiego.

Allo stesso modo, si ritiene opportuno sfruttare l'occasione della modifica delle procedure assunzionali per concludere il processo di stabilizzazione del personale precario: in tal senso serve ampliare i requisiti temporali previsti dal dlgs 75/2017 facendo rientrare alcune categorie rimaste escluse, come per esempio il personale precario impegnato nella ricostruzione nei comuni a seguito degli eventi sismici. Inoltre, è opportuno modificare le recenti norme intervenute sulle graduatorie vigenti per il personale educativo e scolastico dei comuni che rischiano di compromettere l'apertura del prossimo anno scolastico.

Infine, riteniamo utile sottolineare come sia opportuno evitare l'esclusione di alcuni Enti dalla modifica del modello di assunzione. Limitare a Comuni e Regioni la modifica dei parametri rischia di mettere ancora più in difficoltà Province, Città Metropolitane e Camere di Commercio, tutti Enti che negli ultimi anni hanno subito pesantissimi tagli e che, in alcuni casi più di altri, avrebbero bisogno di soluzioni diverse sul versante delle politiche occupazionali.

## **Ammortizzatori sociali**

L'Articolo 40 determina le "Misure di sostegno al reddito per chiusura della strada SS 3-bis Tiberina E45" sulla scorta di quanto già approvato in occasione degli interventi di sostegno a

seguito del crollo Morandi di Genova. Viene infatti concessa un'indennità pari al trattamento massimo di integrazione salariale, con la relativa contribuzione figurativa, a decorrere dal 16 gennaio 2019, per un massimo di sei mesi, in favore dei lavoratori del settore privato, compreso quello agricolo, impossibilitati a prestare l'attività lavorativa, in tutto o in parte, a seguito della chiusura della strada SS 3bis per via del il sequestro del viadotto Puleto, dipendenti da aziende, o da soggetti diversi dalle imprese, coinvolti e che hanno subito un impatto economico negativo e per i quali non trovano applicazione le vigenti disposizioni in materia di ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro o che li abbiano esauriti.

Per l'indennità pari al trattamento massimo di integrazione salariale è prevista la modalità di pagamento diretto della prestazione da parte dell'INPS. Allo stesso modo in favore dei titolari di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, di agenzia e di rappresentanza commerciale, dei lavoratori autonomi, compreso i titolari di attività di impresa e professionali, iscritti a qualsiasi forma obbligatoria di previdenza e assistenza, che abbiano dovuto sospendere l'attività, è riconosciuta un'indennità una tantum pari a 15.000 euro. Alle regioni Emilia Romagna, Toscana e Umbria, sono affidati complessivamente di 10 milioni di euro per l'anno 2019. La ripartizione del limite di spesa complessivo verrà disciplinata con un successivo decreto interministeriale MLePS e MEF da emanarsi entro il 30 maggio.

**L'articolo 41** delibera le risorse per gli ammortizzatori in deroga delle aree di crisi complessa del Veneto e della Campania. Resta irrisolto il grande problema relativo all'adozione di misure di sostegno al reddito per i lavoratori di tutte le aree di crisi complessa in termini strutturali, in quanto i gravissimi ritardi nella promozione di politiche di riconversione industriale, richiedono tempi che non corrispondono alla durata dell'attuale normativa. In tale contesto è quindi altrettanto necessario riconsiderare le procedure complessive farraginose che sono alla base della norma sulle aree di crisi complessa che si stanno rivelando un fattore di criticità rilevante ai fini della loro rinascita economica.