



POLICY BRIEF

N. 4/2023

LA LEGGE DI BILANCIO PER IL 2024 CONTRIBUISCE LIMITATAMENTE ALL'ATTUAZIONE DELL'AGENDA 2030

Proposte per migliorare il testo in discussione in Parlamento e accelerare la sostenibilità dello sviluppo dell'Italia

Dal 2019 l'Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile (ASviS) analizza puntualmente la Legge annuale di Bilancio, esaminando i diversi provvedimenti in base al loro contributo, positivo o negativo, sui 17 Obiettivi dell'Agenda 2030 (*Sustainable Development Goals - SDGs*). Questa analisi è stata condotta dopo la pubblicazione del testo definitivo, al fine di **valutare dal punto di vista della sostenibilità il principale strumento della politica economica del Paese** e di dimostrare alle istituzioni che questo tipo di analisi è possibile e che quindi andrebbe effettuata dal Governo e dal Parlamento nel corso della discussione del testo¹.

Quest'anno l'Alleanza ha voluto svolgere per la prima volta l'analisi del Disegno di Legge (DDL) "in corso d'opera", per offrire ai legislatori **spunti per possibili emendamenti** al testo trasmesso alle Camere il 30 ottobre che tengano conto anche delle proposte avanzate dall'Alleanza nel Rapporto 2023 pubblicato il 19 ottobre². Un'analisi completa del testo approvato verrà invece realizzata nei primi mesi del 2024, insieme ad una valutazione completa della legislazione dell'anno in corso rispetto ai diversi SDGs, come sempre fatto dall'ASviS.

UNA VALUTAZIONE COMPLESSIVA

Il DDL rappresenta la prima manovra che riflette interamente le scelte economiche, sociali e finanziarie dell'attuale esecutivo. Si tratta di un intervento complessivo di 24 miliardi, di cui quasi due terzi, circa 16 miliardi, finanziati in deficit. Le scelte del Governo prevedono diverse misure espansive di carattere temporaneo: in particolare, dal lato delle entrate, viene prevista la proroga al 2024 del taglio del cuneo fiscale per chi guadagna fino a 35mila euro l'anno, già introdotta per il 2023, e l'unificazione dei primi due scaglioni dell'Irpef, con un'unica aliquota al 23% per i redditi fino a 28mila euro. Anche in questo caso, l'intervento è attualmente previsto per il solo anno 2024.

Al contempo, sono diverse le imposte che aumenteranno a partire dal 2024 e che avranno un impatto specialmente sulle fasce più vulnerabili della popolazione: aumento dell'Iva dal 5% al 10% sui beni di prima infanzia (pannolini, alimenti per bambini, seggiolini auto) e sui prodotti per l'igiene femminile, delle accise su sigarette e tabacco, e della tassa di soggiorno. Si segnala anche il nuovo rinvio dell'entrata in vigore della Plastic e Sugar Tax al 1° luglio 2024.

Dal lato delle spese sono previste alcune misure a favore delle famiglie, tra cui sostegni alla genitorialità e alla natalità (congedi parentali, incremento bonus asili nido, decontribuzione per le lavoratrici con due figli - recentemente ridotta a un anno - e con oltre tre figli). La spesa sanitaria aumenta di 3 miliardi nel 2024 (4 miliardi nel 2025 e 4,2 miliardi dal 2026): tenendo conto dell'inflazione, tale misura implica un taglio della spesa in termini reali dell'1,9% che si aggiunge alla riduzione dell'1,7% avvenuta nel 2023.

Come illustrato nel corso dell'audizione svolta il 10 novembre presso le Commissioni Bilancio riunite di Camera e Senato, pur riconoscendo i vincoli finanziari all'interno dei quali si è mosso il Governo e la corretta prudenza con la quale il provvedimento è stato disegnato, non si può non notare che il DDL appare caratterizzato da una sostanziale inadeguatezza a stimolare una dinamica economica positiva in presenza di forti e numerose tensioni geopolitiche. Inoltre, il provvedimento non contribuisce

a portare il Paese su un percorso di sviluppo sostenibile capace di affrontare in modo determinato le grandi sfide che abbiamo davanti, dalla transizione ecologica giusta alla riduzione delle disuguaglianze.

Sul fronte fiscale, il DDL non riequilibra in modo strutturale il peso relativo tra imposte dirette e indirette e non redistribuisce il carico fiscale dai redditi da lavoro ad altre basi imponibili. Peraltro, la Legge delega sul sistema fiscale trascura completamente il tema della fiscalità ambientale, mentre ci sarebbero ampie opportunità di trasformazione dei Sussidi Ambientalmente Dannosi (SAD) in Sussidi Ambientalmente Favorevoli (SAF). È inoltre assente una efficace azione di accertamento della ricchezza sommersa e una reale lotta all'evasione fiscale.

Colpisce, in particolare, l'assenza di una strategia per una crescita sostenibile di medio-lungo termine, rispetto alla quale occorrerebbe accompagnare con misure ordinarie per il triennio 2024-2026 la revisione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) proposta dal Governo a luglio e in corso di valutazione da parte della Commissione europea. Permane quindi l'incertezza sulle modalità e sulle fonti di finanziamento per gli investimenti che l'esecutivo ha proposto di escludere dal PNRR (15,9 miliardi, tra i quali interventi per l'efficienza energetica dei Comuni, la messa in sicurezza del territorio, la rigenerazione urbana e la riqualificazione delle periferie), considerando che il Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC) è destinato per l'80% alle Regioni del Mezzogiorno e le regole sui Fondi Strutturali (DNSH, vincoli di concentrazione tematica previsti dal Regolamento FESR, governance dei fondi) limitano la riprogrammazione delle risorse per alcune categorie di investimento.

Per ciò che concerne gli investimenti infrastrutturali, l'unico intervento con ampie risorse è quello riguardante la realizzazione del Ponte sullo Stretto di Messina, mentre viene ignorato il fabbisogno derivante dalla prosecuzione delle misure presenti nel PNRR e nel Piano Nazionale Complementare (PNC), cioè di interventi di lungo periodo in settori chiave (idrico, connessioni per il sistema della mobilità, ecc.) per colmare i ben noti divari infrastrutturali interni e nei confronti dei Paesi che competono con l'Italia sui mercati internazionali.



L'ITALIA FUORI LINEA RISPETTO ALL'AGENDA 2030

Secondo il **Rapporto 2023 dell'ASviS**, che ha analizzato lo stato dell'attuazione dell'Agenda 2030 a livello globale, europeo e italiano a metà del cammino verso la sua attuazione, **il nostro Paese è “fuori linea” rispetto ai 17 Obiettivi di sviluppo sostenibile** che ci siamo impegnati a centrare entro la fine di questo decennio. Infatti, gli indicatori compositi elaborati dall'ASviS mostrano **peggioramenti** rispetto al 2010 per la povertà (Goal 1), i sistemi idrici e socio-sanitari (Goal 6), la qualità degli ecosistemi terrestri e marini (Goal 14 e 15), la governance (Goal 16) e la partnership (Goal 17). Vi è una sostanziale **stabilità** per gli aspetti legati al cibo (Goal 2), alle disuguaglianze (Goal 10) e alle città sostenibili (Goal 11), mentre si registrano **miglioramenti molto contenuti** (inferiori al 10% in 12 anni) per l'istruzione (Goal 4), la parità di genere (Goal 5), l'energia rinnovabile (Goal 7), il lavoro dignitoso (Goal 8), l'innovazione e le infrastrutture (Goal 9), la lotta al cambiamento climatico (Goal 13). Solo in due casi si registrano **aumenti di poco superiori al 10%**: per la salute (Goal 3) e per l'economia circolare (Goal 12).

Si tratta di tendenze allarmanti, per invertire le quali è **indispensabile accelerare l'adozione di un approccio politico e culturale che veda la sostenibilità al centro di tutte le scelte, pubbliche e private**. Tale accelerazione è stata prevista anche nella Dichiarazione finale del Summit ONU di settembre sull'Agenda 2030, con la quale l'Italia si è impegnata a **definire urgentemente un “Piano di accelerazione” per il conseguimento degli SDGs** su cui è più indietro o per i quali le tendenze attuali siano inadeguate per assicurare il raggiungimento di questi ultimi, cioè quasi tutti.

In questo quadro, l'ASviS ha proposto al Governo e al Parlamento una serie di interventi finalizzati a predisporre urgentemente tale Piano (si veda Rapporto ASviS, capitolo 4). Inoltre, il Governo dovrebbe darsi un efficace sistema di governance per assicurare la coerenza delle politiche per lo sviluppo sostenibile attraverso la **piena attuazione della nuova Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile** adottata a settembre scorso. In tale prospettiva, vanno previste:

- la valutazione ex ante dell'impatto atteso dei nuovi atti legislativi sugli SDGs;
- la classificazione del bilancio pubblico rispetto ai diversi Obiettivi dell'Agenda 2030;
- la descrizione nel Documento di Economia e Finanza (DEF) di come le proposte in esso contenute possano contribuire al raggiungimento degli SDGs, applicando in tal modo le regole già definite per il Semestre europeo;
- l'attivazione del “nuovo” Comitato interministeriale per le politiche urbane (CIPU), anche al fine di assicurare un coordinamento tra politiche nazionali relative alle città (nel DPCM di ricostituzione del Comitato è prevista la predisposizione dell'Agenda urbana per lo sviluppo sostenibile, declinazione territoriale della Strategia Nazionale) e l'orientamento dei progetti finanziati dai fondi europei e nazionali di coesione relativi agli anni 2021-2027 per il raggiungimento degli Obiettivi dell'Agenda 2030;

Inoltre, va modificata la prassi finora adottata per la verifica di costituzionalità delle proposte di legge alla luce della modifica agli artt. 9 e 41 della Costituzione intervenuta nel 2022, prevedendo un sistema di **valutazione ex-ante delle politiche alla luce del principio di giustizia intergenerazionale**. Per rafforzare tale impostazione, anche sul piano culturale, l'ASviS propone anche di **istituire la “Giornata nazionale dello sviluppo sostenibile”**, che dovrebbe essere celebrata il 22 febbraio di ogni anno, data nella quale la Legge costituzionale n. 1/2022, che ha modificato gli artt. 9 e 41 della Costituzione italiana, è stata pubblicata in Gazzetta Ufficiale.

In conclusione, manca una visione sistemica capace di collegare le misure previste nel DDL con le altre linee di intervento pubblico che si affiancano al PNRR, come le politiche di coesione, i fondi della Politica Agricola Comune (PAC), della ricerca europea. In questo modo, non viene offerto al nostro sistema economico nazionale un quadro chiaro della direzione nella quale investire e grazie alla quale costruire un futuro di sviluppo sostenibile per il Paese, rinunciando a quell'effetto "leva" derivante dall'orientamento comune di investimenti pubblici e privati.

Per illustrare le valutazioni dell'ASviS sul DDL si è scelto di adottare, nel prosieguo di questa pubblicazione, l'articolazione tematica adottata nel quarto capitolo del Rapporto 2023 dedicato alle proposte elaborate dall'Alleanza³, così da rendere più evidenti le coerenze e le incoerenze tra la proposta di Legge di Bilancio e le posizioni delle oltre 300 organizzazioni aderenti all'ASviS.

CONTRASTARE LA POVERTÀ, LA PRECARIETÀ E IL LAVORO POVERO, ASSICURARE L'ASSISTENZA AGLI ANZIANI NON AUTOSUFFICIENTI, REDISTRIBUIRE IL CARICO FISCALE PER RIDURRE LE DISUGUAGLIANZE, GESTIRE I FLUSSI MIGRATORI E PROMUOVERE L'INTEGRAZIONE DEGLI IMMIGRATI

Non emergono interventi strutturali per il superamento delle disuguaglianze generazionali e per il contrasto alla povertà assoluta, che assume ormai una connotazione stabile sia in termini di consistenza (circa 5,7 milioni di individui) sia di caratteristiche familiari (famiglie numerose con figli minori, specialmente quelle residenti nel Mezzogiorno). Infatti, il contrasto alla povertà è limitato all'aumento del finanziamento per gli acquisti di generi alimentari di prima necessità e carburanti, e solo per le famiglie con almeno tre componenti, il che esclude le persone sole o in coppia (spesso anziani) che costituiscono una parte consistente della popolazione che si trova in una condizione di povertà assoluta.

Non vengono previsti correttivi alle misure create in sostituzione del Reddito di Cittadinanza.

Su questo tema in particolare, occorrerebbe:

- **eliminare dall'Assegno di inclusione il vincolo che esclude dalla sua fruizione le famiglie senza carichi familiari:** in questo modo, l'Assegno di inclusione potrebbe diventare una misura di protezione universale rivolta a tutte le famiglie povere, come avviene negli altri Paesi dell'UE. Una volta garantita una base di aiuto per tutti i poveri si possono istituire forme di supporto supplementari per fasce della popolazione che presentano difficoltà specifiche;
- **modificare il requisito demografico dell'età (18-59 anni) per l'accesso al Supporto per la formazione e il lavoro,** utilizzando un criterio che tenga maggiormente conto della possibilità per le persone di trovare un lavoro (livello di istruzione, competenze, esperienze lavorative, durata della disoccupazione) e uniformare le soglie ISEE di accesso; una volta terminato il Supporto per la
- **formazione e il lavoro, se gli occupabili si trovasse ancora sotto la soglia di povertà, essi dovrebbero rientrare nell'Assegno di inclusione, cosa che oggi non succede.**

Inoltre, l'attuazione della riforma dell'assistenza alle persone non autosufficienti, prevista nel PNRR e approvata con la Legge 33/2023, è rinviata al 2025. Tale scelta rappresenta una grave rinuncia alla costruzione di un sistema di welfare unitario e integrato, sempre più necessario alla luce dell'invecchiamento della popolazione. Analogamente, **nessun intervento è previsto sulle politiche abitative,** nonostante la grave crisi dovuta alla mancanza di edilizia residenziale pubblica e al caro affitti, né per la riqualificazione di zone degradate anche per il miglioramento della coesione sociale.

L'aumento del fondo per l'accoglienza ai migranti per il prossimo triennio non sembra essere una strategia adeguata ad affrontare strutturalmente il problema delle migrazioni, sempre più condizionate da guerre, squilibri socioeconomici e crisi climatiche. È previsto anche il finanziamento di alcuni interventi connessi all'accoglienza dei migranti e dei rifugiati ucraini nonché dei minori non accompagnati con misure di sostegno ai

Comuni interessati. **Occorre superare la logica dell'emergenza** e promuovere un sistema diffuso di accoglienza che favorisca l'integrazione sociale degli immigrati, soprattutto dei minori stranieri non accompagnati.

ACCELERARE L'INNOVAZIONE TECNOLOGICA, ORGANIZZATIVA E SOCIALE DEL SETTORE AGRICOLO, POTENZIARE LA RESPONSABILITÀ SOCIALE DELLE AZIENDE AGRICOLE

In termini di accessibilità ai beni alimentari, alcune misure danno un modesto sostegno alla lotta alla povertà alimentare, mentre altre generano un peggioramento del potere d'acquisto delle famiglie; in particolar modo, l'aumento dell'Iva sul latte in polvere provoca danni a carico delle famiglie con bambini. Anche in questo campo non si rileva un quadro coerente e sinergico tra misure diverse. Ad esempio, non c'è alcuna attenzione all'educazione alimentare a fronte della crescente incidenza dell'obesità, in particolare nelle fasce più giovani. Anche la tematica degli investimenti in innovazione a sostegno dei "sistemi-cibo" appare marginale o affrontata con misure di carattere emergenziale (Art. 74).

OTTIMIZZARE LE RISORSE E L'ORGANIZZAZIONE DEI SERVIZI SANITARI, MITIGARE L'IMPATTO DELLA CRISI CLIMATICA SULLA SALUTE, COMBATTERE IL DISAGIO PSICHICO, LE DIPENDENZE E LA VIOLENZA FAMILIARE E SOCIALE

La portata dei provvedimenti relativi alla salute e al benessere appare **debole sia rispetto alle risorse stanziare, sia rispetto alla mancanza di indicazioni concrete** che consentano un loro utilizzo ottimale. Si punta a contenere l'annoso problema delle liste d'attesa, al rinnovo dei contratti del personale sanitario e al sostegno del personale, prevedendo l'imposizione di un tetto massimo alla spesa per il settore farmaceutico. **Manca un rilancio progressivo del finanziamento pubblico del Sistema Sanitario Nazionale (SSN)** e sono insufficienti gli interventi in grado di ottimizzare la spesa sanitaria.

Le risorse aggiuntive del Fondo Sanitario Nazionale (FSN) aumentano da 2,3 miliardi previsti per il 2024 dalla Legge di Bilancio dell'anno scorso a tre miliardi. Ma tale aumento

è minore di quello dell'inflazione, il che comporta una **riduzione della spesa sanitaria sul PIL**. In particolare, sono previsti aumenti di spesa (in termini nominali) per il personale, per i farmaci, le prestazioni sanitarie e, a partire dal 2025, per il personale dedicato all'assistenza territoriale, indispensabile per garantire la copertura dei bisogni di salute legati alla cronicità. Non sono previste, invece, misure per la medicina generale che svolge un ruolo fondamentale per la gestione del territorio e per il contenimento dei ricoveri impropri.

Per ridurre i **tempi delle liste di attesa**, il DDL prevede il coinvolgimento delle strutture private con una quota non superiore allo 0,4% del finanziamento indistinto del FSN, con una spesa aggiuntiva di 520 milioni di euro. **Tale stanziamento non sembra sufficiente a contenere un problema che richiederebbe una più profonda e validata conoscenza del fenomeno**. Non sono previste, per esempio, misure per monitorare le prescrizioni mediche e ridurre l'inappropriatezza, mentre andrebbe aggiornato il Piano nazionale per la gestione delle liste di attesa, scaduto nel 2021.

Il provvedimento comporta una sovrapposizione delle attività delle strutture pubbliche e private, che invece andrebbero meglio coordinate e gestite in un'ottica di cooperazione, e non di competizione. In particolare, sarebbe necessario **avviare un'analisi critica del rapporto pubblico-privato in sanità**, rispetto a compiti e responsabilità per le diverse funzioni (coordinamento e valutazione, produzione e gestione dei servizi, partecipazione e sussidiarietà) in un'ottica di integrazione orizzontale e verticale.

Sorprende che nel DDL non siano citate alcune misure contenute nella precedente Legge di Bilancio e che prevedevano stanziamenti anche per gli anni successivi (bonus psicologo, attività di prevenzione e ricerca, cure palliative, screening diabete e celiachia popolazione pediatrica, Livelli Essenziali delle Prestazioni - LEP), mentre con riferimento all'obiettivo di rafforzare la prevenzione e il trattamento di abuso di sostanze stupefacenti sono stanziare risorse per azioni educative di prevenzione in età scolare.



Per quanto concerne il rafforzamento dei sistemi di **mitigazione dell'impatto ambientale sulla salute** nell'ottica "One-Health", mentre si accoglie positivamente la recente creazione nel Ministero della Salute del Dipartimento della salute umana, della salute animale e dell'ecosistema (OneHealth), sorprende nel DDL l'assenza di risorse orientate a **provvedimenti integrati e multisettoriali ispirati al principio della salute in tutte le politiche**, che tengano in debito conto i rischi derivanti dalla crisi climatica e dell'ambiente e dalla perdita di biodiversità, e le interconnessioni tra salute, benessere, ambiente, economia.

Vi è, infine, un contributo, di piccola entità, all'Istituto nazionale per la promozione della salute delle popolazioni migranti e per il contrasto delle malattie della povertà (INMP), a valere sul Fondo sanitario nazionale.

MIGLIORARE LA QUALITÀ DEGLI APPRENDIMENTI, CONTRASTARE LA DISPERSIONE, ASSICURARE L'INCLUSIONE, POTENZIARE I SERVIZI PER L'INFANZIA, EDUCARE ALLO SVILUPPO SOSTENIBILE E ALLA CITTADINANZA GLOBALE

Nel DDL e nel bilancio pluriennale per il triennio 2024-2026 il **capitolo scuola trova uno spazio molto limitato**. Infatti, a parte il rinnovo del contratto del personale pubblico⁴, le poche misure presenti sono molto limitate sul piano quantitativo e non presentano alcuna innovazione. In pratica, il miglioramento della qualità dell'istruzione nel nostro Paese viene lasciato alle ampie risorse che il PNRR mette a disposizione per la scuola, anche se andrebbero valorizzate le alleanze territoriali e superati i ritardi e le criticità che ne hanno finora ostacolato la piena attuazione, come l'ASviS ha più volte segnalato nel suo Rapporto annuale e in altri documenti.

Ad esempio, limitate risorse aggiuntive rispetto a quelle già previste dal Decreto Legge n. 123/23 ("Decreto Caivano") sono destinate all'Agenda Sud per il **contrasto alla dispersione scolastica e ai divari territoriali**⁵. Non si tratta di interventi in grado di incidere **significativamente su una delle più gravi criticità dell'istruzione in Italia**, anche a causa dell'assenza di un approccio sistemico al problema.

Analogo ragionamento vale per l'incremento di 42 milioni di euro nel biennio 2024-25 (rispetto al fondo iniziale di 150 milioni) per le **figure dei tutor e degli orientatori** istituito dalla Legge n. 197/22. Al momento, infatti, tali figure sono previste solo nel triennio delle secondarie di II grado, mentre urgente sarebbe **avviare l'orientamento sin dalla scuola primaria**, in un'ottica di reale prevenzione dell'abbandono scolastico e di contrasto alla "dispersione implicita", cioè l'inadeguatezza delle competenze, che si palesa nella scuola superiore.

Da valutare positivamente, anche se troppo limitato rispetto alle necessità di rafforzamento della partecipazione ai servizi educativi per l'infanzia nella fascia 0-2, è il **potenziamento delle misure di sostegno economico per il pagamento di rette relative alla frequenza di asili nido**, le quali prevedono un fondo di 240 milioni per il 2024 e l'incremento fino a 2.100 euro all'anno per le famiglie con almeno due figli e un ISEE fino a 40mila euro.

AUMENTARE L'OCCUPAZIONE FEMMINILE, ASSICURARE SERVIZI E CONDIVISIONE DEL LAVORO DI CURA, PREVENIRE E COMBATTERE LE DISCRIMINAZIONI MULTIPLE

Il DDL presenta limiti significativi osservati anche nelle precedenti leggi sulla parità di genere. In particolare, si ravvisa una **frammentarietà nelle misure proposte e la mancanza di un disegno organico** nell'ottica del superamento delle disuguaglianze di genere nel nostro Paese. Tra le misure che potrebbero contribuire a migliorare la condizione delle donne si segnalano:

- la **riduzione del carico fiscale per le donne lavoratrici con almeno tre figli**, per cui si prevede lo sgravio totale della quota dei contributi previdenziali per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti a carico della lavoratrice fino al mese di compimento del diciottesimo anno di età del figlio più piccolo;
- il citato **incremento del bonus asilo nido**;
- la **valorizzazione della genitorialità**, con la previsione di un ulteriore mese di congedo parentale, retribuito al 60%, per i genitori con figli fino ai 6 anni.

Si tratta di misure positive, ancorché insufficienti dal punto di vista delle risorse e delle popolazioni raggiunte, le quali non includono le migliaia di lavoratrici che hanno contratti a tempo determinato troppo spesso di breve durata.

Il DDL prevede misure che possono contribuire a **mitigare il fenomeno della denatalità**, agevolando i nuclei famigliari più in difficoltà, attraverso:

- **il rifinanziamento del Fondo di garanzia prima casa** (282 milioni per il 2024);
- **il contributo straordinario per il caro energia**, per sostenere le fasce più deboli della popolazione, che viene prorogato anche per il primo trimestre 2024 con un finanziamento di 200 milioni di euro.

Non appare, però, coerente rispetto alla dichiarata volontà di supporto alla natalità il **passaggio dell'Iva sui pannolini dal 5% al 10% e la previsione di quella sui seggiolini che sarà al 22%** a partire dal 1° gennaio 2024. Inoltre, si sottolinea la mancata previsione di misure specifiche a favore delle donne nell'ambito dell'istituzione del Fondo unico per l'inclusione delle persone con disabilità.

APPROVARE UNA LEGGE PER IL CLIMA

Tra le proposte “trasversali” di carattere istituzionale, l'ASviS propone di approvare nel corso del 2024 una Legge per il clima, la quale dovrebbe:

- **sancire l'obiettivo di neutralità climatica entro il 2050**, come deciso a livello di Unione europea, con obiettivi intermedi conseguenti, nonché la necessità di fissare un budget totale di carbonio e budget settoriali che traccino per i diversi comparti economici un percorso di azzeramento delle emissioni di gas serra;
- **stabilire una governance istituzionale efficace per raggiungere gli obiettivi**, definendo in modo coerente i ruoli del Governo, del Parlamento e delle Regioni, alla luce dell'attuale assetto costituzionale;
- **istituire un Consiglio Scientifico per il Clima**, che operi con il supporto tecnico delle agenzie esistenti (ISPRA, ENEA, ecc.), assista i decisori pubblici nella predisposizione degli interventi finalizzati a raggiungere gli obiettivi e monitori i risultati via via ottenuti, valutando la coerenza tra questi ultimi e gli obiettivi intermedi;
- **definire il percorso temporale per eliminare i sussidi e gli altri benefici pubblici che rallentando l'uscita dai combustibili fossili, danneggiano l'ambiente e la salute umana**;
- **stabilire le modalità di partecipazione e coinvolgimento dei soggetti economici e sociali** alla definizione e all'attuazione delle politiche climatiche.

METTERE LA PROTEZIONE E IL RIPRISTINO DELLA NATURA AL CENTRO DELLE POLITICHE, RISPETTARE GLI ACCORDI INTERNAZIONALI, ASSICURARE LA TUTELA E LA GESTIONE SOSTENIBILE DEGLI ECOSISTEMI

Nel DDL c'è una totale assenza di misure per il conseguimento degli obiettivi ambientali dell'Agenda 2030 tradotti nei quadri strategici e legislativi del Green Deal europeo, in evidente contraddizione con gli impegni internazionali assunti e ancora di recente confermati dall'attuale Governo in sede ONU, G7, G20 e Unione europea. Tale scelta appare del tutto incomprensibile, non solo perché l'evidenza scientifica indica come i costi della "transizione verde" siano inferiori a quelli dovuti all'inazione (come ribadito anche nella sede dell'ultimo G20), ma anche per gli evidenti danni che il cambiamento climatico sta provocando nel nostro Paese (si pensi alle recenti e ripetute alluvioni).

Questa carenza, se non adeguatamente corretta, rischia di procurare nel futuro prossimi danni alla stabilità finanziaria pubblica. Non investendo nella prevenzione, infatti, la finanza pubblica sarà chiamata a soccorrere le attività economiche e ad affrontare i danni sociali, all'incolumità e alla salute delle persone che saranno procurati dagli effetti dei cambiamenti climatici combinati con gli altri effetti di degrado ambientale, perdita di resilienza degli ecosistemi, inquinamento, ecc., molti dei quali aggravati dalla delicata situazione idrogeologica del nostro Paese e dagli ulteriori danni provocati da una significativa urbanizzazione che provoca un alto consumo di suolo.

Da questo punto di vista, positivi appaiono l'imposizione dell'obbligo di assicurazione contro gli eventi catastrofici da parte delle imprese, da stipulare entro il 31 dicembre 2024, e la creazione di un Fondo per il finanziamento di un "Programma di mitigazione strutturale della vulnerabilità sismica degli edifici pubblici", con una dotazione di 45 milioni di euro per l'anno 2024. Tali misure andrebbero però accompagnate dalla definizione di piani a livello nazionale e territoriale per la prevenzione delle calamità, così da adeguare

urgentemente i Piani per l'Assetto Idrogeologico (PAI). Inoltre, va approvato il prima possibile il Piano Nazionale di Adattamento ai Cambiamenti Climatici (PNACC). A tale proposito, sorprende la mancanza di risorse finalizzate proprio all'attuazione del PNACC, il che segnala un profondo e preoccupante disallineamento tra Piani generali e settoriali, da un lato, e scelte di Bilancio, dall'altro.

AUMENTARE AL MASSIMO LA PRODUZIONE DI ENERGIA ELETTRICA RINNOVABILE E RENDERE PIÙ AMBIZIOSO IL PNIEC

Nel DDL sono assenti interventi sulla transizione energetica e per la decarbonizzazione, elementi strettamente collegati all'aumento della sicurezza energetica e alla riduzione della forte vulnerabilità del nostro Paese in questo campo. Parimenti non vi sono misure di costruzione di una filiera industriale di supporto alla transizione energetica e per il potenziamento dell'economia circolare. In tal modo l'industria nazionale non è sostenuta nel cogliere le opportunità del *Green Deal* europeo in termini di crescita degli investimenti e dell'occupazione, e di conseguenza quelle derivanti dal piano europeo per l'industria *net zero*, che specificamente prevede anche nuove possibilità di aiuti di Stato.

È necessario ribadire l'urgenza di rendere più ambizioso il Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (PNIEC) rispetto a quanto presentato a fine giugno, per cogliere le opportunità offerte dalla transizione energetica.

RIDURRE LA FRAGILITÀ SUL MERCATO DEL LAVORO DI DONNE, GIOVANI E IMMIGRATI, POTENZIARE LE POLITICHE ATTIVE E MIGLIORARE LE CONDIZIONI DI LAVORO

Le risorse previste per i rinnovi dei contratti pubblici 2022-2024 non sono sufficienti a tutelare il potere d'acquisto perso nello scorso biennio. D'altra parte, la conferma della riduzione del cuneo contributivo per i lavoratori dipendenti potrà solo marginalmente influire sulle buste paga. Positivi appaiono gli



interventi relativi ai c.d. *fringe benefits*⁶ e alla riduzione al 5% dell'aliquota fiscale sul salario di produttività, ma tali misure non hanno carattere universale e riguardano una platea ridotta di lavoratrici e lavoratori.

Mancano interventi strutturali finalizzati a varare politiche ad ampio spettro per la creazione di lavoro “dignitoso”, la riduzione della precarietà, del lavoro povero e del lavoro sommerso. Peraltro, senza lavoro stabile, sicuro e di qualità, e in assenza di una ripresa della produttività del lavoro, dell'irrobustimento dei servizi pubblici e territoriali (infanzia, asili, consultori, servizi sociali, etc.) e di strumenti efficaci di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro e di condivisione del lavoro di cura, i soli bonus per le famiglie e per le lavoratrici madri non sono in grado di invertire le tendenze demografiche che caratterizzano il nostro Paese.

Analogamente, **il DDL non affronta la questione della disoccupazione e dell'inclusione dei giovani**, anche per contrastare gli effetti sulle nuove generazioni della pandemia, dell'alta inflazione e di un mercato del lavoro non in grado di garantire accesso (e permanenza) agli under 35 all'occupazione di qualità. Il miglioramento delle prospettive dei giovani in questo campo passa attraverso la promozione di una istruzione e di una formazione professionale coerenti con politiche industriali, così da mettere i giovani nella condizione di cogliere le opportunità offerte dalla transizione ecologica e digitale. Appare pertanto **indispensabile la definizione di un Piano per l'occupazione e l'inclusione giovanile** che l'ASviS invoca da tempo.

INVESTIRE IN INFRASTRUTTURE SOSTENIBILI, TRASFORMARE IL SISTEMA ECONOMICO, POTENZIARE LA RICERCA E L'INNOVAZIONE

Come già segnalato, le risorse della Legge di Bilancio 2024 per gli investimenti sono quasi integralmente destinate alla realizzazione del Ponte sullo Stretto di Messina, il che impedisce di proseguire e potenziare gli investimenti sulle infrastrutture previsti dal PNRR e dal PNC. I Piani strategici elaborati negli anni scorsi

per il settore ferroviario, per quello stradale e autostradale, per la mobilità ciclistica, per l'interconnessione tra porti, aeroporti e centri di scambio intermodali, richiedono una continuità di investimenti che le scelte contenute nel DDL non assicurano.

In particolare, **nulla viene destinato alla prosecuzione degli investimenti nel settore idrico, nella manutenzione delle infrastrutture esistenti per renderle resilienti al cambiamento climatico e nella transizione ecologica del settore della mobilità**, necessari anche per raggiungere gli obiettivi del pacchetto europeo Fit-for-55.

Per le **misure di trasformazione dell'economia**, il DDL prevede il rifinanziamento (100 milioni di euro) per l'anno 2024 della cosiddetta “Nuova Sabatini”, misura di sostegno agli investimenti in beni strumentali da parte di micro, piccole e medie imprese⁷. Mancano misure destinate a conseguire gli obiettivi di una “transizione giusta”, mentre è prevista la dotazione di 110 milioni per l'anno 2024 e di 220 milioni per l'anno 2025 per il Fondo per la crescita sostenibile.

Il DDL non contiene misure per incrementare la ricerca pubblica e stimolare la ricerca privata orientate all'innovazione necessaria per accelerare le transizioni ecologica e digitale, così come mancano misure anche per lo sviluppo delle competenze, necessarie a queste ultime e indispensabili per attrarre e trattenere il capitale umano di qualità.



MIGLIORARE IL GOVERNO DEL TERRITORIO, INVESTIRE NELLA RIGENERAZIONE URBANA E TRANSIZIONE ECOLOGICA DELLE CITTÀ E DELLE ALTRE AREE TERRITORIALI

Per l'Italia i temi della rigenerazione urbana e delle politiche abitative, della mobilità sostenibile, delle disuguaglianze territoriali (aree interne e montagna), della qualità dell'aria e delle infrastrutture verdi urbane e periurbane sono molto rilevanti. Tuttavia, nel DDL vi sono solo due articoli che si riferiscono a queste importanti materie, entrambi sul tema della rigenerazione urbana e delle politiche abitative, i quali prevedono:

- la proroga fino al 31 dicembre 2024 dell'utilizzo del Fondo di garanzia per l'acquisto della prima casa (finanziato con 282 milioni di euro), consentendo ai beneficiari di usufruire della garanzia massima dell'80% sulla quota capitale dei mutui destinati alle categorie prioritarie, aventi specifici requisiti di reddito ed età. Si tratta di una misura utile, ma non risolutiva del problema del fabbisogno abitativo dovuto alla mancanza di edilizia residenziale pubblica e al caro affitti;
- la citata istituzione di un Fondo per il finanziamento del "Programma di mitigazione strutturale della vulnerabilità sismica degli edifici pubblici", con una dotazione complessiva per il periodo 2024-2028 pari a 285 milioni di euro. Anche in questo caso si tratta di una misura utile, anche se il programma di "Casa Italia" per la messa in sicurezza sismica degli edifici pubblici e privati a partire dalle zone più vulnerabili è stato attuato in minima parte e con enorme lentezza.

Manca, invece, ogni accenno alla definizione di un piano finanziario a lungo termine per la rigenerazione urbana, anche nell'ottica della transizione ecologica, nonostante i vantaggi economici, occupazionali e ambientali che un tale piano genererebbe.

PROMUOVERE LA SOSTENIBILITÀ AMBIENTALE E SOCIALE NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE, COINVOLGERE MAGGIORMENTE I CONSUMATORI NELL'ADOZIONE DI COMPORTAMENTI VIRTUOSI

In termini di promozione di consumo e produzione sostenibili e dell'economia circolare appare rilevante l'autorizzazione alla SACES.p.A. a rilasciare, fino al 31 dicembre 2029, garanzie connesse a investimenti nei settori delle infrastrutture, anche a carattere sociale, dei servizi pubblici locali, dell'industria e ai processi di transizione verso un'economia pulita e circolare e la mobilità sostenibile, l'adattamento ai cambiamenti climatici e la mitigazione dei loro effetti, la sostenibilità e la resilienza ambientale o climatica e l'innovazione industriale, tecnologica e digitale delle imprese.

Nel complesso, però, mancano previsioni atte a favorire ed incentivare l'utilizzo e il reimpiego di materiali derivanti da processi di recupero, ritenute necessarie e coerenti con le politiche indicate nella nuova Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile, tra cui rientra l'obiettivo di favorire l'economia circolare. A tale proposito, andrebbe considerato lo sviluppo di strumenti di mercato quali i "certificati del riciclo", definiti in modo analogo a quelli già previsti nel mercato energetico, uno strumento potenzialmente rilevante per promuovere l'economia circolare e sviluppare il mercato dei prodotti riciclati, potendo anche avere l'effetto di tutelare gli operatori dalle oscillazioni dei prezzi delle materie prime seconde.

Nessuna misura viene invece prevista per accelerare la transizione verso modelli produttivi più sostenibili, sia dal punto di vista ambientale che sociale, e in particolare per una rapida diffusione del Green Social Procurement (GSP), capace di integrare i criteri relativi alla dimensione sociale negli appalti pubblici per la realizzazione di opere pubbliche e l'acquisto di servizi. Ad esempio, un investimento per dotare le pubbliche



amministrazioni di competenze o di procedure efficienti per adottare il GSP a livello centrale e territoriale, potrebbe generare un importante impulso verso una domanda di beni e servizi forniti dal settore privato più rispettosi dei criteri di sostenibilità ambientale e sociale.

PROMUOVERE LA PACE, RAFFORZARE LA COERENZA DELLE POLITICHE DI ASSISTENZA ALLO SVILUPPO E MIGLIORARNE L'EFFICACIA, ASSICURANDO LA PARTECIPAZIONE DELLA SOCIETÀ CIVILE ALLE SCELTE

Il DDL non prevede interventi per aumentare la percentuale del Reddito Nazionale Lordo destinata all'Aiuto Pubblico allo Sviluppo (APS), che dovrebbe raggiungere lo 0,7% entro il 2030 e che oggi è fermo allo 0,3%. In questo ambito desta poi preoccupazione il fatto che, nell'ambito della revisione della spesa (Art. 88), ci sono interventi sugli investimenti che la Cassa Depositi e Prestiti (CDP), con risorse proprie, può fare sui finanziamenti riconducibili al raggiungimento degli obiettivi perseguiti dal Fondo italiano per il clima e all'operatività nell'ambito della cooperazione allo sviluppo. Per tali esposizioni di CDP la normativa vigente prevede la possibilità di accedere alla garanzia statale, mentre il DDL esclude tale possibilità.

Nel rispetto degli accordi di politica estera comune, vengono rifinanziate le missioni internazionali “European Peace Facility” e “NATO Innovation Fund”, un fondo multi-sovrano di venture capital per lo sviluppo di tecnologie emergenti nel settore della difesa, nel quale l'Italia è il terzo investitore dopo Germania e Regno Unito.

Nel testo inviato alle Camere non sono presenti chiari riferimenti all'intenzione dell'Esecutivo di destinare una cospicua parte delle risorse del Fondo italiano per il clima (il 70%, circa 3 miliardi) ai Paesi africani, nell'ambito del cosiddetto “Piano Mattei”. Tale intenzione, riportata da organi di stampa, andrebbe chiarita da parte del Governo, visto che, così facendo, si opererebbe un travaso di fondi da uno scopo ad un altro, piuttosto che realizzare un aumento dei fondi destinati alla cooperazione allo sviluppo.

¹ L'Alleanza ha più volte raccomandato che questo esercizio sia fatto dal Governo prima di approvare il Disegno di legge e poi dal Parlamento nella sessione di bilancio, così da inserire nel processo decisionale una valutazione *ex-ante* dell'impatto atteso non solo sulle variabili economiche, ma anche su quelle sociali e ambientali. Tale analisi sarebbe pienamente coerente con quanto previsto dalla Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile approvata dal Governo il 18 settembre 2023 e con gli impegni assunti dal nostro Paese in sede ONU con la firma, nella stessa data, delle conclusioni del Summit dell'ONU sull'attuazione dell'Agenda 2030.

² Il Rapporto 2023 “L'Italia e gli Obiettivi di sviluppo sostenibile” (disponibile sul sito ASviS: <https://asvis.it/rapporto-2023/>) sintetizza il lavoro svolto dalle centinaia di esperti che operano nei Gruppi di Lavoro dell'Alleanza in rappresentanza delle oltre 300 organizzazioni che ne fanno parte (si veda <https://asvis.it/missione/>).

³ È stata omessa la sezione dedicata a “Sistema giudiziario, AI e partecipazione democratica”, in quanto non ci sono misure dedicate.

⁴ Per i rinnovi dei contratti nella pubblica amministrazione 2022-24, il Governo ha previsto 5 miliardi di euro, più altri 2,5 miliardi per il personale medico sanitario. Una parte cospicua delle risorse, non ancora quantificata, andrà al personale scolastico, che costituisce il comparto più ampio del lavoro pubblico.

⁵ Sono previsti 50 milioni di euro per la proroga dei contratti temporanei del personale ATA, 13 milioni per il potenziamento dell'organico docente nelle scuole selezionate, 40 milioni per i progetti.

⁶ Il limite di esenzione per i *fringe benefit* verrà innalzato, e reso strutturale, dagli attuali 258,23 euro a 1.000 euro per tutti i lavoratori, e a 2.000 euro per i soli lavoratori con figli a carico. I *benefit* includono beni e servizi come buoni pasto e bonus carburante.

⁷ La misura è stata recentemente rifinanziata con 50 milioni di euro per il 2023 dal DL n. 145/2023, il cui disegno di legge di conversione in legge è in corso di esame al Senato in prima lettura.





L'Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile (ASviS)
è la più grande rete italiana di organizzazioni della società civile
impegnata a diffondere la cultura dello sviluppo sostenibile e la
consapevolezza dell'importanza dell'Agenda 2030 dell'Onu.

www.asvis.it

Publicato a novembre 2023

