

**CGIL**



*Audizione*

Disegno di legge “Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022” ([S. 1586](#))

## **Legge di Bilancio 2020**

*presso*

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

### **PREMESSA**

La Legge di Bilancio 2020 si colloca in un quadro molto preoccupante per il nostro Paese, sia sul versante economico che sociale. Gli indicatori principali indicano un Paese fermo, con profonde disuguaglianze sociali e territoriali, una vera e propria crisi industriale, alla luce delle tante vertenze e crisi aziendali aperte, con un tasso di disoccupazione, particolarmente giovanile e femminile, molto alto rispetto ai principali paesi europei e una condizione di lavoro povero o impoverito che investe una buona fetta dei lavoratori e delle lavoratrici. Tutto ciò in un contesto europeo e internazionale debole e in peggioramento. Questo quadro è per quanto ci riguarda il portato sia della crisi decennale che di politiche economiche italiane ed europee che non hanno affrontato strutturalmente i nodi deboli del Paese e in certi casi hanno contribuito ad aggravarli, a partire dai profondi divari sociali e territoriali che si sono aperti in questi anni.

Queste sono le ragioni che hanno sempre portato la CGIL ad affermare come necessaria una inversione di tendenza delle politiche economiche a partire da misure espansive finalizzate allo sviluppo e alla crescita sociale ed economica del Paese. Il quadro che abbiamo appena descritto è inoltre aggravato, per la presente Legge di Bilancio, dalla necessità di neutralizzare le clausole di salvaguardia, pena l'aumento dell'Imposta sul valore aggiunto con effetti che abbiamo valutato regressivi sul versante dei consumi e quindi delle condizioni materiali dei cittadini.

In occasione della Legge di Bilancio 2019, CGIL CISL e UIL avevano indicato nella loro [Piattaforma](#) i fondamentali pilastri sui quali costruire un'inversione di tendenza: abbassamento dell'imposizione tributaria su lavoratori e pensionati, investimenti pubblici, anche come leva per gli investimenti privati, finalizzati alla sostenibilità ambientale sociale e all'infrastrutturazione materiale del Paese, risposta ai divari e alle disuguaglianze territoriale e sociali e rafforzamento delle reti pubbliche di cittadinanza. Queste priorità sono ancora valide e sono state poste con forza nell'interlocuzione che è stata messa in campo preventivamente dal Governo – molto importante sul piano del metodo – esplicitando in quella sede che alcuni temi contenuti nella legge di bilancio si devono inquadrare all'interno di un programma pluriennale di misure (es. Fisco, Investimenti, ecc.) che dovranno trovare nel prossimo Documento di Economia e finanza adeguata definizione.

Troviamo, dunque, nel Disegno di legge di Bilancio, misure che indicano una direzione giusta, ma allo stesso tempo rileviamo una limitatezza delle risorse che ne impedisce una loro maggiore efficacia. In modo particolare, sul versante fiscale ci sono segnali di cambiamento che

condividiamo a partire dall'intervento sull'imposizione tributaria sui lavoratori che per quanto ci riguarda è un primo significativo passo che deve essere implementato nel 2021 e trovare all'interno di una complessiva riforma maggiore equità fiscale e progressività su lavoratori e sui pensionati. È importante il segnale sul contrasto all'evasione (tracciabilità, incrocio banche-dati, soglia del contante) dopo una lunga stagione in cui condoni o misure assimilabili hanno consentito una zavorra di evasione che ammonta a 109 miliardi di euro annui, risorse indispensabili per invertire il trend, così come riteniamo importante aver introdotto misure che vanno dal punto di vista fiscale a colpire lo sfruttamento nelle catene degli appalti e le cooperative spurie.

Sul lato delle politiche di investimento riteniamo le risorse ancora non sufficienti, oltre a essere collocate per la stragrande maggioranza nei prossimi anni. Pur avendo apprezzato l'indicazione delle priorità – “Piano verde”, Sud – e il rifinanziamento di alcune misure come credito di imposta, le misure sulla digitalizzazione e aver evitato tagli sul welfare (sanità e istruzione in primis), crediamo che siamo lontani da imprimere una svolta, a partire da una inversione di tendenza sul versante dell'infrastrutturazione materiale e sociale, della messa in sicurezza del territorio, di una nuova politica industriale che consenta al Paese di affrontare le sfide della transizione digitale e ambientale. Infine, riteniamo mancanti o insufficienti alcune misure che guardano alla condizione di chi rappresentiamo: le risorse sui contratti pubblici pur se incrementate non consentono di dare attuazione a tutti gli istituti contrattuali, così come riscontriamo la mancanza di un piano straordinario di assunzioni pubbliche e per quanto riguarda i pensionati, pur avendo riaperto la possibilità della rivalutazione bloccata nella precedente Legge di Bilancio, non ci sono misure significative che guardino alla loro condizione, a partire da un intervento fiscale analogo a quello sul lavoro e da una legge quadro sulla non autosufficienza che chiediamo venga inserita quale collegato al presente Disegno di legge.

## CONTESTO ECONOMICO E QUADRO PROGRAMMATICO

Già dalla Nota di Aggiornamento del [Documento di economia e finanza](#) (NADEF) deliberata il 30 settembre 2019 – primo atto di politica economica del Governo Conte II – si assume la consapevolezza che «la bassa crescita dell'economia italiana è il portato di problemi strutturali oramai di lunga data, così come di fattori più recenti», che nell'ultimo periodo hanno determinato un ulteriore rallentamento delle attività economiche e un conseguente ridimensionamento delle stime tendenziali di crescita del PIL per l'anno in corso (-0,1 per cento) e per il 2020 (-0,3 per cento) da parte del MEF, dovute soprattutto al progressivo peggioramento del contesto globale e, in particolare, del commercio internazionale (mediamente -2,0 per cento nel 2019 e nel 2020 e mediamente -0,5 per cento nel biennio 2021-2022). A conferma dello scenario economico concorrono i dati [ISTAT](#) sulla congiuntura economica, il Rapporto [Svimez](#) sull'economia e la società del Mezzogiorno e l'economia delle Regioni italiane della [Banca d'Italia](#).

In estrema sintesi, il nostro Paese resta molto lontano dai già modesti livelli pre-crisi di PIL e PIL pro-capite, degli investimenti fissi e dei consumi delle famiglie, dei salari e delle ore lavorate. Persistono e, anzi, si accentuano le disuguaglianze nella distribuzione del reddito e della ricchezza, i divari territoriali e le debolezze del sistema produttivo.

**La CGIL ritiene corretto il cambio di direzione della politica economica del nuovo Governo**, che per rilanciare crescita congiunturale e potenziale – e, per questa via, assicurare allo stesso tempo l'equilibrio dei conti pubblici – intende aumentare gli investimenti pubblici e privati, «con particolare enfasi su quelli volti a favorire l'innovazione, la sostenibilità ambientale e a potenziare le infrastrutture materiali, immateriali e sociali, a partire dagli asili nido»; ridurre il carico fiscale sul lavoro e contrastare l'evasione fiscale e contributiva; ridurre la disoccupazione, a partire da quella giovanile e femminile, e le disuguaglianze sociali, territoriali e di genere, anche attraverso un miglioramento della qualità dei servizi pubblici.

Dal quadro macroeconomico programmatico presentato nella NADEF e nel Documento Programmatico di Bilancio (DPB) consegnato alle istituzioni europee, infatti, si evince un importante contributo della domanda nazionale nel 2020 e nel 2021, che porterebbe a conseguire una crescita del PIL reale del 0,6 per cento nel 2020 e dell'1,0 per cento nel 2021 (+0,2 punti percentuali l'anno rispetto al quadro tendenziale), confermando l'1,0 per cento nel 2022.

**Le previsioni appaiono realistiche, nondimeno modeste.** Sebbene si preveda un aumento dei salari reali (lordi e netti) nel prossimo triennio – elemento di assoluta novità rispetto a tutti gli ultimi governi precedenti, che scommettevano sulla svalutazione competitiva – il Governo si pone l'obiettivo di un tasso di disoccupazione al 9,1% nel 2022 contro il 5,7% del 2007 (minimo pre-crisi).

La revisione delle stime sulle nuove tendenze delle finanze pubbliche attese a legislazione vigente conferma un miglioramento dei valori attesi del saldo per l'anno in corso e per gli esercizi 2020-2022 dovuto agli interventi del cosiddetto Decreto "salva conti" e ai Disegni di legge su Rendiconto e Assestamento di Bilancio varati lo scorso luglio per non incorrere nella procedura di infrazione (si veda la [Nota CGIL](#) "Dalla deviazione senza precedenti alla correzione più grande degli ultimi anni"). Il Governo, anche attraverso il confronto con la Commissione europea, intende ripercorrere obiettivi simili al DEF 2019 cercando margini di manovra proprio nello scostamento dai valori tendenziali: il quadro programmatico fissa al -2,2 per cento del PIL il deficit per il 2020, in linea con il 2019 e anche con lo scorso anno, contro l'1,4 per cento tendenziale (che incorpora anche gli aumenti IVA e accise stabiliti dalle famigerate clausole di salvaguardia); al -1,8 per cento contro il -

1,1 nel 2021; il -1,4 per cento il -0,9 del 2022 per un totale di 2 punti percentuali di espansione nel triennio considerato. L'elemento di novità condivisibile – e condiviso anche dalle istituzioni europee – è rappresentato dalla scelta di non restringere i margini di indebitamento netto della P.A. per non limitare l'azione di sostegno all'economia, posticipando oltre il triennio di riferimento – e di fatto abbandonando – il cosiddetto pareggio di bilancio previsto dal Fiscal Compact.

Nel complesso, la manovra conta poco più di 32 miliardi di euro di impieghi nel 2020 (33,8 nel 2021 e 28,6 nel 2022), tra maggiori spese e minori entrate attraverso il Disegno di legge di Bilancio, a cui corrispondono maggiori entrate e minori spese per circa 16 miliardi di euro (21 nel 2021 e 18 nel 2022), a cui si aggiungono 16 miliardi di deficit (13 nel 2021 e 10 nel 2022).

Ai fini del calcolo dell'indebitamento della P.A., la variazione netta delle entrate conta una riduzione di circa 20,9 miliardi di euro nel 2020, 8,7 miliardi nel 2021 e 3,4 miliardi nel 2022. Sul versante della spesa pubblica si prevede una riduzione – non lineare – pari a circa 4,7 miliardi di euro nel 2020 e un incremento di 4,0 miliardi nel 2021 e di 7,0 miliardi nel 2022. Gli Articoli da 71 a 74 del Ddl Bilancio prevedono una riduzione e una rimodulazione della spesa, definendo i parametri per le spese da centralizzare e i criteri per i costi degli acquisti della P.A., contenendo anche alcuni contributi ad enti pubblici ed internazionali.

## **MISURE TRIBUTARIE E CONTRASTO ALL'EVASIONE FISCALE**

### **DISATTIVAZIONE DELLE CLAUSOLE DI SALVAGUARDIA**

La parte più pesante della manovra (Articolo 2 - Disattivazione aumenti IVA) è impiegata per **evitare gli incrementi dell'IVA e delle accise per oltre 23 miliardi nel 2020**, ed impegnandone 11 nel 2021 e 3,6 nel 2022. La CGIL è stata in questi anni contraria all'incremento dell'IVA. Sottolineiamo che ogni esecutivo che ha utilizzato questo metodo per finanziare le proprie politiche, spesso solo finalizzate a misure di corto respiro, ha scientificamente voluto rinviare ad altri i nodi che non ha voluto affrontare, specie quando le risorse impiegate era prevedibile non portassero ad incrementi significativi del PIL, via maestra per azzerare virtuosamente le clausole. Crediamo sia necessaria una discussione in sede europea in merito all'IVA e alla stessa valutazione delle clausole di salvaguardia e dei margini di bilancio utili a ridimensionarle, nonché ai parametri utilizzati per quantificarli, visto che ormai è riconosciuto dalla letteratura economica come dalle istituzioni europee che l'austerità nell'ultimo decennio è riuscita solo a peggiorare la crisi e ad impedire il rilancio di molti paesi della UE, specie quelli periferici.

La sterilizzazione delle clausole IVA è soprattutto un provvedimento a vantaggio delle imprese. Se poi incrociamo le poste utilizzate in questi anni per questa partita con gli oltre 100 miliardi di incentivi destinati alle imprese (tra decontribuzione, diminuzione delle aliquote IRES, deducibilità sull'Irap ed altri incentivi di diverso tipo), che non hanno creato né occupazione stabile né hanno reso il nostro sistema produttivo più competitivo lungo la cosiddetta "via alta", crediamo che questa idea ne esca rafforzata. Alla luce di questa consapevolezza, allora, la CGIL crede che la levata di scudi di alcuni soggetti sociali e forze politiche contro i provvedimenti sulla tracciabilità ed anti evasione (ricordiamo che l'IVA è l'imposta più evasa, oltre che "madre" di gran parte dell'evasione degli altri tributi) andrebbe ridimensionata. Ferma restando la necessità di rivedere globalmente l'imposta sul valore aggiunto, far pagare più IVA agli evasori anziché a tutti i contribuenti (sia lato consumatori che lato imprese e professionisti che operano con correttezza) è un principio sacrosanto.

## LOTTA ALL'EVASIONE FISCALE

**La direzione intrapresa dal Governo sulla lotta all'evasione fiscale ci sembra quella giusta.** Le norme previste nel cosiddetto Decreto fiscale (si veda anche l'[Audizione CGIL](#)), soprattutto in merito all'utilizzo delle fatture elettroniche ed i corrispettivi, e quanto previsto dall'Articolo 86 vanno nella giusta direzione: rendere più difficile agli evasori comunicare una situazione reddituale non corrispondente a quella effettiva. L'Articolo stabilisce che l'Agenzia delle entrate, comma 1, e la Guardia di finanza, comma 3, per le attività di analisi del rischio di evasione effettuate utilizzando le informazioni contenute nell'archivio dei rapporti finanziari tenuto presso l'anagrafe tributaria, si possano avvalere delle tecnologie, delle elaborazioni e delle interconnessioni con le altre banche dati di cui dispongono, allo scopo di individuare criteri di rischio utili per far emergere posizioni da sottoporre a controllo e incentivare l'adempimento spontaneo, nel rispetto di specifiche condizioni poste a protezione dei dati personali dei cittadini. Il comma 2 include, fra le ipotesi in cui viene limitato l'esercizio di specifici diritti in tema di protezione dei dati personali, l'effettivo e concreto pregiudizio alle attività di prevenzione e contrasto all'evasione fiscale.

Molto semplicemente crediamo che se si incentivano i pagamenti tracciati e si obbligano tutti gli operatori ad accettarne, se l'Agenzia delle Entrate può identificare quasi in tempo reale i mismatch delle fatture tra cliente e fornitore nelle catene di distribuzione e trasformazione, se verifica la congruità dei mark up dei corrispettivi trasmessi ed infine incrocia i dati su reddito e patrimonio del contribuente presenti nei suoi archivi, l'Agenzia stessa avrà la possibilità di inviare una comunicazione al contribuente nei tempi giusti perché possa ravvedersi. E non è importante che questa comunicazione sia un warning, un "cambiaverso" o un avviso bonario; è invece importante che ogni contribuente sappia che l'Agenzia può intervenire in tempi brevi per aiutare il contribuente ad essere più attento. Una volta che la consapevolezza di questa presenza e di questo tutoraggio del Fisco sarà diffusa, siamo certi che saranno i contribuenti stessi a non mettere in condizione l'Agenzia di dover intervenire.

È chiaro che i provvedimenti in Legge di Bilancio e nel DL 124/19 compongono solo una parte, per quanto importantissima, di questa strategia, su cui tuttavia **invitiamo il Parlamento a non indietreggiare** ed eventualmente introdurre migliorie, limature, semplificazioni, purché l'impianto resti intatto. In particolare, sull'Articolo 86, provvedimento sull'incrocio automatico delle banche dati che chiediamo da anni, pensiamo che i rilievi sui profili di attenzione alla privacy e al recente regolamento GDPR proposti anche pubblicamente da professori ed esperti vadano presi in considerazione per permettere alla legge di essere operativa il più presto possibile.

L'Articolo 31 prevede sistemi premiali per il cashless: si rimanda ad istruzioni per definire le modalità di cashback da erogarsi nel 2021. Sono stanziati a questo fine 3 miliardi.

L'Articolo 85 stabilisce che la detrazione del 19 per cento degli oneri spetta a condizione che l'onere sia sostenuto mediante sistemi di pagamento tracciabili, quindi i versamenti bancari o postali utilizzo di carte di debito (bancomat), di credito e prepagate, assegni bancari e circolari. Tutte le spese detraibili al 19 per cento, quindi, a decorrere dal 2020, non potranno più essere effettuate in contanti, pena la perdita del diritto. Restano escluse le spese per i medicinali e i dispositivi medici, nonché le prestazioni sanitarie.

L'Articolo 83 (Buoni pasto e mense aziendali) eleva da 7 a 8 euro la quota non sottoposta a imposizione per i buoni elettronici e si riduce da 5,29 a 4 euro la quota per i buoni cartacei. I buoni pasto non erano strumento di evasione essendo già oggi tracciati per motivi commerciali, tuttavia l'incentivo ai buoni con card può facilitare la familiarizzazione con le carte elettroniche per i

pagamenti.

## RIDUZIONE DELLA PRESSIONE FISCALE SUL LAVORO

Non vogliamo certo negare che la pressione fiscale complessiva del nostro Paese sia elevata, ma crediamo che sia ancor più inevaso il principio costituzionale di progressività e capacità contributiva, soprattutto se si osserva lo sbilanciamento delle misure fiscali previste negli ultimi anni a palese vantaggio del sistema di imprese.

Ciò premesso, quindi, **la CGIL interpreta come riequilibrio fiscale la partita sull'abbassamento del cuneo dal lato del lavoratore** e un primo passo verso una riforma più complessiva che vada nella direzione di una maggior progressività ed una imposizione se non comune almeno simile tra redditi di diversa natura, ponendo fine all'ingiustizia di rendite che subiscono una imposizione inferiore al reddito da lavoro anche senza alcun tipo di giustificazione extra-fiscale.

Con l'Articolo 5 (Fondo per la riduzione del carico fiscale sui lavoratori dipendenti) vengono stanziati 3 miliardi per il 2020 cui se ne aggiungeranno 2 a decorrere dal 2021 finalizzati alla riduzione del cuneo fiscale lato lavoratore. Ancora non sono state esplicitate le modalità di riduzione in busta paga per lavoratori (e redditi assimilati, quindi anche collaboratori e percettori di indennità sostitutive come CIG o disoccupazione). Nei tavoli di confronto abbiamo chiesto che **tale riduzione delle imposte allarghi la platea che ora percepisce il bonus 80 euro**, il cui limite è 26.600 euro annui di reddito complessivo, per arrivare anche ai redditi fino a 35.000 euro e che lo strumento sia quello della detrazione fiscale. Ribadiamo, poi, che **per una riforma organica dell'IRPEF non saranno certamente sufficienti 5 miliardi dal 2021** (visto che nel confronto col Governo è emerso anche l'impegno ad aumentare almeno a 6 miliardi lo stanziamento) se l'obiettivo è, come chiediamo da tempo, un alleggerimento per quei redditi medi che sopportano un peso molto gravoso. Ricordiamo che dai 28.000 ai 55.000 euro annui troviamo il 15% dei contribuenti che si fanno carico del 31% del gettito senza poter certo essere definibili come ricchi. Speriamo che l'ambizione di questo Governo non si fermi ad una revisione dell'IRPEF che, pagata per oltre l'80% da lavoratori dipendenti e pensionati, trasformerebbe il progetto di riforma fiscale in una partita di giro all'interno del mondo del lavoro, ma allarghi il respiro fino a ricomprendere i redditi della più diversa natura, rendite finanziarie, rendite immobiliari, plusvalenze, imposte sui profitti delle imprese, IVA (da rivedere e rimodulare), imposte locali e fino al concorrimiento al finanziamento dei servizi pubblici.

In presenza di una crescente quantità di lavoro discontinuo e povero, il versante fiscale rischia di non creare vantaggi ad una parte consistente di lavoratori, in particolare ma non solo giovani. Da questo punto di vista, sarebbe da valutare un intervento sugli "incapienti", non di natura fiscale.

Allo stesso modo, CGIL, CISL e UIL ritengono utile la previsione di una temporanea **detassazione degli incrementi salariali nei prossimi rinnovi dei CCNL nel triennio 2020-2022**, pubblici e privati (complessivamente circa 12 milioni di lavoratori), al fine di aumentare redditi netti e sospingere la domanda attraverso un sostegno alla contrattazione collettiva.

## FLAT TAX PER GLI AUTONOMI

L'Articolo 88 interviene sul "Regime forfetario per lavoratori autonomi". **La norma cancella, correttamente, il regime di flat tax per i contribuenti autonomi con ricavi tra i 65.000 e i 100.000 euro.** Crediamo che in questo caso non abbia senso neanche parlare di aumento delle tasse,

perché si procede a non far neanche partire un regime fiscale a dir poco ingiusto ed irrazionale, che forniva un vantaggio enorme agli autonomi rispetto ai dipendenti a parità di reddito, esonerava dall'IVA contribuenti non così minimi, istituiva una aliquota marginale talmente elevata, all'uscita del regime, da potersi configurare quasi come un invito all'evasione.

Per quanto riguarda i forfait fino a 65.000 euro di ricavo, abbiamo già avuto modo di dire quanto tale regime fosse ingiusto, quanto differenziasse tra autonomi e dipendenti, quanto incentivasse le false partite Iva e incentivasse le professioni al nanismo disincentivando ogni tipo di investimento.

Il tema non riguarda ovviamente solo il problema delle false partite IVA che si vengono a creare (in sostituzione di lavoro dipendente) ma, anche laddove la prestazione si realizza in autonomia, il vantaggio che si viene a creare per il committente in termini di costo della prestazione (in quanto lo sconto fiscale per le partite IVA deboli viene incamerato dal committente stesso).

Nondimeno, quello che non troviamo utile è l'esenzione dall'obbligo di fatturazione elettronica. Il regime dei minimi (e preferivamo le vecchie soglie di ricavi) deve essere una semplificazione per i giovani, le imprese appena aperte, deve eliminare adempimenti e chiarire da subito, per dei contribuenti residuali, il peso di imposte e contributi. Tuttavia, non può questa esigenza trasformarsi in una possibilità di essere nodo in cui le comunicazioni IVA smettono di seguire la virtuosa filiera della telematizzazione cui il Paese deve tendere.

## ALTRE IMPOSTE E COPERTURE

L'Articolo 3 (Deducibilità IMU) non modifica il percorso verso la deducibilità totale sui capannoni nel 2022, ma armonizza le norme, anche per il 2019, all'unificazione di IMU e TASI prevista all'Articolo 95 della legge Bilancio (Unificazione IMU-TASI), su cui siamo d'accordo, trattandosi di unificazione di due imposte con la stessa base imponibile.

L'Articolo 75 (Oneri detraibili in base al reddito) definisce che **le detrazioni spetteranno in misura inferiore per redditi superiori a 120.000 euro annui** diminuendo fino ad azzerarsi per redditi di 240.000 euro. Da questa riduzione sono esclusi gli interessi relativi ai prestiti e mutui agrari, all'acquisto e alla costruzione dell'abitazione principale e alle spese sanitarie per patologie gravi. 110 milioni di euro per l'anno 2021 e circa 63 milioni di euro a decorrere dall'anno 2022.

L'Articolo 78 riduce, fino ad azzerarla per alcuni modelli di veicoli più inquinanti, la percentuale di deducibilità dei costi sostenuti per i veicoli aziendali ("*Fringe benefit*"), con riferimento ai veicoli ritenuti inquinanti. Tali importi rileveranno per il 30%, 60% o 100% a seconda delle emissioni. Dalla diminuzione della deducibilità sono esclusi anche i dipendenti addetti alla vendita, agenti e rappresentanti di commercio. Con l'esclusione di questi ultimi sembrava essere stato rimosso l'ostacolo maggiore, che colpiva un "mezzo di lavoro". Valga comunque il discorso sulla ricerca delle risorse tramite l'incentivo a comportamenti virtuosi. Anche qui crediamo che lo scopo sia corretto (rinnovare e rendere green il parco auto aziendali), ma i tempi e i modi non sono congrui. La norma andrebbe nella giusta direzione perché la precedente normativa incentivava l'utilizzo dell'auto, anche quando altamente inquinante, rispetto ad altre forme di trasporto con minore impatto ambientale (bici, servizi pubblici, car sharing, ecc.), ma dovrebbe essere accompagnata da misure di compensazione per non penalizzare questi lavoratori, che invece non sono previste. La relazione tecnica stima un effetto finanziario positivo di 332,6 milioni di euro dall'applicazione della norma.

Con gli Articoli 80 e 81 si prevede l'aumento accise su tabacchi e prodotti da fumo.

L'articolo 84 conferma e disciplina la cosiddetta Web tax che ricalca la "soluzione temporanea" individuata in ambito UE, quindi una imposta del 3% sui ricavi delle imprese con un ammontare complessivo di ricavi, ovunque realizzati, non inferiore a 750.000.000 euro e un ammontare di ricavi derivanti da servizi digitali, nel territorio dello Stato, non inferiore a 5.500.000 euro. Tale imposta si applica alle imprese che operano erogando i seguenti servizi: a) veicolazione su un'interfaccia digitale di pubblicità mirata agli utenti della medesima interfaccia; b) messa a disposizione di un'interfaccia digitale multilaterale, che consente agli utenti di essere in contatto e di interagire tra loro, anche al fine di facilitare la fornitura diretta di beni o servizi; c) trasmissione di dati raccolti da utenti e generati dall'utilizzo di un'interfaccia digitale.

La vera novità è che l'articolo disciplina la norma in maniera tale che l'imposta sui servizi digitali si possa applicare dal 1° gennaio 2020, in luogo di subordinarne l'applicazione all'emanazione delle relative disposizioni attuative.

L'articolo 87 assoggetta i certificati rilasciati da organi dell'Autorità giudiziaria relativi alla materia penale al pagamento di un'imposta pari a 2,40 euro a foglio.

Riguardo l'articolo 92 (Concessione per il gioco mediante apparecchi da intrattenimento), che stabilisce la concessione con gara da indire entro il 31 dicembre 2020, anticipando i tempi, precedentemente previsti al 2022. Il numero delle Slot non subisce variazioni (c'era già stato un taglio delle licenze durante il Governo Gentiloni). Il numero delle VLT subisce invece un leggero aumento – da 57 mila a 58 mila – che, sebbene lieve, poteva essere evitato, visto che per alcuni sono proprio queste le macchine che più facilmente possono indurre comportamenti compulsivi.

Viene ancora garantita l'installazione delle slot presso tabaccai e bar, mentre riteniamo che andrebbe disincentivata. Nulla è previsto sulla sostituzione delle vecchie slot con le nuove, collegate ad un sistema centrale e dotate di lettore per tessera sanitaria, in grado anche di bloccare la possibilità di continuare a giocare dopo un certo numero di giocate. Le concessioni hanno la durata di 9 anni, e questo può limitare le possibilità di interventi regolatori durante tutta la loro vigenza. La partecipazione alle gare è limitata agli operatori già presenti nel settore, in uno degli stati dello spazio economico europeo. Il comma 4 prevede che sono fissate regole uniformi su tutto il territorio nazionale in ordine alla distribuzione dei punti di gioco. Questo potrebbe creare problemi, viste anche le pressioni dei gestori, rispetto alle normative già emanate a livello locale rispetto le distanze da luoghi sensibili, andando a stabilire limiti diversi e meno restrittivi.

Per quanto riguarda l'articolo 93 (Incremento del prelievo sulle vincite), è previsto un prelievo sulle vincite del 1,9% dal 1 maggio 2020, che diventa dell'1,3 da gennaio 2021, per le vincite fino a 500 euro, e del 15% sulla vincita eccedente i 500 euro. È un modo anche questo per abbassare il *payout* e far pagare ulteriori tasse ai giocatori, aspetto che potrebbe essere positivo per disincentivare il gioco, anche se è noto che i meccanismi per disincentivare non sono legati alla tassazione. E comunque, un prelievo del 1,9, che si riduce all'1,3 sulle vincite fino a 500 euro è poca cosa, soprattutto in considerazione del fatto che sono le micro-vincite quelle più frequenti e che incentivano di più i comportamenti di fidelizzazione al gioco.

L'articolo 97 (Canone unico enti locali) unifica in un solo pagamento la tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche (TOSAP), il canone per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche (COSAP), l'imposta comunale sulla pubblicità e del diritto sulle pubbliche affissioni (ICPDPA), e il canone per l'installazione dei mezzi pubblicitari (CIMP) e per l'occupazione delle strade. Per ogni componente vengono definite le tariffe di base.

Per quanto riguarda la revisione dei sussidi ambientalmente dannosi (SAD), di cui agli Articoli 76, 77, 78 e 94, complessivamente si stima un extra gettito annuo di 1,113 miliardi di euro: si tratta di un taglio di meno del 7% dei SAD, che **il catalogo del Ministero dell'ambiente stima per il 2017 in 19,3 miliardi**. A questo proposito riteniamo che i SAD debbano essere gradualmente ridotti fino alla totale rimozione entro il 2025, utilizzando tutte le risorse recuperate per l'adozione di misure di compensazione per evitare gli impatti sociali e occupazionali, con l'adozione di misure di sostegno ai lavoratori coinvolti nella transizione e alle fasce più povere della popolazione, per interventi di natura compensativa, per accelerare la transizione con investimenti pubblici in ricerca e sviluppo, infrastrutture per l'efficienza energetica e le rinnovabili, per sostenere ed indirizzare le produzioni e i consumi verso la sostenibilità. Senza rimuovere i sussidi sarà impossibile vincere la sfida contro l'emergenza climatica, raggiungere gli obiettivi dell'Agenda 2030 sullo sviluppo sostenibile e quelli della Convenzione sulla biodiversità. La Legge di Bilancio anche su questo versante è troppo timida, non adeguata a dare risposte all'emergenza climatica e ambientale, limita gli interventi solo ad alcuni sussidi, senza una visione complessiva, senza un confronto democratico e senza prevedere nessuna misura compensativa sulla riconversione delle produzioni, sull'occupazione e sull'integrazione dei servizi, rischiando così di avere effetti negativi diretti su lavoratori e utenti. La CGIL chiede che venga attivato da subito, un percorso democratico per definire il programma di rimozione di tutti i SAD e l'utilizzo delle risorse che saranno recuperate. L'eliminazione di alcuni sussidi è più complessa e richiede un'attenta valutazione, gradualità dell'intervento e adeguate misure compensative. A questo proposito possiamo citare l'esempio del diverso trattamento fiscale fra benzina e diesel, misura che nel 2017 ha determinato una minore entrata per lo Stato di 4,9 miliardi di euro.

La norma contenuta nell'Articolo 77 prevede la revisione delle aliquote da applicare sui prodotti energetici fossili utilizzati per la produzione di energia elettrica, che restano comunque ridotte. La rimodulazione delle aliquote ridotte delle accise sui prodotti (gas, gpl, gasolio, ecc.) per la produzione di energia elettrica è finalizzata alla riduzione dell'emissione di gas serra e polveri sottili. La relazione tecnica stima che dalla misura deriverà un extra gettito di 106,4 milioni per il 2020, di 65,9 milioni per il 2021 e di 83,5 milioni per il 2022. La misura va nella giusta direzione ma la revisione dovrebbe essere completa e l'accisa dovrebbe essere equiparata all'aliquota ordinaria, ogni riduzione è ingiustificata.

Il provvedimento vuole dare un preciso segnale di graduale riduzione dell'utilizzo dei combustibili fossili come sollecitato dagli impegni comunitari ed internazionali. Tuttavia, se non si investe seriamente sui combustibili alternativi (idrogeno, bio-metano, ecc.) il costo finale del disincentivo ricadrà totalmente sulle famiglie e le imprese, facendo alzare il costo della bolletta elettrica. Mettendo ancora di più in difficoltà il sistema produttivo rispetto alla concorrenza di mercato esterna per il maggior costo dell'energia sul prodotto finito.

L'Articolo 79 introduce un'Imposta (cosiddetta Plastic tax) sui consumi dei Manufatti in plastica con singolo impiego (MACSI) e incentivi per le aziende produttrici manufatti in plastica biodegradabile e compostabile. La norma introduce un'imposta di consumo, nella misura di 1 euro per ogni chilogrammo di plastica, sui manufatti con singolo impiego per il contenimento, la protezione e la consegna di merci e prodotti alimentari, a esclusione delle siringhe. Si tratta di manufatti realizzati con l'impiego di materie plastiche, non compostabili e non progettati per essere riutilizzati.

**La norma è stata introdotta senza preventivo confronto con le parti sociali e non tiene conto delle necessarie misure di compensazione necessarie per la riconversione del settore e la tutela**

**dell'occupazione.** È acclarato che le materie plastiche hanno una vita di estinzione di centinaia di anni e che rimangono nell'ambiente in maniera invasiva. Quindi è bene essere cauti nell'imposizione al consumo, perché tutto si ripercuote sia sul piano economico sia sul piano occupazionale con migliaia di addetti che andrebbero in crisi. Come nei commenti precedenti ripetiamo che la *transizione* va governata incentivando e non colpevolizzando.

Potrebbe essere importante prevedere un sostegno alle imprese che usano prodotti riciclabili e che utilizzano per i loro prodotti almeno il 60/65% di plastiche riciclate. Il valore del sostegno dovrebbe almeno corrispondere alla differenza tra il valore della plastica vergine e quello della plastica riciclata.

La disposizione dell'Articolo 94 (*royalties*) interviene a modificare le disposizioni di cui all'art. 19 del decreto legislativo 625/1996, disapplicando temporaneamente per gli anni 2020, 2021 e 2022 le soglie di esenzione dal pagamento delle aliquote delle coltivazioni di idrocarburi liquidi e gassosi. Le *royalties* per le fonti fossili nel nostro Paese sono fra le più basse al mondo: 7% del prezzo finale del petrolio estratto in mare, 4% per il gas estratto in mare e 10% per i prodotti prelevati a terra. L'*underpricing* per l'estrazione delle risorse naturali è una forma di sussidio alle fonti fossili che deve essere eliminata. In aggiunta a questo, l'Articolo 19 sopra citato, che viene qui modificato, introduce dei quantitativi di produzione (franchigie) di gas naturale e petrolio esentati dal pagamento delle *royalties* che nella maggior parte dei casi supera i livelli di produzione annua effettiva. La relazione tecnica stima, con la temporanea sospensione delle franchigie, un extra gettito di 40 milioni di euro per ciascuno degli anni della sospensione. **La disposizione è assolutamente condivisibile** perché l'attuale regime delle *royalties* altera la concorrenza rispetto all'uso delle fonti energetiche pulite e favorisce l'estrazione e la combustione di petrolio e gas con relativi danni per l'ecosistema marino e terrestre e per le emissioni in atmosfera. **È, invece, incomprensibile la temporaneità dell'operazione che dovrebbe essere da subito definitiva.**

L'Articolo 97 prevede che dal 01/03/2020 i veicoli euro 3, e dal 01/01/2021 i veicoli euro 4, utilizzati per il trasporto di merci e passeggeri, siano esclusi dal beneficio fiscale di riduzione dell'Accisa sul gasolio di autotrazione. La relazione tecnica stima che l'esclusione dell'agevolazione comporterà un extra gettito annuo di 634,8 milioni di euro. Un risparmio annuo per le casse dello stato che, però, molto probabilmente, ricadrà non solo sopra il titolare del credito di imposta, ma anche sul consumatore finale dei beni e servizi che vengono prodotti utilizzando il trasporto aziendale. Per la transizione energetica si investe e si incentiva. Invece, con questo provvedimento si fa semplicemente cassa.

## **INVESTIMENTI, POLITICA INDUSTRIALE E SVILUPPO SOSTENIBILE**

Per gli investimenti pubblici, vengono stanziati circa 11 miliardi aggiuntivi nel triennio 2020-2022. **Positivo, dunque, l'aumento delle risorse per gli investimenti pubblici, ma non ancora sufficiente** considerando anche la dilazione temporale delle risorse: a oggi, gli investimenti pubblici sono ancora un terzo al di sotto del livello pre-crisi e registrano la dinamica più debole tra tutte le economie industrializzate europee; l'obiettivo nel quadro programmatico del DPB è di raggiungere il 2,5 per cento del PIL nel 2020. Nella piattaforma CGIL, CISL e UIL del 9 febbraio 2019 abbiamo chiesto di «programmare un graduale incremento degli investimenti pubblici fino al 6% del PIL». Alle risorse per il triennio si sommano oltre 60 miliardi complessivi computati in 15 anni nel Fondo

per gli investimenti delle amministrazioni centrali e in quello degli Enti territoriali (già esistenti istituiti), nonché nel nuovo fondo per il *Green New Deal*.

Oltre a ciò, anche alla luce della gravissima condizione di crisi che continua ad attraversare alcuni settori del nostro sistema industriale, per la CGIL **una nuova più generale governance pubblica fondata sul riordino e il coordinamento degli attori istituzionali – finanche istituendo una Agenzia per lo Sviluppo Industriale** – rappresenta una condizione necessaria per realizzare gli investimenti e compiere una nuova politica industriale, anche di lungo periodo, a partire dal Mezzogiorno. Solo in questo modo, peraltro, si può governare la transizione ecologica e digitale, nonché diffondere l'innovazione e la sostenibilità in tutto il sistema Paese. A tal fine è anche necessario introdurre uno specifico strumento per la riqualificazione e per il sostegno al reddito dei lavoratori coinvolti dai processi di transizione.

#### **FONDO INVESTIMENTI DELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI**

L'Articolo 7 definisce una previsione di spesa di 22,302 miliardi in un arco temporale di 15 anni per il rilancio di investimenti delle amministrazioni centrali e per lo sviluppo del Paese, per l'economia circolare, la decarbonizzazione dell'economia, la riduzione delle emissioni, il risparmio energetico, la sostenibilità ambientale e contributi alle imprese per progetti innovativi ad elevata sostenibilità. L'Articolo prevede anche 0,828 miliardi, sempre in 15 anni, per la realizzazione della linea 2 della metropolitana di Torino.

#### **FONDO PER GLI INVESTIMENTI DEGLI ENTI TERRITORIALI**

L'Articolo 8 assegna ai comuni 500 milioni di euro per 5 anni, per complessivi 2,5 miliardi, per investimenti per opere pubbliche in materia di: efficientamento energetico, illuminazione pubblica, risparmio energetico edifici pubblici e di edilizia residenziale pubblica, installazione di impianti per produzione energia da fonti rinnovabili, sviluppo territoriale sostenibile, mobilità sostenibile, adeguamento e messa in sicurezza di scuole, edifici pubblici, abbattimento delle barriere architettoniche. I contributi saranno ripartiti fra i comuni sulla base della popolazione residente. I comuni avranno l'obbligo di iniziare i lavori entro il 15 settembre di ogni anno e qualora non vengano rispettati i termini le risorse saranno recuperate e riassegnate con obbligo di inizio dei lavori entro il 15 marzo dell'anno successivo. L'articolo 8 apporta anche alcune modifiche all'art. 1 della legge 145/2018. Fra queste un'integrazione delle risorse pari a 3,9 miliardi di euro a partire dal 2021, in un arco temporale di 14 anni, per la realizzazione di opere pubbliche per la messa in sicurezza degli edifici e del territorio. L'articolo prevede poi l'assegnazione ai comuni di contributi per investimenti in progetti di rigenerazione urbana, nel limite complessivo di 8,65 miliardi in 15 anni.

Viene infine istituito un fondo di investimenti, presso il Ministero dell'Interno, da ripartire fra i comuni con una dotazione di 400 milioni l'anno dal 2025 al 2034, per complessivi 4 miliardi in 10 anni. Prevede l'assegnazione ai comuni di contributi per progettazione definitiva ed esecutiva relativi ad interventi di messa in sicurezza del territorio dal rischio idrogeologico, messa in sicurezza ed efficienza energetica delle scuole, degli edifici pubblici e del patrimonio comunale e per la messa in sicurezza delle strade, per complessivi 2,783 miliardi in 15 anni.

Viene istituito un fondo , presso il Ministero dell'interno, per complessivi 2,5 miliardi in 14 anni a partire dal 2021, da destinare ai comuni per interventi di messa in sicurezza, ristrutturazione o

costruzione di edifici destinati a asili nidi. Vengono apportate alcune modifiche all'articolo 1 della legge 205/2017, fra cui l'integrazione delle risorse, per l'assegnazione alle province e alle città metropolitane di contributi per investimenti in programmi straordinari di manutenzione della rete viaria, per complessivi 3,4 miliardi in 15 anni. Sempre per la messa in sicurezza delle strade e per la manutenzione straordinaria e l'efficientamento energetico delle scuole, viene autorizzata la spesa di complessivi 3,45 miliardi in 15 anni a favore di province e città metropolitane. Vengono apportate alcune modifiche al comma 134 dell'articolo 1 della legge 145/2018, fra cui l'integrazione delle risorse, per contributi a favore delle Regioni a statuto ordinario finalizzate a favorire investimenti per la realizzazione di opere pubbliche per la messa in sicurezza degli edifici e del territorio, per complessivi 2,4 miliardi in 12 anni a partire dal 2023.

Questo investimento, che riconosce il ruolo delle Province nello svolgimento di funzioni fondamentali per la vita di cittadini e lavoratori, deve, però, essere accompagnato dai necessari interventi normativi volti a restituire efficacia e dignità istituzionale a un ente costituzionale.

Dopo anni di colpevole abbandono, consideriamo positiva l'attenzione che viene posta nella Legge di Bilancio alla attività di programmazione e realizzazione delle opere pubbliche attraverso l'intervento dei Comuni, delle Città Metropolitane e delle stesse Province. I finanziamenti previsti, anche se non esaustivi delle necessità per le loro dimensioni, vanno nella giusta direzione. Come positivo è aver previsto una dotazione finanziaria a copertura delle spese di progettazione.

Restano, però, i problemi di fondo relativi alla velocità della spesa per la realizzazione in tempi rapidi delle opere.

L'Articolo 10 (revoca fondi "sblocca Italia" ed ennesima proroga) stabilisce che i criteri per la valutazione delle proposte saranno definiti da un decreto attuativo, che comunque dovrà vedere la luce entro 60 giorni a partire dall'entrata in vigore della legge di Bilancio. Le proposte, corredate dal relativo cronoprogramma di attuazione, potranno essere inviate al Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti, Regioni, Città metropolitane, Comuni capoluoghi di provincia, la città di Aosta e i Comuni con più di 60 mila abitanti. Per ciascuna Regione sarà assicurato almeno un finanziamento.

A valutare le proposte sarà appunto l'alta commissione che dovrebbe essere nominata con decreto MIT entro 30 giorni dalla data di entrata in vigore della manovra. I Comuni che vorranno (e ne hanno la disponibilità finanziaria) potranno escludere questi progetti dall'obbligo di versare il contributo di costruzione.

In questo contesto, la conversione del cosiddetto Decreto "sblocca cantieri", che aveva come obiettivo la semplificazione e la velocizzazione della spesa, lungi dal risolvere i problemi li aggrava ulteriormente. È noto che le vere cause del blocco delle opere è determinato da un eccesso di burocrazia relativa a ben 36 passaggi autorizzativi prima che un'opera venga cantierizzata. In tale ambito diventa, invece, **determinante accelerare la riduzione e l'accorpamento delle Stazioni uniche appaltanti, qualificandole e dotandole di personale tecnico, amministrativo e giuridico adeguato e competente**. Proprio l'esatto contrario di quanto operato dal cosiddetto "sblocca cantieri" che ha operato un'ulteriore frantumazione e moltiplicazione delle stazioni appaltanti. Come consideriamo negativo che a distanza di cinque anni dallo "sblocca Italia" si debba ricorrere ad una ulteriore proroga di revoca dei fondi previsti in quanto non utilizzati. Va sottolineata poi la necessità che il Governo, attraverso il MIT, il MEF e le Commissioni parlamentari competenti, acquisisca in tempi rapidi un elenco delle grandi opere infrastrutturali da *sbloccare* e *commissariare*, elemento questo essenziale e propedeutico per la loro cantierizzazione.

## GREEN NEW DEAL

L'Articolo 11, intitolato *Green new Deal*, introduce per la prima volta nel nostro ordinamento una misura finalizzata a realizzare progetti che vanno nella direzione della “decarbonizzazione” dell'economia. La disposizione istituisce un fondo per la spesa complessiva di 4,24 miliardi in 4 anni, anche per la concessione di garanzie a titolo oneroso per sostenere programmi di investimento per la decarbonizzazione dell'economia, l'economia circolare, la rigenerazione urbana, il turismo sostenibile e la mitigazione dei rischi sul territorio derivanti dal cambiamento climatico, anche in partenariato pubblico/privato.

Concorrono alla costituzione del fondo i proventi delle aste delle quote di emissioni di CO2 per un importo pari a 150 milioni di euro per ogni anno stabilito (direttiva ETS).

L'Articolo 11, inoltre, stabilisce che tutti gli interventi di spesa delle amministrazioni centrali dello Stato per il contrasto ai cambiamenti climatici, la riconversione energetica, l'economia circolare, la protezione dell'ambiente e la coesione sociale e territoriale possono essere inseriti dal MISE tra le spese rilevanti nell'ambito dell'emissione di titoli di Stato “verdi” (Green bond): si sperimenta così l'emissione da parte del ministero dell'economia e della finanza titoli di Stato cosiddetti green orientati principalmente alla riconversione energetica del sistema produttivo.

Infine, autorizza la spesa complessiva di 462 milioni di euro in 9 anni per la partecipazione italiana alla ricostruzione del “Green Climate Fund”.

Il *Green New Deal* rappresenta una grande scommessa, perché non sappiamo quale sia la reazione dei mercati e del sistema finanziario in generale. Possiamo dire però, che va nella direzione giusta, sapendo che la non breve fase di transizione energetica dai combustibili fossili richiede ingenti risorse economiche e una gestione attenta e condivisa con le parti sociali, visto che milioni di lavoratori saranno coinvolti in questo cambiamento epocale.

**La CGIL ritiene molto positiva la selezione degli obiettivi dei suddetti fondi, soprattutto in direzione dello sviluppo sostenibile.** Proprio per la tridimensionalità della sostenibilità (economica, sociale e ambientale), andrebbero inseriti anche gli investimenti e i progetti di infrastrutturazione sociale sono importanti per la società tanto quanto per una crescita sostenibile dell'economia. Tali attività reali permettono di svolgere i servizi sociali, come le scuole, università, ospedali, strutture sanitarie, case popolari, ecc. Questi settori risultano asset fondamentali anche per moltiplicare gli investimenti privati. I progetti sociali, infatti, forniscono beni e servizi pubblici in cambio di un flusso di entrate stabile, fornendo un alto livello di affidabilità per gli investitori azionari e di debito che li finanziano.

Vista la complessità finanziaria, normativa e gestionale dell'indirizzo dato dal Titolo III del Ddl Bilancio, si propone:

- a) **Costituire un Osservatorio istituzionale** (proponendo un comma 13 all'Articolo 11) per raccogliere tutte le informazioni dei due fondi sopra elencati.
- b) Istituire, presso la Cabina di regia “Benessere Italia”, della Presidenza del Consiglio dei Ministri, una **“Commissione tecnica” incaricata di approfondire e dialogare sui temi dello sviluppo sostenibile** composta dalle organizzazioni maggiormente rappresentative sul piano nazionale dei lavoratori e dei datori di lavoro.

## ENERGIA E AMBIENTE

**La Legge di bilancio prevede dunque diversi interventi su ambiente e clima, ma non fa ancora alcun riferimento alla Giusta Transizione e non individua adeguate risorse.** La CGIL chiede

l'immediata apertura di un percorso partecipativo e di contrattazione con le parti sociali per affrontare l'emergenza climatica e la tutela di ambiente e salute, con un piano industriale, adeguati investimenti, ricerca e innovazione, tutela dei lavoratori e creazione di nuovi posti di lavoro di qualità. Nella NADEF il Governo aveva preannunciato che uno dei collegati alla Legge di bilancio sarà il *Green New Deal* e transizione ecologica del Paese (il cosiddetto [Decreto clima](#) prevede l'emanazione di un programma nazionale strategico per il contrasto al cambiamento climatico e la qualità dell'aria, entro la fine dell'anno dovrà essere presentata anche la strategia per la decarbonizzazione al 2050). Per quanto riguarda il fabbisogno di spesa, oltre altri impegni dichiarati nella NADEF, vanno considerati gli impegni assunti nel Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (PNIEC), di cui il Governo non ha ancora individuato la fonte di finanziamento. La Legge di Bilancio interviene, come mai nel passato, sui temi ambientali, sulla decarbonizzazione e sull'economia circolare, manca però ancora la dovuta attenzione al tema delle risorse, della ricerca e dello sviluppo tecnologico. Anche considerando le ulteriori risorse che saranno reperite con l'emissione dei *Green bond*, con l'utilizzo dei fondi europei, con i partenariati pubblico privati e con altre risorse, il fabbisogno resta sproporzionato rispetto alle ipotesi di finanziamento. Basti pensare che solo gli obiettivi del PNIEC richiedono 1.192 miliardi di investimenti da qui al 2030.

La norma contenuta nell'Articolo 12, intitolato **Green Mobility**, prevede che dal primo di gennaio 2020 la P.A. in occasione di rinnovo dei relativi autoveicoli in dotazione deve acquistare o noleggiare il 50% di veicoli elettrici. **La CGIL considera condivisibile la norma, che va nella direzione indicata dal PNIEC, che prevede entro il 2030 sei milioni di auto elettriche.** Rimane però l'incognita del mercato interno, visto che l'industria italiana dell'auto è molto indietro rispetto la concorrenza estera, che invece ha già immesso sul mercato diversi tipologie di auto elettriche/ibride. La norma, peraltro, poteva essere più spinta nella percentuale e senza risorse rischia di avere effetti su un tempo indeterminato e in ogni caso troppo lungo.

Non è inserito nessun sostegno ai privati per l'acquisto di mezzi di trasporto ecologici. Diversamente la Francia sta sostenendo politiche di incentivo ("rottamazione") per la sostituzione delle autovetture inquinanti con mezzi di trasporto elettrici, preferibilmente leggeri (autovetture, moto, scooter, bici, monopattini totalmente elettrici). **Si potrebbe riprendere quindi il ragionamento della rottamazione per una sostituzione di mezzi di trasporto a zero emissioni.** In più, per abbattere il numero di mezzi "pesanti e inquinanti", si potrebbe trasformare il valore della rottamazione in un buono per acquisto: abbonamenti trasporti pubblici, abbonamento *sharing mobility*, al fine di ridurre i mezzi privati circolanti nelle aree urbane (l'Italia è la seconda nazione europea per mezzi privati).

L'Articolo 22 (incentivi fiscali all'acquisizione di beni strumentali e per l'economia circolare) dispone la proroga delle agevolazioni previste da una serie di norme in vigore dal 2015 fino al Decreto Crescita, cosiddetti super e iper ammortamento, per stimolare gli investimenti in beni strumentali nuovi, riguardanti gli investimenti ad alto contenuto tecnologico in chiave Industria 4.0.

Così come in sede di commento del Decreto Crescita, si conferma il giudizio positivo sul provvedimento che ne proroga le agevolazioni. Occorrerà, però, valutare se il mantenimento dei limiti introdotti dal Decreto Crescita (tetto di 2,5 milioni agli investimenti complessivi e riduzione dal 40% al 30% della maggiorazione del costo di acquisizione) determineranno, o meno, una ricaduta negativa sugli investimenti attesi. **Per quanto attiene le agevolazioni in chiave industria 4.0, è positiva la previsione del riconoscimento di un credito d'imposta aggiuntivo del 10% collegato a obiettivi ambientali, ma si riducono le aliquote dell'ammortamento e non viene ampliato il perimetro delle aziende considerate innovative.**

**La partecipazione dei lavoratori al processo di impresa per l'economia circolare è decisivo.** Gli accordi aziendali di secondo livello per la produttività, così come indicati dal Comma 9, sono incentivati e gli oneri sono a carico del Comma 15.

Seguendo il Comma 17, l'attività di formazione del personale dipendente delle imprese che si riconvertono all'economia circolare **è fondamentale per acquisire nuove competenze e professionalità.** Con il credito di imposta per la formazione (Art. 1 Commi da 78 a 81 della Legge 30 dicembre 2018 n. 145) si attiva la formazione del personale dipendente.

L'Articolo 19 prevede la proroga delle detrazioni del 50% per le spese sostenute per la riqualificazione in efficienza energetica nell'edilizia compresi anche di interventi per impianti di micro-cogenerazione sugli immobili IACP (65% o 50%, per i lavori che migliorano l'efficientamento energetico dell'immobile; per interventi di ristrutturazione edilizia pari al 50% delle spese sostenute fino a un massimo di 96 mila euro; per l'acquisto di mobili in misura del 50%, nell'ambito di lavori di ristrutturazione, per l'acquisto di mobili o grandi elettrodomestici). La CGIL sostiene da tempo che il "bonus" per le ristrutturazioni e la riqualificazione energetica è un vero volano per la crescita anche occupazionale e che la filiera industriale interessata è molto vasta con leader nazionali. Rimane negativa la scelta della proroga annua perché **non da stabilità strutturale indispensabile per la progettazione e le garanzie economiche finanziarie.**

Sarebbe comunque utile e opportuno, oltre ai meccanismi di accertamento fiscale, condizionare l'accesso agli ecobonus alla presentazione del DURC di congruità da parte dell'impresa impegnata a svolgere i lavori.

Secondo l'Articolo 21 che prevede la "proroga al 2020 dell'esenzione Irpef per redditi dominicali e agrari a coltivatori diretti e imprenditori agricoli", dal 2021 tali redditi concorreranno all'imponibile IRPEF solo per il 50%. A questo provvedimento si affianca l'Articolo 60 che permette ulteriori agevolazioni (contribuzione, mutui agevolati) per i giovani imprenditori agricoli.

L'Articolo 30 regola un "incentivo alla patrimonializzazione delle imprese", ovvero ripristina il cosiddetto Aiuto alla crescita economica (ACE): la norma che premia la patrimonializzazione delle imprese, al fine di renderle più solide e incentivare gli investimenti con capitale proprio anziché finanziato dagli istituti di credito.

## **POLITICHE ABITATIVE E DI SVILUPPO URBANO**

Sui temi legati alle politiche abitative, allo sviluppo urbano e al degrado delle città, si individuano misure di incentivazione fiscale. A tratti le detrazioni creano sovrapposizioni, tanto da rendersi sicuramente necessario un chiarimento dell'Agenzia delle Entrate.

Con l'Articolo 25 si prevede una detrazione per le spese relative agli interventi edilizi finalizzati al recupero o restauro della facciata degli edifici, pari al 90 per cento, senza limiti di spesa. In precedenza questo tipo di interventi rientrava tra le detrazioni per ristrutturazione edilizia, ora con quota di detrazione più ampia per interventi molto ampi, anche di manutenzione ordinaria. Sarà da capire, tramite chiarimenti dell'Agenzia delle Entrate, come si intreccia con gli altri tipi di detrazione, soprattutto con l'ecobonus, per i lavori sui cappotti termici, ad esempio.

Le detrazioni, delle quali si era ripetutamente chiesta una stabilizzazione, sono tuttavia prorogate di un solo anno, a scapito di qualsiasi tipo di possibile programmazione degli interventi, spese se relativi a interi complessi abitativi e non singole unità immobiliari.

**Si prevede un nuovo programma per le città, “Rinascita Urbana”, con ampie finalità, orientate anche all’incremento dell’edilizia residenziale pubblica**, con una programmazione pluriennale, dal 2020 al 2033, ma con fondi esigui per raggiungere obiettivi concreti: 853 milioni di euro complessivi, e solo 12 per il 2020 e 27 per il 2021. Con successivo decreto saranno definiti termini, contenuti e modalità di presentazione delle proposte che le Regioni, le Città metropolitane, i Comuni capoluoghi di provincia, i Comuni con più di 60.000 abitanti potranno presentare. Si prevede l’attivazione di finanziamenti sia pubblici che privati, il coinvolgimento di operatori privati, anche del terzo settore. Ai fini della valutazione delle proposte verrà istituita presso il MIT, un’Alta Commissione con rappresentanti istituzionali. Per l’attuazione è istituito un fondo che prevede una programmazione finanziaria dal 2020 al 2033 con una dotazione complessiva in termini di competenza e cassa pari a 853,81 milioni euro (12,18 milioni per il 2020, 27,25 per il 2021 e 74,07 per il 2022, fino al picco di 95,04 per il 2025 e poi ridimensionamento graduale a 51,28 milioni per il 2033).

**È positiva la previsione di un Piano che affronta il disagio abitativo e il degrado urbano delle città, con una programmazione pluriennale e stanziamenti statali, visto il sostanziale disimpegno centrale negli ultimi decenni. I finanziamenti sembrano tuttavia insufficienti per le finalità proposte.** È necessario far convergere mettere a regime programmi di altri ministeri per finalità simili, facendo convergere risorse, puntare sull’integrazione di risorse nazionali ed europee, per le quali c’è un’opzione strategica sulle città. Sarà da verificare la strutturazione del piano in quanto programmi simili, negli ultimi anni, hanno scontato molti limiti, da superare, che hanno portato all’impossibilità di raggiungere gli obiettivi.

Si segnala la sparizione, rispetto alle dichiarazioni fatte, dello stanziamento per il fondo di sostegno all’affitto, previsto dalla Legge 431/98 come parte integrante delle politiche abitative e necessario per sostenere i redditi delle famiglie in maggiore difficoltà economica.

**Viene positivamente strutturata al 10% la cedolare secca per gli affitti a canone concordato** (Articolo 4) a favore dei proprietari che affittano con canone calmierato. Una misura che, nel tempo, ha dimostrato di concorrere ad un calmieramento del mercato degli affitti.

## **MEZZOGIORNO E COESIONE TERRITORIALE**

L’Articolo 26, che proroga e rfinanzia la “Nuova Sabatini” include una riserva delle risorse da destinare alle micro e piccole imprese del Mezzogiorno che investono in beni strumentali coerenti con gli obiettivi del Piano “Industria 4.0”. Per tali imprese la il credito viene maggiorato al 100%. Nella relazione tecnica allegata al Ddl Bilancio si stima un impatto economico di circa 60 milioni nel triennio in virtù del ridotto numero di imprese meridionali che hanno usufruito di questo incentivo legato all’innovazione, solo il 25% del totale. L’obiettivo della norma in questione è quello di colmare due grandi limiti, la scarsa innovazione 4.0 al Sud delle PMI e l’impatto ambientale delle tecnologie adottate e delle produzioni. Obiettivo condivisibile, ma occorrerà verificare se la via indicata sarà efficace senza la predisposizione di azioni di contesto capaci di accompagnare il processo di innovazione.

Con L’Articolo 33 si riprogramma il Fondo Sviluppo e Coesione (FSC). Più precisamente si modifica il meccanismo di ricognizione e riprogrammazione delle risorse FSC a disposizione delle

Amministrazioni introdotto dall'art 44 dell'ultimo "Decreto Crescita": le modifiche, volte ad aumentare l'efficacia del meccanismo prevedono che l'eventuale riprogrammazione delle risorse legate a progetti in stato arretrato di attuazione avvenga senza accordo con le amministrazioni interessate, che saranno solo "sentite", consultate. Inoltre tali risorse verranno destinate anche ai Contratti Istituzionali di Sviluppo e a progetti coerenti con le "missioni" individuate nel NADEF 2019, dunque maggiormente orientate, almeno sulla carta, rispetto alla versione precedente della norma.

Nell'Articolo 34 si prevede il **rafforzamento della cosiddetta clausola del 34% e si promuove il fondo per infrastrutture sociali**. Al comma 1 si prevede una nuova formulazione della norma con l'obiettivo di renderla più cogente, obbligando le amministrazioni ad operare una ripartizione preventiva delle risorse di ogni programma di spesa per investimenti in conto capitale in misura complessivamente proporzionale alla popolazione residente nelle Regioni del Mezzogiorno. Attualmente la norma prevedeva solo una verifica ex-post della coerenza tra i programmi di spesa delle amministrazioni e la "clausola" del 34%. Per come è formulato, il testo lascia in realtà molti dubbi sull'implementazione effettiva della norma: si riferisce infatti a *"programmi di spesa in conto capitale finalizzati alla crescita o al sostegno degli investimenti"*, il che non definisce bene il perimetro cui sarà applicata la norma. Vedremo se sarà meglio chiarita con un DPCM successivo. Al comma 2 si istituisce un Fondo destinato ai comuni del Sud per la realizzazione di infrastrutture sociali, con una dotazione di 300 milioni in 4 anni. Naturalmente positivo al netto della scarsità delle risorse disponibili; probabilmente si tradurrà in contributi a copertura degli interessi sul debito dei piccoli comuni, così da liberare risorse nei loro bilanci per la realizzazione delle infrastrutture.

Tra le infrastrutture sociali su cui investire, ci potrebbero essere anche nidi e scuole dell'infanzia (tempo pieno), visto che nella NADEF al punto Divari territoriali e politiche di coesione si dice: "La riduzione dei divari territoriali è fondamentale per lo sviluppo e la competitività. La principale leva d'azione sarà l'utilizzo dei Fondi europei e nazionali di sviluppo e coesione. A tale riguardo è urgente mettere in sicurezza la programmazione europea 2014-2020, per evitare ogni rischio di disimpegno e migliorare l'efficacia degli interventi a valere sui Fondi SIE. La nuova politica di coesione sarà riorganizzata, ove possibile a partire dall'attuale ciclo di programmazione e in vista della chiusura del negoziato sull'Accordo di Partenariato sul post 2020, concentrando gli interventi su grandi "missioni" quali: i) la lotta alla povertà educativa minorile, per ridurre le disuguaglianze e rafforzare e riattivare la mobilità sociale". Nel confronto per il nuovo Accordo di Partenariato il tema Zerosei è stato ampiamente dibattuto come strumento di contrasto alla povertà educativa e preso in carico dalle amministrazioni pubbliche europee e nazionali per la nuova programmazione.

Con l'Articolo 35 si rfinanzia la Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI) con 200 milioni di euro nel triennio a valere sul Fondo di Rotazione. Stando alle dichiarazioni del Ministro per il Sud e la Coesione territoriale Giuseppe Provenzano il rifinanziamento dovrebbe essere propedeutico ad un riavvio della Strategia, sostanzialmente bloccata, con la maggior parte dei progetti fermi. Nelle intenzioni del Governo le aree dovrebbero raddoppiare, passando da 72 a 150 circa. L'intenzione, da verificare, è certamente positiva.

L'Articolo 36 proroga il credito d'imposta investimenti rafforzato per le Zone Economiche Speciali (ZES) al 2021/22 e si modifica la governance inserendo Commissari governativi come presidenti dei Comitati d'Indirizzo, al posto delle Autorità di sistema portuale. L'intento del "commissariamento" è accelerare l'avvio e migliorare l'efficacia complessiva delle ZES, in molti casi ancora ferme o comunque scarsamente operative. Sebbene i problemi di avvio delle ZES non siano naturalmente

tutti legati alla governance, è indubbio che affidare alle Autorità di sistema portuale il compito di indirizzare anche un organismo complesso come una ZES non sia stata una scelta felice sia in termini di efficacia che di coordinamento generale delle diverse ZES; quella dei Commissari dunque, pur in un'ottica evidentemente "emergenziale", può essere una prima risposta per tentare di accelerare la macchina, cui però dovrà necessariamente fare seguito una riforma strutturale della governance. Rimane insoddisfatto comunque il nodo della mancanza di investimenti, in assenza dei quali come spesso evidenziato, le ZES rischiano in ogni caso l'irrilevanza.

L'Articolo 37 proroga il credito d'imposta per gli investimenti nel Mezzogiorno, estendendolo al 2020 (introdotto originariamente dalla Legge di Stabilità 2015). L'impatto stimato della norma è di 675 milioni (finanziato prevalentemente con Risorse europee), basandosi sul tiraggio precedente, elevato, della misura.

L'Articolo 38 regola il Credito d'imposta per Ricerca & sviluppo al Sud. Viene riportato al 50% dopo essere stato ridotto al 25% nel 2019. Viene stimato un impatto di "soli" 75 milioni nel 2021 in considerazione della scarsa propensione agli investimenti in innovazione del sistema produttivo meridionale, nel suo complesso.

L'Articolo 39 modula la norma che disciplina l'incentivo "Resto al Sud" e ridefinisce "Cresci al sud":

- "Resto al Sud": viene semplicemente operato un chiarimento sulla soddisfazione del requisito d'età previsto da questa misura che, ricordiamo, è già in vigore e riguarda un sostegno all'autoimprenditorialità al Sud, per persone fino a 45 anni di età con l'esclusione di alcuni settori legati al commercio.
- "Cresci al Sud": sostanzialmente si reintroduce dopo che era stato cancellato per quest'anno, un fondo per la crescita dimensionale delle PMI meridionali, finanziato con 250 milioni di FSC nel biennio. Il fondo è nuovamente affidato, come la versione precedente, ad INVITALIA che può avvalersi per impiegarlo della Banca del Mezzogiorno.

**Complessivamente la Legge di Bilancio contiene una corposa sezione di interventi per il Mezzogiorno, con un Titolo specifico dedicato, fatto di per sé rilevante e non scontato.** Per la maggior parte le misure rappresentano tuttavia la proroga o il miglioramento di strumenti già esistenti di incentivazione alle imprese.

**Non vi è dunque un evidente cambiamento d'impostazione rispetto alle recenti politiche per lo sviluppo del Mezzogiorno, mancando di contro una parte altrettanto consistente di investimenti.** Per quanto infatti il *Green New Deal* avrà certamente ricadute anche sul Mezzogiorno, a maggior ragione in considerazione delle numerose situazioni critiche dal punto di vista ambientale localizzate nel Sud del Paese, questo da solo, per l'entità delle risorse assegnate non potrà rappresentare lo shock di investimenti di cui necessita il Mezzogiorno. Va rilevato in positivo, comunque, il tentativo parziale di rendere gli incentivi quantomeno più selettivi, più orientati all'innovazione.

**Appare molto positivo il tentativo di rilanciare la strategia delle aree interne, rendere più efficaci le ZES, la clausola del 34% per gli investimenti ordinari e il meccanismo di riprogrammazione dell'FSC.**

In sintesi, l'impressione è che con gli interventi di questa Legge di Bilancio si tenti da un lato di dare continuità a strumenti di incentivo immediati, che hanno dato prova di buon assorbimento, dall'altra di creare condizioni più favorevoli per la ripresa degli investimenti e l'accelerazione della spesa, in mancanza di risorse "fresche" immediatamente spendibili. Il Ministro Provenzano ha, del resto, annunciato un nuovo "Piano per il Sud" accanto alla Legge di Bilancio: andrà eventualmente affiancato nelle valutazioni, per un giudizio più completo delle politiche sullo sviluppo del Mezzogiorno e la coesione territoriale che si stanno mettendo in campo.

## **PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E CONOSCENZA**

**Lo stanziamento per i rinnovi contrattuali** dei lavoratori pubblici, dello Stato e delle scuole statali così come delle forze di polizia e dei vigili del fuoco, **rappresenta un segnale in controtendenza rispetto alle scelte sbagliate dell'ultimo Governo, ma le risorse stanziare non sono ancora sufficienti per garantire l'apertura della trattativa sui contratti dei pubblici dipendenti:**

- per il 2019 1.100 milioni di euro (invariato)
- per il 2020 1.650 milioni di euro (erano 1.425 quindi + 225 milioni)
- per il 2021 3.175 (erano 1.775 quindi + 1.400 milioni di euro a regime).

**In particolare, l'inclusione dello stanziamento per l'elemento perequativo nell'accantonamento complessivo riduce le risorse a disposizione per adeguare i salari.**

Accanto a risorse ulteriori per il rinnovo, in funzione anche di un'adeguata valorizzazione professionale del personale, serve poi sbloccare la contrattazione integrativa attraverso il superamento dei vincoli attualmente in vigore in tutto i settori pubblici e della conoscenza.

**Inoltre, è fondamentale intervenire sul piano occupazionale:** rimane da risolvere il tema degli idonei dei concorsi del 2019, manca un intervento che consenta di concludere i processi di stabilizzazione in tutti i comparti pubblici del precariato storico, così come manca un intervento straordinario di assunzione in settori specifici che vada oltre il turn over.

**Non vi è alcun accenno alla parte di fondi che verrà destinata al rinnovo del contratto del comparto Sicurezza e Difesa,** che allo stato conterebbe uno stanziamento dedicato al comparto di circa 600 milioni di euro a regime a partire dal 2021. Tale stanziamento sarebbe insufficiente a garantire ai lavoratori interessati un adeguato aumento salariale, il riconoscimento della specificità, ottenuto con il precedente rinnovo contrattuale, ed il rinnovo della parte normativa ormai ferma da più di dieci anni.

Per le prestazioni di lavoro in regime di straordinario delle Forze di Polizia (Articolo 14) è previsto un ulteriore importo di 48 milioni di euro, a decorrere dal 2020. **Trattasi di una cifra assolutamente insufficiente rispetto alle esigenze dettate dagli innumerevoli servizi di Polizia** a causa della grave carenza degli organici; per l'incremento dei quali occorrerebbero assunzioni straordinarie. Il personale della Polizia di Stato vanta il pagamento delle prestazioni di lavoro straordinario prestato nell'anno 2018 e 2019. Rispetto al 2018 il Ministro dell'Interno ha dato rassicurazioni che sono state individuate le risorse per il pagamento, senza però precisare a quale data. Mentre per le prestazioni di lavoro straordinario effettuate nell'anno in corso, e non corrisposte, non sono stati previsti stanziamenti.

Nello specifico dei Vigili del fuoco, se con l'Articolo 15 si soddisfano le imprevedibili e indilazionabili esigenze di servizio attraverso lo stanziamento di 2 milioni di euro per gli straordinari dall'altro, **non vi è alcun intervento finalizzato alle assunzioni e all'aumento delle dotazioni organiche del Corpo** (operativo e amministrativo) anche al fine di diminuire i carichi di lavoro del personale, con particolare riferimento in ambito operativo a quello in servizio nel Nord Italia.

L'Articolo 17 istituisce un fondo di 25 milioni di euro per la valorizzazione del personale dei Vigili del fuoco e del comparto Sicurezza, ma 10 milioni di queste risorse sono già in dotazione e provenienti dagli introiti derivanti dal fondo alimentato dalle società aeroportuali. **Le risorse sono assolutamente insufficienti per il raggiungimento della cosiddetta armonizzazione con gli altri Corpi dello Stato** o, come chiesto dalla CGIL, con l'adeguamento economico delle retribuzioni di altri paesi europei.

Non vi è nessuno stanziamento economico per integrare le esigue risorse stanziare dall'Articolo 10, comma 5, D.Lgs. 127/2018, pari a 1 milione e 200.000 euro, nettamente insufficienti a garantire un percorso di valorizzazione stipendiale delle specializzazioni del Corpo o per adeguare i compensi del personale chiamato a svolgere i servizi di vigilanza.

Da ultimo, sia per quanto riguarda i lavoratori della Polizia Penitenziaria, che per quelli dei Vigili del fuoco ci troviamo ancora di fronte all'**assenza ormai drammatica, visti i recenti avvenimenti, di una previsione normativa relativa alla copertura assicurativa INAIL** che risolva in maniera definitiva il problema legato agli infortuni e alle malattie professionali.

## **MERCATO DEL LAVORO E AMMORTIZZATORI SOCIALI**

Oltre a queste testé citate risorse, sempre in capo alla disponibilità del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e sempre per come si evince dalla stessa tabella, rileviamo uno stanziamento in disponibilità del "Fondo occupazione" per un valore certo di 300 milioni annui, per il triennio 2020-2022. Qualora tali risorse fossero state imputate per sostenere **le spese necessarie relative al fabbisogno in capo al capitolo ammortizzatori sociali risulterebbero assolutamente insufficienti.**

È assolutamente necessario, in particolare per il 2020 innalzare i 300 milioni a 500, sia perché il numero delle aziende in crisi vede una significativa presenza di medie-grandi imprese in aumento (176 ad oggi), sia in considerazione che il prossimo marzo 2020 vedrà terminare il primo quinquennio mobile da dopo l'entrata in vigore del D.lgs. 148/15, condizione quest'ultima che determinerà l'avvio di rinnovate richieste da parte delle aziende, a fronte dell'esaurimento delle risorse di CIG a disposizione. Su tale importante tema che attiene alle condizioni sociali di centinaia di migliaia di lavoratori, urge come già detto, oltre che coprire le necessità impellenti di proroga di tutti gli ammortizzatori sociali in essere per il 2020, avviare una sostanziale rivisitazione condivisa con le parti sociali delle norme che regolano CIG e FIS, ovvero del d.lgs. 148/15.

**Evidenziamo la necessità di affrontare la annosa problematica LSU/LPU**, con l'obiettivo di andare verso una risoluzione definitiva della questione, sulla quale ci aspettiamo sia le risorse per dare continuità di reddito, sia le norme per agevolare i processi di stabilizzazione di queste lavoratrici e di questi lavoratori.

## WELFARE E CONOSCENZA

### ISTRUZIONE, EDUCAZIONE, UNIVERSITÀ E RICERCA

I primi dieci commi dell'Articolo 28 propongono l'istituzione di un'Agenzia nazionale della Ricerca, con compiti non solo di coordinamento, ma anche di indirizzo dell'attività di ricerca di università, enti e istituti di ricerca pubblici. In particolare, il comma 2 focalizza i compiti dell'Agenzia su la verifica del Programma Nazionale per la Ricerca (PNR, di cui al decreto legislativo 5 giugno 1998, n. 204), la promozione di progetti di ricerca strategici per lo sviluppo sostenibile e l'inclusione sociale, la valutazione dell'impatto dell'attività di ricerca, tenendo conto dei risultati dell'attività dell'ANVUR, la definizione di un piano di semplificazione delle procedure amministrative e contabili per le attività di ricerca.

Pur riconoscendo non solo l'utilità ma anche la necessità di un coordinamento delle politiche di ricerca, in grado anche di favorire il rapporto tra lo sviluppo e le conoscenze, e quindi di modificare la specializzazione produttiva del Paese (orientandola ad esempio sui grandi bisogni sociali del nostro tempo, a partire dalla sostenibilità ambientale), nonché la promozione di momenti e strutture di coordinamento dei finanziamenti alla ricerca provenienti dai diversi ministeri e dalle diverse agenzie governative sulla falsariga anche di quello che avviene in altri paesi europei, tali esigenze, però, devono prioritariamente salvaguardare la libertà della ricerca scientifica e della produzione dei saperi, che non è solo uno dei principi basilari della nostra Costituzione per le istituzioni di alta cultura, ma anche una condizione essenziale per la loro fioritura ed il loro reale sviluppo. **L'agenzia proposta in questo articolo sembra essere una istituzione sovraordinata agli enti e alle università, che non svolge nessuno dei compiti di cui ci sarebbe reale bisogno.** Per questo pensiamo che sia necessario stralciare questo articolo e collocare organica proposta di Agenzia nazionale per la ricerca all'interno di una "legge quadro" collegata alla Legge di Bilancio che possa definire in maniera sistemica ruoli, funzioni e coordinamento con le attuali istituzioni pubbliche dell'istruzione e della ricerca.

Secondo l'Articolo 29, le modifiche apportate all'articolo 9 e 12 del D.lgs 218/16 che regolano le modalità di gestione e programmazione delle spese assunzionali sono penalizzanti per gli Enti in quanto si riduce dall'80% al 70% del rapporto tra la media triennale delle entrate e le spese per il personale, il limite entro il quale è possibile assumere personale. Oltre a ridurre il tetto inserisce nel computo anche i costi dei rapporti di lavoro "flessibili" creando un meccanismo capestro che blocca di fatto qualsiasi possibilità di assumere personale negli Enti di ricerca. Oltre a ciò si appesantisce il già gravoso potere di controllo della ragioneria generale dello stato sull'esercizio dell'autonoma determinazione dell'attuazione delle amministrazioni nell'ambito dei vincoli di legge.

**L'unico intervento specifico per l'Università è l'incremento per il 2020 del Fondo integrativo statale per la concessione di borse di studio.** Pertanto per il solo anno 2020 il fondo passa da una dotazione di 236,8 milioni di euro a 252,8 milioni di euro. Si tratta di un intervento largamente insufficiente e che non consentirà in alcun modo di porre fine alla vergognosa situazione dell'idoneo non beneficiario.

Per la CGIL è necessario:

- un investimento straordinario nel Fondo Integrativo Statale in modo da poter cominciare ad ampliare il numero di borse di studio (in Italia circa il 10% di studenti beneficia di una borsa di

studio, contro il 25% della Germania, il 30% della Spagna, il 40% della Francia) oltre a porre fine alla vergognosa situazione dell'idoneo-non beneficiario.

- un progressivo aumento delle risorse stanziare nel "Fondo di Finanziamento Ordinario" al fine di incrementare il numero dei giovani dotati di elevata qualificazione scientifica e sostenere quanti intendono intraprendere il dottorato di ricerca.
- innalzare il limite ISEE, attualmente previsto di 13.000 euro per la no tax area, adeguandola quanto meno alla soglia di accesso e ai benefici del Diritto allo studio universitario (DSU).

**Nel Disegno di legge non c'è un capitolo specifico dedicato ai temi dell'educazione, dell'istruzione e della formazione; così come sono assenti riferimenti ad hoc al tema delle politiche giovanili.**

Come si può leggere dal "Bilancio per azioni" (allegato al Ddl), sui temi dell'istruzione viene di fatto finanziato lo status quo senza alcun investimento aggiuntivo su asset specifici, frutto di una visione strategica di rilancio del sistema educativo, scolastico, della formazione professionale, dell'istruzione terziaria. Nonostante nei tavoli tematici sull'Accordo di partenariato per la nuova programmazione 2021-2027 e nel Comitato di sorveglianza del PON Scuola la questione della povertà educativa (parola assente dal Ddl), della dispersione scolastica e dei divari territoriali nelle competenze e nei livelli di apprendimento siano stati ripetutamente messi all'ordine del giorno dalla Commissione europea, da diverse istituzioni pubbliche nazionali (Agenzia per la coesione territoriale, MIUR, ANPAL) e dal partenariato economico e sociale, il tema non ha alcuna rilevanza nel Disegno di legge di Bilancio.

Non c'è peraltro alcun riferimento al Fondo istituito presso il MIUR per il finanziamento del Sistema di educazione e di istruzione Zerosei. **La dotazione di risorse prevista dalla Legge di Bilancio 2017 per l'anno 2019 viene confermata nel 2020, purtroppo senza ulteriori incrementi.**

Al Comma 24 si dice che per il finanziamento degli interventi relativi ad opere pubbliche di messa in sicurezza, ristrutturazione o costruzione di edifici di proprietà dei Comuni destinati ad asili nido è istituito nello stato di previsione del Ministero dell'Interno un fondo di 100 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2021 al 2023 e di 200 milioni di euro annui per ciascuno degli anni dal 2024 al 2034. Gli investimenti partono dal 2021 e non dal prossimo anno.

Occorre tener conto che questi investimenti devono essere realizzati in un quadro di coerenza rispetto a quanto in corso sul fronte: (1) degli interventi in materia di edilizia scolastica (nuove costruzioni, ristrutturazioni e riqualificazioni) previste dal Decreto legislativo n. 65; (2) della costruzione di Poli per l'infanzia, sempre previsti dal Decreto (al fine di favorire la costruzione di edifici da destinare a Poli per l'infanzia innovativi a gestione pubblica, l'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL), nell'ambito degli investimenti immobiliari previsti dal piano di impiego dei fondi disponibili di cui all'articolo 65 della Legge 30 aprile 1969, n. 153, destina, nel rispetto degli obiettivi programmatici di finanza pubblica, fino ad un massimo di 150 milioni di euro per il triennio 2018-2020 comprensivi delle risorse per l'acquisizione delle aree, rispetto ai quali i canoni di locazione che il soggetto pubblico locatario deve corrispondere all'INAIL sono posti a carico dello Stato nella misura di 4,5 milioni di euro a decorrere dall'anno 2019).

L'Articolo 41 (Disposizioni a favore della famiglia) stabilisce che al fine di dare attuazione a interventi in materia di sostegno e valorizzazione della famiglia finalizzati al riordino e alla sistematizzazione delle politiche di sostegno alle famiglie con figli, nello stato di previsione del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, è istituito un fondo denominato "Fondo assegno universale e servizi alla famiglia", con una dotazione pari a 1.044 milioni di euro per l'anno 2021 e a 1.244 milioni di euro annui a decorrere dal 2022. Con appositi provvedimenti normativi, a valere

sulle risorse del fondo di cui al primo periodo del presente comma, si provvede a dare attuazione agli interventi ivi previsti.

Il Fondo sarà attivo dal 2021 e non per il prossimo anno, in cui si proroga l'assegno di natalità. Si rimanda a successivi provvedimenti normativi la specificazione degli interventi da attuare, ma poi nella Relazione tecnica viene specificato che "le disposizioni sono finalizzate a rideterminare, incrementandolo, dal 2020 l'importo del *buono* quale contributo economico al pagamento di rette relative alla frequenza di asili nido pubblici e privati, nonché per l'introduzione di forme di supporto presso la propria abitazione in favore dei bambini al di sotto dei 3 anni, affetti da gravi patologie croniche". **Osserviamo su questo tema quanto abbiamo rilevato anche nelle precedenti leggi di Bilancio, vale a dire che occorre stabilire misure strutturali superando la logica dei bonus.** C'è poi il rischio di equiparare il nido, che è un percorso educativo all'assistenza e alla cura, tornando indietro rispetto al Decreto legislativo n. 65 che sancisce il diritto all'educazione e all'istruzione da 0 anni. Si rischia anche di riportare i nidi sotto le politiche per la famiglia, mentre devono restare una parte del sistema educativo e di istruzione che fa capo al MIUR.

L'estensione del congedo facoltativo di paternità ad una settimana, pur rappresentando un elemento positivo, non si inquadra in un piano di politiche sistemiche di conciliazione. **Andrebbe prevista l'estensione della misura a tutti i lavoratori e portata a 10 giorni, come indicato dalla Direttiva europea di riferimento.**

## SANITÀ

L'articolo 9 tratta di Edilizia sanitaria: prevede un incremento di 2 miliardi di euro del Fondo per l'edilizia sanitaria e l'ammodernamento tecnologico (ex articolo 20 Legge 67/1988). Il Fondo passa così da 28 a 30 miliardi. Si tratta di fondo pluriennale, ora utilizzabile fino all'anno 2032. La norma attua inoltre un notevole differimento della scadenza entro cui vanno collaudate le opere finanziate: il termine, inizialmente fissato al 31 dicembre 2014 viene portato ora al 31 dicembre 2021. L'incremento di 2 miliardi è così distribuito: 100 milioni per ciascuno degli anni 2022 e 2023; 200 milioni per ciascuno degli anni dal 2024 al 2032.

L'incremento è destinato prioritariamente alle regioni che abbiano esaurito, con la sottoscrizione di accordi, la propria disponibilità (di risorse) stanziata con la Legge di Bilancio 2019.

Parte del Fondo, pari a 235,8 milioni, è vincolato a finanziare l'acquisto di apparecchiature sanitarie dei medici di medicina generale (come previsto dal successivo art. 55 del Ddl di Bilancio).

Il termine per completare l'adeguamento degli spazi nelle Aziende Sanitarie per lo svolgimento delle attività di Libera Professione Intramuraria ALPI è prorogato al 31/12/2021.

In ragione della giusta collocazione delle risorse per l'edilizia sanitaria nella più generale strategia di rilancio degli investimenti, sarebbe opportuno aggiungere il concetto di "trasformazione tecnologica necessaria alla transizione ecologica e in linea con i principi dell'economia circolare e della decarbonizzazione stabilite dall'Unione Europea", affinché si consideri anche una diversa gestione delle strutture in prospettiva *circolare*.

L'articolo 54 prevede **l'abolizione della quota fissa di partecipazione al costo delle prestazioni sanitarie: il cosiddetto "superticket da 10 euro"** per ricetta dal 1 settembre 2020 (era stato previsto dalla legge 296/2006 articolo 1 comma 796 lettere p e p-bis). Per il 2020 sono stanziati 185 milioni di euro e a decorrere dal 2021 sono stanziati 554 milioni.

Di conseguenza il livello del finanziamento del Fabbisogno Sanitario Nazionale FSN aumenta: nel

2020 di 185 milioni e nel 2021 di 554 milioni.

Le misure di partecipazione alternative al superticket adottate da alcune regioni sono abolite. Il finanziamento aggiuntivo sarà ripartito fra tutte le Regioni.

Dal 2021 il fondo di 60 milioni annui per l'esenzione dal superticket destinato alle categorie vulnerabili viene cancellato, e le risorse destinate al finanziamento dell'abolizione del superticket.

Secondo l'Articolo 55 una parte del Fondo per l'edilizia sanitaria e l'ammodernamento tecnologico (ex art. 20 Legge 68/1988), per una cifra pari a 235,8 milioni, è destinato all'acquisto di apparecchiature sanitarie destinate per le prestazioni di competenza dei Medici di Medicina Generale MMG, allo scopo di "favorire la presa in carico e ridurre il fenomeno delle liste di attesa".

La relazione tecnica precisa che le risorse sono destinate all'acquisto di dispositivi digitali diagnostici di I livello (Ecg, holter, spirometro, dermoscan, ecc.), e saranno così distribuite: 138,7 milioni per i 13.800 MMG che operano in ambiti isolati; 97 milioni per i 32.000 mila MMG che operano in forma aggregata. Le apparecchiature sanitarie restano di proprietà delle aziende sanitarie e saranno assegnate ai medici secondo modalità individuate dalle aziende stesse. Le risorse alle regioni saranno ripartite con Decreto del Ministero Salute dopo Intesa Stato Regioni.

L'Articolo 6 proroga anche dal 2022 la riduzione dei premi INAIL già stabilita dalla scorsa legge bilancio. Confermiamo le nostre perplessità.

## NON AUTOSUFFICIENZA

Con l'Articolo 40 (Fondo per la disabilità e la non autosufficienza) viene istituito un ulteriore Fondo, con una dotazione di 50 milioni di euro nel 2020, 200 milioni di euro nel 2021 e 300 milioni di euro annui a decorrere dal 2022. Il nuovo Fondo serve per finanziare, con interventi normativi, il riordino e la sistematizzazione delle politiche a sostegno della disabilità.

**Questa misura deve essere chiarita per evitare equivoci:** innanzitutto quale relazione abbia con il fondo Non Autosufficienza (ex art.1, comma 1264 Legge 296/2006 reso strutturale con la Legge finanziaria del 2015), attualmente pari a 570 milioni di euro annui. Infatti, la Relazione Tecnica, nel commento all'articolo 40, pubblica una Tabella (vedi qui sotto) con i fondi destinati a misure per le persone con disabilità (disabilità e non autosufficienza, lavoro disabili, trasporto disabili, audiolesi, caregiver) nella quale non compare il Fondo Non Autosufficienza ex Legge 206/2006.

## PREVIDENZA

Con l'Articolo 56 (disposizioni in materia di ape sociale, commissioni gravosi e commissione spesa previdenziale) viene **prorogata per l'anno 2020 l'Ape sociale**, come da nostra richiesta, anche se in prospettiva sarà necessario trovare risposte strutturali alle categorie individuate per l'ape sociale, come indicato nella piattaforma unitaria.

Vengono previste a bilancio le seguenti coperture: 108 milioni di euro per l'anno 2020; 218,7 milioni di euro per l'anno 2021; 184,6 milioni di euro per l'anno 2022; 124,4 milioni di euro per l'anno 2023; 57,1 milioni di euro per l'anno 2024; 2,2 milioni di euro per l'anno 2025.

**Viene inoltre istituita, come da nostra richiesta unitaria, la Commissione tecnica per lo studio della gravosità delle occupazioni**, anche in relazione all'età anagrafica e alle condizioni soggettive dei lavoratori e delle lavoratrici anche derivanti dall'esposizione ambientale o diretta ad agenti patogeni. Viene indicato che la stessa concluderà i lavori entro il 31/12/2020, e entro i 10 giorni

successivi il Governo presenta alle Camere una relazione sugli esiti del lavoro della Commissione. Abbiamo chiesto una modifica del testo, prevedendo che venga trovato un modo per cui la Commissione presenti un lavoro di studio e analisi, in tempi utili per la prossima legge di bilancio-2021.

**Viene anche istituita, come da nostra richiesta unitaria, la Commissione tecnica di studio sulla classificazione e comparazione, a livello europeo e internazionale, della spesa pubblica nazionale per finalità previdenziale e assistenziali.** Anche in questo caso viene indicato che la stessa concluderà i lavori entro il 31/12/2020, e entro i 10 giorni successivi il Governo presenta alle Camere una relazione sugli esiti del lavoro della Commissione. Anche per questa Commissione abbiamo richiesto che si preveda, attraverso anche la modifica del testo, una modalità per cui venga chiesto alla Commissione di presentare un lavoro di studio e analisi in tempi utili per la legge di bilancio 2021

**Viene prevista nell'Articolo 57, come da nostra richiesta unitaria, la proroga di opzione donna,** per tutte coloro che potranno raggiungere i requisiti previsti per lo strumento entro il 31/12/2019

Modifiche in materia di rivalutazione ai prezzi delle pensioni sono regolate dall'Articolo 58. Viene previsto per il periodo 2020-2021 la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, secondo il meccanismo stabilito dalla Legge 448/98, fino al 100 per cento (attualmente prevista nel 97%) per i trattamenti fino a 4 volte il trattamento minimo Inps (circa 2.052 euro). Per gli importi superiori a 4 volte il trattamento minimo rimane invariata la percentuale che è stata attribuita nella legge di bilancio 2019.

**Un intervento molto modesto, per la mancata rivalutazione che i pensionati hanno dovuto sostenere dal 2012 in avanti;** in termini di risorse inserite in Legge di Bilancio, che secondo la relazione tecnica sono quantificate in 8 milioni di euro.

A decorrere dal 01.01.2022 tornerà in vigore l'indice di rivalutazione automatica delle pensioni nello schema più favorevole a fasce, garantendo un'indicizzazione piena fino a 4 volte il minimo (invece che fino a 3 come previsto precedentemente). Il 90% per i trattamenti pensionistici tra 4 e 5 volte il trattamento minimo, il 75% per i trattamenti superiori a 5 volte il trattamento minimo.

## IMMIGRAZIONE

L'Articolo 101 (Fondo per la cooperazione sui movimenti migratori) disciplina il fondo istituito dall'articolo 1, comma 621, della legge 11 dicembre 2016, n. 232: *"è istituito, nello stato di previsione del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, un fondo con una dotazione finanziaria di 200 milioni di euro per l'anno 2017, per interventi straordinari volti a rilanciare il dialogo e la cooperazione con i Paesi africani d'importanza prioritaria per le rotte migratorie"*.

Nello stato di previsione del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale è esteso ai Paesi non africani d'importanza prioritaria per i movimenti migratori e rinominato "fondo per interventi straordinari volti a rilanciare il dialogo e la cooperazione con i Paesi d'importanza prioritaria per i movimenti migratori". A tale fondo è assegnata una dotazione di 30 milioni di euro per l'anno 2020, 30 milioni di euro per l'anno 2021 e 40 milioni di euro per l'anno 2022.

Le maggiori entrate derivanti dall'applicazione della norma sono integralmente versate alle entrate del Bilancio dello Stato.

Il fondo viene esteso ai Paesi non africani d'importanza prioritaria per movimenti migratori, e ridenominato. A tale fondo è assegnata una dotazione di 30 milioni di euro per l'anno 2020, 30 milioni di euro per il 2021 e 40 milioni per il 2022. Su questo occorrono maggiori delucidazioni

rispetto alla congruità degli interventi già messi in campo rispetto a quelli che si intende programmare.

L'Articolo 109 nel comma 5 recita:

*Il Ragioniere Generale dello Stato è autorizzato a riassegnare, con propri decreti, nello stato di previsione del Ministero dell'interno, per l'anno finanziario 2020, i contributi relativi al rilascio e al rinnovo dei permessi di soggiorno, di cui all'articolo 5, comma 2-ter, del testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, versati all'entrata del bilancio dello Stato e destinati, ai sensi dell'articolo 14-bis del medesimo testo unico, al Fondo rimpatri, finalizzato a finanziare le spese per il rimpatrio degli stranieri verso i Paesi di origine ovvero di provenienza.*

Come CGIL abbiamo sempre espresso un giudizio negativo rispetto a tali misure reiterate negli anni, ribadendo che le risorse richiamate devono servire a finanziare politiche di inclusione a favore dei cittadini migranti presenti nel nostro territorio.

Infine, sulla sanità a favore degli Stranieri Temporariamente Presenti (STP) e minori non accompagnati che nei leggi precedenti veniva destinato dei fondi nel DDL non sono previsti risorse.

## **POVERTÀ**

La lotta alla povertà non può ritenersi esaurita con l'introduzione del Reddito di Cittadinanza (sulle cui criticità e necessarie modifiche ci siamo già espressi). È necessario accompagnare un'importante misura di sostegno al reddito, quale può essere – se adeguatamente corretto - il RdC, con il rafforzamento dell'infrastruttura sociale territoriale. A tal fine, è necessario quantomeno alimentare il restante Fondo Povertà per destinare risorse allo sviluppo del sistema integrato di servizi pubblici chiamati a rispondere alla multidimensionalità dei bisogni dei soggetti in condizione di povertà.

(11 novembre 2019)

## QUADRO STORICO E PROGRAMMATICO DI FINANZA PUBBLICA E MACROECONOMICO

(indicatori selezionati: rapporti interciclici e tassi medi annui; grandezze reali in rosso)

	<i>dati ISTAT</i>		<i>quadro programmatico MEF</i>				
	<i>2001-2008</i>	<i>2009-2018</i>	<i>2019</i>	<i>2020</i>	<i>2021</i>	<i>2022</i>	<i>2019-2022</i>
<b>Indebitamento netto P.A. (% PIL nominale)</b>	<b>-3,0</b>	<b>-3,1</b>	-2,2	-2,2	-1,8	-1,4	<b>-1,9</b>
<b>Saldo primario (% PIL)</b>	<b>1,9</b>	<b>1,2</b>	1,3	1,1	1,3	1,6	<b>1,3</b>
<b>Interessi passivi (% PIL)</b>	<b>5,0</b>	<b>4,3</b>	3,4	3,3	3,1	2,9	<b>3,2</b>
<b>Debito pubblico (% PIL)</b>	<b>101,7</b>	<b>126,1</b>	135,7	135,2	133,4	131,4	<b>133,9</b>
<b>PIL nominale</b>	<b>3,5</b>	<b>0,7</b>	1,0	2,0	2,7	2,6	<b>2,1</b>
<b>PIL reale</b>	<b>1,2</b>	<b>-0,3</b>	<b>0,1</b>	<b>0,6</b>	<b>1,0</b>	<b>1,0</b>	<b>0,7</b>
<b>Occupati (Ula)</b>	<b>0,8</b>	<b>-0,3</b>	0,5	0,4	0,6	0,9	<b>0,6</b>
<b>Produttività nominale (PIL / Ula)</b>	<b>2,7</b>	<b>1,1</b>	0,5	1,6	2,1	1,7	<b>1,5</b>
<b>Produttività reale (PIL / Ula)</b>	<b>0,4</b>	<b>0,0</b>	<b>-0,4</b>	<b>0,2</b>	<b>0,4</b>	<b>0,1</b>	<b>0,1</b>
<b>Retribuzione lorda di fatto</b>	<b>3,4</b>	<b>1,2</b>	1,3	1,3	1,9	1,9	<b>1,6</b>
<b>Retribuzione lorda di fatto reale</b>	<b>0,9</b>	<b>0,0</b>	<b>0,5</b>	<b>0,3</b>	<b>0,0</b>	<b>0,1</b>	<b>0,2</b>
<b>Inflazione, IPCA (Indice generale)</b>	<b>2,5</b>	<b>1,2</b>	0,8	1,0	1,9	1,8	<b>1,4</b>
<b>Quota del lavoro sul PIL</b>	<b>0,5</b>	<b>0,0</b>	<b>0,9</b>	<b>0,1</b>	<b>-0,4</b>	<b>0,0</b>	<b>0,2</b>
<i>Per memoria:</i>							
<b>Retribuzione contrattuale lorda (CCNL)</b>	<b>2,8</b>	<b>1,3</b>					
<b>Deflatore del PIL</b>	<b>2,3</b>	<b>1,1</b>	0,9	1,3	1,7	1,7	<b>1,4</b>
<b>Investimenti fissi lordi per occupato</b>	<b>0,7</b>	<b>-2,0</b>	1,6	1,8	1,7	1,3	<b>1,6</b>