

**Audizione del Presidente
dell'Ufficio parlamentare di bilancio**

**nell'ambito delle audizioni preliminari
all'esame del disegno di legge di bilancio
per il 2022**

**Commissioni congiunte
5^a del Senato della Repubblica (Bilancio)
e V della Camera dei deputati
(Bilancio, Tesoro e Programmazione)**

23 novembre 2021

Indice

1. Il quadro macroeconomico	5
1.1 La recente evoluzione congiunturale	5
1.1.1 Il quadro internazionale	5
1.1.2 Il quadro dell'economia italiana	6
1.2 Lo scenario del Documento programmatico di bilancio	7
1.3 I fattori di rischio delle previsioni macroeconomiche	9
1.4 L'impatto macroeconomico del DDL di bilancio per il 2022	10
2. Gli effetti finanziari della manovra di bilancio	12
2.1 I principali interventi	16
2.2 Alcune considerazioni generali	19
3. Le principali misure contenute nel DDL di bilancio e nel decreto fiscale	22
3.1 La proroga del Superbonus e dell'Ecobonus	22
3.2 Le misure riguardanti le imprese	27
3.2.1 Gli incentivi sugli investimenti in beni materiali e immateriali e in ricerca e sviluppo	28
3.2.2 La rivalutazione dei beni immateriali	32
3.2.3 Le misure per favorire la liquidità delle imprese	36
3.3 Le misure riguardanti il Reddito di cittadinanza	39
3.4 Le misure in materia pensionistica	46
3.4.1 Il passaggio all'INPS della funzione previdenziale dell'Istituto nazionale di previdenza dei giornalisti italiani	51
3.5 Le ulteriori integrazioni salariali per contrastare la crisi e il ridisegno degli ammortizzatori sociali	57
3.5.1 Le ulteriori integrazioni salariali per contrastare gli effetti della crisi	57
3.5.2 Il ridisegno degli ammortizzatori sociali	61
3.6 Gli interventi in campo sanitario	67
3.6.1 Le misure che prevedono un rafforzamento del personale del SSN	70
3.6.2 I tetti di spesa, i livelli essenziali di assistenza e le tariffe	74
3.6.3 Le misure relative all'edilizia sanitaria	75
3.7 Le misure per le politiche sociali	77
3.7.1 Le politiche per l'inclusione sociale e la non autosufficienza	77
3.7.2 Le politiche per i servizi socio educativi	79
3.8 Le misure sugli investimenti pubblici	81
3.9 Le misure sul pubblico impiego	85
3.10 Gli interventi in materia di riscossione e sulla governance dell'Agenzia delle entrate-Riscossione	87
3.10.1 Le misure relative alla riscossione	87
3.10.2 Le modifiche alla governance dell'Agenzia delle entrate-Riscossione e al sistema di remunerazione del servizio	90

1. Il quadro macroeconomico

1.1 La recente evoluzione congiunturale

1.1.1 Il quadro internazionale

Dopo circa undici mesi dall'inizio della vaccinazione contro il COVID-19, oltre la metà della popolazione mondiale risulta aver ricevuto almeno la prima dose, mentre circa il 40 per cento ha raggiunto l'immunizzazione (fig. 1.1). Tuttavia l'avanzamento delle campagne di prevenzione tra le diverse aree geografiche mondiali risulta molto eterogeneo, a causa della scarsa disponibilità di vaccini nei paesi in via di sviluppo. La nuova ondata di infezioni sta mostrando l'efficacia dei vaccini nel prevenire le manifestazioni più gravi della malattia e diversi paesi avanzati hanno avviato la somministrazione della terza dose.

Nelle maggiori economie le vaccinazioni e l'allentamento delle misure di distanziamento sociale hanno permesso un rapido riavvio dell'attività produttiva nel corso del 2021; gli Stati Uniti, l'area dell'euro e la Cina hanno registrato forti incrementi del PIL, che nel complesso dei primi tre trimestri sono stati rispettivamente pari al 5,7, 5,2 e 9,8 per cento rispetto allo stesso periodo del 2020. Tuttavia di recente la ripresa appare aver perso vigore, anche in conseguenza delle frizioni nella logistica internazionale e dei colli di bottiglia nell'offerta, che stanno comportando sia aumenti nei costi sia la carenza di *input* produttivi. Dalla fine dell'estate gli indici dei direttori acquisti (PMI) sono diminuiti rispetto al picco di giugno, pur continuando a segnalare l'espansione dell'attività produttiva (fig. 1.2). Secondo le più recenti stime del Fondo monetario internazionale quest'anno il PIL mondiale dovrebbe crescere del 5,9 per cento, a sintesi di un aumento simile per gli Stati Uniti, meno forte per l'area dell'euro (5,0 per cento) e più marcato per la Cina (8,0 per cento). Nel 2022 l'economia globale dovrebbe decelerare, pur mantenendo un ritmo elevato (4,9 per cento) nel confronto storico.

Per quanto riguarda il commercio internazionale, malgrado il rallentamento avvenuto negli ultimi mesi a causa delle difficoltà nelle catene degli approvvigionamenti, la crescita degli scambi ha superato il 12 per cento nei primi otto mesi dell'anno nel confronto con lo stesso periodo del 2020 (9,5 per cento la variazione acquisita del 2021).

Le criticità nella logistica internazionale e i vincoli nell'offerta, unitamente al repentino incremento della domanda, incidono sulle quotazioni delle materie prime in modo significativo. Il petrolio Brent, che a inizio anno quotava poco meno di 52 dollari per barile, nella prima metà di novembre è stato scambiato intorno agli 83 dollari per barile, con un incremento di circa il 60 per cento. Nello stesso periodo la valuta comune europea si è indebolita nei confronti della moneta statunitense di circa il sei per cento, passando da 1,22 a 1,15 dollari per euro.

Il Documento programmatico di bilancio (DPB) 2022 conferma il quadro delle esogene internazionali della Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza (NADEF) 2021. A oggi le quotazioni di mercato si sono modificate, in quanto recentemente la

volatilità è notevolmente aumentata, in particolare per il petrolio, anche a causa della recrudescenza pandemica. Tenendo conto dei prezzi recenti dei contratti *futures* (aggiornati al 17 novembre), il Brent dovrebbe chiudere il 2021 con una quotazione media di 71,6 dollari per barile, contro i 67,9 ipotizzati dal DPB. Per il 2022 la differenza sarebbe più ampia, di 12 dollari per barile (78 con le attuali condizioni di mercato contro i 66 del DPB). Per il cambio, invece, l'ipotesi tecnica di invarianza rispetto alla media degli ultimi 10 giorni lavorativi comporterebbe una marginale revisione per quest'anno (a 1,18 da 1,20) e poco più ampia per l'anno prossimo (1,15 contro 1,18). In definitiva, l'aggiornamento delle ipotesi del DPB a oggi implicherebbe prezzi delle materie prime in euro più elevati, accrescendo quindi i rischi di inflazione, di cui si dà conto di seguito (paragrafo 1.3).

1.1.2 Il quadro dell'economia italiana

Secondo le stime preliminari, diffuse a fine ottobre dall'Istat, nel terzo trimestre del 2021 il PIL dell'Italia è aumentato del 2,6 per cento in termini congiunturali (3,8 per cento rispetto al corrispondente periodo del 2020); l'economia italiana ha quindi continuato a recuperare velocemente il divario rispetto ai livelli precedenti lo scoppio della pandemia, similmente a quanto osservato per i principali paesi dell'area dell'euro (fig. 1.3). Il trascinamento statistico del PIL dell'Italia per l'anno in corso si attesta al 6,1 per cento, quindi già oltre la variazione stimata dal Governo nel DPB per l'intero 2021 (si veda al riguardo il paragrafo 1.2). Il quadro degli indicatori produttivi disponibili prefigura il proseguimento della fase espansiva negli ultimi tre mesi dell'anno, sebbene a fronte di segnali di rallentamento anche a causa della recrudescenza epidemica in atto.

Nell'industria, agli incrementi congiunturali nei primi due trimestri del 2021 (1,5 e 1,2 per cento, rispettivamente) è seguita un'ulteriore espansione della produzione nel terzo (1,0 per cento); in settembre l'attività del comparto si collocava oltre il valore immediatamente precedente la pandemia (febbraio 2020) per circa 1,5 punti percentuali. Dopo il picco registrato in maggio (62,3) il PMI manifatturiero si è mantenuto ampiamente nell'area di espansione, segnando in ottobre un marcato miglioramento (61,1), trainato dalle condizioni della domanda, sebbene a fronte di crescenti tensioni nella logistica, nella disponibilità dei materiali e nei costi di produzione. In ottobre l'indice Istat sulla fiducia del settore ha recuperato le flessioni degli ultimi due mesi, riportandosi su livelli prossimi al massimo di luglio. In settembre la produzione nelle costruzioni è aumentata rispetto al periodo precedente dello 0,5 per cento, portando la variazione acquisita per l'anno in corso al 21,6 per cento; nel complesso del trimestre estivo l'attività nelle costruzioni è risultata superiore a quella del periodo precedente la pandemia per 13,6 punti percentuali. Il clima di fiducia dell'edilizia ha consolidato quest'anno la fase espansiva iniziata nella primavera del 2020. Il settore dei servizi, che nel 2020 aveva risentito più di tutti gli altri delle misure di contenimento a contrasto della pandemia, ha cominciato a recuperare a partire dai mesi primaverili, beneficiando del progressivo allentamento delle restrizioni alle attività economiche e alla mobilità. Il PMI del comparto è migliorato dalla tarda primavera, spinto dai nuovi ordini, raggiungendo un picco in agosto (58,0) ma ripiegando nei mesi successivi. L'indice Istat sulla fiducia del settore si è rafforzato ulteriormente nella media del terzo trimestre, in tutte le principali componenti, per poi stabilizzarsi in ottobre. Anche gli indicatori della domanda hanno continuato a recuperare in estate. Le vendite al dettaglio sono aumentate in settembre, crescendo nel complesso del trimestre estivo rispetto al precedente dello 0,7 per cento in volume. Le immatricolazioni di autoveicoli hanno registrato

nella media dei primi dieci mesi dell'anno in corso un incremento di quasi 13 punti percentuali rispetto allo stesso periodo del 2020; tale dinamica ha però riflesso prevalentemente l'effetto base riconducibile all'eccezionale calo nell'aprile dello scorso anno, poiché limitatamente alla media degli altri nove mesi la variazione tendenziale è risultata appena positiva (0,2 per cento). Riguardo all'accumulazione di capitale, l'indagine della Banca d'Italia sulle aspettative di inflazione e crescita riporta una revisione al rialzo dei piani di investimento delle imprese per la parte finale dell'anno; la domanda di beni strumentali beneficia dei miglioramenti nelle attese di profitto, oltre che di condizioni molto distese sul mercato creditizio a riflesso di un orientamento molto espansivo della politica monetaria. Segnali positivi emergono anche dalla sesta edizione dell'Indagine Straordinaria sulle Famiglie italiane, condotta dalla Banca d'Italia tra agosto e settembre, con le attese delle famiglie sulla situazione economica e sul mercato del lavoro che sono divenute positive per la prima volta dalla primavera dello scorso anno, sebbene permanga la cautela nelle prospettive di spesa, soprattutto tra i nuclei meno abbienti. Gli scambi con l'estero di beni sono stati molto vivaci nei mesi estivi: nonostante la flessione congiunturale in settembre, nel terzo trimestre si è registrato un aumento del valore delle vendite all'estero del 2,8 per cento rispetto alla media aprile-giugno, al quale hanno contribuito prevalentemente le componenti dei beni intermedi e strumentali. L'incertezza di famiglie e imprese, misurata dall'indice dell'Ufficio parlamentare di bilancio (UPB), si sarebbe progressivamente attenuata nel 2021, soprattutto nei comparti della manifattura e nei servizi.

Il progressivo irrobustimento dell'attività economica in corso d'anno si è riflesso positivamente sul mercato del lavoro. Nel terzo trimestre l'occupazione è aumentata dello 0,4 per cento, a sintesi di un incremento più pronunciato dei dipendenti (e in particolare di quelli con contratti a termine) e di una flessione degli autonomi. Nello stesso periodo il tasso di occupazione si è stabilizzato intorno al 58,3 per cento, mentre il tasso di disoccupazione ha continuato a oscillare poco al di sopra del nove per cento. La dinamica salariale, delle retribuzioni contrattuali orarie, si è mantenuta sostanzialmente in linea con la debole tendenza positiva degli ultimi trimestri.

L'indice dei prezzi al consumo è aumentato in ottobre dello 0,7 per cento rispetto al mese precedente, con un'accelerazione in termini tendenziali al 3,0 per cento (dal 2,5 per cento di settembre), trainato dal rincaro dei beni energetici e, in misura minore, degli alimentari lavorati e dei servizi relativi ai trasporti. L'inflazione acquisita per il 2021 è pari all'1,8 per cento per l'indice generale e allo 0,8 per cento per la componente di fondo (al netto degli energetici e degli alimentari freschi).

1.2 Lo scenario del Documento programmatico di bilancio

La previsione macroeconomica del DPB 2022 conferma quella presentata nell'ultima NADEF. L'UPB ha validato lo scorso 24 settembre il quadro macroeconomico (QM) tendenziale della NADEF 2021, per gli anni 2021-22, pur sottolineando la presenza di significativi fattori di rischio¹. Il 5 ottobre l'UPB ha validato anche il QM programmatico

¹ La lettera di validazione del QM tendenziale è disponibile al link <https://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2021/09/Lettera-validazione-QMT-NADEF-2021-con-allegato.pdf>.

del Ministero dell'Economia e delle finanze (MEF)², evidenziando i rischi al ribasso sulla crescita dei prossimi anni.

Il DPB prospetta una crescita del PIL per l'anno in corso pari al 6,0 per cento, notevolmente migliore rispetto a quella prefigurata in primavera nel Documento di economia e finanza (DEF) 2021. L'attività economica nel 2021 verrebbe trainata dalle componenti interne, mentre la domanda estera fornirebbe un apporto minimo; per gli anni successivi il contributo delle esportazioni nette sarebbe appena negativo, mentre quello delle componenti interne resterebbe positivo ma in riduzione. Il QM del MEF si caratterizza per un impulso molto forte degli investimenti; l'accumulazione di capitale beneficerebbe della spesa per i progetti del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), soprattutto nelle costruzioni. I consumi delle famiglie crescerebbero in misura più moderata, riflettendo la gradualità nel riassorbimento della propensione al risparmio.

Lo scenario del DPB sul 2022 incorpora la manovra di bilancio, che porterebbe la variazione del PIL stimata dal MEF al 4,7 per cento, mezzo punto sopra lo scenario tendenziale; l'anno successivo l'effetto espansivo della manovra si ridurrebbe a due decimi di punto di PIL (2,8 per cento dal 2,6 del tendenziale) mentre si annullerebbe nel 2024 (tab. 1.1). Il rafforzamento dell'attività economica ascrivibile alla manovra si concentrerebbe sugli investimenti e sui consumi pubblici (entrambi superiori allo scenario tendenziale per circa un punto percentuale). Le esportazioni resterebbero invariate rispetto allo scenario a legislazione vigente, mentre le importazioni aumenterebbero, con il risultato che il saldo corrente della bilancia dei pagamenti in rapporto al PIL si ridurrebbe. La maggiore crescita del prodotto non produrrebbe effetti rilevanti sui prezzi e sui costi, pertanto la variazione del PIL nominale nel 2022 si attesterebbe al 6,4 per cento. Migliorerebbe il mercato del lavoro e il tasso di disoccupazione fletterebbe, rispetto allo scenario a legislazione vigente, di 0,1 punti percentuali nel 2022 e di 0,2 punti nel 2023-24.

Successivamente alla data di pubblicazione della NADEF è stato reso noto dall'Istat il dato preliminare sul PIL nel terzo trimestre del 2021 (2,6 per cento su base congiunturale), risultato migliore di quanto atteso sia dai maggiori previsori sia dal Governo all'epoca della definizione del QM del MEF.

Secondo le stime effettuate con i modelli di breve termine dell'UPB nel quarto trimestre dell'anno in corso il PIL si espanderebbe in termini congiunturali, nell'ipotesi di assenza di nuove restrizioni per l'emergenza sanitaria, poco al di sotto di un punto percentuale; considerando una crescita dello 0,7 per cento la variazione del PIL nel complesso del 2021 sarebbe del 6,3 per cento, quindi superiore all'obiettivo del Governo. Questi andamenti di breve termine renderebbero possibile il rientro sui livelli di attività precedenti il COVID-19 già dal prossimo inverno. La previsione per il 2022 assume sia il permanere di condizioni espansive delle politiche economiche e monetarie sia l'assenza di nuove restrizioni per il contrasto al COVID-19. Tuttavia nelle ultime settimane si è registrata una recrudescenza dell'epidemia anche in Italia, che potrebbe incidere sull'attività economica tra lo scorcio finale di quest'anno e l'avvio del successivo. Nell'opinione del *panel* dei previsori UPB potrebbero inoltre configurarsi altri scenari avversi (sinteticamente descritti nel paragrafo 1.3) che delineano quindi una prevalenza di rischi al ribasso nel medio termine. Nel confronto con le previsioni recenti di istituzioni e analisti privati gli obiettivi

² La lettera di validazione del QM programmatico è disponibile al link https://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2021/10/UPB_Lettera-validazione-QMP-NADEF-2021.pdf.

del Governo sul PIL risultano cauti per il 2021, mentre si collocano nella fascia alta delle stime per i prossimi anni (tab. 1.2).

1.3 I fattori di rischio delle previsioni macroeconomiche

Lo scenario dell'economia italiana è circondato da rischi di varia natura, complessivamente bilanciati per il 2021, ma prevalentemente orientati al ribasso per i prossimi anni, ossia nel periodo in cui le previsioni macroeconomiche più rilevano per quelle di finanza pubblica (le stime sul bilancio pubblico per l'anno corrente si basano prevalentemente su dati e monitoraggi disponibili in corso d'anno).

Le previsioni per i prossimi trimestri poggiano sull'ipotesi che l'ondata di contagi in corso non crei tensioni sul sistema sanitario, tali da richiedere nuove restrizioni alle attività produttive in Italia. Le campagne di vaccinazione si sono rivelate efficaci nel ridurre i sintomi più gravi del COVID-19, ma l'immunizzazione attualmente riguarda solo circa due quinti della popolazione mondiale. Non si può escludere l'insorgere di nuove varianti, eventualmente più aggressive delle precedenti, tuttavia allo strumento dei vaccini potrebbe affiancarsi nel prossimo futuro anche quello dei farmaci antivirali, che migliorerebbero il decorso della malattia soprattutto per le categorie più fragili.

In un'ottica di medio periodo, il contesto dell'economia internazionale delineato dai maggiori previsori appare oggi favorevole, ma se le frizioni nella logistica e i colli di bottiglia nell'offerta dovessero riassorbirsi più lentamente di quanto atteso vi sarebbero rischi sulla dinamica della domanda estera del prossimo anno.

Vi è inoltre un rischio connesso all'ipotesi, implicita nello scenario macroeconomico del MEF, di un integrale, tempestivo ed efficiente utilizzo da parte dell'Italia dei fondi europei del programma *Next Generation EU*, al fine di attuare i progetti di investimento predisposti con il PNRR. Questo presuppone l'effettiva disponibilità di un'ampia capacità produttiva inutilizzata, soprattutto nel settore delle costruzioni; in caso contrario, tale comparto potrebbe mostrare vincoli dal lato dell'offerta nell'assestare il considerevole irrobustimento della domanda pubblica, attenuando quindi gli effetti moltiplicativi sugli altri settori produttivi. Un'attuazione parziale, ritardata o inefficiente, degli interventi comporterebbe il venire meno di un rilevante fattore di sostegno alla crescita.

Nel medio termine non si può escludere anche uno scenario favorevole, in quanto le elevate consistenze di risparmio accumulate a scopo precauzionale dalle famiglie durante lo scorso anno favorirebbero un recupero della spesa per consumi più rapido se l'incertezza si riducesse stabilmente. Tuttavia l'aumento dell'inflazione in atto, sospinto al momento dal rincaro dei beni energetici e dalla carenza di semilavorati, potrebbe risultare più persistente di quanto prefigurato dalle autorità monetarie; in tal caso l'aumento dei prezzi intaccherebbe il potere d'acquisto delle famiglie e potrebbe attivare una reazione della politica monetaria, con effetti avversi sull'attività economica.

In un orizzonte temporale meno ravvicinato, un fattore cruciale riguarderà l'intonazione delle politiche economiche. Quando la pandemia sarà debellata e l'economia mondiale tornerà a crescere stabilmente occorrerà ridurre gli squilibri finanziari accumulati. Eventuali sfasamenti nei cicli di ripresa tra paesi potrebbero incidere sui premi al rischio richiesti dai mercati per le economie con livelli di indebitamento particolarmente elevati, attivando eventualmente anche tensioni finanziarie. Per i paesi dell'Unione europea tali rischi dipenderanno in misura non trascurabile dal nuovo sistema di regole di bilancio, sulla cui revisione il dibattito è in corso.

1.4 L'impatto macroeconomico del DDL di bilancio per il 2022

Come di consueto, l'UPB ha effettuato una verifica degli effetti che le misure previste nel DDL di bilancio per il 2022 (descritte nel dettaglio nei successivi Capitoli) eserciterebbero sull'economia italiana. Nell'esercizio di valutazione si considera la manovra nel suo complesso, quindi anche il Decreto legge fiscale (DL 146/2021), entrato in vigore il mese scorso, che esercita modesti effetti macroeconomici per quest'anno.

Gli interventi di maggior rilievo della manovra a favore delle famiglie e dei giovani includono il rifinanziamento del reddito di cittadinanza e alcune misure per favorire l'inclusione dei soggetti con disabilità e il sostegno ai non autosufficienti. Con riferimento al mercato del lavoro si stanziavano risorse per incentivare l'uscita anticipata di lavoratori delle piccole e medie imprese in crisi e per il sostegno al reddito nel processo di uscita dalla fase emergenziale. In ambito previdenziale si introduce, limitatamente al 2022, un regime di accesso al pensionamento con un minimo di 64 anni di età e 38 anni di anzianità contributiva e si prorogano i regimi del trattamento pensionistico anticipato relativi alla cosiddetta Opzione donna e all'APE sociale. Per il rilancio degli investimenti privati e il sostegno alle imprese si dispone l'estensione dei crediti di imposta per l'acquisizione di beni strumentali e il rifinanziamento della "Nuova Sabatini". Si potenziano, inoltre, le azioni di sostegno all'internazionalizzazione delle imprese italiane, all'università e alla ricerca. Le disposizioni a favore degli investimenti pubblici includono l'incremento del fondo per lo sviluppo e la coesione, il finanziamento del contratto di programma con Rete Ferroviaria Italiana (RFI), l'autorizzazione di risorse per le infrastrutture stradali degli Enti territoriali e gli interventi di rigenerazione urbana dei Comuni inferiori a 15.000 abitanti. Infine, misure rilevanti riguardano sia il settore sanitario, con il rifinanziamento del fondo sanitario nazionale e l'attribuzione di risorse per i vaccini anti-COVID-19, sia il pubblico impiego, con riferimento agli ordinamenti professionali e al trattamento accessorio nonché a nuove assunzioni di personale a tempo indeterminato.

Dal lato delle entrate il DDL di bilancio prevede l'attuazione della riforma fiscale, utilizzando fondi in parte già disponibili ai quali si aggiungono nuovi stanziamenti, per un totale di circa otto miliardi annui dal 2022. Tra i principali provvedimenti occorre considerare l'estensione della durata delle detrazioni per le spese relative agli interventi

di efficientamento energetico, di ristrutturazione edilizia e per il relativo acquisto di mobili ed elettrodomestici, al recupero o restauro delle facciate degli edifici. Allo stesso tempo, le norme prevedono una revisione della disciplina per la rivalutazione dei beni immateriali che comporterebbe un maggior gettito nel triennio di programmazione.

Nel complesso il DDL di bilancio e il DL fiscale 146/2021 espandono il deficit pubblico per 1,2 punti percentuali di PIL nel 2022, 1,5 punti nel 2023 e 1,3 nel 2024, tra l'80 e il 90 per cento per interventi sulle uscite. Secondo una simulazione effettuata con il modello macroeconomico in uso all'UPB (MeMo-It), l'effetto dei provvedimenti sull'economia italiana sarebbe quantificabile in una maggiore crescita nel 2022 e nel 2023, rispettivamente di 0,5 e 0,3 punti percentuali di PIL, mentre l'impatto risulterebbe appena restrittivo nell'anno finale di previsione. Tali effetti sono molto simili sia a quelli indicati dal Governo sia a quelli stimati dall'UPB nell'ambito dell'esercizio di validazione dei quadri macroeconomici della NADEF 2021. L'impatto della manovra sul PIL si concentrerebbe sui consumi pubblici nel 2022 e sugli investimenti nel 2023. Il contributo favorevole della domanda nazionale sarebbe parzialmente eroso dai maggiori acquisti all'estero, indotti dalla stessa domanda interna. Gli effetti sulle dinamiche dei prezzi sarebbero modesti, quelli sul mercato del lavoro appena più marcati; aumenterebbe lievemente l'occupazione (espressa in unità di lavoro standard) e quindi fletterebbe la disoccupazione. Il maggior stimolo esercitato sul livello di attività rispetto a quello attivato sull'occupazione favorirebbe un lieve miglioramento della produttività.

2. Gli effetti finanziari della manovra di bilancio

La manovra di finanza pubblica è composta dal DL 146/2021 e dal disegno di legge di bilancio per il 2022, appena presentati in Parlamento. Sulla base di quanto riportato nelle relazioni tecniche di tali provvedimenti, la manovra comporta un peggioramento dell'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche, rispetto agli andamenti tendenziali a legislazione vigente, pari a 1,2 punti percentuali di PIL nel 2022 (23,3 miliardi), a 1,5 nel 2023 (29,9 miliardi) e a 1,3 nel 2024 (25,7 miliardi) (tab. 2.1).

Il DPB ha confermato gli obiettivi programmatici della NADEF: un deficit pari al 5,6 per cento del PIL nel 2022 (rispetto al 9,4 per cento stimato per l'anno in corso) in discesa al 3,9 per cento nel 2023 e al 3,3 per cento nel 2024.

Si evidenzia che in occasione della presentazione del DPB è stato aggiornato il quadro tendenziale a legislazione vigente di finanza pubblica indicato nella NADEF, per tener conto degli effetti finanziari del DL 130/2021 (cosiddetto "decreto bollette") e sulla base delle più aggiornate informazioni di monitoraggio. I provvedimenti del decreto non influiscono sul livello del deficit, implicando una riduzione di uguale entità delle entrate e delle spese. Al contrario, dal monitoraggio delle grandezze di finanza pubblica sarebbero emersi elementi che hanno consentito di migliorare le stime tendenziali delle entrate di 1,25 miliardi in media annua nell'intero quadriennio 2021-24 (grazie agli effetti di trascinamento), con conseguente riduzione del disavanzo di un decimo di punto di PIL negli anni 2022 e 2024. In particolare, oltre a indicazioni più favorevoli rispetto a quanto scontato nelle stime della NADEF per i contributi sociali, risulterebbero maggiori entrate individuate dal monitoraggio dei versamenti tramite F24 relativi a tutto il mese di settembre, comprensivi di quelli riferiti alle imposte autoliquidate dai contribuenti ISA (cioè i soggetti che si sono adeguati agli indicatori sintetici di affidabilità fiscale).

Il DPB ha confermato anche che il rapporto tra il debito e il PIL, aumentato di oltre 20 punti percentuali nel 2020 – al 155,6 – e atteso in discesa nell'anno in corso al 153,5 per cento, nei programmi del Governo dovrebbe ridursi al 149,4 per cento nel 2022, al 147,6 nel 2023 sino ad attestarsi al 146,1 nel 2024, a un livello di circa 12 punti percentuali di PIL superiore rispetto al livello del 2019 e di circa 3 punti superiore rispetto a quanto previsto, sempre per il 2024, nello scenario tendenziale della NADEF (pari al 143,3 per cento).

Rispetto al tendenziale, la manovra di bilancio prevede interventi espansivi ("impieghi" nella tabella 2.1) pari al 2 per cento del PIL nel 2022, che si riducono a 1,9 nel 2023 e a 1,8 nel 2024. Le risorse di copertura si collocano allo 0,7 per cento del PIL nel prossimo anno, allo 0,4 nel 2023 e allo 0,6 nel 2024.

Nelle tabelle, i valori degli impieghi e delle risorse di copertura non tengono conto di elementi inseriti nel DL 146/2021 che nella considerazione complessiva degli effetti finanziari della manovra di bilancio hanno un impatto netto nullo nel triennio esposto. Si tratta dei 6 miliardi annui di spesa corrente che con il DL 146/2021 sono stati finalizzati all'istituzione dell'assegno unico e per i quali si provvede – nell'ambito dello stesso decreto – mediante riduzione di pari importo delle spese correnti relative al Fondo per la delega della riforma fiscale istituito con l'art. 1, c. 2, della legge di bilancio per il 2021, L. 178/2020. In particolare, qualora si includessero anche tali importi nelle tabelle, sia gli impieghi (a causa delle maggiori spese correnti) che le risorse (a causa delle minori spese correnti) sarebbero più elevati di 6 miliardi in ognuno degli anni 2022-24.

Il DL 146 del 2021, in particolare, incide marginalmente sugli effetti netti della manovra, limitandosi a migliorare di 0,2 miliardi l'impatto sul deficit nel 2021 e di qualche milione nel triennio successivo. Per l'anno in corso, il decreto dispone impieghi per 4 miliardi – soprattutto in materia di entrate, lavoro e nei settori ferroviario e della difesa nazionale – cui sono associate risorse di copertura per circa 4,3 miliardi, derivanti sostanzialmente da riduzioni di spesa, soprattutto di quella in conto capitale.

Per il 2022, le misure espansive ammontano a 37 miliardi a fronte dei quali sono attese risorse di copertura per 13,7 miliardi, con conseguente incremento del deficit di 23,3 miliardi (tab. 2.1). Tra gli impieghi (25,7 miliardi di maggiori spese e 11,3 di minori entrate), l'intervento più consistente (pari al 16 per cento del totale degli impieghi) è quello relativo all'implementazione del primo stadio della riforma fiscale con una riduzione della pressione fiscale di 6 miliardi, ulteriori rispetto a quelli già previsti a legislazione vigente. Sono inoltre disposti interventi di riduzione delle entrate finalizzati a contenere l'aumento dei prezzi nel settore elettrico e del gas. Gli altri principali utilizzi di risorse riguardano soprattutto la spesa di natura corrente (nel complesso quasi 18 miliardi, circa il 48 per cento degli impieghi) e, in particolare, il settore sanitario, il riordino degli ammortizzatori sociali, le misure per la famiglia e le politiche sociali, tra cui quelle sul rifinanziamento del reddito di cittadinanza e quelle pensionistiche, le disposizioni per gli enti decentrati. Tra gli interventi sulle spese in conto capitale (nell'insieme circa 8 miliardi, oltre il 21 per cento degli impieghi), gran parte sono destinati al sostegno delle imprese, attraverso il rifinanziamento delle garanzie per le PMI e della cosiddetta "Nuova Sabatini", al finanziamento del contratto di programma di RFI e alle infrastrutture degli Enti territoriali.

Dal lato del reperimento delle risorse ai fini delle coperture finanziarie (8,3 miliardi di maggiori entrate e 5,4 di minori spese), la metà delle maggiori entrate deriva dalle modifiche alla disciplina della rivalutazione dei beni materiali delle imprese, altre dall'estensione della contribuzione delle integrazioni salariali straordinarie per categorie attualmente escluse, e ulteriori entrate dagli oneri riflessi legati a maggiori spese di personale della PA. Il contenimento delle spese deriva dal venir meno del programma *cashback* e dalla soppressione del fondo per la riforma degli ammortizzatori sociali previsto dal DL 73 del 2021, nell'ambito di quelle correnti, cui si aggiungono i definanziamenti della spesa in conto capitale operati nella Sezione II del disegno di legge di bilancio, sostanzialmente relativi a riduzioni di stanziamenti a favore delle Ferrovie dello Stato e per programmi della Difesa.

Per il biennio 2023-24, si osservano impieghi più elevati rispetto al 2022 (38,4 miliardi nel 2023 e 37,8 nel 2024) e minori risorse (8,5 miliardi nel 2023 e 12,2 nel 2024), con conseguente maggiore impatto sul deficit (pari a 29,9 miliardi nel 2023 e a 25,7 nel 2024). Sul fronte degli impieghi, ai più consistenti effetti di molti degli interventi di incremento delle spese – in particolare per quelle pensionistiche, per ammortizzatori sociali e per le assunzioni nel pubblico impiego – si aggiungono il maggior impatto sia della riduzione della pressione fiscale sia dei vari bonus edilizi nonché crediti di imposta a sostegno delle

imprese. Per quanto riguarda il versante delle risorse di copertura, si combinano maggiori entrate in riduzione nel biennio con una forte diminuzione delle minori uscite nel 2023, a fronte di maggiori risparmi di spesa nel 2024. In particolare in quest'ultimo anno – per la spesa corrente – i maggiori risparmi di spesa sono dovuti alla soppressione del fondo per la revisione del sistema pensionistico e – per quella in conto capitale – derivano dalle riprogrammazioni disposte nella Sezione II del disegno di legge che anticipano la spesa all'anno precedente per RFI e programmi della Difesa.

Si evidenzia infine che, nell'ambito degli impieghi di mezzi finanziari, importi consistenti – intorno ai 900 milioni annui – sono appostati su fondi sia di natura corrente (per circa l'85 per cento) che in conto capitale, finalizzati alle esigenze indifferibili e alle spese che si prevede siano attuate in corso d'anno.

Gli effetti della manovra sono differenti con riferimento al fabbisogno della PA (che, si ricorda, è espresso in termini di cassa) e al saldo netto da finanziare (SNF, contabilizzato in termini di competenza giuridica) del bilancio dello Stato. In particolare, guardando al 2022, a fronte del già ricordato peggioramento dell'indebitamento netto di 23,3 miliardi, l'impatto sul SNF è di 45,6 miliardi, mentre per il fabbisogno è pari a 17,2 miliardi.

Alcune misure specifiche hanno effetti di importo rilevante sul SNF e/o sul fabbisogno ma non in termini di indebitamento netto (tab. 2.2). In particolare, hanno impatto rilevante sul SNF e sul fabbisogno e nullo o quasi nullo sull'indebitamento netto: l'incremento del fondo rotativo destinato alla concessione di finanziamenti a tasso agevolato alle imprese esportatrici e l'istituzione del Fondo rotativo Italiano per il clima (in questo caso c'è un effetto marginale anche sull'indebitamento netto dovuto alla erogazione di misure a fondo perduto nonché agli oneri e alle spese di gestione del fondo). I fondi rotativi sono conti in cui le attività del fondo vengono utilizzate per prestiti o altri scopi, con l'intesa che le spese vengano periodicamente reintegrate per consentire l'effettuazione di spese future; in quanto tali sono partite di natura finanziaria che non incidono sull'indebitamento netto.

Aumenta il SNF e l'indebitamento netto ma non impatta sul fabbisogno il rifinanziamento del fondo di garanzia per la prima casa da parte dei giovani, in quanto si tratta di garanzie standardizzate³.

Incide sul fabbisogno e sull'indebitamento netto ma non sul SNF l'integrazione del contributo a favore di Agenzie delle entrate - Riscossione da parte di Agenzia delle entrate per il triennio 2020-22, prevista dal DL 146/2021. Si tratta di un incremento di spese che

³ Si ricorda che per le garanzie standardizzate è ritenuto possibile stimare con relativa precisione – sulla base del rischio di escussione statisticamente previsto – la perdita attesa, corrispondente all'ammontare di escussioni considerate probabili a fronte delle garanzie concesse. Secondo i criteri contabili del SEC, tali garanzie sono considerate un trasferimento in conto capitale nei confronti dei beneficiari delle stesse e impattano pertanto sull'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche al momento della concessione della garanzia. Sul fabbisogno non si determinano effetti al momento della concessione della garanzia, mentre l'erogazione effettiva di liquidità viene registrata al momento dell'escussione della garanzia stessa.

non riguarda il bilancio dello Stato ma che è reso possibile attraverso l'utilizzo di risorse proprie dell'Agenzia.

Hanno effetto solo sul SNF: il conferimento all'INPS dei rapporti attivi e passivi dell'Istituto nazionale di previdenza dei giornalisti italiani (INPGI) relativi all'assicurazione IVS e ai trattamenti di disoccupazione e di integrazione salariale dei giornalisti con contratto di lavoro dipendente subordinato, con la formazione di oneri a carico dell'INPS coperti dallo Stato e senza effetto sugli altri due saldi in quanto l'INPGI fa parte del settore delle Amministrazioni pubbliche; gli importi delle contribuzioni figurative collegate ad ammortizzatori sociali a favore dei lavoratori (contenute anche nel DL 146/2021); l'incremento del Fondo di rotazione per l'attuazione del *Next Generation EU* di cui all'articolo 1, comma 1037 della legge n.178/2020, che come è noto consente di fornire alle amministrazioni anticipazioni nazionali rispetto alle risorse provenienti dalla UE e che viene incrementato in termini di SNF (ma non in termini di fabbisogno e indebitamento netto, in quanto già scontato nei tendenziali di tali aggregati) anche per tener conto della ripartizione finale dei prestiti tra aggiuntivi e sostitutivi, con un aumento – si ricorda – di 13,5 miliardi dell'importo dei primi; il Fondo per la regolazione contabile delle Sovvenzioni del Tesoro alle Poste, che non produce effetti sul fabbisogno e sull'indebitamento netto in quanto sono stati già registrati nel momento in cui sono stati effettuati tramite il circuito postale i pagamenti delle pensioni a favore dei beneficiari.

Il fondo è destinato alla sistemazione contabile (nel corso di un periodo di tempo stimato in 12 anni) delle partite iscritte al conto sospeso derivanti dal pagamento, tramite il canale postale, delle pensioni gestite dall'INPS mediante il ricorso ad anticipazioni di Tesoreria. A seguito dell'avvenuta regolazione contabile (attraverso trasferimenti a titolo definitivo all'INPS, di conversione delle pregresse anticipazioni di Tesoreria per ripianare il debito dell'INPS), l'INPS è autorizzato a contabilizzare nel proprio bilancio la riduzione graduale del debito nei confronti della Tesoreria.

Migliora il solo fabbisogno, trattandosi di operazioni di Tesoreria di natura finanziaria, la proroga del termine di sospensione del sistema di Tesoreria unica mista di cui all'art. 7 d.lgs. n.279/1997, al fine di evitare i possibili effetti finanziari negativi derivanti dal ritorno al sistema di Tesoreria unica mista (dopo quello della Tesoreria unica cd. tradizionale in scadenza al 31 dicembre del 2021), che riguarda gli enti territoriali, quelli del comparto sanitario, le università e le autorità portuali.

Infine aggrava il solo indebitamento netto il rifinanziamento del Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese, con una stima delle perdite attese basata sull'operatività del Fondo per il 2022 e ripartite su base pluriennale. Al momento della concessione delle garanzie, l'accantonamento effettuato dal Fondo viene contabilizzato nel conto della PA e rileva ai fini dell'indebitamento netto. Lo stanziamento in termini di SNF avviene successivamente, secondo il profilo temporale delle perdite attese, che inizia nel 2024.

2.1 I principali interventi

Guardando alle componenti della manovra, i principali interventi possono essere individuati nell'ambito dei titoli tematici in cui è suddiviso il disegno di legge di bilancio⁴, sulla base dell'utilizzo di risorse nette cumulate per il periodo 2021-24 (tabb. 2.3, 2.4 e 2.5 per un dettaglio degli impieghi e risorse).

Gli interventi più consistenti riguardano le *disposizioni in materia di entrate* (Sez. I, Titolo II e Titolo XIV, 13,7 miliardi), inclusive del maggiore utilizzo del fondo per la riduzione della pressione fiscale, per 6 miliardi nel 2022 e 7 miliardi annui dal 2023, al fine di ridurre l'Irpef e l'IRAP. Quindi, considerando anche quanto già previsto a legislazione vigente, le risorse destinate a tale scopo ammontano a 8 miliardi annui a partire dal 2022. In particolare, per l'Irpef si annunciano interventi volti a diminuire il cuneo fiscale sul lavoro e le aliquote marginali effettive da realizzare attraverso la riduzione di una o più aliquote e la revisione organica delle detrazioni per redditi da lavoro dipendente e del trattamento integrativo (che costituisce parte integrante del cosiddetto "bonus 100 euro"). Per l'IRAP si prevede di intervenire attraverso la riduzione dell'aliquota. Viene inoltre differita al 2023 l'introduzione delle cosiddette *sugar tax* e *plastic tax*. Sono introdotte disposizioni in materia di *governance* e remunerazione del servizio nazionale della riscossione, con eliminazione dell'aggio di riscossione (si veda il paragrafo 3.10). Sono anche apportate modifiche alla disciplina sulla rivalutazione dei beni e del riallineamento dei valori fiscali delle imprese, prevista dal DL 104 del 2020, con un miglioramento del disavanzo di 9,2 miliardi nel triennio 2022-24 (si veda il paragrafo 3.2.3).

In relazione alla *crescita e investimenti* (Sez. I, Titolo III, 11,3 miliardi), vi sono misure per la crescita e per il sostegno alle imprese, per cui sono favoriti l'accesso al credito e la liquidità delle imprese attraverso il Fondo di garanzia per le PMI, è prevista la proroga, per differenti annualità e aliquote in riduzione, delle diverse detrazioni per riqualificazioni immobiliari, sono disposti prolungamenti di vari crediti di imposta a sostegno delle imprese per investimenti in beni strumentali digitali, in ricerca e sviluppo, transizione ecologica e innovazione tecnologica, nonché viene rifinanziata la misura cosiddetta "Nuova Sabatini". (si vedano i paragrafi 3.1 e 3.2).

Tra gli interventi indirizzati a *lavoro, famiglia e politiche sociali* (Sez. I, Titolo IV, 10,2 miliardi), è previsto un riordino della disciplina del Reddito di cittadinanza, con il rifinanziamento dello strumento e un contestuale cambiamento del suo funzionamento e di quello dei centri per l'impiego (si veda il paragrafo 3.3). Altre misure riguardano il sistema pensionistico, con – in primo luogo – la revisione del trattamento del pensionamento anticipato per l'anno 2022, prevedendo come requisiti i 64 anni di età anagrafica e i 38 anni di anzianità contributiva. Contestualmente, è soppresso il fondo per la revisione del sistema pensionistico. Sono prorogate per un anno la cosiddetta APE sociale, con l'estensione delle categorie interessate (da 15 a 23), e la cosiddetta Opzione

⁴ Nell'esposizione il Titolo II e il Titolo XIV del DDL di bilancio sono stati accorpati e inseriti in un unico raggruppamento definito "Disposizioni in materia di entrata".

donna (si veda il paragrafo 3.4). Oltre a misure rivolte ad accompagnare l'uscita dalla fase emergenziale epidemiologica, sono previsti interventi per garantire i livelli essenziali delle prestazioni in tema di asili nido (si veda il paragrafo 3.7) e per le persone non autosufficienti e per quelle con disabilità.

Interventi ulteriori riguardano il *riordino degli ammortizzatori sociali* (Sez. I, Titolo V, 4,7 miliardi), con norme relative all'estensione della CIG alle imprese con meno di 5 dipendenti e la CIGS per quelle con più di 15 dipendenti, a prescindere dal settore, non aderenti a Fondi di solidarietà bilaterali. Viene esteso inoltre sino al 2023 il contratto di espansione, che prevede l'uscita anticipata agevolata dei dipendenti con età più vicina a quella pensionabile, a fronte di assunzioni agevolate di giovani. Sono disposte misure su ammortizzatori in caso di disoccupazione involontaria, per cui viene ampliata la platea di accesso alla Naspi ai lavoratori discontinui e spostato in avanti il *decalage* della fruizione, con modifiche anche alla DIS-COLL (par. 3.5).

Con riferimento al settore della *sanità* (Sez. I, Titolo VI, 11,1 miliardi), viene incrementato il Fondo sanitario nazionale per 2 miliardi nel 2022, 3,2 nel 2023 e 4,2 nel 2024 (nella tab. 2.3, gli importi sono indicati al netto degli oneri riflessi della spesa per personale), sono stanziati ulteriori 1,9 miliardi circa per i vaccini anti-COVID da utilizzare nel 2022 (per queste e altre misure si veda il paragrafo 3.6).

Vi è inoltre un gruppo di disposizioni con minor impatto finanziario e, in particolare, quelle destinate a sostenere: *scuola* (professionalità dei docenti), *università* (assunzione di personale docente e tecnico amministrativo) e *ricerca* (Sez. I, Titolo VII, 1,9 miliardi); *cultura* (e, in particolare, cinema e spettacolo, fondazioni lirico-sinfoniche ed editoria, oltre alla definizione a regime della carta per i diciottenni), *turismo, informazione e innovazione* (Sez. I, Titolo VIII, 2,2 miliardi); *la partecipazione dell'Italia all'Unione europea e a Organismi internazionali* (Sez. I, Titolo IX, 0,9 miliardi) volte a rafforzare l'azione dell'Italia nell'ambito della cooperazione internazionale per lo sviluppo; le *politiche agricole* (Sez. I, Titolo XI, 0,7 Miliardi), per cui viene incrementato il cofinanziamento statale per assicurazioni agevolate in agricoltura.

Numerose sono le misure in *materia di infrastrutture e mobilità sostenibili, transizione ecologica, energia e sisma* (Sez. I, Titolo X, 8,2 miliardi). In primo luogo gli interventi riguardano il finanziamento del contratto di programma di RFI e il contenimento degli effetti degli aumenti dei prezzi nel settore elettrico e del gas. Sono inoltre destinate risorse alle infrastrutture stradali di Regioni, Province, Città metropolitane e Comuni, al Giubileo del 2025, alla ricostruzione connessa ai sismi del centro Italia e alla prevenzione del rischio sismico e di altri eventi naturali. Con riferimento alle misure sugli investimenti pubblici si veda il paragrafo 3.8.

Riguardo gli interventi rivolti a *Regioni, Enti locali e coesione territoriale* (Sez. I, Titolo XII, 4,8 miliardi), vengono rideterminati i contributi alla finanza pubblica delle Regioni a statuto speciale ed è prevista la rinegoziazione dei piani di ammortamento delle

anticipazioni di liquidità a Regioni ed Enti locali per il pagamento debiti certi, liquidi ed esigibili, con risparmi di spesa per interessi che implicano una maggiore capacità di spesa delle amministrazioni. Sono destinate risorse ai Comuni per la rigenerazione urbana e per le funzioni fondamentali di Province e Città metropolitane nonché per l'incremento delle indennità dei sindaci e degli amministratori locali.

Numerose misure sono relative a *pubblica amministrazione e lavoro pubblico* (Sez. I, Titolo XIII, 1,7 miliardi lordi) e le risorse principali a disposizione riguardano: i trattamenti accessori del personale e gli ordinamenti professionali per il personale non dirigente delle Amministrazioni pubbliche, stabiliti con la tornata contrattuale 2019-2021; le assunzioni a tempo indeterminato a favore delle Amministrazioni dello Stato, degli Enti pubblici non economici e delle Agenzie nonché la formazione digitale, ecologica e amministrativa dei dipendenti pubblici. Per i vari interventi sul pubblico impiego si veda il paragrafo 3.9.

Risorse sono dedicate ad alcuni *fondi* (Sez. I, Titolo XV, 2,8 miliardi). In particolare: viene determinata l'entità degli importi dei fondi speciali – sia di parte corrente che in conto capitale – per il finanziamento dei provvedimenti legislativi che si prevede possano essere approvati nel triennio 2022-24; è incrementato di 600 milioni nel 2022 e di 500 milioni annui nel 2023 e 2024 il Fondo per le esigenze indifferibili.

Chiudono la Sezione I le *disposizioni finanziarie finali* che nel complesso migliorano il disavanzo (Sez. I, Titolo XVI, 2,7 miliardi), nell'ambito delle quali, all'interno del DDL di bilancio, è prevista la conclusione al 31 dicembre del 2021 del programma di attribuzione di rimborsi in denaro per acquisti effettuati mediante l'utilizzo di strumenti di pagamento elettronici (cosiddetto *cashback*), con un risparmio di 1,5 miliardi nel 2022. Sono inoltre da considerare le misure espansive, per il 2021, del DL 146/2021 relative all'incremento dei contributi in conto impianti a favore delle Ferrovie dello Stato, all'accelerazione dei programmi di ammodernamento e rinnovamento della difesa nazionale, all'incremento del Fondo per gli interventi urgenti a fronte di danni causati da eventi alluvionali. Completano il quadro le norme di copertura del DL 146, che prevedono per il 2021: la riduzione del fondo destinato a finanziare gli incentivi alla patrimonializzazione delle PMI, l'acquisizione definitiva all'Erario (senza quindi riassegnazione a programmi di spesa) delle entrate derivanti dalle sanzioni amministrative irrogate dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato, l'utilizzo dei fondi speciali per la riscrizione dei residui passivi perenti delle spese di parte corrente e in conto capitale.

Completano la manovra, le misure contenute nella *Sezione II*, di finanziamento, riprogrammazione e definanziamento di autorizzazione di spese esistenti, che peggiorano il deficit nel 2022 e nel 2023, rispettivamente di 1,2 e 6,1 miliardi ma lo migliorano leggermente nel 2024 per 0,1 miliardi. Sul 2023 impattano in particolare le spese del Fondo sviluppo e coesione, per le missioni di pace e, soprattutto, la riprogrammazione degli stanziamenti per RFI, che sono anticipati dal 2024 al 2023.

2.2 Alcune considerazioni generali

In un contesto di miglioramento dei conti tendenziali rispetto al DEF, basato su più favorevoli andamenti macroeconomici e dei tassi di interesse, la manovra risulta di intonazione espansiva, pur mantenendo il profilo di rientro graduale del deficit. Nel quadro programmatico, nell'ultimo anno di programmazione, il deficit sarebbe superiore al 3 per cento del PIL e sussisterebbe ancora un disavanzo primario, di poco inferiore all'1 per cento.

Gli interventi presentano elementi di indeterminatezza e si prospetta, per taluni aspetti, una manovra in divenire, in cui viene operato il rinvio di alcune scelte la cui definizione avverrà verosimilmente lungo l'iter parlamentare di approvazione. In particolare, si sottolineano la sola definizione complessiva dello stanziamento del fondo per la riduzione della pressione fiscale e l'indicazione di massima del campo di intervento con la mancanza dell'individuazione specifica della nuova struttura del prelievo e dei beneficiari: resta dunque ancora da definire il primo avvio della riforma fiscale, peraltro per ora delineata solo nei suoi principi fondamentali.

Con riferimento in particolare al Fondo per la riduzione della pressione fiscale, va evidenziato che il contenuto dell'articolo del DDL di bilancio si sovrappone pienamente a quello, sebbene molto generale, del DDL delega per la riforma fiscale approvato di recente in Parlamento. In quest'ultimo, tra i criteri e i principi generali, si annuncia l'abolizione dell'IRAP e la trasformazione del sistema attuale di imposizione personale sui redditi in un modello duale. Anche nel DDL delega si afferma la necessità di intervenire, diminuendole, sulle aliquote medie e marginali effettive dell'Irpef per incentivare l'offerta e la partecipazione al lavoro. L'altro ambito di piena sovrapposizione è quello finanziario. La norma del DDL di bilancio utilizza, potenziandole, le risorse del Fondo istituito con la legge di bilancio per il 2021 (2 miliardi nel 2022 e 1 miliardo dal 2023) che rappresenta una delle fonti di finanziamento del DDL delega. Ne deriva che per l'attuazione del DDL delega rimarrebbero, in assenza di altri appostamenti di bilancio, le risorse stimate come maggiori entrate permanenti derivanti dal miglioramento dell'adempimento spontaneo (art. 1, c. 5 della legge di bilancio per il 2021) e quelle eventualmente reperite, di volta in volta, con una ricomposizione del sistema tributario nell'attuazione della delega stessa.

Quanto all'impostazione espansiva della manovra, questa è ascrivibile a un contenimento delle entrate (per lo 0,1-0,2 per cento del PIL) e, in larga misura, a un notevole incremento delle spese (compreso tra l'1 e l'1,4 per cento del PIL), in particolare di quelle correnti (pari allo 0,8-1 per cento del PIL). Alcune spese correnti compensano in parte il venire meno dei sostegni per fronteggiare la pandemia. Va sottolineato comunque che gran parte delle spese correnti ha natura permanente.

Sul fronte della spesa in conto capitale, già nel tendenziale della NADEF era previsto un notevole sviluppo degli investimenti, in buona misura supportato da spese finanziate tramite prestiti aggiuntivi di NGEU, sino a raggiungere nel 2024 circa 70 miliardi, superando in termini nominali di oltre 10 miliardi il livello realizzato nel 2009, anno di picco prima che le politiche di consolidamento provocassero un ridimensionamento della spesa sino al 2018. Grazie agli interventi in manovra, con risorse di carattere nazionale, l'ammontare degli investimenti viene rafforzato, soprattutto nel biennio 2022-23. Come

già osservato dall'UPB in varie occasioni, si auspica una piena realizzazione di impegni che, tuttavia, appaiono di complessa attuazione. Dati i carichi amministrativi e organizzativi da affrontare si pone, infatti, un problema di adeguatezza delle strutture delle amministrazioni circa la capacità di attivazione della spesa, per cui appare necessario un rinnovamento organizzativo della PA, tramite l'acquisizione di figure professionali adatte, da collocare là dove emergono le carenze più evidenti. I cambiamenti avviati in tali ambiti dovrebbero costituire le prime occasioni per sfruttare l'opportunità di raggiungere un nuovo assetto della distribuzione del personale pubblico, che tenga conto delle nuove priorità, superando la limitata possibilità di programmazione e di gestione del personale, connessa anche alle misure di blocco o limitazioni del *turnover* che per lungo tempo hanno condizionato le dotazioni degli addetti.

Quanto alla natura degli interventi, dopo gli ingenti sostegni forniti nel biennio 2021-22, sono disposte misure di diversa tipologia. Alcuni interventi sono volti a prorogare, in alcuni casi anche di un solo anno, norme precedenti con contemporanea progressiva riduzione dei benefici. Altri interventi hanno un carattere più strutturale, con effetti quindi permanenti o di lungo periodo sui conti pubblici, impatti che influenzeranno il percorso di rientro del rapporto tra il debito e il PIL. Sono presenti, inoltre, provvedimenti che potrebbero dover essere riproposti a breve termine, come nel caso di quelli volti a contenere gli effetti degli aumenti dei prezzi nel settore elettrico e in quello del gas naturale. Infine, sono da evidenziare le disposizioni connesse con l'attuazione del PNRR o a esso complementari. Vengono disposti provvedimenti in linea con gli obiettivi trasversali del PNRR, come quelli riguardanti la parità di genere o a favore dei giovani. Sono finanziate misure infrastrutturali escluse dal PNRR, come quelle per infrastrutture stradali, e vengono prospettati finanziamenti di norme indirizzate a dare continuità al PNRR stesso dopo il 2026, come nel caso dell'edilizia sanitaria. Peraltro, sono presenti nella manovra disposizioni, di aumento della spesa corrente, atte a finanziare oneri di funzionamento, con elevato impatto a regime a partire dal 2027, quando dovrebbero essere ormai realizzate le infrastrutture previste dal PNRR, come nel caso delle misure indirizzate a garantire la gestione del servizio asili nido.

In un contesto in cui l'attuazione del PNRR comporta un allungamento delle decisioni di bilancio oltre il triennio di programmazione, e data la presenza in manovra di provvedimenti di carattere strutturale, con effetti quindi permanenti sui conti pubblici, sarebbe utile una rappresentazione più chiara del profilo temporale del quadro di finanza pubblica almeno sino al 2026, o anche oltre, al 2030, visto che questo è l'anno in cui si vuole riportare il rapporto tra il debito pubblico e il PIL al di sotto del valore del 2019, come indicato nella NADEF.

Il raggiungimento degli obiettivi del quadro programmatico di finanza pubblica, soggetto ai rischi – evidenziati nel paragrafo 1.3 – di natura macroeconomica interna e internazionale e a quelli legati alla tempistica dell'uscita dall'emergenza pandemica, dipenderà dalla capacità di realizzazione degli interventi sia del PNRR che della manovra

espansiva appena disposta, con il massimo impegno rivolto al consolidamento di una ripresa duratura della crescita dopo il rimbalzo dell'anno in corso.

3. Le principali misure contenute nel DDL di bilancio e nel decreto fiscale

3.1 La proroga del Superbonus e dell'Ecobonus

Il DDL di bilancio, con l'articolo 9, proroga, con modalità differenti, le molteplici detrazioni fiscali vigenti sulle spese sostenute per l'efficientamento e la riqualificazione energetica, per la riduzione del rischio sismico e per il miglioramento delle condizioni degli immobili e per gli interventi sui giardini. Complessivamente, dalle misure sono attesi oneri netti nel periodo 2022-2036 pari a 30,8 miliardi, di cui l'84 per cento circa concentrato negli anni 2024-29.

In questo paragrafo ci si sofferma sulla misura con effetti più rilevanti dal punto di vista finanziario, il Superbonus, e sull'altro strumento di incentivazione degli interventi di riqualificazione energetica, l'Ecobonus.

Il Superbonus, introdotto con il DL 34/2020 (decreto Rilancio) e successivamente ampliato e prorogato⁵, garantisce un incentivo nella forma di una detrazione pari al 110 per cento delle spese sostenute per aumentare il livello di efficienza energetica degli edifici esistenti (interventi di isolamento termico dell'involucro dell'edificio e di sostituzione degli impianti di climatizzazione con impianti centralizzati) o per interventi antisismici. Sono agevolate anche le spese cosiddette "trainate", necessariamente effettuate in concomitanza agli interventi principali, relative all'efficientamento energetico delle singole abitazioni, all'installazione di impianti fotovoltaici e di infrastrutture per la ricarica di veicoli elettrici e all'eliminazione di barriere architettoniche⁶. Possono beneficiare dell'agevolazione i condomini, le persone fisiche al di fuori dell'esercizio di impresa⁷, gli Istituti autonomi case popolari (IACP), le cooperative di abitazione a proprietà indivisa, le associazioni di volontariato e di promozione sociale, le associazioni e società sportive dilettantistiche, limitatamente agli spogliatoi. Il Superbonus può essere fruito sotto forma di detrazione di imposta (nell'arco di 5 anni) oppure attraverso un credito di imposta cedibile a terzi, anche al fornitore per l'applicazione dello sconto in fattura (fino a concorrenza della spesa) e a istituti di credito e intermediari finanziari.

L'Ecobonus, disciplinato dall'articolo 14 del DL 63/2013, consiste in detrazioni pari al 50 o al 65 per cento delle spese sostenute per interventi di riqualificazione energetica quali, ad esempio, l'acquisto e la posa in opera delle schermature solari e di finestre comprensive di infissi, la sostituzione di impianti di climatizzazione invernale con impianti dotati di caldaie a condensazione o di generatori di calore alimentati da biomasse combustibili. La detrazione sale al 70 per cento per interventi di riqualificazione energetica che riguardano l'involucro dell'edificio condominiale con un'incidenza superiore al 25 per cento della superficie disperdente lorda dell'edificio e al 75 per cento per interventi finalizzati a migliorare la prestazione energetica invernale ed estiva delle parti comuni di edifici condominiali. Infine, la detrazione è pari all'80 o all'85 per cento se l'intervento è finalizzato congiuntamente alla riqualificazione energetica e alla riduzione del rischio sismico di edifici condominiali ricadenti nelle zone sismiche 1, 2 e 3 qualora determinino il passaggio, rispettivamente, a una o a due classi di rischio inferiore. L'Ecobonus può essere fruito sotto forma di detrazione di imposta nell'arco di 10 anni oppure attraverso un credito di imposta

⁵ La disciplina del Superbonus è stata modificata con il DL 104/2020, la legge di bilancio per il 2021 (L. 178/2020), il DL 59/2021 e il DL 77/2021.

⁶ Per rientrare nell'applicazione del Superbonus gli interventi di riqualificazione energetica devono consentire un miglioramento di almeno due classi di efficienza energetica (o il raggiungimento di quella più elevata) e quelli antisismici una riduzione del rischio nelle zone sismiche 1-3.

⁷ Beneficiano dell'agevolazione i proprietari persone fisiche delle abitazioni per gli interventi "trainati", i proprietari degli edifici costituiti da 2 a 4 unità immobiliari distintamente accatastate e i proprietari di edifici unifamiliari a condizione che questi costituiscano l'abitazione di residenza.

cedibile a terzi, anche al fornitore per l'applicazione dello sconto in fattura, e a istituti di credito e intermediari finanziari.

Il DDL di bilancio ridisegna l'orizzonte temporale di applicazione del Superbonus. In particolare:

- proroga di un anno, dal 31 dicembre 2022 al 31 dicembre 2023, l'applicazione della detrazione al 110 per cento delle spese effettuate dai condomini e dalle persone fisiche con riferimento agli interventi su edifici composti da due a quattro unità immobiliari;
- per lo stesso ambito di applicazione del punto precedente, estende al biennio 2024-25 la possibilità di usufruire del Superbonus ma riducendo progressivamente l'aliquota della detrazione: dal 110 per cento al 70 per cento per le spese sostenute nel 2024 e al 65 per cento per quelle relative al 2025;
- allinea il regime per le cooperative a proprietà indivisa a quello degli IACP prorogandolo dal 30 giugno 2022 al 30 giugno 2023 (al 31 dicembre 2023 per le spese sostenute per lavori completati per almeno il 60 per cento entro il 30 giugno dello stesso anno);
- proroga di sei mesi, dal 30 giugno al 31 dicembre 2022, l'applicazione della detrazione al 110 per cento alle spese effettuate dalle persone fisiche proprietarie di edifici unifamiliari adibiti ad abitazione principale che, alla data del 30 settembre 2021 risultano già iniziati o riguardino attività di demolizione e ricostruzione; la proroga è concessa, in assenza di tali condizioni, anche ai proprietari con ISEE minore di 25.000 euro.

La figura 3.1 riepiloga, per tipologia di beneficiario, l'estensione temporale del Superbonus risultante dalle successive proroghe, incluse quelle previste dal DDL di bilancio. Va osservato che la scadenza del Superbonus, sebbene ad aliquota più contenuta, va ora ben oltre la data indicata dalla corrispondente linea di intervento del PNRR (Investimento 2.1 della Componente 3 della Missione 2).

In particolare, nel PNRR si prevede di estendere la misura del Superbonus dal 2021 al 2023 (al 30 giugno 2023 per gli interventi effettuati dagli IACP, a condizione che almeno il 60 per cento dei lavori sia stato effettuato entro la fine del 2022; al 31 dicembre 2022 per gli interventi effettuati dai condomini, a condizione che almeno il 60 per cento dei lavori sia stato effettuato entro il 30 giugno precedente) con l'obiettivo, da realizzare entro la fine del 2025, di ristrutturare oltre 100.000 edifici, per una superficie totale riqualificata di circa 36 milioni di metri quadri, di cui 3,8 per scopi antisismici. Il risparmio energetico atteso è di circa 191 Ktep/anno con una riduzione delle emissioni di gas serra di circa 667 KtonCO₂/anno. Con il DL 59/2021 – che riguarda il Piano nazionale per gli investimenti complementari che integra con risorse nazionali gli interventi del PNRR – sono già state approvate sul piano legislativo tali proroghe e anzi per gli IACP è stata prevista un'estensione di ulteriori sei mesi fino al 31 dicembre 2023. Complessivamente, tra PNRR e Piano complementare sono destinati al rifinanziamento del Superbonus 18,513 miliardi (13,95 relativi al PNRR, di cui 10,255 per finanziare progetti in essere, e 4,564 al Piano complementare e

utilizzati per finanziare le menzionate proroghe). A queste risorse se ne potrebbero aggiungere di ulteriori, fino a un massimo di 0,32 miliardi, provenienti da *React-EU*.

Inoltre, sempre con riferimento al Superbonus, il DDL di bilancio prevede che la detrazione spettante per le spese sostenute negli anni successivi al 2022 debba essere ripartita in quattro quote annuali di pari importo anziché cinque e, a fini antielusivi, che per stabilire la congruità dei prezzi – che deve essere asseverata da tecnici abilitati – si dovrà fare riferimento oltre ai tariffari regionali anche ai valori massimi stabiliti, per alcune categorie di beni, con un decreto del Ministro della Transizione ecologica da emanare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di bilancio.

Per quanto riguarda l'Ecobonus (articolo 14 del DL 63/2013), relativo agli interventi di riqualificazione energetica non specificamente rientranti nell'applicazione del Superbonus, il DDL di bilancio, tra le altre cose, proroga per il triennio 2022-24 per la generalità dei contribuenti l'applicazione delle detrazioni Irpef e Ires del 65 e del 50 per cento. Rimane confermata la ripartizione delle detrazioni su un arco temporale di dieci anni.

Passando agli aspetti finanziari, la Relazione tecnica valuta in circa 14,1 miliardi complessivi il costo dei provvedimenti di proroga del Superbonus (tab. 3.1), di cui circa 14,7 di erogazioni e 0,6 di maggiori entrate derivanti dall'emersione di base imponibile. Gli effetti finanziari risultano protratti su un decennio per la possibilità di beneficiare della detrazione o del credito di imposta cedibile relativi al Superbonus in un arco di 5 anni (4 anni per le spese sostenute dopo il 2022), un tempo dimezzato rispetto a quanto previsto dalla legislazione vigente prima del DL 34/2020 (10 anni). Circa l'82 per cento del minor gettito si osserverà dal 2025. L'onere maggiore è derivante dalla proroga dell'applicazione del Superbonus ai condomini, al 110 per cento per il 2023 e ad aliquota ridotta nel 2024 e 2025, che da sola vale circa 13,2 miliardi.

Le risorse complessivamente destinate al finanziamento del Superbonus dalla sua introduzione a oggi raggiungono un importo pari a 33,3 miliardi (tab. 3.2).

Al costo della proroga del Superbonus si aggiungono circa 3,6 miliardi relativi alla proroga dell'Ecobonus al 65 e al 50 per cento⁸, per un complesso di 17,4 miliardi di minori entrate fiscali.

La Relazione tecnica non specifica le ipotesi alla base delle quantificazioni, richiamando la Relazione tecnica di introduzione della norma originaria, che a sua volta ripropone la metodologia adottata nelle Relazioni tecniche dei precedenti provvedimenti sul tema.

Le Relazioni tecniche relative alle proroghe passate dell'Ecobonus facevano riferimento, per valutare l'onere della riproposizione della maggiorazione della detrazione, alla spesa effettuata

⁸ Vengono prorogate al 2024 anche le detrazioni all'80 e all'85 per cento delle spese relative a interventi finalizzati congiuntamente alla riduzione del rischio sismico e alla riqualificazione energetica. Tale misura non viene considerata in questo paragrafo anche alla luce dello scarso peso finanziario (19,7 milioni nel periodo 2022-2035).

negli anni precedenti in cui essa era stata comunque applicata. Al fine di valutare il costo differenziale imputabile alla proroga dell'aliquota maggiorata si ipotizzava che qualora la misura non fosse stata rinnovata si sarebbe osservata una riduzione della spesa agevolabile del 50 per cento. Questa ipotesi, prudentiale, imponeva di valutare come costo a legislazione vigente (e quindi da scorporare rispetto all'onere complessivo della proroga) solo il 50 per cento delle detrazioni ad aliquota non maggiorata. La valutazione degli oneri derivanti dell'introduzione del Superbonus (Relazione tecnica del DL 34/2020), richiamando espressamente tale impostazione, ne adottava le stesse ipotesi assumendo un raddoppio della spesa rispetto a quella agevolata dall'Ecobonus al 65 e al 50 per cento. In questo caso, tuttavia, il contesto risultava sensibilmente differente, dato che per l'introduzione di una nuova misura non si poteva fare riferimento a un livello di spesa *ex ante* in cui tale agevolazione era in vigore.

Nel complesso emerge la difficoltà di prevedere l'effettivo impatto dei maggiori incentivi sulle decisioni di spesa, circostanza resa più problematica dal fatto che il Superbonus per la prima volta copre integralmente i costi, con massimali di spesa agevolabile più elevati rispetto a quelli previsti per altri interventi di incentivo riguardanti gli immobili.

In questo quadro di incertezza, data peraltro l'assenza di un tetto massimo sull'onere gravante nel bilancio pubblico, assume particolare rilievo analizzare i dati sull'effettivo utilizzo della misura.

Un'indicazione sull'entità degli interventi agevolati nella prima fase di applicazione del Superbonus 110 per cento è rinvenibile dai dati di monitoraggio predisposti dall'ENEA, ai sensi dell'articolo 1 comma 5 del DL 59/2021. Alla data del 31 ottobre il monitoraggio evidenzia un complesso di investimenti agevolabili di riqualificazione energetica (esclusi quindi gli interventi antisismici) di oltre 9,7 miliardi, a cui corrispondono agevolazioni future per circa 10,7 miliardi. A due mesi dalla fine del 2021 gli interventi già ammessi all'agevolazione costituiscono dunque circa l'85 per cento di quelli attesi per i primi 18 mesi di applicazione del provvedimento⁹, non tenendo comunque conto della revisione al ribasso della spesa per il 2020 operata in sede di Relazione tecnica della legge di bilancio per il 2021.

I dati di monitoraggio, disponibili anche al 31 maggio, 31 agosto e 30 settembre, evidenziano peraltro una dinamica delle asseverazioni molto pronunciata negli ultimi mesi. Si è passati infatti dai circa 1,8 miliardi di lavori asseverati a fine maggio ai circa 9,7 miliardi a fine ottobre. Il trend di crescita non sembra attenuarsi, dato che nel solo mese di ottobre gli interventi asseverati sono stati oltre 2,2 miliardi, contro i circa 1,8 del mese precedente (fig. 3.2).

Gli interventi asseverati hanno riguardato un numero relativamente limitato di unità immobiliari: circa 57.700, di cui 8.356 condomini, che costituiscono lo 0,7 per cento del totale degli edifici con più di quattro abitazioni¹⁰. La spesa media per intervento è tuttavia elevata e pari a circa 169.000 euro per fabbricato: per i condomini raggiunge in media i

⁹ Sulla base della Relazione tecnica del DL 34/2020 è possibile quantificare, con qualche approssimazione, una spesa agevolabile di circa 11,5 miliardi per il complesso degli interventi riguardanti le riqualificazioni energetiche e gli impianti fotovoltaici.

¹⁰ Dati relativi al censimento Istat della popolazione e delle abitazioni 2011.

573.600 euro e per gli altri edifici (unifamiliari e altre unità funzionalmente indipendenti, 49.300 in totale) è risultata di circa 100.000 euro. Va inoltre considerato che dai dati di monitoraggio emerge che la spesa media per comparto è aumentata di mese in mese riflettendo due possibilità: da un lato, potrebbero essere stati asseverati interventi via via di maggiore complessità e, dall'altro, un generale innalzamento dei costi degli interventi.

A causa soprattutto della diversa tipologia dei lavori ammessi, ma anche della diversa entità della misura agevolativa (detrazioni del 50 e del 65 per cento anziché 110), l'insieme degli interventi agevolati con il Superbonus differisce sensibilmente da quelli beneficiati in passato con l'Ecobonus, che ha interessato un numero molto più ampio di interventi di importo più contenuto (circa 395.000, per una spesa media unitaria di circa 8.800 euro). È interessante, tuttavia, osservare anche la differente ripartizione territoriale della spesa agevolata con le due tipologie di intervento. La figura 3.3 evidenzia la distribuzione regionale del rapporto tra la spesa su base annua agevolata con il Superbonus rilevabile dal monitoraggio dell'ENEA e quella agevolata con l'Ecobonus nel 2019, che risulta notevolmente più elevato al Sud rispetto a quanto rilevabile nel Centro e nel Nord. Ad esempio, in Calabria la spesa agevolata su base annua con il Superbonus è più di 10 volte quella agevolata in passato con l'Ecobonus, oltre 6 volte in Campania e Sicilia, 3 volte nel Lazio e 1,2 volte in Lombardia. In Piemonte, Liguria e Valle d'Aosta la spesa media annua agevolata con il Superbonus è risultata invece inferiore a quella agevolata con l'Ecobonus. Ciò ha comportato un parziale riequilibrio territoriale della distribuzione dei benefici: se oltre il 72 per cento delle spese agevolate con l'Ecobonus affluiva al Nord e solo l'11 per cento al Sud, con il Superbonus le quote passano rispettivamente al 44 per cento e al 34 per cento.

Alcuni fattori potrebbero contribuire a spiegare queste prime evidenze sull'utilizzo del Superbonus.

In primo luogo, l'elevata dimensione della detrazione di imposta riconosciuta e la possibilità di ricorrere allo sconto in fattura da parte del fornitore o di usufruire di un credito di imposta cedibile a terzi ha consentito di accedere agli interventi agevolati anche a soggetti con reddito relativamente più basso e con problemi di liquidità. Questa potrebbe essere una delle possibili spiegazioni sottostanti la diversa distribuzione territoriale del Superbonus rispetto all'Ecobonus e a misure similari. La disponibilità di dati microeconomici riguardanti la platea dei beneficiari e delle spese sostenute potrà consentire di ottenere indicazioni più puntuali in tal senso.

In secondo luogo, la crescente domanda di servizi di riqualificazione energetica potrebbe aver contribuito all'insorgere di tensioni sui prezzi dei servizi agevolati e delle materie prime. Segnali in tal senso provengono dagli operatori del settore e dalle rilevazioni Istat sui prezzi (anche se in ambiti non perfettamente sovrapponibili a quello degli interventi agevolati). Da queste ultime emergono evidenze di un surriscaldamento dei prezzi nel settore edile, con i costi di costruzione dei fabbricati cresciuti da luglio 2020 rispettivamente del 12 per cento per i fabbricati industriali e del 5 per cento per i

fabbricati residenziali, mentre sul versante dei prezzi al consumo non sono rilevati significativi incrementi (+1,3 per cento dal luglio 2020 a ottobre 2021, circa la metà della crescita dell'indice generale). In prospettiva, prezzi più elevati potrebbero, da un lato, spingere ulteriormente le spese verso i massimali contribuendo a incrementare il costo complessivo per l'erario e, dall'altro, nel caso di interventi di importo già prossimo al massimale, ridurre l'entità degli interventi sottoposti ad agevolazione.

In terzo luogo, il venir meno del contrasto di interessi tra fornitori e acquirenti per effetto della completa copertura dei costi da parte dell'incentivo potrebbe aver influito su prezzi concordati sui lavori ammessi e aver accresciuto l'onere complessivo della misura.

Infine, sull'onere complessivo della misura potrebbe aver inciso, data la generosità della misura agevolativa e la cedibilità a terzi del credito di imposta, la diffusione di comportamenti fraudolenti. Al riguardo, l'Agenzia delle entrate ha intercettato diverse frodi con riferimento alla prima fase di attuazione del Superbonus, riferite soprattutto a cessioni di crediti inesistenti relativi a interventi edilizi non effettuati, segnalando l'individuazione di circa 800 milioni di crediti dei quali risulterebbe "pressoché certa l'inesistenza"¹¹. Proprio al fine di contrastare tali effetti, in primo luogo, il DDL di bilancio, come menzionato in precedenza, prevede l'applicazione di nuovi massimali di spesa per specifiche categorie di beni da individuare con decreti del Ministro della Transizione ecologica e, in secondo luogo, è stato recentemente emanato il DL 157/2021 che prevede, tra le altre cose, un generale rafforzamento dell'attività di controllo da parte dell'Agenzia anche attraverso verifiche preventive sui profili considerati più a rischio.

3.2 Le misure riguardanti le imprese

Le misure in favore delle imprese sono costituite prevalentemente da proroghe di interventi di incentivo e di sostegno al finanziamento adottati nel 2020 e nel 2021 e da alcuni interventi di natura settoriale. Alcune di queste misure producono effetti anche su un orizzonte temporale più lungo del tipico triennio. In base alle stime ufficiali, è atteso un aumento del prelievo di 3,2 miliardi nel 2022, di 0,6 nel 2023 e 0,3 nel 2024. A ciò si affiancano i maggiori oneri connessi con il rifinanziamento del Fondo di garanzia per le PMI e dei fondi per promuovere l'esportazione e l'internazionalizzazione pari a 3,15 miliardi nel 2022 e a 0,15 dal 2023. Complessivamente, l'indebitamento netto migliora in misura trascurabile nel 2022 e di 0,5 e 0,2 miliardi, rispettivamente, nel 2023 e nel 2024 (tab. 3.3)

Tra le principali misure, oggetto di analisi in questo paragrafo, rientrano: le proroghe degli incentivi sugli investimenti in beni materiali e immateriali e in ricerca e sviluppo (par. 3.2.1); la modifica in senso restrittivo della disciplina agevolata della rivalutazione dei beni

¹¹ "Bonus edilizi, l'agenzia delle Entrate scopre 800 milioni di crediti inesistenti", Intervista al Direttore dell'Agenzia delle entrate, Il Sole 24 ore, 7 novembre 2021.

di impresa e del riallineamento dei valori fiscali (par. 3.2.2); le misure per favorire la liquidità delle imprese e il rifinanziamento del Fondo di garanzia per le PMI (par. 3.2.3).

3.2.1 Gli incentivi sugli investimenti in beni materiali e immateriali e in ricerca e sviluppo

Il DDL di bilancio proroga dal 2023 al 2025 (e in alcuni casi al 2031), depotenziandoli, alcuni incentivi agli investimenti in beni materiali e immateriali e in ricerca e sviluppo (art. 10). Queste misure sono state introdotte nel 2021 dalla legge di bilancio per il 2020 (art. 1, commi 198-209) e poi prorogate al 2022 con la manovra per il 2021 (art. 1, commi 1051-1065). La proroga per un orizzonte temporale superiore all'anno dovrebbe assicurare alle imprese un respiro di medio lungo periodo nelle proprie scelte di investimento.

Complessivamente la Relazione tecnica quantifica per queste misure maggiori spese (risparmio di imposta per le imprese) pari a 0,6 miliardi nel 2023, 1,7 nel 2024, 2,8 nel 2025, 2,6 nel 2026, 1,7 nel 2027, 0,9 nel 2028, 0,7 negli anni 2029-2032, 0,5 nel 2033 e 0,2 nel 2034 (14,1 miliardi nell'intero periodo). Nel primo anno oltre l'80 per cento delle risorse è destinato agli incentivi sugli investimenti in beni materiali; tale percentuale decresce progressivamente a favore delle agevolazioni per le spese immateriali in ricerca e sviluppo (tab. 3.4).

Gli incentivi si concentrano solo su finalità specifiche in linea con il quadro degli obiettivi del rilancio della competitività, della transizione ecologica e della sostenibilità ambientale perseguiti dal PNRR. Quest'ultimo prevede uno specifico programma di investimento finalizzato a sostenere gli incentivi fiscali Transizione 4.0 (Componente 2 della Missione 1), cui sono destinati 13,4 miliardi a cui si aggiungono 5,1 miliardi finanziati dal Fondo nazionale investimenti complementari, che in base al DL 59/2021 integra le risorse del PNRR.

Credito di imposta per gli investimenti in beni strumentali 4.0. – La misura finanziariamente più rilevante – 0,6 miliardi nel 2023, 1,4 nel 2024, 2,1 nel 2025, 1,6 nel 2026, 0,9 nel 2027 e 0,1 nel 2028 – è costituita dal credito di imposta per gli investimenti in beni strumentali che è stato prorogato al triennio 2023-25. Come nella precedente normativa, l'agevolazione vale anche per i beni acquisiti entro il 30 giugno 2026 purché, entro la data del 31 dicembre 2025, il relativo ordine risulti accettato dal venditore e sia stato versato un acconto in misura almeno pari al 20 per cento del costo.

Si ricorda che la legge di bilancio per il 2020, aveva sostituito l'agevolazione della maggiorazione delle quote di ammortamento deducibili (in vigore dal 2015 e introdotta con la legge di bilancio per il 2016) con un credito di imposta pari a una percentuale della spesa sostenuta a titolo di investimento in beni strumentali nuovi, fissando aliquote differenziate secondo la tipologia di beni e modulate in misura decrescente su scaglioni di spesa. La legge di bilancio per il 2021 ha esteso la

disciplina al 2022 potenziando e diversificando le aliquote, incrementando le spese ammissibili e ampliandone l'ambito applicativo¹².

La tabella 3.5 sintetizza le principali caratteristiche applicative del credito di imposta nel 2022 (legislazione vigente) e nel periodo di proroga. In particolare, dal 2023 sono state apportate alcune modifiche:

1) il credito è limitato agli investimenti materiali funzionali alla trasformazione tecnologica e digitale delle imprese (lettera (b) della tabella) e a quelli aventi a oggetto beni immateriali connessi agli investimenti precedenti (lettera (c)) (rispettivamente, quelli indicati negli allegati A e B annessi alla L. 11 dicembre 2016, n. 232); restano invece esclusi gli altri investimenti in beni strumentali;

2) le aliquote del credito d'imposta vengono dimezzate dal 2023 per gli investimenti in beni materiali (lettera (b)) e si riducono nel 2024 (dal 20 al 15 per cento) e nel 2025 (al 10 per cento) per quelli immateriali (lettera (c)).

Credito di imposta per R&S e innovazione tecnologica. – Il DDL di bilancio proroga oltre il 2022 il credito di imposta per le attività di ricerca e sviluppo, innovazione tecnologica e altre attività innovative con tempistiche, aliquote e limiti massimi di spesa agevolabile differenziati a seconda della tipologia di investimenti. In particolare: per le attività di ricerca e sviluppo (ricerca fondamentale, ricerca industriale e sviluppo sperimentale in campo scientifico e tecnologico) l'incentivo è prorogato per 9 anni, fino al 2031; per le attività di innovazione tecnologica e di design e ideazione estetica e per le attività di innovazione tecnologica per la transizione ecologica o l'innovazione digitale 4.0 la proroga arriva al 2025. Da una parte, l'incentivo viene depotenziato riducendo i tassi della agevolazione; dall'altra vengono elevati i massimali di spesa per il calcolo del credito di imposta. La tabella 3.6 riporta la struttura del credito nel 2022 e negli anni di proroga per i diversi beni agevolati.

Si ricorda che la legge di bilancio per il 2020 ha introdotto un credito di imposta per gli investimenti in ricerca e sviluppo, in transizione ecologica e in innovazione tecnologica 4.0 destinati a rafforzare la competitività delle imprese¹³. Possono accedere al credito le imprese residenti su tutto il territorio nazionale, indipendentemente dalla forma giuridica e dal settore di appartenenza. La disposizione ha previsto fin dall'inizio percentuali di credito diverse a seconda del tipo di investimento effettuato. Con la proroga al 2022 l'intensità della agevolazione è aumentata con l'incremento del tasso dell'agevolazione e dei massimali di spesa.

La proroga del credito di imposta per gli investimenti in ricerca e sviluppo va valutata in congiunzione con le modifiche apportate al regime del *patent box* (ancora in vigore, come

¹² Per un approfondimento, si rinvia all'Audizione sulla legge di bilancio per il 2021 e al successivo Rapporto sulla politica di bilancio 2021.

¹³ Questo credito, che opera per il periodo di imposta successivo al 31 dicembre 2019, sostituiva di fatto il credito di imposta per investimenti in ricerca e sviluppo di cui all'articolo 3 del DL 145/2015, il cui periodo di operatività è anticipatamente cessato al 2019.

si vedrà oltre, solo per le imprese che hanno optato per esso per il periodo residuo di durata dell'opzione).

Il *patent box* è un regime fiscale di favore in vigore dal 2015 (art. 1, commi 37-45 della legge di stabilità per il 2015, L. 190/2014). Tutti i soggetti titolari di reddito di impresa possono esercitare l'opzione, valida e irrevocabile per 5 anni e rinnovabile, per l'esclusione dalla base imponibile (ai fini delle imposte sul reddito e dell'IRAP) del 50 per cento dei redditi derivanti dall'utilizzazione di alcune tipologie di beni (ad esempio, software, brevetti industriali, disegni e modelli, processi e formule) e delle plusvalenze (se reinvestite al 90 per cento) derivanti dalla loro cessione. Sono tuttavia esclusi i marchi di impresa. La disciplina è stata più volte modificata e fino al 2019, per accedere alla agevolazione, era necessario un accordo preventivo con l'Agenzia delle entrate (*ruling*) obbligatorio in tutte le ipotesi di utilizzo diretto del bene e facoltativo negli altri casi. Questa procedura ha reso l'accesso alla misura molto complesso e incerto, rallentando anche i tempi di fruizione della agevolazione. Con il DL 34/2020 è stata semplificata la procedura prevedendo una generale facoltà di autoliquidazione del beneficio.

Il decreto fiscale (DL 146/2021), nella versione presentata in Parlamento, ha abrogato il *patent box* e previsto, come nuovo regime opzionale irrevocabile per 5 anni e rinnovabile, la maggiorazione del 90 per cento della deducibilità (dalle imposte sui redditi e dall'IRAP) dei costi di ricerca e sviluppo sostenuti in relazione agli stessi beni immateriali giuridicamente tutelabili definiti nella normativa del *patent box* (inclusendo i marchi d'impresa). Contestualmente il decreto ha escluso, nel caso di opzione per la deducibilità, la possibilità di godere del credito di imposta per le attività di ricerca e sviluppo con riferimento agli stessi costi.

Si può osservare che il nuovo regime (determinato dalle modifiche apportate al *patent box* e dalla proroga del credito di imposta) modifica sostanzialmente le finalità degli incentivi.

Con il *patent box* l'investimento in ricerca e sviluppo viene incentivato aumentando il rendimento netto dei beni immateriali. Si deve comunque sottolineare che è stato introdotto anche a fronte della concorrenza fiscale da parte di altri paesi che hanno adottato misure analoghe (Belgio, Francia, Regno Unito, Lussemburgo, Paesi Bassi, Spagna). In questo caso l'agevolazione ha l'obiettivo di incentivare sia la collocazione in Italia dei beni immateriali attualmente detenuti all'estero da imprese italiane o estere, sia il loro mantenimento in Italia evitandone la ricollocazione all'estero.

La deduzione introdotta dal DL 146/2021 al posto del *patent box* e il credito di imposta calcolati sulla spesa hanno invece l'obiettivo di aumentare l'attività di ricerca e sviluppo in modo più diretto (a prescindere dai risultati ottenuti), riducendone il costo e compensando le esternalità positive che questa produce sulla innovazione e la crescita. Inoltre, queste agevolazioni permettono di ottenere un beneficio anche quando le previsioni reddituali sono più modeste o attese nel lungo periodo.

Si può infine osservare che, in generale, la coesistenza di un regime di *patent box* e del credito di imposta (o della deduzione) sarebbe preferibile in quanto permetterebbe di conciliare le due finalità degli incentivi. D'altro canto, occorre tenere conto anche di altri

aspetti, tra i quali, la particolare complessità di applicazione del regime del *patent box*, soprattutto per la determinazione della quota di reddito agevolabile. Con il combinato disposto del DL 146/2021 e del DDL di bilancio si esclude la possibilità di avere un regime in cui le due tipologie di agevolazioni coesistano ma si interviene sulla semplificazione generale del sistema. Quest'ultima favorirebbe soprattutto le imprese più piccole e quelle che non hanno ancora potuto accedere al beneficio. Le imprese più grandi infatti hanno in generale già investito sul piano amministrativo per predisporre la documentazione richiesta per usufruire del regime di detassazione del *patent box*.

In particolare, come specificato nella Relazione tecnica la nuova agevolazione potrà comportare una serie di benefici per le imprese come ad esempio: a) una sensibile semplificazione del meccanismo di calcolo del beneficio; b) la riduzione degli oneri amministrativi per i soggetti beneficiari; c) una maggiore certezza e celerità nella fruizione del beneficio rispetto alle tempistiche attuali; d) un livello di complessità significativamente inferiore e connessa mitigazione dell'attuale aleatorietà derivante da potenziali contestazioni da parte dell'Amministrazione finanziaria.

Dal punto di vista applicativo le imprese si troveranno quindi di fronte a diverse possibilità di agevolazione:

- 1) quelle che non hanno optato per il *patent box* entro il 22 ottobre 2021 (data di entrata in vigore del DL 146/2021) e, a regime, tutte le imprese potranno scegliere alternativamente fra la maggiorazione della deducibilità o il credito di imposta. In questo caso la deducibilità è potenzialmente più generosa del credito di imposta: per un'impresa soggetta a Ires, il 25,1 per cento della spesa con la deduzione¹⁴ e al massimo il 20 o il 10 per cento della spesa rispettivamente nel 2022 e nel periodo 2023-25 (fino al 2031 per alcune attività) con il credito di imposta. Tuttavia, la scelta dipenderà dalle diverse prospettive di redditività delle imprese: nel caso di imprese incapienti per l'imposta sul reddito, il credito di imposta, sebbene meno conveniente, potrebbe garantire un utilizzo più immediato della agevolazione attraverso la compensazione con altre imposte.
- 2) Le imprese che hanno optato per il *patent box* entro il 22 ottobre 2021, durante gli anni residui di validità dell'opzione, potranno scegliere di confermare il regime opzionale e usufruire eventualmente anche del credito di imposta, cumulando i due benefici tributari, oppure scegliere da subito di beneficiare del nuovo regime (la deduzione). Il *patent box* sarà certamente confermato dalle imprese che non hanno spese deducibili per gli stessi beni. Per le altre imprese, data la convenienza della deduzione rispetto al credito di imposta, la scelta dipenderà dal risparmio di imposta aggiuntivo implicito nel *patent box*.

Con riferimento a quest'ultimo caso, è possibile estrapolare dai dati di bilancio del 2019 delle società di capitali integrati con quelli amministrativi delle dichiarazioni dei redditi, le

¹⁴ Il 25,1 è dato dal 90 per cento dell'investimento (pari a 100) moltiplicato per la somma dell'aliquota Ires e IRAP. Per le persone fisiche tale percentuale dipende dall'aliquota marginale dell'Irpef.

società che hanno optato per il *patent box* e hanno usufruito contestualmente del credito di imposta sulle spese per ricerca e sviluppo (764 società)¹⁵. Per queste imprese è possibile, mediante simulazioni condotte con il modello MEDITA dell'UPB, valutare la convenienza del passaggio al nuovo regime disposto dal DL 146/2021 e dal DDL di bilancio. In particolare, è stata stimata l'entità del beneficio o della perdita di ciascuna società ed è stata valutata la distribuzione per dimensione di impresa.

Dall'analisi emerge che l'82,1 per cento delle società non avrebbe avuto convenienza a passare al nuovo regime (tab. 3.7). Di queste, il 38,1 per cento sono grandi imprese (con fatturato superiore a 50 milioni) alle quali corrisponde l'88,6 per cento della perdita (beneficio negativo) che in media ammonta a 2,11 milioni. Per le imprese avvantaggiate il beneficio medio risulta inferiore al 10 per cento della perdita media e, anche in questo caso, è concentrato sulle grandi imprese (73,1 per cento).

3.2.2 *La rivalutazione dei beni immateriali*

Il DDL di bilancio (art. 191) interviene in senso restrittivo sulla disciplina agevolata della rivalutazione dei beni materiali, immateriali e delle partecipazioni e del riallineamento dei valori fiscali a quelli civilistici introdotta con il DL 104/2020 (art. 110) e modificata dalla legge di bilancio per il 2021 (art. 1, c. 83). In particolare, per i soli beni immateriali ammortizzabili in 18 anni (marchi e avviamento), è previsto un allungamento del periodo di ammortamento del maggior valore riconosciuto a fini fiscali da 18 a 50 anni. In alternativa, le imprese possono continuare ad ammortizzare in 18 anni pagando, oltre all'imposta già versata pari al 3 per cento, un'ulteriore imposta sostitutiva con aliquota del 9 per cento sulla rivalutazione fino a 5 milioni di euro, dell'11 per cento per i valori che eccedono i 5 milioni e fino a 10 e del 13 per cento per la quota che eccede i 10 milioni¹⁶. Infine, in considerazione del rilevante impatto del depotenziamento dell'agevolazione sulle decisioni di investimento delle imprese, è consentita l'opzione di revoca degli effetti fiscali della rivalutazione effettuata ai sensi del DL 104/2020 con la restituzione o l'utilizzo in compensazione delle imposte sostitutive versate.

Si ricorda che l'articolo 110 del DL 104/2020 ha previsto che nei bilanci del 2020 le imprese (le società di capitali, escluse quelle che adottano i principi contabili internazionali, gli enti commerciali e non commerciali, le società di persone, le imprese commerciali, le imprese individuali e i soggetti non residenti con stabile organizzazione) potessero rivalutare il valore dei beni d'impresa e delle partecipazioni risultanti nel bilancio d'esercizio in corso nel 2019. Il maggior valore iscritto in bilancio poteva essere riconosciuto anche a fini fiscali – con la deducibilità di maggiori quote di ammortamento dalle basi imponibili delle imposte sui redditi (Ires e Irpef) e dell'IRAP e un risparmio di imposta complessivo del 27,9 per cento (per le società di capitali)

¹⁵ A seguito della semplificazione della normativa di accesso al *patent box* e del potenziamento dell'incentivo al credito di imposta per la spesa in attività in ricerca e sviluppo (dal 2020), il numero delle imprese agevolate potrebbe essere aumentato significativamente nel 2020.

¹⁶ Per ricondurre le aliquote a quelle vigenti prima della modifica introdotta con il DL 104/2020: 12 per cento sulla rivalutazione fino a 5 milioni, 14 per cento per i valori che eccedono i 5 milioni e fino a 10 e del 16 per cento per la quota che eccede i 10 milioni.

ripartito sul periodo di ammortamento dei beni – a fronte del versamento di un’imposta sostitutiva del 3 per cento in tre rate di uguale importo. Inoltre, il saldo attivo della rivalutazione, che dà luogo a una riserva in sospensione di imposta tassata ai fini Ires/irpef e IRAP in caso di distribuzione ai soci, poteva essere liberata, in tutto o in parte, con l’applicazione di un’imposta sostitutiva del 10 per cento. La stessa norma ha anche riaperto i termini, per la stessa tipologia di beni ammessi alla rivalutazione, del riallineamento ai fini fiscali dei maggiori valori civilistici presenti nel bilancio e il comma 83 dell’articolo 1 della legge di bilancio per il 2021 ne ha esteso l’applicabilità anche all’avviamento e alle altre attività immateriali che sarebbero state altrimenti escluse. Questa opzione consente di riassorbire i disallineamenti esistenti tra valori civilistici e fiscali che derivano da pregresse operazioni straordinarie in neutralità fiscale o da precedenti rivalutazioni prive di rilevanza fiscale (come quella prevista dal DL 185/2008).

Negli ultimi anni, la rivalutazione dei beni di impresa ha avuto prevalentemente finalità di rafforzamento patrimoniale delle imprese e nel periodo più critico della emergenza sanitaria doveva anche offrire alle imprese uno strumento per la copertura delle maggiori perdite attese nel 2020. Il DL 104/2020 e la legge di bilancio per il 2021 hanno riconosciuto condizioni particolarmente favorevoli e hanno sensibilmente aumentato la convenienza e il grado di flessibilità applicativa della disciplina della rivalutazione dei beni di impresa e delle partecipazioni di controllo e collegamento adottata in precedenza. Ci si riferisce, in particolare, a: 1) la possibilità di attribuire rilevanza anche solo civilistica alla rivalutazione (l’ultima volta era stato consentito nel 2008); 2) la significativa riduzione dell’aliquota di imposta sostitutiva per il riconoscimento fiscale dei maggiori valori ammortizzabili e non; 3) la possibilità di rivalutare anche singoli beni senza dover rispettare il vincolo delle categorie omogenee previsto nelle precedenti rivalutazioni; 4) il riconoscimento degli effetti fiscali già nell’anno successivo alla rivalutazione (e non dal terzo o dal quinto come previsto nelle rivalutazioni precedenti).

A seguito dell’elevata adesione delle imprese alla misura agevolativa, fortemente sottostimata nelle Relazioni tecniche del DL 104/2020 e della legge di bilancio per il 2021, ma già scontata nelle previsioni tendenziali della NADEF, la norma in esame è finalizzata a ridimensionare il significativo impatto della misura in termini di riduzione di gettito atteso nei prossimi anni. Complessivamente, la modifica dovrebbe assicurare, in base alle nuove stime ufficiali, un maggiore gettito di entità trascurabile nel 2021, di 4,3 miliardi nel 2022 e di poco meno di 3 miliardi in ciascun anno nel periodo 2023-2039 (tab. 3.8); dal 2040 al 2071 è attesa una perdita di gettito annua pari a circa 1,2 miliardi per l’allungamento del periodo di ammortamento e un recupero di 0,9 miliardi nel 2072¹⁷.

Le Relazioni tecniche del DL 104/2020 e della legge di bilancio per il 2021 quantificavano per l’anno in corso, sulla base dell’adesione delle imprese alle rivalutazioni negli anni precedenti, un maggiore gettito per la prima rata dell’imposta sostitutiva pari a 144,7 milioni nel 2021 (434 milioni per il complesso delle tre rate). A fine settembre, in occasione della NADEF e sulla base dei dati allora disponibili, la stima ufficiale è stata ampiamente rivista al rialzo portando la prima rata dell’imposta sostitutiva a 3,15 miliardi (9,45 miliardi per il complesso delle tre rate), valore in linea con le risultanze dei dati degli F24 fino a tutto ottobre (3,2 miliardi, di cui 2,5 per l’imposta sostitutiva del

¹⁷ Dalla nostra ricostruzione della quantificazione ufficiale degli effetti complessivi che si determineranno per il combinato disposto delle norme del DL 104/2020, della legge di bilancio per il 2021 e del DDL di bilancio per il 2022, effettuata utilizzando le ipotesi della Relazione tecnica del DDL di bilancio, emerge una sovrastima della perdita di gettito di circa 600 milioni nel 2022 e di 300 milioni dal 2023 al 2026.

3 per cento e 0,7 per l'affrancamento dei saldi attivi di rivalutazione con l'aliquota sostitutiva del 10 per cento). Da questi importi si può ricavare un valore implicito delle rivalutazioni/riallineamenti complessivi pari a circa 245,5 miliardi rispetto a circa 14,5 miliardi impliciti nelle Relazioni tecniche originarie (e non riportati esplicitamente). Si rileva quindi che a fronte di un elevato gettito nei primi tre anni (9,45 miliardi di imposta sostitutiva), la perdita di entrate attesa in termini di maggiore deducibilità delle quote di ammortamento dalla base imponibile dell'Ires/Irpef e dell'IRAP ammonta a circa 68,5 miliardi ripartiti nei prossimi anni sulla base della vita utile dei beni rivalutati. Complessivamente, considerando anche il gettito dell'imposta sostitutiva, le minori entrate nell'intero periodo sarebbero pari a 59 miliardi (in base a quanto indicato nella Relazione tecnica, nella previsione della NADEF sarebbero stati 70 miliardi).

In merito alla misura in esame si possono fare alcune considerazioni.

a) In primo luogo, si può osservare che la norma altera la convenienza fiscale dell'agevolazione per l'allungamento del periodo di ammortamento, il cui valore attualizzato dipende dal tasso di sconto: con un tasso dell'1 per cento, ad esempio, una rivalutazione di 100 euro, che definisce in termini nominali un risparmio di imposta di 27,9 euro complessivi (24,9 al netto della imposta sostitutiva), determinerebbe un risparmio di imposta di 27,1 euro (24,1 euro) o di 25,4 euro (22,4 euro) in un periodo di ammortamento, rispettivamente, di 18 o 50 anni. Per le imprese, che pagano un'imposta sostitutiva ripartita in tre anni, si tratta di differire il vantaggio fiscale – con un periodo di 18 anni l'imposta sostitutiva è ripagata in 2 anni di ammortamento mentre con 50 anni solo dopo il quinto anno – con implicazioni sulla certezza della programmazione e delle decisioni d'impresa (generalmente più orientate al breve e medio periodo). In questa ottica per alcune imprese potrebbe risultare conveniente optare per la revoca degli effetti fiscali della rivalutazione e la restituzione della imposta sostitutiva già versata. D'altra parte, anche con un ammortamento potenziale in 18 anni la deducibilità effettiva delle quote dipende dalla capienza fiscale delle imprese, riducendo il valore reale del risparmio di imposta e quindi per alcune imprese l'allungamento del periodo di ammortamento potrebbe risultare meno svantaggioso che per altre.

b) In secondo luogo, l'opzione di mantenere l'ammortamento in 18 anni con il pagamento di un'ulteriore imposta sostitutiva non appare particolarmente conveniente in ragione delle aliquote elevate. In particolare, per il riallineamento tra valori civilistici e fiscali dei marchi e dell'avviamento si tratterebbe di un regime anche meno conveniente di quello previsto in via ordinaria in sede di operazione straordinaria (fusione) che può essere effettuato con una aliquota del 16 per cento, ma con un periodo di ammortamento ridotto a 5 anni.

c) In terzo luogo, il significativo impatto in termini di gettito del depotenziamento della deducibilità delle quote di ammortamento della norma in esame rispetto ai suoi effetti complessivi a legislazione vigente, dipende sensibilmente dalla quota relativa di beni nelle categorie interessate dalle modifiche rispetto al totale dei beni rivalutati. La Relazione tecnica utilizza una quota del 90 per cento di beni immateriali rispetto al totale delle rivalutazioni effettuate (220,9 miliardi rispetto ai 245,5 implicitamente ricavati dai versamenti dell'imposta sostitutiva) e attribuisce questa quota interamente alla

rivalutazione/riallineamento di marchi e avviamento¹⁸. A tale proposito si può osservare che per questi beni la rivalutazione/riallineamento oltre a essere fortemente incentivata/o dall'aliquota particolarmente vantaggiosa, si caratterizza per alcune novità rispetto alle precedenti edizioni. In particolare, per le immobilizzazioni immateriali, la rivalutazione è possibile anche se esse non sono iscritte in bilancio; di conseguenza, un marchio (o anche un brevetto) può essere rivalutato anche se i relativi costi, a volte di importo minimo, sono stati imputati al solo conto economico (Documento interpretativo OIC n. 7/2020)¹⁹. Inoltre, l'avviamento, che può essere solo oggetto di riallineamento, era sempre restato estraneo a questo tipo di normativa in quanto dalle rivalutazioni erano escluse le immaterialità che non potevano essere considerate un bene e non avevano tutela giuridica (costi pluriennali capitalizzati quali le migliorie su beni di terzi).

Nonostante ciò la valutazione ufficiale in termini di gettito potrebbe risultare poco prudentiale in quanto la quota di rivalutazioni attribuibile ai beni materiali potrebbe essere maggiore dei 24,6 miliardi considerati nella Relazione tecnica (la differenza tra i 245,5 miliardi di rivalutazioni complessive e i 220,9 imputati ai beni immateriali) e alcune imprese potrebbero aver rivalutato anche le partecipazioni, di cui la Relazione tecnica non sembra tenere conto.

In particolare, esaminando i bilanci delle società di capitali non finanziarie già disponibili per il 2020²⁰ si possono osservare sia la variazione di riserva di rivalutazione – nella quale deve essere accantonato l'ammontare della rivalutazione – tra il 2019 e il 2020 sia gli andamenti delle immobilizzazioni materiali e immateriali negli stessi anni. La prima ammonta a circa 135 miliardi e definisce quasi il 60 per cento dei 245,5 miliardi di rivalutazioni/riallineamenti complessivamente effettuati (sono infatti escluse le rivalutazioni realizzate da tutte le altre imprese, comprese quelle del settore finanziario e l'intero valore dei riallineamenti di cui si dovrebbe trovare riscontro nelle riserve di rivalutazione degli anni precedenti). Per quanto riguarda l'andamento delle immobilizzazioni, per le società che hanno anche un incremento della riserva di rivalutazione il valore dei beni materiali aumenta fra il 2019 e il 2020 di circa 100 miliardi. Una parte può essere attribuita a investimenti (in ciascuno dei due anni precedenti gli investimenti erano circa pari a 25 miliardi). La parte rimanente sarebbe tuttavia da ricondurre a rivalutazioni e potrebbe corrispondere a un ammontare più elevato di quello indicato dalla Relazione tecnica (24,6 miliardi). Ipotizzando a titolo di esempio una rivalutazione dei beni materiali poco superiore ai 24,6 miliardi indicati nella Relazione tecnica (ad esempio, 45,5 miliardi) e immobilizzazioni materiali di 200 miliardi l'incremento di gettito potrebbe essere inferiore di 600 milioni nel 2022 e di 400 milioni negli anni successivi.

¹⁸ La Relazione tecnica utilizza questa percentuale sulla base delle informazioni desunte dai bilanci dei maggiori contribuenti interessati.

¹⁹ In generale i beni possono non essere in bilancio perché completamente ammortizzati o perché sono transitati solo nel conto economico. Ai fini della rivalutazione *“i beni completamente ammortizzati si intendono posseduti se risultanti dal bilancio o rendiconto ovvero, per i soggetti di cui all'ultimo periodo del comma 1, dal libro dei cespiti ammortizzabili ovvero, relativamente ai beni immateriali completamente ammortizzati, se gli stessi siano tuttora tutelati ai sensi delle vigenti disposizioni in materia”* (L. 342/2000). Inoltre, per i *“beni immateriali, sono frequenti i casi in cui essi, pur avendo conservato un apprezzabile valore economico, non figurino più nelle apposite voci dell'attivo patrimoniale perché completamente ammortizzati od anche perché i costi sostenuti per la loro acquisizione sono stati interamente spesi negli esercizi di sostenimento”* (Assonime, Circolare n. 23 del 2006).

²⁰ Dalla banca dati Bureau van Dijk sono state analizzate 664.974 società di capitali non finanziarie che hanno già presentato il bilancio 2020 che rappresentano il 55 per cento e l'83 per cento rispettivamente della numerosità e del fatturato dell'universo delle società di capitali.

3.2.3 Le misure per favorire la liquidità delle imprese

Il DDL di bilancio proroga al 30 giugno 2022 il regime straordinario di garanzia pubblica per le PMI attraverso il Fondo Centrale di garanzia. La proroga è tuttavia concessa tenendo conto della necessità di rispettare una logica di progressivo ritorno a un regime di normale operatività del Fondo (*phasing out*). In questa prospettiva, la proroga del regime straordinario è accompagnata da due modifiche della normativa in vigore: in primo luogo, a partire dal 1° gennaio 2022 l'importo massimo della garanzia è ridotto dal 90 all'80 per cento del finanziamento per le operazioni di minore importo di cui all'art. 13 lett. m) del DL 23/2020; in secondo luogo, a partire dal 1° aprile 2022 la concessione della garanzia non sarà più gratuita, ma subordinata al pagamento di una commissione *una tantum* da versare al Fondo, sia per operazioni di minore importo che per quelle di importo più elevato di cui all'art. 13 lett. c) e n) del DL 23/2020²¹. Si precisa infine che dal 1° luglio 2022 alle nuove domande di accesso al Fondo non saranno più applicate le condizioni del DL 23/2020. Tuttavia, allo scopo di assicurare una fase di transizione, dal 1° luglio al 31 dicembre 2022 il Fondo opererà con un regime intermedio in cui: a) sarà nuovamente applicato il modello di valutazione del rischio di inadempienza²² – anche se, in deroga a quei criteri di valutazione, continueranno a essere ammesse al Fondo anche le imprese di fascia 5, ovvero le più rischiose; b) per i finanziamenti richiesti per ragioni diverse da quelle di investimento dalle imprese meno rischiose (appartenenti alle fasce 1 e 2 del modello di valutazione) la garanzia massima scende al 60 per cento. Si dispone inoltre che, a regime, la legge di bilancio di ciascun anno fissi un limite massimo di impegni assumibili dal Fondo in termini di garanzie sui prestiti richiesti dalle imprese: per il 2022 il tetto è fissato a 50 miliardi, che si aggiungono ai 160 miliardi di impegni che il Fondo avrà complessivamente assunto fino al 31 dicembre 2021 (al 31 ottobre 2021 le garanzie sono pari a 155,2 miliardi, ai quali il Fondo stima potranno sommarsi ulteriori 4,8 miliardi negli ultimi due mesi del 2021).

Per garantire l'operatività del Fondo è previsto un incremento della sua dotazione di 3 miliardi negli anni 2024-27 (0,52 miliardi per il 2024, 1,7 per il 2025, 0,65 per il 2026 e 0,13 nel 2027). Complessivamente, da marzo 2020, per la copertura del rischio di perdite finanziarie associate alla probabilità di inadempimento delle imprese, al Fondo sono state assegnate risorse pari a 19,7 miliardi (22,7 comprensivi del nuovo stanziamento previsto dal DDL di bilancio) che si aggiungono alle disponibilità iniziali. Alla data del 19 novembre 2021 sono stati effettuati accantonamenti a fronte del rischio pari a quasi 19 miliardi e le risorse nette attualmente disponibili nel Fondo risultano pari a 5,1 miliardi.

Sulla base dei dati forniti da MCC (tab. 3.9), tra il 17 marzo e il 31 dicembre 2020 sono pervenute al Fondo 1.381.616 domande da parte di 1.148.884 imprese (molte imprese hanno fatto più di una domanda) con richieste di finanziamento pari a circa 120,8 miliardi.

²¹ Nella stessa prospettiva di progressivo ritorno alla ordinaria operatività del Fondo, il DL 73/2021 aveva già ridotto l'importo massimo della garanzia dal 100 al 90 per cento per le operazioni di più piccolo importo e dal 90 all'80 per cento per le operazioni di importo più elevato.

²² Di cui alla parte IX, lettera A, delle condizioni di ammissibilità del Fondo di garanzia.

Nel corso del 2021 le imprese hanno continuato a ricorrere al Fondo, sebbene a un ritmo meno sostenuto: fra il 1° gennaio e il 31 ottobre sono arrivate 422.914 richieste da parte di 324.803 imprese per un ammontare complessivo di finanziamento pari a circa 60,7 miliardi. Le domande si sono concentrate nei primi sei mesi dell'anno (in particolare fra gennaio e marzo e a giugno). Nel complesso, le domande pervenute e i finanziamenti richiesti nel 2021 rappresentano rispettivamente il 30,6 e il 50,2 per cento di quelli relativi al 2020.

Le domande di finanziamenti di minore importo (cd. "liquidità") hanno significativamente rallentato nel corso del 2021 e il loro peso relativo sul totale dei finanziamenti accordati si è di conseguenza fortemente ridotto, soprattutto a partire dal mese di giugno. Se nel 2020 queste domande rappresentano il 76 per cento delle richieste complessive e il 17,1 per cento dei finanziamenti, nel 2021 queste percentuali sono scese, rispettivamente, a 29 e 0,4 per cento.

Nel 2021 sono prevalse le domande di finanziamenti di importo più elevato (cd. "rating") e, in queste, vi è stata una ricomposizione tra società di capitali, da un lato, e società di persone e persone fisiche, dall'altro. Se nel 2020 la maggioranza delle domande di "rating" e più del 90 per cento dei relativi finanziamenti provengono da società di capitali, nel 2021 anche società di persone e persone fisiche hanno fatto ricorso alla misura, beneficiando di quasi il 17 per cento del totale dei finanziamenti accordati nei primi dieci mesi dell'anno. In particolare, tra il 2020 e il 2021 per le società di capitali vi è stato un decremento del 20 per cento delle domande e del 50 per cento dei relativi finanziamenti, mentre per le società di persone e le persone fisiche si è registrato un incremento del 25 per cento delle domande a parità di ammontare di finanziamento.

L'importo medio della garanzia si è ridotto nel 2021 sia per le società di capitali che per le società di persone, ma la riduzione è più accentuata per le seconde (da 126.124 a 109.819 euro).

A fronte del complesso delle garanzie concesse su finanziamenti dal 1° gennaio al 31 ottobre 2021 il Fondo ha effettuato in media un accantonamento di circa il 13 per cento, pari a 6,4 miliardi. Si noti che complessivamente le probabilità di inadempimento delle imprese che hanno presentato domanda fino al 31 ottobre 2021 risulta in media più elevata rispetto a quella dell'anno precedente (l'accantonamento medio 2020 è stato pari al 12,3 per cento). Tuttavia, il peggioramento sembrerebbe essere relativo soprattutto alle domande di "liquidità", sia per le società di capitali che, soprattutto, per le società di persone; relativamente alle domande di "rating" si osserva una sostanziale stabilità della percentuale di accantonamento (per le società di persone una leggera riduzione).

Per quanto riguarda la distribuzione settoriale, dimensionale e territoriale dei finanziamenti garantiti, la disponibilità dei dati relativi agli ultimi mesi del 2021 non modifica in modo significativo le considerazioni valide per il 2020 e per i primi cinque mesi

del 2021, per le quali si rimanda alla Memoria del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio sul DDL di conversione del DL 73/2021.

Utilizzando i dati di bilancio disponibili per l'anno 2020 – relativi a 664.974 società di capitali non finanziarie – e le informazioni disponibili nella banca dati di Mediocredito centrale è possibile analizzare: a) la propensione effettiva delle imprese all'utilizzazione di debiti garantiti dallo Stato; b) gli effetti sui loro bilanci in termini di *leverage*²³. Dall'analisi emerge che le imprese che hanno presentato domanda di prestiti garantiti hanno effettivamente incrementato il proprio debito bancario in misura maggiore rispetto alle altre; le stesse imprese, inoltre, hanno visto peggiorare in modo più marcato la propria posizione di equilibrio finanziario, in particolare nei settori più colpiti dalla emergenza sanitaria.

Le imprese per le quali sono disponibili i bilanci 2020 rappresentano il 55 e l'83 per cento rispettivamente della numerosità e del fatturato delle società di capitali non finanziarie attive nel 2019. Con riferimento ai debiti totali (pari a 1.807 miliardi) e a quelli bancari (291 miliardi) la rappresentatività passa rispettivamente all'81 e all'87 per cento.

Nella platea considerata l'11,9 per cento delle imprese non era in possesso dei requisiti per l'accesso al Fondo; nel 2020 circa 258.000 società – il 44 per cento di quelle ammissibili – ha fatto almeno una domanda di garanzia pubblica per un ammontare di finanziamento complessivo pari a 83,6 miliardi. Nel 2021, le domande sono pervenute da 94.189 imprese per 39,3 miliardi di finanziamento. Di queste imprese, più di due terzi aveva già presentato domanda nel 2020: i nuovi prestiti aggiungono quindi ulteriori 28,3 miliardi agli 83,6 già richiesti. Le rimanenti domande sono pervenute invece da imprese che hanno presentato domanda al Fondo per la prima volta nel 2021 (per circa 11 miliardi di finanziamenti).

Limitando l'analisi al 2020, le imprese che hanno avuto accesso al Fondo hanno aumentato il proprio debito bancario totale del 17,4 per cento (tab. 3.10). In particolare, più del 90 per cento di queste società non solo rimpiazza interamente il debito a scadenza dell'anno precedente ma lo incrementa. Complessivamente, circa la metà del debito delle imprese che hanno utilizzato il Fondo è accompagnato dalla garanzia pubblica. Di contro, il debito bancario delle imprese che, pur essendo in possesso dei requisiti per accedere, non ne hanno usufruito, è aumentato del 5,3 per cento. Le imprese più grandi, escluse dal Fondo PMI ma potenzialmente ammissibili al Fondo SACE, hanno registrato un incremento di debito bancario del 20,6 per cento. In generale si può osservare che si tratta di incrementi più elevati di quelli registrati in media negli anni precedenti, soprattutto per le imprese che hanno presentato domanda di finanziamenti garantiti.

L'incremento generalizzato del debito nel 2020 ha avuto conseguenze sull'equilibrio finanziario delle imprese. A questo proposito, è possibile evidenziare gli effetti in termini di cambiamento del valore del *leverage* fra il 2019 e il 2020 (tab. 3.11): il 7 per cento delle imprese che hanno avuto accesso al Fondo (circa 18.000 società) ha visto peggiorare il proprio valore di *leverage*. La percentuale è superiore alla media per i settori che sono

²³ L'indice è calcolato come rapporto fra l'ammontare dei debiti bancari e il totale del patrimonio netto.

stati particolarmente colpiti dall'emergenza sanitaria: alloggio, ristorazione e turismo, attività artistiche e di intrattenimento, servizi alla persona, altri servizi; presentano invece percentuali inferiori alla media chimica e farmaceutica, agricoltura, estrazione e *utilities*. Di contro, circa 5.000 imprese (meno del 2 per cento) hanno migliorato la propria posizione da un anno all'altro; in questo caso, sebbene si osservi una minore variabilità settoriale, i settori con aumenti di fatturato o perdite contenute mostrano percentuali più elevate di imprese che migliorano l'equilibrio finanziario. D'altra parte, negli altri due gruppi – le società più grandi, che non hanno accesso al Fondo e quelle che non hanno presentato domanda – non si osserva un incremento così significativo di imprese che peggiorano la propria posizione.

3.3 *Le misure riguardanti il Reddito di cittadinanza*

Il DDL di bilancio stabilisce per il Reddito di cittadinanza (RdC) un impegno di spesa annuo a decorrere dal 2022 pari a quello del 2021 (8,8 miliardi) e a tale scopo dispone un finanziamento aggiuntivo di 1,1 miliardi annui rispetto alla dotazione iniziale. Inoltre, ne modifica l'assetto normativo con riferimento alle procedure riguardanti gli obblighi lavorativi e i controlli. Tali modifiche riguardano sia i beneficiari della misura sia i soggetti istituzionali coinvolti nella gestione della stessa.

Per quanto riguarda i beneficiari, sono state inasprite le condizionalità del beneficio, soprattutto per quanto riguarda gli impegni, formali e sostanziali, in termini di disponibilità alla partecipazione ai percorsi di inserimento lavorativo. In sintesi, il DDL di bilancio prevede:

- La riduzione nei tempi di presentazione della dichiarazione d'immediata disponibilità al lavoro (DID) da parte dei beneficiari maggiorenni non esclusi dagli obblighi lavorativi.

La sottoscrizione della DID avverrà contestualmente alla presentazione della domanda di RdC. A oggi invece la presentazione della DID deve essere effettuata da parte di tutti i componenti del nucleo familiare richiedente il RdC, maggiorenni e non esclusi dagli obblighi, entro trenta giorni dal riconoscimento del beneficio, indipendentemente dall'indirizzamento ai Centri per l'impiego (CPI) o ai Servizi Sociali dei Comuni, che dovrebbero procedere alla convocazione degli interessati, a meno che non sia stato già attivato un Patto per l'inclusione.

- L'introduzione di nuovi obblighi di contatto per il percettore di RdC da svolgersi necessariamente in presenza.
 - è specificato l'obbligo di recarsi almeno con frequenza mensile presso il centro per l'impiego o presso i servizi comunali di contrasto alla povertà per la verifica degli impegni assunti, rispettivamente, di ricerca attiva del lavoro o nell'ambito del progetto di inclusione.

- si prevede che i Patti per il lavoro e i Patti per l'inclusione sociale debbano prevedere necessariamente la partecipazione periodica dei beneficiari ad attività e colloqui in presenza.
- L'ampliamento della definizione di offerta congrua con riferimento alla tipologia di lavoro e all'entità della retribuzione. In particolare:
 - il lavoro, a differenza di quanto previsto dalla legislazione vigente, può anche essere a tempo determinato e a tempo parziale (purché con orario non inferiore al 60 per cento di quello a tempo pieno previsto nei contratti collettivi) o di somministrazione (purché di durata non inferiore a tre mesi). Le premialità destinate ai datori di lavoro sono conseguentemente estese alle posizioni offerte a tempo determinato e inoltre non sono più condizionate alla comunicazione preventiva dei posti vacanti sulla piattaforma ANPAL.
 - i limiti di importo della retribuzione sono ridefiniti facendo riferimento, come in precedenza, al 110 per cento del beneficio mensile massimo fruibile da un solo individuo comprensivo del contributo per l'affitto, ma dal prossimo anno questo livello dovrà essere riproporzionato in base all'orario di lavoro previsto. In ogni caso la retribuzione non potrà risultare inferiore ai minimi salariali previsti dai contratti collettivi.
- La ridefinizione in senso restrittivo della disciplina dell'offerta congrua di lavoro e delle caratteristiche per definirla tale. In particolare:
 - si decade dal beneficio dopo il rifiuto di due offerte congrue, anziché le tre precedentemente previste;
 - nella definizione di congruità dell'offerta di lavoro vengono rivisti i limiti di distanza tra la sede di lavoro e la residenza del percettore di RdC: si considera congrua la prima offerta di lavoro se la distanza non supera gli 80 chilometri o se i tempi di spostamento con mezzi pubblici sono inferiori ai 100 minuti (in luogo dei 100 chilometri previsti in precedenza, con lo stesso tempo di spostamento), mentre la seconda offerta può essere collocata su tutto il territorio nazionale²⁴;
 - viene introdotta una penalizzazione pari a cinque euro per ogni mese a partire dal rifiuto della prima offerta congrua. La prestazione così ridotta, al netto delle componenti aggiuntive per affitto e mutuo, non può comunque scendere al disotto della soglia di 300 euro moltiplicata per la

²⁴ Viene inoltre espressamente disciplinata l'offerta congrua per il lavoro a tempo determinato o a tempo parziale: sia per la prima sia per la seconda offerta la sede di lavoro non deve distare più di 80 chilometri dalla residenza del beneficiario o comunque deve essere raggiungibile nel limite massimo di 100 minuti con i mezzi pubblici.

scala di equivalenza. La riduzione viene applicata anche a seguito del rinnovo della misura e viene revocata in caso di avvio da parte di un componente del nucleo di una attività di lavoro dipendente o autonomo per almeno un mese consecutivo. La riduzione non viene applicata ai nuclei composti esclusivamente da componenti non tenuti agli obblighi connessi con la fruizione del RdC, a quelli con componenti minori di tre anni o con disabilità grave o non autosufficienti. Gli eventuali risparmi di spesa derivanti da tali penalizzazioni sono attestati dall'INPS e qualora ritenuti permanenti sono sottratti alla dotazione finanziaria complessiva per il finanziamento del RdC e destinati al finanziamento di politiche attive.

- L'ampliamento delle fattispecie di reati che impediscono l'accesso alla misura nei dieci anni successivi alla condanna. Ai reati di mafia, terrorismo, strage e truffa ai danni dello Stato sono aggiunte ulteriori fattispecie, tra le quali il furto in abitazione, la rapina, la ricettazione e il riciclaggio, la produzione e il traffico di stupefacenti. Per alcuni di questi reati la pena può risultare inferiore al periodo di interdizione alla misura.

Per quanto riguarda i soggetti istituzionali coinvolti nella gestione del RdC, il DDL di bilancio prevede nuovi specifici compiti, nei diversi ambiti di intervento, generalmente al fine di potenziare l'attività di controllo e di attivazione dei beneficiari.

- Per i Comuni sono previsti:
 - il potenziamento del ruolo di controllo dei dati anagrafici, da svolgere al momento della presentazione dell'istanza. In particolare, controlli saranno effettuati a campione sulla base di criteri prestabiliti e per specifici casi a rischio sulla base di segnalazioni pervenute dall'INPS, che a sua volta verifica la congruità del complesso delle dichiarazioni utilizzando le banche dati a sua disposizione, oltre alle informazioni che saranno condivise dall'Anagrafe nazionale della popolazione residente. I Comuni hanno 120 giorni di tempo per condurre le verifiche *ad hoc* per i casi segnalati e in tale intervallo di tempo la prestazione non è erogata. In caso di sussistenza dei requisiti la prestazione decorre dalla data di presentazione della domanda. In caso di mancata risposta del Comune entro la decorrenza dei termini la prestazione è comunque erogata ed è prevista la procedibilità per danno erariale nei confronti del responsabile del procedimento del Comune nel caso in cui la fruizione della prestazione dovesse in seguito risultare indebita.

- L'obbligo di attivazione di un numero minimo di Progetti utili alla collettività (PUC) che coinvolgano almeno un terzo dei beneficiari di RdC residenti nel Comune²⁵.
- All'INPS è demandata la predisposizione di un piano di verifica dei beni detenuti all'estero dei beneficiari della misura.
- Per le Agenzie del lavoro accreditate presso il Ministero del Lavoro è previsto il coinvolgimento nella mediazione tra domanda e offerta di lavoro per i beneficiari del RdC e, in caso di assunzione è riconosciuto loro il 20 per cento dell'incentivo previsto per il datore di lavoro, che viene di conseguenza decurtato dello stesso importo. Inoltre, con riferimento al programma Garanzia di occupabilità dei lavoratori (GOL) previsto nell'ambito della Componente 1 della Missione 5 del PNRR, sono tenute a comunicare ai CPI e all'ANPAL la mancata accettazione di un'offerta congrua da parte dei beneficiari di RdC pena la decadenza dalla partecipazione della stessa Agenzia al programma GOL.
- L'ANPAL deve predisporre un programma di monitoraggio e di valutazione comparativa dei servizi per il lavoro coinvolti, valutando la revoca della partecipazione al programma GOL in caso di criticità.

La Relazione tecnica non attribuisce all'insieme delle disposizioni di rafforzamento dei controlli e della disciplina degli obblighi disposte dal DDL di bilancio effetti di riduzione delle spese.

L'ammontare di risorse stanziato complessivamente per il finanziamento della misura, che coincide con il livello stabilito per il 2021 (8,8 miliardi), appare coerente con le tendenze della spesa osservate sulla base degli ultimi dati disponibili²⁶. Nel periodo gennaio-settembre 2021 la spesa per RdC e Pensione di cittadinanza ha raggiunto 6,5 miliardi, circa 1,1 miliardi in più rispetto al corrispondente periodo dell'anno precedente (fig. 3.4). Un incremento dovuto soprattutto alla dinamica riscontrata nelle fasi più severe della pandemia: tra marzo 2020 e aprile 2021 i nuclei beneficiari sono infatti aumentati di circa 330.000 unità²⁷. Dalla primavera del 2021 la crescita della spesa mensile si è stabilizzata e a partire da agosto si osserva una tendenza alla sua riduzione. Qualora la spesa mensile si confermasse negli ultimi tre mesi dell'anno pari ai 736 milioni riscontrati a settembre, l'ultimo dato disponibile, la spesa totale per il 2021 raggiungerebbe circa 8,7 miliardi. Una

²⁵ I PUC sono delle attività di utilità sociale già previste dalla normativa originaria, predisposte dai Comuni anche in collaborazione con Enti del terzo settore, a cui i beneficiari, in coerenza con le proprie competenze, sono tenuti a partecipare a titolo gratuito per un minimo di otto ore settimanali, aumentabili fino a sedici, pena la decadenza del beneficio. In ogni caso l'esecuzione delle attività e l'assolvimento degli obblighi restano subordinati all'attivazione dei progetti.

²⁶ INPS (2021), "Osservatorio sul Reddito e Pensione di Cittadinanza", novembre. I dati relativi alle erogazioni del mese di ottobre non sono riportati nel testo e nelle figure in quanto provvisori.

²⁷ Poiché è aumentata la quota di beneficiari di RdC rispetto a quella di beneficiari di Pensione di cittadinanza, titolari di trattamenti inferiori, è aumentato anche il beneficio medio complessivo, passando da circa 530 euro medi di marzo 2020 a poco meno di 550 euro medi del 2021.

spesa mensile dello stesso importo varrebbe su base annua circa 8,8 miliardi, corrispondente all'ammontare di risorse stanziato a regime dal DDL di bilancio, garantendo l'erogazione del beneficio a circa 1.350.000 nuclei e 2.970.000 persone.

Si ricorda che, sempre sul versante delle politiche di sostegno ai redditi dei soggetti in difficoltà economica, non è più possibile accedere al Reddito di emergenza (REM), misura introdotta con il DL 34/2020 per contrastare l'impatto degli effetti economici della pandemia e prorogata più volte, da ultimo con il decreto Sostegni bis (DL 73/2021). Con tale strumento, che in linea di massima copriva le mensilità fino a settembre 2021, sono stati erogati 830 milioni a circa 300.000 nuclei nel 2020 e 1,8 miliardi a 550.000 nuclei nei primi dieci mesi del 2021²⁸. Come è emerso da precedenti analisi²⁹, alcuni beneficiari potenziali del RdC hanno preferito ricorrere al REM anziché al RdC per sostenere i redditi familiari durante la pandemia, anche in considerazione dei minori obblighi connessi con le politiche attive.

Oltre alla spesa, la pandemia ha sicuramente condizionato anche altri aspetti dell'applicazione del RdC, tra cui i meccanismi di condizionalità legati agli obblighi di attivazione sia lavorativa che di inclusione sociale, gli elementi che sono al centro dell'azione di riforma del DDL di bilancio. Le forti perturbazioni sul mercato del lavoro, che hanno visto aumentare i soggetti in cerca di impiego e di assistenza e diminuire le occasioni di lavoro, le difficoltà legate alla libertà di spostamento e di incontro, hanno contribuito a rallentare l'avvio delle procedure di attivazione dei beneficiari. Ma al di là dei fattori contingenti, le analisi condotte sui primi due anni e mezzo di applicazione del RdC hanno evidenziato diverse criticità strutturali legate da un lato alle difficoltà operative della macchina amministrativa (centri per l'impiego e servizi sociali comunali) e dall'altro ai deboli profili professionali dei soggetti destinatari delle politiche di sostegno.

Sulla base dei dati desumibili dal Sistema informativo del Reddito di Cittadinanza del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali relativi al mese di aprile 2021 (fig. 3.5), i circa 2,8 milioni di beneficiari³⁰ sono sostanzialmente equiripartiti tra esclusi dagli obblighi (circa 910.000, il 32,9 per cento) e indirizzati al percorso lavorativo (circa 980.000, il 35,3 per cento) e al percorso sociale (880.000, il 31,9 per cento, di cui il 4,6 ha dei familiari nel

²⁸ Nel 2021 deve essere ancora corrisposta una mensilità.

²⁹ Ufficio parlamentare di bilancio (2021), "Il Reddito di emergenza a un anno dalla sua introduzione", Flash n. 2, giugno.

³⁰ Non sono considerati i percettori di Pensione di cittadinanza, esclusi comunque dagli obblighi.

percorso lavorativo)³¹. Nel Mezzogiorno si osserva un'incidenza lievemente più elevata dei soggetti indirizzati al percorso lavorativo³².

L'attivazione dei percorsi è risultata parziale, su entrambi i versanti. Come evidenziato nella Relazione del Comitato scientifico di valutazione del Reddito di cittadinanza³³, i dati ANPAL registrano che al 30 settembre 2021 poco più di un terzo dei beneficiari soggetti alla sottoscrizione del Patto per il lavoro sono stati presi in carico dai CPI e, di questi, solo un quarto ha partecipato a successive attività di politica attiva, generalmente limitate ad attività di orientamento. Non sono invece disponibili informazioni sul numero e sulle caratteristiche delle offerte di lavoro proposte ai beneficiari e di quelle che si sono trasformate in assunzioni.

Diverse analisi hanno evidenziato le difficoltà oggettive nella ricollocazione dei beneficiari del RdC dovute alla debolezza dei loro profili professionali. Il Rapporto INPS 2021 evidenzia che circa un terzo dei beneficiari del reddito di cittadinanza ha avuto un'esperienza lavorativa nell'anno precedente la richiesta, che per circa l'84 di essi è stata inferiore ai tre mesi. ANPAL³⁴ rileva inoltre che oltre il 70 per cento dei soggetti sottoposti ai patti per il lavoro ha un titolo di studio non superiore a quello di scuola superiore di primo grado e nel complesso presenta un indice di *profiling*, che misura la probabilità di non essere occupato a distanza di 12 mesi³⁵, molto elevato (0,876 in una scala tra 0 e 1, dove 1 indica massima difficoltà di occupabilità). Valori ancora più elevati si riscontrano nelle aree meridionali, caratterizzate oltretutto da una minore dinamicità del mercato del lavoro.

Anche sul versante dell'inclusione sociale i ritardi accumulati nella fase della pandemia sono stati notevoli: come evidenziato ancora dallo stesso rapporto, dall'introduzione dell'RdC a metà aprile 2021 circa due terzi delle famiglie indirizzate ai servizi sociali sono state assegnate a un'assistente sociale per l'avvio della presa in carico, che si è concretizzata solo per un quarto di esse, con le maggiori difficoltà riscontrate nelle aree

³¹ Sono esclusi dagli obblighi: i beneficiari della pensione di cittadinanza o di qualsiasi forma di reddito pensionistico, le persone con età superiore ai 64 anni e i minorenni, le persone con disabilità, come definita ai sensi della L. 12 marzo 1999, n. 68 e accertata dalle competenti commissioni mediche ovvero la cui condizione sanitaria non consente la partecipazione alle attività. Sono inoltre esonerabili gli occupati con reddito superiore alla *no tax area* (8.150 euro per i lavoratori dipendenti e 4.800 euro per gli autonomi) oppure con orario superiore alle 20 ore settimanali, i componenti con carichi di cura (figli minori di tre anni, familiari disabili e non autosufficienti). Sono indirizzati ai CPI per le verifiche dei requisiti soggettivi i nuclei con almeno un familiare maggiorenne non escluso dagli obblighi, occupato nei precedenti due anni o beneficiario di NASPI anche se scaduta da meno di un anno o comunque sottoscrittore di un patto di servizio nei due anni precedenti. I nuclei familiari beneficiari di RdC privi di membri con i predetti requisiti, sono indirizzati ai servizi sociali. Si veda la Circolare n. 187 del 14 gennaio 2020 del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali.

³² La procedura di indirizzamento dei soggetti ai CPI o ai servizi sociali prevede l'invio ai CPI dei nuclei con almeno un componente con obbligo lavorativo e ai servizi sociali degli altri, con l'esclusione di quelli composti da soli membri esclusi dagli obblighi. Questa procedura comporta che oltre il 46 per cento dei nuclei beneficiari è indirizzato ai CPI, con un'incidenza maggiore che si riscontra nel Sud e nelle Isole.

³³ Si veda la "Relazione del Comitato Scientifico per la valutazione del Reddito di Cittadinanza", ottobre 2021.

³⁴ Focus Anpal n. 6/2021.

³⁵ Indice di Profiling, è un indice sintetico variabile tra 0 e 1, misura il livello di svantaggio cioè della probabilità di non essere occupato a distanza di 12 mesi.

meridionali del Paese. Il fenomeno della mancata presa in carico si è manifestato con maggiore gravità nel corso del tempo, a testimonianza della difficoltà nello smaltimento dei ritardi accumulati nella fase della pandemia. Nella coorte di beneficiari che hanno iniziato il loro percorso tra l'ottobre 2020 e il marzo 2021 il tasso di presa in carico (casi con analisi preliminare avviata) è pari al 6 per cento in media nazionale.

Ha subito notevoli ritardi anche l'avvio dei Piani utili alla collettività (PUC), predisposti dai Comuni. Circa il 40 per cento degli Enti ha avviato al 31 ottobre 2021 almeno un PUC, anche in questo caso con elevata variabilità regionale con la percentuale più alta riscontrata in Puglia (85 per cento). I posti offerti sono stati circa 94.000, un risultato ancora lontano dall'obiettivo di copertura indicato nel DDL di bilancio pari a un terzo dei beneficiari residenti.

Non sono disponibili invece evidenze riguardanti la "disciplina" dei beneficiari rispetto agli obblighi, sia per quanto riguarda il numero e la tipologia delle offerte di lavoro sottoposte rifiutate, sia per quanto riguarda le penalizzazioni connesse alla mancata partecipazione alle attività prescritte³⁶.

Nel contesto sopra descritto, in cui le principali criticità sembrano risiedere nella difficoltà di avviare i percorsi da parte dei CPI e delle amministrazioni coinvolte, le disposizioni del DDL di bilancio che prevedono un incremento dei contatti in presenza dei beneficiari con le strutture (con frequenza almeno mensile) rischiano di scontrarsi con ostacoli di natura operativa e di non concretizzarsi, almeno nel breve periodo. Ciò potrebbe ridurre il desiderato effetto di deterrenza per quei soggetti che, impiegati in attività sommerse, potrebbero essere i più colpiti da questo tipo di prescrizioni.

L'incremento della capacità operativa derivante dal coinvolgimento delle Agenzie per il lavoro accreditate, così come previsto dal DDL di bilancio, potrebbe contribuire a distribuire i carichi di lavoro e aumentare i tassi di effettiva presa in carico dei beneficiari. D'altro canto, l'estensione della definizione di offerta congrua ai rapporti a tempo parziale e a tempo indeterminato, potrebbe garantire più occasioni di riavvicinamento al mondo del lavoro per i beneficiari del RdC in condizione di difficile occupabilità. In questo contesto, in cui è prevedibile un incremento di offerte congrue, la riduzione del numero di offerte rifiutabili da tre a due (di cui una sull'intero territorio nazionale) potrebbe rivelarsi fin troppo restrittiva.

La revisione del RdC operata con il DDL di bilancio lascia invece immutate le principali criticità evidenziate nel corso del dibattito che si è sviluppato su questo strumento come mezzo di contrasto della povertà, oggetto anche della recente Relazione del Comitato scientifico per la valutazione del reddito di cittadinanza. Tra le questioni più discusse: una scala di equivalenza che sfavorisce le famiglie numerose, malgrado sia nota la maggiore

³⁶ Secondo la normativa vigente (articolo 7, comma 7, del DL 4/2019) in caso di mancata presentazione senza giustificato motivo alle convocazioni da parte di un solo componente il nucleo familiare si applica la decurtazione di una mensilità in caso di prima mancata presentazione, di due alla seconda e in caso di ulteriore mancata presentazione la prestazione viene revocata.

concentrazione della povertà tra i minori rispetto ad altre fasce di età; l'elevata aliquota marginale che scoraggia il lavoro regolare (80 per cento e 100 per cento con l'aggiornamento della dichiarazione ISEE); la lunghezza del periodo richiesto di residenza in Italia superiore a quella di altri programmi assistenziali e delle misure di sostegno al reddito previste in altri paesi europei; il peso del patrimonio nella selezione dei beneficiari, in considerazione della difficile liquidabilità dello stesso³⁷.

3.4 *Le misure in materia pensionistica*

Il DDL di bilancio introduce alcune norme a carattere temporaneo in materia pensionistica. In particolare, per il solo 2022 viene sostituito il canale di pensionamento noto come Quota 100 – in scadenza al 31 dicembre 2021 – con Quota 102, rinviando al prossimo anno importanti scelte in merito al superamento del meccanismo delle quote che rappresenta un allontanamento selettivo dalle norme ordinarie. Inoltre, sempre per il solo 2022, viene prorogata la possibilità di usufruire dei canali di pensionamento noti come Opzione donna e APE sociale.

Tra le misure di natura permanente assume rilievo la decisione di far confluire parte dell'Istituto nazionale di previdenza dei giornalisti italiani (INPGI) nell'INPS a partire dal 1° luglio 2022. Si tratta, in particolare, della gestione in passivo relativa all'assicurazione IVS (il pilastro pensionistico obbligatorio) e ai trattamenti di disoccupazione e di integrazione salariale dei giornalisti con contratto di lavoro dipendente subordinato (si veda il paragrafo successivo).

Sempre in materia pensionistica, il DDL di bilancio introduce altre misure di minore rilievo. Vengono istituiti due specifici Fondi: il primo, con una dotazione di 150 milioni per il 2022 e 200 milioni all'anno per il biennio 2022-24, per favorire il pensionamento anticipato di lavoratori con almeno 62 anni presso piccole imprese in stato di crisi³⁸; il secondo, con una dotazione di 20 milioni nel 2022, 40 milioni nel 2023 e 60 milioni dal 2024 per finanziare interventi perequativi per il personale delle Forze armate e di polizia e dei Vigili del fuoco alla luce delle peculiarità delle loro carriere. Viene inoltre rivisto in senso più favorevole il calcolo della quota retributiva della pensione mista per il personale delle Forze di polizia a ordinamento civile³⁹.

Infine, in base alla Relazione tecnica, il DDL di bilancio dispone la riduzione dell'autorizzazione di spesa che alimenta il "Fondo per la revisione del sistema pensionistico attraverso l'introduzione di ulteriori forme di pensionamento anticipato e misure per incentivare l'assunzione di lavoratori giovani" istituito con la legge di bilancio per il 2019 (art. 1, c. 256) lasciando disponibili solo le risorse necessarie dal 2022 alla copertura degli impegni di spesa già assunti (essenzialmente quelli connessi con Quota

³⁷ Per maggiori dettagli si vedano l'Audizione del Presidente dell'Upb, Giuseppe Pisauro, del 5 febbraio 2019 e l'Audizione del Consigliere dell'Upb, Alberto Zanardi, del 6 marzo 2019.

³⁸ Criteri, modalità e procedure saranno specificati con successivo decreto ministeriale.

³⁹ È fissata al 2,44 per cento l'aliquota di computo per ogni anno di servizio ai fini del calcolo della quota retributiva della pensione. Gli oneri sono stimati in 28,2 milioni nel 2022 e aumentano gradualmente sino a 57,5 milioni dal 2031.

100 e con altri interventi minori sempre di contenuto pensionistico previsti dal DL 4/2019). Ciò si traduce in minori spese di limitata entità nel 2022 e nel 2023, di 1,8 miliardi nel 2024, 2,8 miliardi nel 2025, cifre comprese tra 3,3 e 3,8 per ciascun anno del periodo 2026-2031 e 3,9 miliardi dal 2032.

Quota 102. – Il canale di pensionamento a requisiti congiunti di età anagrafica e anzianità contributiva (Quota 100) è rinnovato come Quota 102: almeno 64 anni di età e almeno 38 anni di anzianità contributiva. Una volta soddisfatti i requisiti è possibile pensionarsi immediatamente o farlo in momenti successivi⁴⁰.

Quota 100, il canale attivato dal DL 4/2019, ha permesso e permetterà il pensionamento a coloro che entro il 31 dicembre 2021 hanno raggiunto o raggiungeranno almeno 62 anni di età e 38 anni di anzianità contributiva. Dal monitoraggio di legge dell'INPS, aggiornato a tutto il settembre scorso, emerge che sono state presentate 445.148 domande, di cui 355.311 accolte (172.545 dipendenti privati, 113.368 dipendenti pubblici, 69.398 lavoratori autonomi inclusi i parasubordinati). L'importo medio degli assegni calcolato sulle domande accolte è di circa 1.975 euro⁴¹ e l'età media alla decorrenza del beneficio è di 64 anni sia per le donne che per gli uomini, con un anticipo medio di due anni rispetto ai requisiti di pensionamento ordinari⁴².

Una valutazione complessiva della spesa effettiva di Quota 100 rispetto alle stime iniziali della Relazione tecnica del DL 4/2019 richiede di considerare l'intero periodo in cui questo canale di pensionamento può essere utilizzato (sino almeno al 2025). Anche se sino a settembre sono state meno di quelle stimate, le adesioni sono ancora in corso e non si può *a priori* escludere che chi soddisfa i requisiti di Quota 100 e non sceglie questo canale entro il 2021, possa aderirvi successivamente con percentuali di *take-up* superiori rispetto a quelle ipotizzate nella Relazione tecnica del DL 4/2021.

Quota 102 condivide altre caratteristiche di Quota 100: si rivolge al lavoro dipendente privato e pubblico, ai lavoratori autonomi e ai parasubordinati (ne restano esclusi i liberi professionisti iscritti alle Casse professionali); i lavoratori privati hanno una finestra mobile di 3 mesi; i lavoratori pubblici di 6 mesi⁴³; il requisito di anzianità può essere raggiunto anche con il cumulo dei contributi presso diverse gestioni amministrate dall'INPS (sono esclusi i contributi versati alle Casse professionali); la pensione liquidata

⁴⁰ Come per la precedente Quota 100, è necessario raggiungere i requisiti nell'anno in cui è in vigore la misura; ciò dà il diritto a usufruirne in corso d'anno o anche successivamente. Come si vedrà oltre, funziona in modo diverso dall'"APE sociale" che invece è un canale di pensionamento aperto solo negli anni specificati dalla legge (il suo rinnovo con il DDL di bilancio è fruibile solo nel 2022).

⁴¹ Mediamente poco meno di 2.100 euro mensili ai lavoratori privati, oltre 2.150 euro ai lavoratori pubblici, circa 1.380 euro per autonomi e parasubordinati.

⁴² Tra il 2019 e il 2024 i requisiti per la vecchiaia sono almeno 67 anni di età e almeno 20 di anzianità contributiva (poi scatta l'incremento di 3 mesi per l'aggancio ai guadagni di speranza di vita), i requisiti per l'anticipata di 42 anni e 10 mesi per gli uomini e 41 anni e 10 mesi per le donne (restano fissi sino al 2026 e poi verranno agganciati ai guadagni di speranza di vita). Per i neoassunti dal 1° gennaio 1996, i requisiti per l'ulteriore canale a loro disposizione sono, tra il 2019 e il 2024, almeno 64 anni di età e almeno 20 anni di anzianità contributiva purché la pensione raggiunga l'importo minimo di 2,8 volte l'assegno sociale (dal 2025 il requisito anagrafico è incrementato di 3 mesi per aggancio ai guadagni di speranza di vita).

⁴³ Per la scuola, l'AFAM e l'università continuano a valere le finestre fisse che richiedono di non pensionarsi durante l'anno scolastico/accademico.

con Quota diviene cumulabile con i redditi da lavoro dipendente e autonomo solo dopo il compimento del requisito anagrafico per il pensionamento di vecchiaia⁴⁴.

La Relazione tecnica fornisce una stima prudenziale del maggior numero di pensioni attese con Quota 102 alla fine di ciascun anno: 16.800 a fine 2022, 23.500 a fine 2023, 15.100 a fine 2024, 5.500 a fine 2025 e 1.000 a fine 2026. La maggiore spesa (al netto degli effetti fiscali e considerando le maggiori prestazioni per il trattamento di fine rapporto) ammonterebbe a poco meno di 1,7 miliardi nel periodo 2022-26 (175,7 milioni nel 2022, 679,3 milioni nel 2023, 542,8 milioni nel 2024, 287,5 milioni nel 2025 e -1,4 milioni nel 2026).

Nel passaggio da Quota 100 a Quota 102 è condivisibile la scelta effettuata di lasciare invariato il requisito di anzianità contributiva e di incrementare invece quello anagrafico, trattandosi di un meccanismo che consente l'uscita anticipata dal mercato del lavoro. La misura ha una portata significativamente più limitata in termini di durata, platee coinvolte e spesa se confrontata con Quota 100. In primo luogo, i requisiti dovranno essere maturati nell'arco di un anno anziché tre e quindi si rivolge a una platea più circoscritta in termini di età (un terzo del *vintage* di Quota 100 e senza lo *stock* iniziale che all'avvio della misura già ne soddisfaceva i requisiti). In secondo luogo, perché questa nuova misura si sovrappone ampiamente alla precedente. Coloro che a fine 2022 avranno raggiunto i 64 anni di età, a fine 2021 (il termine massimo di acquisizione del diritto a Quota 100) più che soddisfano il requisito di età per Quota 100 (almeno 62 anni). Quota 102 si rivolge dunque a quella coorte marginale che non ha potuto usufruire di Quota 100 perché al 31 dicembre 2021 in difetto di un anno rispetto al requisito di anzianità. Questa platea comprende lavoratori che, rispetto ai requisiti ordinari di vecchiaia, potrebbero pensionarsi al massimo 3 anni prima (2,5 considerando le finestre mobili).

Per queste caratteristiche, è plausibile che la platea interessata da Quota 102 e la maggiore spesa rispecchino lo stesso ordine di grandezza delle nuove pensioni con Quota 100 che la Relazione tecnica del DL 4/2019 stimava si sarebbero aggiunte nel 2021 allo *stock* già accumulato nei due anni precedenti. Le stime ufficiali sono coerenti con quest'ordine di grandezza e con i risultati delle simulazioni condotte dall'UPB con il modello di microsimulazione basato sul campione degli attivi contribuenti rilasciato annualmente dall'INPS.

La misura introdotta dal DDL di bilancio risponde all'esigenza di attenuare, per un anno, il "gradino" nei requisiti di accesso alla pensione che si verrebbe a creare tra chi ha maturato i requisiti di Quota 100 al 31 dicembre 2021 e chi, non possedendoli e volendo andare in pensione dal 1° gennaio 2022, fronteggiasse i requisiti ordinari per la vecchiaia e l'anticipata. Il ridisegno delle regole di funzionamento del sistema pensionistico verso una maggiore flessibilità dei requisiti di accesso con adeguato riflesso negli importi degli assegni, sul quale il dibattito è in corso da tempo, viene rimandato al prossimo anno. Dal

⁴⁴ Sono da subito cumulabili i redditi da lavoro autonomo occasionale nel limite di 5.000 euro lordi annui.

2022 ci saranno auspicabilmente condizioni più favorevoli per interventi di natura strutturale.

Opzione donna. – Maturano il diritto al pensionamento con questo canale le lavoratrici che entro il 31 dicembre 2021 raggiungono un’anzianità contributiva pari o superiore a 35 anni e un’età pari o superiore a 58 anni per le lavoratrici dipendenti e a 59 anni per le lavoratrici autonome (escluse le iscritte alle Gestione separata dell’INPS). Le lavoratrici dei comparti scuola, università e AFAM possono presentare domanda di cessazione dal servizio con effetti dall’inizio del successivo anno scolastico/accademico.

Avvalersi di Opzione donna comporta l’accettazione del ricalcolo contributivo integrale degli assegni secondo il D.Lgs. 180/1997⁴⁵. La pensione decorre dopo una finestra mobile di 12 mesi per le lavoratrici dipendenti e di 18 per le autonome⁴⁶. Soddisfatti i requisiti entro il 2021, ci si può pensionare anche successivamente.

Opzione Donna è stata introdotta in via sperimentale dalla L. 243/2004 per le lavoratrici con almeno 57 anni di età (58 se autonome) e 35 anni di contribuzione entro il 31 dicembre 2015. L’opzione è stata poi reiterata dal DL 4/2019 e rivolta alle lavoratrici con almeno 58 anni di età (59 se autonome) e 35 anni di contribuzione entro il 31 dicembre 2018. La L. 160/2019 e la L. 178/2020 hanno prorogato la misura, rispettivamente, al 2019 e al 2020, confermando i requisiti anagrafici e di anzianità contributiva e spostando in avanti di un anno il termine entro il quale dovevano essere acquisiti. Hanno, in questo modo, esteso la platea alle lavoratrici che a fine 2018 avevano mancato i requisiti per difetto di un solo anno sul fronte dell’età o su quello dell’anzianità o su entrambi.

Nella Relazione tecnica, anche sulla scorta dei monitoraggi INPS sui precedenti rinnovi, si stima che la proroga al 2022 di Opzione donna determinerà ulteriori 17.000 pensioni nel 2022, 28.200 nel 2023, 29.100 nel 2024, 24.200 nel 2025, 15.000 nel 2026, 7.600 nel 2027 e 1.100 nel 2029. La maggiore spesa (al netto degli effetti fiscali e considerando le maggiori prestazioni per il trattamento di fine rapporto) ammonterebbe a poco meno di 1,7 miliardi nel periodo 2022-29 (111,2 milioni nel 2022, 317,3 milioni nel 2023, 480,1 milioni nel 2024, 448,5 milioni nel 2025, 268,3 milioni nel 2026, 165,5 milioni nel 2027, 33 milioni nel 2028 e -131,3 milioni nel 2029). Le stime sono confermate sia da estrapolazioni sui dati del monitoraggio dell’INPS sul rinnovo di Opzione donna del 2020, sia dalle simulazioni dell’UPB condotte con il modello di microsimulazione basato sul campione degli attivi contribuenti rilasciato annualmente dall’INPS.

Il monitoraggio dell’INPS, aggiornato a tutto lo scorso settembre, fornisce indicazioni su Opzione donna attualmente in corso⁴⁷, ossia quella avviata nel 2019 ed estesa al 2020 e al 2021. Al 30

⁴⁵ Di attuazione della delega conferita dall’articolo 1, comma 24, della L. 335/1995, in materia di opzione per la liquidazione del trattamento pensionistico esclusivamente con le regole del sistema contributivo.

⁴⁶ Le finestre mobili differenziano il momento della maturazione del diritto al pensionamento dal momento di perfezionamento del diritto al pagamento della pensione. Si applicano le disposizioni in materia di decorrenza di cui all’articolo 12 del DL 78/2010 convertito, con modificazioni, dalla L. 122/2010. Al personale dei comparti scuola, università e AFAM si applicano le disposizioni sulle decorrenze di cui all’articolo 59, comma 9, della L. 449/1997.

⁴⁷ La platea delle possibili beneficiarie della prima Opzione donna, quella avviata nel 2014, è da ritenersi ormai esaurita dato che le lavoratrici che al 31 dicembre 2015 avevano almeno 35 anni di anzianità hanno nel frattempo maturato almeno il requisito per l’uscita anticipata.

settembre erano pervenute all'INPS 64.464 domande, di cui 51.266 accolte (con un tasso di rigetto di poco superiore al 17 per cento), 1.134 in giacenza con decorrenza richiesta entro ottobre 2021 e 3.522 in giacenza con decorrenza successiva. Le domande pervenute riguardano 18.632 pensioni con decorrenza presunta dal 2019, 20.937 dal 2020, 22.922 dal 2021, 686 dal 2022, 4.287 da anni successivi. L'importo medio mensile della pensione, calcolato sulle domande accolte, è di circa 1.050 euro (1.251 euro per le dipendenti pubbliche, 1.072 euro per le dipendenti private, poco più di 800 euro per le autonome).

A distanza di un anno, questo ulteriore rinnovo di Opzione donna condivide con quello del 2020, oltre ai requisiti anagrafici e contributivi, anche il fatto di attivarsi quando gli altri canali di pensionamento sono gli stessi già disponibili la volta precedente. In particolare, restano gli stessi i requisiti per il pensionamento di vecchiaia, i requisiti per il pensionamento anticipato e la disponibilità del canale con la quota (Quota 100 nel 2021 e Quota 102 nel 2022⁴⁸). Appare del tutto plausibile che le adesioni e il costo della nuova Opzione donna si collochino sullo stesso ordine di grandezza del precedente rinnovo i cui effetti erano stati valutati sulla base non solo dal casellario degli attivi contribuenti ma anche delle risultanze dei monitoraggi in corso sui due rinnovi avvenuti ancora prima. Questa coerenza si rispecchia nelle stime della Relazione tecnica.

APE sociale. – Per i lavoratori dipendenti privati e pubblici, autonomi e parasubordinati⁴⁹ che svolgono specifiche attività viene estesa al 2022 la possibilità di ricevere, al raggiungimento di idonei requisiti anagrafici e di anzianità contributiva, un'indennità durante il periodo che li separa dal pensionamento di vecchiaia. Rispetto ai requisiti del 2021, il DDL di bilancio: aggiorna l'elenco delle attività particolarmente difficili e rischiose che, svolte per un certo numero di anni, identificano le condizioni di bisogno; favorisce l'accesso a questa misura dei disoccupati (non è più necessario che abbiano concluso da almeno tre mesi la prestazione di disoccupazione).

All'APE sociale si può accedere con almeno 63 anni di età e un'anzianità contributiva pari, a seconda dei casi, ad almeno 30 o 36 anni. Per il tempo intercorrente tra il momento del pensionamento e il compimento del requisito statutario per l'uscita di vecchiaia, si percepisce un'indennità di importo pari al valore dell'assegno pensionistico calcolato in quel momento ma in ogni caso non superiore a 1.500 euro lorde al mese (non rivalutabili). Il beneficiario decade dal diritto all'indennità nel caso di raggiungimento dei requisiti per il pensionamento anticipato. L'indennità è compatibile con la percezione di redditi da lavoro dipendente o parasubordinato nel limite di 8.000 euro annui e di redditi derivanti da attività di lavoro autonomo nel limite di 4.800 euro annui. Non è compatibile con la NASPI e le altre prestazioni per disoccupazione.

Per essere titolati all'APE sociale, i lavoratori devono appartenere ad almeno una delle seguenti categorie: disoccupati involontari, ivi inclusi coloro che sono arrivati alla scadenza naturale di un contratto a tempo determinato; soggetti che assolvono compiti di cura di parenti e affini entro il secondo grado non autosufficienti o affetti da disabilità; invalidi civili con gravità almeno pari al 74 per cento; lavoratori dipendenti addetti ad attività particolarmente difficili e rischiose per almeno sei anni negli ultimi sette prima della domanda di APE, oppure per almeno sette anni negli ultimi dieci.

⁴⁸ Nel 2020, quando Opzione donna è stata rinnovata, era ancora disponibile un altro anno per perfezionare i requisiti di Quota 100. Una combinazione simile si ripropone il prossimo anno con Quota 102.

⁴⁹ Restano esclusi i liberi professionisti con Cassa previdenziale di riferimento, cosiddetti "ordinisti".

La Relazione tecnica stima una spesa lorda di 141,4 milioni nel 2022, 275,0 milioni nel 2023, 247,6 milioni nel 2024, 185,2 milioni nel 2025, 104,5 milioni nel 2026, 16,9 milioni nel 2027, per un totale di 970,6 milioni su tutto l'arco temporale. La stima appare coerente con le estrapolazioni a partire dai dati del monitoraggio dell'INPS.

In particolare, il monitoraggio dell'INPS, aggiornato a tutto lo scorso luglio, mostra che nel 2017 e nel 2018, i primi due anni in cui è stato possibile richiedere l'APE sociale⁵⁰, sono state ricevute, rispettivamente, 18.160 e 22.696 adesioni comprensive dell'iniziale effetto "stock"⁵¹. Superato questo effetto, le adesioni si sono ridotte a 12.555 nel 2019 e a 11.389 nel 2020 se si includono anche le poche ancora in giacenza. Il dato parziale del 2021, riproporzionato sull'intero anno e includendo le domande in giacenza, si attesterebbe tra 15.600 e 17.900 aderenti⁵², con un aumento che potrebbe collocarsi all'incirca tra 4.300 e 6.500 adesioni⁵³. Si tratterebbe di una stima per eccesso, perché le domande ancora in giacenza sono ancora numerose e alcune potrebbero essere rigettate. È plausibile che un maggior accesso possa esserci anche per il prolungarsi delle difficoltà connesse alla crisi, che ha reso appetibile l'APE sociale per fasce marginali di soggetti che altrimenti sarebbero rimaste al lavoro o attive nella ricerca di lavoro.

Se la spesa stimata dall'INPS con riferimento all'APE sociale accessibile nel 2020, poco meno di 500 milioni tra il 2020 e il 2025, è riproporzionata sulla platea degli aderenti stimabili nel 2021, la previsione di spesa per l'APE sociale accessibile nel 2021 può collocarsi tra poco meno di 690 milioni e quasi 785 milioni nel periodo 2021-26. Rispetto a questa forchetta, le stime della Relazione tecnica appaiono prudenti.

3.4.1 Il passaggio all'INPS della funzione previdenziale dell'Istituto nazionale di previdenza dei giornalisti italiani

Alla luce dello stato di dissesto dei conti, il DDL di bilancio stabilisce la confluenza dell'INPGI nell'INPS a partire dal 1° luglio 2022, per quanto riguarda i rapporti attivi e passivi relativi sia all'assicurazione IVS (la gestione sostitutiva del FPLD⁵⁴ dell'INPS, INPGI – AGO) sia ai trattamenti di disoccupazione e di integrazione salariale dei giornalisti con contratto di lavoro dipendente subordinato. L'INPGI continuerà invece a svolgere il

⁵⁰ L'APE sociale è stata introdotta per la prima volta dalla L. 232/2016 (art. 1, c. 179). Da allora è stata prorogata ogni anno.

⁵¹ Nelle valutazioni di impatto ci sono da considerare due effetti. Il primo è l'effetto "stock" che nei primi anni fa rientrare nella platea dei potenziali aderenti anche quelli che più che soddisfano i requisiti minimi. Il secondo è l'effetto "trascinamento" che, ogni qual volta la misura è prorogata, riapre la possibilità di aderire anche a coloro che, pur avendone già i requisiti negli anni precedenti, non hanno aderito.

⁵² Il limite inferiore si ottiene se il riproporzionamento tiene conto che la normativa stabilisce che le domande possano essere presentate in tre scaglioni nel corso dell'anno: entro il 31 marzo, entro il 15 luglio, entro il 30 novembre. Il limite superiore si ottiene, invece, se la spesa maturata nei primi sette mesi dell'anno viene *tout court* riproporzionata su dodici.

⁵³ La Relazione tecnica della L. 78/2020 stimava questa platea in 13.900 beneficiari.

⁵⁴ Fondo Pensione Lavoratori Dipendenti.

proprio ruolo di Cassa previdenziale privatizzata per giornalisti liberi professionisti o con contratti di collaborazione coordinata e continuativa (la gestione sostitutiva della Gestione Separata dell'INPS, INPGI – GS). Sono previste fasi transitorie e garanzie.

In primo luogo, sono salvaguardati gli assicurati all'INPGI che matureranno i requisiti per la pensione secondo la normativa attualmente vigente per l'Istituto entro il 30 giugno 2022⁵⁵ mentre per gli altri il calcolo delle pensioni sarà soggetto al criterio del *pro-rata*: alle anzianità contributive acquisite prima del 1° luglio 2022 si applicheranno le più vantaggiose regole valide nell'INPGI⁵⁶, mentre a quelle acquisite successivamente si applicheranno quelle generali del FPLD. In secondo luogo, ai lavoratori con primo accredito contributivo tra il 1° gennaio 1996 e il 31 dicembre 2016 continuerà ad applicarsi la regola vigente nell'INPGI che non prevede l'applicazione del massimale contributivo⁵⁷. In terzo luogo, sino al 31 dicembre 2023 per i trattamenti di disoccupazione e di integrazione salariale, pur trasferiti in capo alla Gestione delle prestazioni temporanee dell'INPS (GPT), varranno le più vantaggiose regole di calcolo dell'INPGI e, solo dal 2024, saranno omologati a quelli della generalità del lavoro dipendente. Medesima salvaguardia è introdotta per i trattamenti infortunistici che, pur a carico dell'INAIL, solo dal 2024 saranno omologati a quelli rivolti alla generalità del lavoro dipendente.

Infine, è previsto che un contingente di non più di cento dipendenti dell'INPGI⁵⁸, selezionato per concorso tra quelli a tempo indeterminato, venga assorbito dall'INPS mantenendo le regole di calcolo delle pensioni già vigenti in INPGI e la parte fissa del trattamento economico ricevuto⁵⁹. Qualora quest'ultimo fosse superiore a quello spettante agli omologhi livelli professionali dell'INPS, la parte in eccesso sarà gradualmente riassorbita nei successivi miglioramenti economici.

La Relazione tecnica stima per il passaggio di INPGI-AGO in INPS un costo complessivo di 2,5 miliardi fino al 2031 (non si forniscono stime per gli anni successivi), finanziati per quasi 1,6 miliardi dalle risorse rese disponibili dal DL 34/2019⁶⁰.

Al di là di valutazioni equitative, si sottolinea innanzitutto come le ampie norme transitorie e di garanzia rendano possibile l'accumulazione di varia casistica di contenzioso: nei prossimi anni lavoratori afferenti alla stessa gestione previdenziale (INPS FPLD) saranno destinatari di prestazioni diverse e più favorevoli per quelli trasferiti

⁵⁵ Restano acquisiti i diritti al pensionamento maturati prima del 30 giugno 2022 nella gestione sostitutiva dell'INPGI anche se non previsti nel FPLD.

⁵⁶ L'INPGI ha adottato le regole di calcolo contributive ad accumulazione nozionale solo a partire dal 2017 e con riferimento esclusivo alle anzianità contributive maturate da quell'anno.

⁵⁷ Che invece fissa il tetto alla retribuzione annuale su cui c'è obbligo di versamento contributivo IVS per la generalità dei lavoratori che hanno cominciato a lavorare dal 1996.

⁵⁸ Dal bilancio consuntivo per il 2020 si evince che nel 2021 il personale complessivo in forza all'Istituto è di 181 unità.

⁵⁹ Un successivo decreto ministeriale stabilirà le tabelle di comparazione per inquadrare il personale ex INPGI-AGO nei ruoli dell'INPS.

⁶⁰ Si tratta delle risorse non ancora utilizzate destinate dal comma 2 dell'articolo 16-*quiquies* del DL 34/2019 per finanziarie misure di riequilibrio finanziario della gestione INPGI-AGO e tali da assicurarne la sostenibilità nel medio e lungo periodo: 159 milioni di euro per il 2023, 163 milioni per il 2024, 167 milioni per il 2025, 171 milioni per il 2026, 175 milioni per il 2027, 179 milioni per il 2028, 183 milioni per il 2029, 187 milioni per il 2030 e 191 milioni a decorrere dal 2031.

dall'INPGI e nelle sedi dell'INPS si ritroveranno occupati lavoratori subordinati il cui contratto prevede un trattamento fisso differente.

Lo stato dei conti dell'INPGI era diventato oggetto di rilievo da parte della Corte dei Conti già nel 2004 e di dibattito almeno dal 2011, quando l'allora Ministro del Lavoro provò ad affrontare il problema scontrandosi con l'autonomia giuridica della stessa Cassa⁶¹.

L'ultima valutazione positiva della Corte dei Conti sul bilancio tecnico dell'INPGI risale al 2001⁶². Tre anni dopo, nel 2004, la Corte prefigurava, con riferimento alla gestione AGO, criticità della gestione già dal 2017 per quanto riguarda il rapporto tra gettito contributivo e prestazioni e un possibile azzeramento del patrimonio dal 2034⁶³. Richiami di questo tenore sono stati reiterati nel tempo e particolarmente significativi sono quello del 2009 (*Delibera n. 95/2009*) e del 2010 (*Determinazione 58/2010*) rispettivamente sui bilanci del 2008 e del 2009, in cui si comincia a individuare come scadenza cruciale la fine del secondo decennio degli anni Duemila, sia per il disavanzo tra contributi e prestazioni sia per l'avvio del processo di deterioramento del patrimonio. L'ultima valutazione della Corte dei Conti (*Determinazione del 12 gennaio 2021, n. 1*) riguarda il bilancio tecnico del 2018, rispetto al quale viene osservato che, con riferimento alla gestione AGO, sussiste "[...] una condizione di criticità dell'Ente nell'ordinario svolgimento della propria attività istituzionale" mentre, con riferimento alla GS, "[...] non si [riscontra] criticità in termini di tenuta prospettica e solvibilità attesa".

Nonostante ciò, l'accumulazione di disavanzi si è protratta per molti anni ancora, permettendo l'erogazione di quelle prestazioni al di sopra delle possibilità dell'Ente che adesso la fase di transizione e soprattutto il *pro-rata* di calcolo delle pensioni cristallizzano per il futuro. Raggiunto il limite della insostenibilità, viene scorporata la gestione deficitaria (l'AGO), i cui squilibri sono addossati all'INPS e, pertanto, al bilancio pubblico, mentre per l'altra gestione (la GS) è confermata la natura privatistica e autonoma⁶⁴. Si applica, in altri termini, un'operazione di *spin-off* simile a quelle spesso osservate in ambito bancario (con la *bad-bank* nazionalizzata e la *newco* rinnovata sul mercato). Risulta ampia la distanza tra il salvataggio prospettato nel DDL di bilancio e le richieste

⁶¹ Si veda dal sito istituzionale dell'INPGI la [risposta del Presidente in carica](#) al Ministro Fornero.

⁶² Nella *Determinazione n. 20/2001* si legge: "Le proiezioni del bilancio tecnico, ovviamente condizionate all'avverarsi delle ipotesi assunte a base del calcolo, evidenziano una situazione di sostanziale equilibrio della gestione, con un saldo tra entrate ed uscite che si mantiene su valori positivi, ancorché non cospicui, dal primo all'ultimo anno considerato (da 40 nel 1998 a 65 miliardi nel 2012), con un patrimonio netto tendenzialmente in crescita e con un ammontare della riserva legale che rimane costante per tutto il quindicennio e tale da garantire la copertura di 5 annualità delle rate di pensione in pagamento nel 1997". I valori che compaiono nella citazione sono espressi in lire.

⁶³ Nella *Determinazione n. 80/2004* si legge: "Le proiezioni del bilancio tecnico, ovviamente condizionate all'avverarsi delle ipotesi assunte a base del calcolo, evidenziano una situazione di criticità della gestione, per quanto riguarda il rapporto tra gettito contributivo e prestazioni, negli anni dal 2017 al 2037 (nel periodo precedente e in quello successivo le entrate contributive dovrebbero invece risultare superiori all'onere delle prestazioni), mentre il patrimonio, in crescita sino al 2017, inizierebbe poi a diminuire sino ad azzerarsi nel 2034. Tali previsioni meritano un'attenta considerazione da parte dell'INPGI, poiché esse indubbiamente rendono palese la necessità che venga non solo proseguito l'assiduo monitoraggio degli andamenti della gestione previdenziale e assistenziale, ma anche intrapreso lo studio di soluzioni che possano assicurare, nel medio-lungo periodo, l'equilibrio della gestione medesima ed evitare futuri depauperamenti del patrimonio".

⁶⁴ Anche se al momento matura saldi di bilancio positivi e non denota problemi patrimoniali, i suoi iscritti sono per lo più lavoratori parasubordinati e *free-lance* con redditi medio-bassi. Questa platea ha spiccate caratteristiche di precarietà/flessibilità. Inoltre, sin da ora si configura un possibile rischio di inadeguatezza delle pensioni future, se i redditi e le contribuzioni si fermeranno ai livelli attuali.

rivolte all'INPGI solo due anni fa nella Nota del 29 luglio 2019 del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali⁶⁵: sospendere prestazioni facoltative, limitare la crescita del debito pensionistico, conformarsi al sistema generale dell'AGO e, se non sufficiente, adottare un ordinamento più rigoroso dell'AGO sino alla risistemazione dei conti.

Fatto a queste condizioni, il salvataggio a carico del bilancio pubblico, oltre a indurre a sottovalutare l'inefficacia delle sorveglianze, finisce per premiare *ex-post* il *moral-hazard* degli organismi di gestione e dei rappresentanti di categoria, configurandosi come pericoloso precedente all'interno della previdenza di base che a oggi contempla ventitré Casse privatizzate tra il 1994 e il 1996, inclusa la INPGI-GS che rimane in vita dopo lo *spin-off* dell'INPGI-AGO. Questo accade mentre il DDL di bilancio affida a organismi privatistici, come i Fondi bilaterali, la responsabilità di erogare integrazioni salariali a tutti i lavoratori dipendenti non già assicurati a CIGO/CIGS e per le medesime causali di CIGO/CIGS (si veda il paragrafo 3.5), chiedendo loro di prepararsi a finanziare le prestazioni in piena autonomia di bilancio con risorse raccolte dai loro iscritti.

Dal lato delle prestazioni pensionistiche, la fase di transizione e il *pro-rata* previsti per il passaggio dell'INPGI-AGO all'INPS appaiono in contrasto con le riforme che nel tempo hanno coinvolto il primo pilastro dell'INPS, volte a tenere sotto controllo la spesa guardando alla sostenibilità di medio-lungo termine, alla ricomposizione interna della spesa sociale e alle generazioni dei giovani⁶⁶. Dal lato del mercato del lavoro, il trasferimento dei cento dipendenti INPGI-AGO all'INPS, con mantenimento del trattamento economico fisso se più favorevole, riconosce una tutela di gran lunga più elevata di quella ricevibile, tramite gli ammortizzatori sociali, dalla generalità dei dipendenti privati nei casi di fallimento del loro datore di lavoro.

Va comunque ricordato che, anche se tardiva e con i citati problemi di *moral hazard* e iniquità di trattamento, questa soluzione resta comunque preferibile all'altra, pure comparsa nel dibattito degli ultimi mesi, di spostare dalla platea degli assicurati all'Inps a quella dell'INPGI-AGO alcune tipologie di lavoratori dipendenti che svolgono mansioni attinenti alla comunicazione (non necessariamente giornalisti)⁶⁷. Questa soluzione non solo avrebbe ridotto i contribuenti attivi dell'INPS, ma avrebbe rappresentato soltanto una soluzione temporanea dei problemi strutturali dell'INPGI-AGO.

Nel resto del paragrafo si analizzano i dati COVIP sulla situazione economico-finanziaria dell'INPGI e delle altre Casse privatistiche.

⁶⁵ Si veda la recente [Determinazione del 12 gennaio 2021, n. 1](#), della Corte de Conti (pag. 16, nota n. 9).

⁶⁶ Nello stesso DDL di bilancio, il canale Quota è rinnovato solo per un anno e, rispetto agli anni precedenti, prevede un requisito di età più elevato di due anni (64 anni invece di 62). L'Opzione donna è rinnovata per la quarta volta (la terza consecutiva) ma richiede, per pensionarsi prima rispetto ai requisiti ordinari dell'AGO, il totale ricalcolo delle pensioni con il criterio contributivo ad accumulazione nozionale.

⁶⁷ Si trattava, tra l'altro, di lavoratori dipendenti coinvolti in senso lato in attività di comunicazione e con la concreta possibilità che le loro mansioni attuali cambino nel tempo e li allontanino anche da funzioni/ruoli comunicativi.

L'INPGI-AGO nei dati della COVIP. – I dati pubblicati dalla COVIP nelle “Relazioni” annuali e nei “Quadri di sintesi sulle Casse previdenziali dei professionisti” permettono sia una visione generale sull’insieme delle Casse sia l’approfondimento sui conti dell’INPGI-AGO.

Il “Quadro di sintesi” delle Casse privatizzate pubblicato dalla COVIP nel 2014 (il primo disponibile tra i documenti *on-line*) non conteneva analisi a livello della singola Cassa, ma già allora rimarcava l’inadeguatezza del sistema di vigilanza per due ordini di ragioni. La prima è che il sistema è suddiviso tra vigilanza sugli investimenti e sulla gestione del patrimonio, in capo alla COVIP, e vigilanza sugli aspetti previdenziali e regolamentari, in capo al Ministero del Lavoro e delle politiche sociali e al Ministero dell’Economia e delle finanze⁶⁸. La seconda ragione è che il sistema di vigilanza è più incentrato sulla repressione che sulla prevenzione⁶⁹. Da tempo, ormai, l’assetto regolatorio dei fondi pensione (sia negoziali, sia aperti) si è evoluto verso modelli di sorveglianza preventiva coordinati a livello europeo ed è auspicabile che anche quello delle Casse segua la stessa direzione.

Per tutte le Casse, il rapporto tra pensionati e iscritti (fig. 3.6) è in peggioramento tra il 2015 e il 2020, mentre mostra un contenuto miglioramento per l’INPS⁷⁰. Il deterioramento più rapido è sperimentato dall’Ente Nazionale di Previdenza e Assistenza Medici (ENPAM) (+26 per cento) e quello più contenuto dalla Cassa Forense (+5 per cento); le due gestioni dell’INPGI (GS e AGO) si collocano a ridosso del limite inferiore di questa forchetta (rispettivamente +8 e +9 per cento)⁷¹.

Le prime informazioni sui saldi correnti a livello di singola Cassa sono state pubblicate da COVIP nel “Quadro di sintesi” del 2017. In quell’anno i saldi negativi tra contributi e prestazioni erano due: quello della gestione AGO dell’INPGI (-176 milioni) e quello della Cassa Italiana di Previdenza e Assistenza dei Geometri liberi professionisti (CIPAG) (- 43 milioni). Nel 2019 le Casse in disavanzo erano sempre le stesse: l’INPGI-AGO per -188 milioni e la CIPAG per -47 milioni. Nel 2020, anche per effetto della crisi da COVID-19, le Casse in disavanzo sono passate da due a cinque: INPGI-AGO per -212 milioni, CIPAG per

⁶⁸ Di fatto, l’attuale sistema chiede alla COVIP di valutare l’adeguatezza della gestione patrimoniale per sé (il lato delle risorse) e ai Ministeri vigilanti di valutare l’adeguatezza delle regole di pensionamento e di calcolo degli assegni (il lato delle spese).

⁶⁹ La COVIP, nei “Quadri di sintesi”, rileva che il sistema di vigilanza “è datato, in quanto incentrato su una disciplina risalente ai decreti di privatizzazione [...], prevalentemente basato sulla repressione di violazioni di legge, con il conseguente commissariamento [...]”.

⁷⁰ La COVIP specifica che considera come iscritti i soggetti che sono tenuti al versamento dei contributi dovuti nell’anno di riferimento e come pensionati anche quelli che ancora versano e cioè coloro che, nell’anno di riferimento, hanno percepito una prestazione pensionistica e hanno versato contributi. Non è chiaro se gli iscritti comprendano anche i silenti; in ogni caso, se questi fossero compresi e dovessero essere eliminati per consentire il confronto con i dati dell’INPS, il rapporto pensionati/iscritti delle Casse diverrebbe superiore. Per l’INPS si fa riferimento al complesso delle gestioni IVS (escludendo le gestioni assistenziali). Il miglioramento dell’indice di dipendenza delle gestioni INPS degli ultimi anni è da ricondursi plausibilmente all’incremento del numero di posizioni contributive (da 25,1 milioni nel 2015 a 25,5 nel 2020) e alla riforma del 2012 (la “Fornero”) che ha innalzato i requisiti di accesso alla pensione di vecchiaia e a quella anticipata e ha applicato il criterio di calcolo contributivo ad accumulazione nozionale limitatamente agli anni di lavoro dal 2012 in poi anche ai lavoratori che nel 1996 potevano far valere almeno 18 anni di anzianità contributiva.

⁷¹ Oltre alle due gestioni dell’INPGI, si considerano le tre Casse con il maggior numero di iscritti, mentre le altre Casse sono raggruppate nella voce “Altri”.

-88 milioni, l'Ente Nazionale di Previdenza e Assistenza per i Consulenti del Lavoro (ENPACL) per -65 milioni, l'Ente Nazionale di Previdenza per gli Addetti e per gli Impiegati in Agricoltura (ENPAIA) per -8 milioni e la Cassa Nazionale del Notariato (CNN) per -3 milioni.

Se l'INPGI-AGO mostra di gran lunga il saldo corrente peggiore, l'INPGI-GS matura stabilmente saldi positivi: 41 milioni nel 2017, 42 milioni nel 2018, 44 milioni nel 2019 e 19 milioni nel 2020.

Il peggioramento dell'indice di dipendenza pesa, tramite i disavanzi correnti, sulla consistenza del patrimonio dell'INPGI-AGO⁷² (fig. 3.7 e tab. 3.12). In soli cinque anni, tra il 2015 e il 2020, l'attivo patrimoniale si è quasi dimezzato (-48 per cento); per le altre Casse è, invece, aumentato in una forchetta compresa tra il +52 per cento della Cassa Forense e il +15 per cento dell'Ente Nazionale di Assistenza per gli Agenti e i Rappresentanti di Commercio (ENASARCO).

Valutati rispetto alla consistenza patrimoniale, i disavanzi correnti mostrano con chiarezza le condizioni critiche e in peggioramento dell'INPGI-AGO (fig. 3.8 e tab. 3.13). Nel 2017 il disavanzo è stato pari al 9,5 per cento del valore dell'attivo, nel 2018 all'11 per cento, nel 2019 al 12,6 per cento e nel 2020 al 16,8 per cento. Escludendo il dato del 2020, influenzato dalla crisi da COVID-19, la tendenza del triennio precedente avrebbe azzerato il patrimonio in meno di otto anni. La Cassa Forense, l'ENASARCO, l'ENPAM e il raggruppamento di tutte le altre Casse ("Altri") hanno invece mantenuto saldi correnti positivi (in percentuale dell'attivo) anche se in leggero indebolimento tra il 2017 e il 2019. Ai saldi correnti negativi dell'INPGI-AGO si contrappongono quelli ampiamente positivi dell'INPGI-GS che, anche nel 2020, fa registrare un +2,4 per cento dopo il 6,4 per cento del 2017 e del 2018 e il 5,9 per cento del 2019.

Nel complesso, i dati appena sintetizzati permettono due ordini di considerazioni. In primo luogo, essi confermano che la situazione finanziaria dell'INPGI-AGO aveva superato soglie critiche almeno dal 2017⁷³; ciò nonostante, invece di adottare efficaci misure correttive, la gestione in perdita è proseguita sino a che la crisi da COVID-19 l'ha resa definitivamente non più prorogabile. La seconda considerazione è che tra il 2017 e il 2019 si rileva un peggioramento dei saldi correnti anche di molte delle Casse, sui cui pesa il *trend* crescente dell'indice di dipendenza prima evidenziato.

⁷² Le pensioni erogate dalle Casse sono finanziate a ripartizione; tuttavia, oltre alle risorse raccolte anno per anno dagli attivi contribuenti, concorrono al finanziamento anche i redditi da capitale degli investimenti mobiliari e immobiliari.

⁷³ Se si guarda ai dati dell'attivo patrimoniale resi pubblici dalla COVIP, un segnale allarmante era arrivato anche l'anno precedente, perché tra 2015 e il 2016 il valore delle attività si era ridotto di circa un decimo, una percentuale del tutto anomala per un portafoglio di *asset* gestito a finalità previdenziale in anni non colpiti da crisi dei mercati.

3.5 Le ulteriori integrazioni salariali per contrastare la crisi e il ridisegno degli ammortizzatori sociali

Con la manovra di bilancio si interviene in materia di ammortizzatori sociali con misure di natura sia temporanea che permanente. In questo paragrafo ci si concentra, in primo luogo, sul prolungamento temporaneo delle integrazioni salariali con causale COVID-19 disposto dal decreto fiscale per alcuni settori produttivi che sono ancora in sofferenza per effetto della crisi, ponendo così tutti i datori di lavoro nelle condizioni di avvalersi delle integrazioni sino a fine anno (par. 3.5.1). In secondo luogo, si fornisce una panoramica e una prima valutazione qualitativa della revisione strutturale del sistema degli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro o in caso di disoccupazione contenuta nel DDL di bilancio ponendola a confronto con l'impianto del *Jobs Act* (par. 3.5.2).

3.5.1 Le ulteriori integrazioni salariali per contrastare gli effetti della crisi

Il decreto fiscale (DL 146/2021) interviene nuovamente e in maniera selettiva sulla Cassa integrazione con causale COVID-19. In particolare, tale causale sarà disponibile sino al 31 dicembre 2021 per i lavoratori che alla data di entrata in vigore della misura sono occupati presso tre tipologie di datori di lavoro: quelli normalmente non assicurati a CIGO/CIGS, quelli iscritti a Fondi bilaterali e quelli attivi nei settori del tessile, dell'abbigliamento e dei pellami (codici ATECO 13, 14, 15). Ai datori che si avvarranno della Cassa restano preclusi, sino a fine anno, sia l'avvio di procedure di mobilità sia i licenziamenti per giustificato motivo.

La normativa precedente il decreto fiscale ha messo i datori di lavoro assicurati a CIGO/CIGS nelle condizioni di ridurre il più possibile il ricorso ai licenziamenti una volta venuto meno il blocco a fine giugno. Questi datori di lavoro possono contare sulle normali causali di CIGO/CIGS gratuite sino a fine 2021 e senza rischi di incapienza dei contatori.

Il DL 41/2021 (decreto Sostegni) ha reso disponibili 13 settimane di integrazioni con causale COVID-19 fruibili tra il 1° aprile e il 30 giugno 2021 per i dipendenti di datori assicurati con CIGO/CIGS e 28 settimane fruibili tra il 1° aprile e il 31 dicembre 2021 per i dipendenti di datori iscritti a Fondi bilaterali (FIS incluso) o di datori del tutto privi di assicurazione per interruzione/sospensione dell'attività lavorativa. Per i primi la fine del divieto di licenziamento era fissata al 1° luglio (in concomitanza con la fine del periodo di fruizione della causale COVID-19), mentre per i secondi al 31 ottobre (due mesi prima della fine del periodo di fruibilità della causale COVID-19).

Successivamente, il DL 73/2021 (decreto Sostegni bis), per attutire le possibili conseguenze del primo sblocco dei licenziamenti, ha messo a disposizione ulteriori 26 settimane di integrazioni COVID-19, fruibili sino al 31 dicembre 2021 sulla base di accordi collettivi per il mantenimento dei livelli occupazionali, per i dipendenti di datori ancora in stato di grave sofferenza per la crisi (fatturato del primo semestre del 2021 inferiore di oltre il 50 per cento rispetto a quello del corrispondente periodo del 2020). Per gli altri datori di lavoro (quelli in più favorevoli condizioni economiche) veniva reso più conveniente l'eventuale ricorso alle normali causali di CIGO/CIGS con l'azzeramento, sino al 31 dicembre 2021, del contributo addizionale (il cosiddetto *ticket* di tiraggio).

I datori di lavoro con contatori delle Casse esauriti o quasi per avere utilizzato le normali causali CIGO/CIGS (in alternativa o in concomitanza con la causale COVID-19) potevano contare su ulteriori 13 settimane di integrazioni con causale COVID-19 fruibili sino al 31 dicembre 2021 che comportano sempre il vincolo di non licenziare⁷⁴.

Infine, alla luce delle perduranti difficoltà causate dalla crisi, il DL 99/2021 (poi abrogato e riproposto come integrazione al DL 73/2021) è intervenuto in soccorso dei settori del tessile, dell'abbigliamento e dei pellami posticipando lo sblocco dei licenziamenti al 1° novembre, cinque mesi dopo la scadenza prevista per i datori rientranti nel campo assicurativo CIGO/CIGS; contestualmente sono state concesse altre 17 settimane di integrazioni con causale COVID-19, fruibili tra il 1° luglio e il 31 ottobre 2021, a condizione che non si ricorresse a licenziamenti⁷⁵.

Il decreto fiscale si muove nella stessa direzione ma con riferimento ai datori di lavoro iscritti ai Fondi bilaterali (FIS incluso) e a quelli sprovvisti di assicurazione. A essi è consentito di accedere a ulteriori 13 settimane di integrazioni salariali con causale COVID-19 tra il 1° ottobre e il 31 dicembre 2021, ma solo se sono già state autorizzate le 28 settimane già fruibili tra il 1° aprile e il 31 dicembre e per queste ultime si è chiuso il periodo di fruibilità. Qualora i datori avessero utilizzato dal 1° aprile, senza interruzioni, queste 28 settimane, si troverebbero ad averle esaurite nel corso del mese di ottobre⁷⁶; per questa ragione il decreto fiscale include di nuovo ottobre nel periodo di fruizione delle nuove settimane, fornendo la possibilità di coprire tutto il tempo restante tra la scadenza del blocco dei licenziamenti e la fine dell'anno.

Allo stesso modo, ai datori di lavoro nei settori del tessile, dell'abbigliamento e dei pellami – che, pur rientranti nel campo CIGO/CIGS, la normativa precedente il decreto fiscale ha accorpato, ai fini delle integrazioni salariali, ai datori iscritti a Fondi bilaterali e FIS e a quelli privi di assicurazione – il decreto fiscale riconosce ulteriori 9 settimane con causale COVID-19 tra il 1° ottobre e il 31 dicembre 2021, ma solo se si è chiuso il periodo di fruibilità delle 17 settimane già concesse tra il 1° luglio e il 31 ottobre⁷⁷. Se i datori avessero utilizzato dal 1° luglio, senza interruzioni, queste 17 settimane, si troverebbero ad averle esaurite alla fine del mese di ottobre e quindi il decreto fiscale dà la possibilità di coprire tutto il tempo restante sino alla fine dell'anno. Tutti i datori che fanno ricorso alle nuove settimane di integrazione COVID-19 concesse dal decreto non possono licenziare.

Dopo le modifiche del decreto fiscale, tutti i datori di lavoro sono posti sullo stesso piano sino al 31 dicembre 2021, indipendentemente dal settore di appartenenza e dal tipo di ammortizzatore a cui è possibile ricorrere (assicurati a CIGO/CIGS, iscritti a Fondi bilaterali

⁷⁴ L'articolo 73 del DDL di bilancio rafforza questa tutela, permettendo nel biennio 2022-23 l'accesso a CIGS in deroga, fino a un massimo di 52 settimane fruibili sino al 31 dicembre 2023, a datori di lavoro coinvolti in processi di riorganizzazione e situazioni di particolare difficoltà e che esauriscono i contatori previsti dal *Jobs Act* (si veda il paragrafo 3.5.2).

⁷⁵ Un riepilogo più dettagliato della normativa è disponibile nella Circolare dell'Inps n. 125 del 9 agosto 2021.

⁷⁶ Si considerano mesi di 30 giorni che includono poco meno di 4,3 settimane.

⁷⁷ Tra l'altro, il decreto fiscale integra le risorse a copertura delle 17 settimane già concesse (80 milioni, di cui 31 di contribuzione figurativa), alla luce del numero delle domande pervenute e delle risultanze del monitoraggio dell'Inps. Le domande superiori alle attese rientrano tra le evidenze che hanno suggerito la concessione delle ulteriori 9 settimane.

e FIS o privi di assicurazione per interruzioni/sospensioni dell'attività lavorativa). Sono tutti messi nelle condizioni di poter evitare di licenziare e di usufruire del sistema delle integrazioni salariali adattato a problemi/esigenze della fase finale della pandemia. Con questo "ponte" sino a fine anno, il decreto fiscale, non solo continua a tutelare i rapporti di lavoro mentre la ripresa economica si rafforza e la campagna vaccinale si completa, ma si presta a essere anche prodromico al ridisegno nel verso universalistico degli ammortizzatori in costanza di attività che il DDL di bilancio fa partire dal 2022 (si veda il paragrafo 3.5.2).

Le stime della spesa riportate nella Relazione tecnica si basano sul Monitoraggio condotto dall'INPS (rilevazione di settembre 2021) e appaiono prudenziali.

Per gli iscritti ai Fondi bilaterali e al FIS e per quelli privi di copertura assicurativa, le platee dei beneficiari sono ipotizzate pari a quelle che a giugno percepivano integrazioni COVID-19 presso datori che avevano già fatto domanda di almeno 20 settimane di Cassa (ossia avevano già programmato di consumare una quota significativa delle settimane allora disponibili). Queste stesse platee sono incrementate per tenere conto delle domande ancora giacenti e del rischio che le difficoltà di mercato perdurino sino a fine anno⁷⁸. Anche il numero medio di ore integrate al mese è prudenzialmente incrementato del 10 per cento rispetto ai valori registrati a giugno, mentre si mantengono invariati l'importo medio orario della prestazione (inclusivo dell'Assegno al nucleo familiare) e l'importo medio orario della copertura figurativa. Infine, si ipotizza che vengano utilizzate tutte le nuove 13 settimane. Su queste basi, si stima una spesa di 657,9 milioni, di cui 408,1 di prestazioni dirette e 249,8 di coperture figurative.

Per i lavoratori dei settori tessile, dell'abbigliamento e dei pellami la Relazione tecnica ipotizza che tutti i datori di lavoro che hanno fatto domanda per le settimane già fruibili in base alla preesistente normativa utilizzino le nuove 9 settimane per le medesime platee di beneficiari di giugno integrate per tenere conto delle domande ancora giacenti. Il numero medio di ore integrate al mese, l'importo medio orario della prestazione (inclusivo dell'Assegno al nucleo familiare) e l'importo medio orario della copertura figurativa sono gli stessi già utilizzati nella Relazione tecnica al DL 99/2021 (che aveva prolungato la causale COVID-19 per questi settori). Su queste basi, si stima una spesa di 140,5 milioni, di cui 85,9 di prestazioni dirette e 54,6 di coperture figurative.

I dati del Monitoraggio dell'INPS (tabb. 3.14 e 3.15) permettono delle considerazioni più generali sull'utilizzo delle integrazioni e sulle conseguenze dello sblocco dei licenziamenti per i datori assicurati a CIGO/CIGS. A luglio i beneficiari di CIGO COVID-19 sono stati 62.551, tutti riferibili ai settori tessile, dell'abbigliamento e dei pellami per un numero di ore integrate pari a circa 3,2 milioni. Nello stesso mese i beneficiari delle integrazioni con le normali causali (non COVID-19) sono stati 82.065, in netta contrazione rispetto a quelli che il mese prima erano stati beneficiari di CIGO COVID-19 stimabili, escludendo quelli afferenti ai settori tessile, dell'abbigliamento e dei pellami, in 346.324⁷⁹. Mediamente, solo il 23,7 per cento dei percettori di CIGO COVID-19 è rimasto percettore di integrazioni

⁷⁸ Le percentuali di incremento delle platee sono di quasi il 36,5 per cento e di circa il 23,8 per cento, rispettivamente, per gli iscritti ai Fondi bilaterali e per i datori privi di copertura assicurativa.

⁷⁹ Si ipotizza che i beneficiari di integrazioni COVID-19 nel mese di giugno siano stati gli stessi rilevati dal monitoraggio dell'Inps a luglio (62.551).

con causali normali il mese successivo⁸⁰. Contemporaneamente, i dati Istat⁸¹ mostrano anche una sostanziale tenuta dell'occupazione dipendente a tempo indeterminato a un mese, due mesi e tre mesi dalla scadenza del blocco (fig. 3.9)⁸².

I più recenti dati congiunturali diffusi dall'Istat sui settori beneficiari del prolungamento delle integrazioni confermano la ragionevolezza della misura in una prospettiva prudenziale. A settembre i dati destagionalizzati dell'indice dei volumi di produzione industriale (fig. 3.10) mostrano il ritardo dei settori tessile, dell'abbigliamento e dei pellami rispetto ai livelli pre crisi, che tuttavia dovrebbe essere recuperato entro la fine dell'anno visto il *trend* in corso e considerando anche le statistiche sulle attese a breve periodo delle imprese su produzione, ordinativi e prezzi di vendita che sono positive già da alcuni mesi⁸³ (tab. 3.16).

Per quanto riguarda i datori di lavoro dei servizi e del commercio – ambiti in larga misura privi di CIGO/CIGS e iscritti alla Bilateralità o del tutto privi di assicurazione per interruzione/sospensione dell'attività – i dati congiunturali dell'Istat mostrano già ad agosto un sufficiente ritorno ai livelli precedenti alla crisi. In particolare, i dati destagionalizzati dell'indice di fatturato dei servizi (fig. 3.11) mostrano che, nell'aggregato di tutti i comparti, il *gap* rispetto alla situazione pre crisi è inferiore a 1,5 punti percentuali, anche se c'è una non trascurabile dispersione per comparti, con quello relativo a “Noleggio, agenzie di viaggio, servizi di supporto alle imprese” che ancora soffre di un *gap* di circa 15 punti percentuali. Le statistiche sulle attese delle imprese su produzione, ordinativi e prezzi di vendita sono positive già da alcuni mesi anche per i servizi.

Infine, il commercio al dettaglio, comunque lo si osservi (per comparto, per canale distributivo, su dati di volume o di valore; figg. 3.12 e 3.13), sembra essersi lasciato la crisi alle spalle, a meno di qualche piccolo *gap* riferibile agli ipermercati generalisti e alle vendite fuori negozio. Tranne che per queste ultime (che però hanno un peso molto piccolo sul complesso dei canali), le statistiche sulle attese dei commercianti su vendite, ordinativi e prezzi di vendita sono positive già da alcuni mesi, confermando la solidità del recupero dei livelli pre crisi.

Letti nel loro assieme, i dati INPS e Istat suggeriscono che la misura introdotta con il decreto fiscale fornisce una risposta ad alcuni rischi che nell'ultima parte dell'anno potrebbero ancora riguardare i settori/mercati dove il blocco dei licenziamenti scade il 1°

⁸⁰ Sulla base di questa evidenza, il decreto fiscale ridetermina il limite di spesa già previsto per aumentare le settimane di CIGO/CIGS disponibili per i datori di lavoro con contatore già esaurito o di prossimo esaurimento, rivedendolo al ribasso di 245 milioni, di cui 96 di contribuzione figurativa.

⁸¹ Istat (2021), “Occupati e disoccupati”, dati rilasciati il 30 settembre 2021.

⁸² Su dati destagionalizzati gli occupati dipendenti a tempo indeterminato erano 14,950 milioni a giugno, 14,951 milioni a luglio, 14,932 milioni ad agosto e 14,921 a settembre. I dipendenti a termine sono aumentati a luglio (+26.000 rispetto a giugno) e poi hanno ceduto ad agosto (-36.000 rispetto a giugno), per poi riaumentare ancora a settembre (+61.000 rispetto a giugno). Gli occupati indipendenti sono diminuiti a luglio (-56.000), rimasti grossomodo stabili ad agosto e poi diminuiti ancora a settembre (-86.000 rispetto a giugno).

⁸³ Sono positive anche le attese a breve periodo nel comparto “Confezione di articoli di abbigliamento, confezione di articoli in pelle e pelliccia” che appare quello con il *gap* più grave rispetto alla situazione pre crisi.

novembre. L'obiettivo di fondo, condivisibile, sembrerebbe essere quello di porre tutti i datori di lavoro sullo stesso piano sino al 31 dicembre 2021, indipendentemente dal settore di appartenenza e dal tipo di ammortizzatore sociale utilizzabile.

3.5.2 Il ridisegno degli ammortizzatori sociali

Il DDL di bilancio modifica la disciplina degli ammortizzatori del lavoro, sia quelli in costanza di attività (le Casse e le erogazioni a carico della Bilateralità) sia quelli per disoccupazione (NASPI e DIS-COLL). Su entrambi i fronti, gli interventi sembrerebbero rispondere alla volontà di rendere permanenti alcune delle caratteristiche che gli ammortizzatori hanno assunto nel corso degli ultimi anni quando, per fronteggiare la crisi economica da COVID-19, il loro raggio di azione è stato rapidamente esteso attraverso deroghe autorizzate nell'ambito del Quadro temporaneo degli aiuti di Stato⁸⁴ e finanziate anche con il supporto diretto di programmi europei. Questa esigenza non riguarda solo l'Italia ma coinvolge tutti i paesi europei, anche quelli tradizionalmente sprovvisti di ammortizzatori in costanza di attività, che li hanno introdotti in condizioni di urgenza per sostenere la continuità di imprese e filiere produttive⁸⁵.

Le integrazioni salariali. – La causale COVID-19, attiva da marzo 2020, ha permesso di estendere la copertura delle integrazioni salariali a quasi tutti i lavoratori dipendenti, senza distinguo di settore, comparto e dimensione occupazionale del loro datore di lavoro⁸⁶. In mancanza di tale causale, avrebbero avuto accesso alle integrazioni solo gli assicurati a CIGO/CIGS (tipicamente l'industria) con durate ancora utilizzabili nei contatori; mentre sarebbero rimasti esclusi tutti gli altri e, in particolare, i soggetti privi di copertura assicurativa (generalmente le micro imprese dei servizi e del commercio) ma anche quelli le cui integrazioni sarebbero state a carico dei Fondi bilaterali (le imprese del

⁸⁴ Si veda il recente documento riepilogativo *“Gli aiuti di Stato nell'epidemia da COVID-19: il quadro europeo”*, a cura del Servizio studi della Camera dei Deputati.

⁸⁵ Si vedano, per esempio, le due relazioni sull'utilizzo dei prestiti SURE (*“The temporary Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency”*) che mostrano come le risorse siano state indirizzate soprattutto alle piccole imprese del commercio all'ingrosso e al dettaglio, dell'accoglienza e della ristorazione (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/IP_21_4822) e utilizzate in larga misura per erogare prestazioni a fronte di riduzioni e sospensioni dell'attività lavorativa (gli *short-time work schemes*). *“Sixteen of the nineteen Member States benefitting from SURE have used the support to help finance short-time work schemes. In the first half of 2021, many Member States supported by SURE extended their short-time work schemes to respond to new waves of the pandemic. The six Member States which requested SURE top-ups in early 2021 have either changed the design of the schemes already benefitting from SURE or set up new measures. As of August 2021, the majority of the Member States that used SURE to finance short-time work schemes have not yet phased out the support, although some Member States have already discontinued the use of their short-time work schemes. Over half of the total amount of financial assistance under SURE was allocated by Member States to support short-time work schemes. Over 40% was to support similar measures, including almost one third for measures for the self-employed [...]”*.

⁸⁶ La possibilità di ricorrere a questa causale, interamente a carico della finanza pubblica, è venuta meno lo scorso giugno per la platea normalmente assicurata alla Cassa integrazione guadagni ordinaria (CIGO) e a quella straordinaria (CIGS) e terminerà a fine 2021 per tutti gli altri (per maggiori dettagli si veda il paragrafo 3.5.1).

commercio e dei servizi con più di cinque dipendenti) riformati da troppo poco tempo (il *Jobs Act* del 2015) per avere sufficienti risorse autonome. Il DDL di bilancio rende strutturale la copertura universale raggiunta con la causale COVID-19 e migliora taluni aspetti insoddisfacenti della attuale normativa che la crisi da COVID-19 ha messo in evidenza⁸⁷.

L'importanza di disporre dei due tipi di ammortizzatori – in costanza di rapporto di lavoro e per disoccupazione – era emersa già durante la crisi finanziaria del 2008-2012⁸⁸. Anche allora tra le misure di contrasto fu inserita l'estensione in deroga delle integrazioni salariali a settori e comparti che ne erano privi, sia per attenuare gli effetti della crisi sia per poter contare, nella successiva fase di ripresa, su rapporti di lavoro e su filiere produttive il più possibile preservati e pronti. Superata la crisi, il *Jobs Act* del 2015 si occupò di riorganizzare il funzionamento delle integrazioni salariali.

Più in particolare, con il *Jobs Act* tutti i datori di lavoro non già assicurati a CIGO/CIGS e che occupano più di cinque dipendenti sono obbligati a iscriversi a uno dei Fondi bilaterali, quelli neo-costituiti, gli alternativi⁸⁹ o il Fondo di integrazione salariale (FIS)⁹⁰, tenuti a fornire le medesime prestazioni di CIGO/CIGS nelle rispettive causali di attivazione⁹¹. I Fondi possono erogare prestazioni solo nei limiti delle risorse raccolte dagli iscritti. I Fondi neo-costituiti fissano le aliquote di contribuzione nelle loro fonti istitutive⁹², per 2/3 a carico del datore e 1/3 a carico del lavoratore; per i Fondi alternativi l'aliquota minima è 0,45 per cento della retribuzione, ripartita tra datore di lavoro e lavoratore nelle proporzioni decise dalle fonti istitutive; per il FIS l'aliquota è 0,65 per cento per i datori di lavoro con più di 15 dipendenti e 0,45 per cento per gli altri ed è interamente a carico dei datori. In caso di accesso alle integrazioni, i datori iscritti ai Fondi neo-costituiti e agli alternativi pagano un contributo addizionale (il cosiddetto tiraggio) pari almeno all'1,5 per cento delle retribuzioni non corrisposte; questo contributo sale al 4 per cento per gli iscritti al FIS.

Per la CIGO le aliquote di contribuzione variano tra l'1,7 e il 4,7 per cento a seconda del settore e della dimensione di impresa e sono a carico del datore; per la CIGS il datore di lavoro contribuisce lo 0,6 per cento e il lavoratore lo 0,3. Il contributo addizionale (di tiraggio) è in entrambi i casi crescente in base alla durata dell'integrazione e pari al 9 per cento per le prime 52 settimane, al 12 per cento tra 53 e 204 settimane e al 15 per cento oltre le 204 settimane.

Contestualmente all'ampliamento della platea, la risistemazione delle integrazioni salariali a opera del *Jobs Act* ha riguardato anche le causali di attivazione e le durate. Le prime, dopo stagioni in cui erano arrivate a sovrapporsi e confondersi, sono distinte in ordinarie – quelle relative a eventi negativi di breve durata solitamente connessi alla ciclicità dei mercati – e straordinarie – quelle relative a esigenze più profonde di riorganizzazione/riassetto di impresa. Per le durate sono invece fissati dei limiti tassativi necessari a marcare le differenze rispetto ai trattamenti per disoccupazione. Il ricorso alle diverse causali CIGO/CIGS non può andare oltre 24 mesi nel quinquennio mobile e, all'interno di questo vincolo complessivo, il ricorso alle causali CIGO non

⁸⁷ Come ad esempio l'eliminazione del doppio tetto per l'importo delle prestazioni (art. 54), l'introduzione di un meccanismo premiale che riduce il contributo addizionale (art. 55), l'ampliamento delle possibilità di combinare la fruizione delle integrazioni salariali con contratti di lavoro subordinato (art. 57) (tab. 3.17).

⁸⁸ Per una visione di insieme degli ammortizzatori del lavoro in Italia, si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2018), *“Gli ammortizzatori del lavoro dopo il Jobs Act”*, Focus n. 9.

⁸⁹ Fondi già attivi nei settori/comparti in cui storicamente ha avuto maggiore sviluppo l'organizzazione bilaterale.

⁹⁰ Il FIS, di natura residuale, cui sono iscritti i datori di lavoro che non compiono scelta esplicita.

⁹¹ I Fondi bilaterali erogano l'Assegno ordinario. I Fondi alternativi e il FIS possono, a seconda dei casi, erogare l'Assegno ordinario o l'Assegno di solidarietà. Quest'ultimo si caratterizza perché ha importo più elevato e si basa su accordi tra le parti sociali per minimizzare la riduzione delle ore di lavoro in capo al singolo lavoratore e nel complesso degli occupati.

⁹² Approvate dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali e dal Ministero dell'Economia e delle finanze.

può andare oltre le 13 settimane continuative (prorogabili al massimo sino a 52) e non oltre le 52 settimane nel biennio mobile, mentre il ricorso alla causale CIGS “crisi aziendale” non può andare oltre 12 mesi. Raggiunta la durata massima, prima che si possa accedere nuovamente alle prestazioni deve decorrere un sufficiente periodo di normale attività (52 settimane per le causali CIGO, due terzi della durata della precedente prestazione per le causali CIGS)⁹³.

Il DDL di bilancio interviene in coerenza con il *Jobs Act* appena descritto e ne prosegue il percorso (tab. 3.17)⁹⁴. Dopo la vasta applicazione della causale COVID-19, che ha di fatto reso universale l’accesso alle integrazioni salariali, questa caratteristica viene acquisita permanentemente. Gli scenari futuri che potranno coinvolgere l’Italia, come la maggior parte dei paesi occidentali industrializzati, suggeriscono di dotarsi stabilmente di questo ammortizzatore, piuttosto che trovarsi a doverlo avviare in urgenza con tutti i limiti, le disfunzioni, i ritardi e le difficoltà di copertura finanziaria che spesso connotano le misure d’urgenza. La modifica in senso universalistico si avvantaggia del fatto che il *Jobs Act* ha già ricondotto il funzionamento delle integrazioni su basi assicurative, specificando prestazioni, durata massima delle stesse e connessi obblighi contributivi. Si allarga il campo di azione di un istituto che è già stato ridisegnato sia negli spetti finanziari sia in quelli regolatori.

Viene estesa la platea degli assicurati a CIGO includendo i lavoratori a domicilio e tutti gli apprendisti e riducendo da 90 a 30 giornate di lavoro effettivo il requisito minimo per l’accesso alle prestazioni. L’obbligo di iscrizione a un Fondo bilaterale, che si tratti di uno neo-costituito, di uno alternativo o del FIS, viene esteso a tutti i datori di lavoro che, non già coperti da CIGO, occupano almeno un dipendente. Viene razionalizzata la platea degli assicurati CIGS, che diviene il sottoinsieme degli assicurati CIGO con alle dipendenze più di 15 occupati⁹⁵. Sono assicurati CIGS, indipendentemente dalla dimensione occupazionale, anche le imprese del trasporto aereo e di gestione aeroportuale e i partiti/movimenti politici.

I Fondi bilaterali si attivano sia per le causali CIGO sia per quelle CIGS ed erogano l’Assegno di integrazione salariale⁹⁶ di importo e durata almeno pari alle prestazioni CIGO/CIGS. L’Assegno di integrazione salariale dà diritto anche all’Assegno al nucleo familiare⁹⁷. Per le causali CIGO, il FIS eroga l’Assegno di integrazione salariale e il relativo Assegno al nucleo familiare per non oltre 13 o 26 settimane a seconda della dimensione di impresa (sino a cinque dipendenti e sopra questa soglia)⁹⁸. Le integrazioni, sia CIGO/CIGS sia a

⁹³ I vincoli di durata e di nuovo accesso sono più articolati e si rimanda a Ufficio parlamentare di bilancio (2018), *op. cit.*. Esiste anche un limite alle ore di integrazione rispetto al monte delle ore lavorabili da tutti i lavoratori mediamente occupati nell’unità produttiva.

⁹⁴ Una descrizione dettagliata ma schematica delle modifiche al *Jobs Act* è nella tabella 3.17.

⁹⁵ Adesso le platee di CIGO e CIGS non coincidono, anche se hanno un’ampia area di sovrapposizione. Sono definite in due diverse liste.

⁹⁶ L’Assegno di integrazione salariale prende il posto dell’Assegno ordinario che scompare.

⁹⁷ Scompare l’Assegno di solidarietà e si esplicita che l’integrazione comprende anche l’Assegno al nucleo familiare come già avviene per le integrazioni CIGO/CIGS.

⁹⁸ A legislazione vigente il FIS può erogare l’Assegno di solidarietà e, solo con riferimento alle imprese che occupano più di 15 dipendenti, l’Assegno ordinario per una durata pari a quella delle prestazioni CIGO/CIGS nelle rispettive causali di attivazione. Il DDL di bilancio permette invece al FIS di erogare solo l’Assegno di

carico dei Fondi bilaterali, non possono eccedere l'importo mensile di 1.167,91 (euro del 2015) comune a tutti i livelli di reddito⁹⁹.

Le aliquote di contribuzione CIGO/CIGS non cambiano, ma il DDL di bilancio stabilisce che tutti gli iscritti ai Fondi bilaterali saranno soggetti alla contribuzione CIGS¹⁰⁰ se occupano più di 15 dipendenti (0,6 per cento a carico del datore e 0,3 a carico del lavoratore). Sinora gli iscritti ai Fondi bilaterali non hanno avuto alcun obbligo contributivo specifico a titolo CIGS, nonostante i Fondi fossero già tenuti a erogare prestazioni anche per le causali CIGS. Per gli iscritti ai Fondi bilaterali neo-costituiti e agli alternativi restano confermati gli obblighi contributivi già previsti dal *Jobs Act* e che adesso sono da intendersi a titolo CIGO¹⁰¹ (dal momento che è introdotta una contribuzione specifica a titolo CIGS). Per il FIS gli obblighi contributivi a titolo CIGO sono rideterminati in 0,5 per cento per le imprese sino a 5 dipendenti e 0,8 per quelle al di sopra, in leggero aumento per le imprese che già hanno obbligo di iscrizione (si aggiungono ai nuovi obblighi specifici a titolo CIGS).

Il più ristretto campo di azione del FIS, unitamente ai contributi ordinari e addizionali inferiori rispetto a quelli a carico degli iscritti a CIGO e ai Fondi bilaterali neo-costituiti e alternativi, potrebbe suggerire che a questo Fondo è assegnato il compito di erogare i livelli base delle prestazioni. Il FIS, infatti, con ogni probabilità raccoglierà una parte rilevante delle microimprese sinora non obbligate ad assicurarsi e queste potrebbero preferire soluzioni assicurative meno impegnative.

È introdotto un meccanismo premiale che, con effetto dal 2025, riduce il contributo addizionale (di tiraggio) per i datori di lavoro che accedono a CIGO/CIGS dopo un periodo di almeno 24 mesi in cui non vi hanno fatto ricorso: dal 9 al 6 per cento per durate sino a 52 settimane, dal 12 al 9 per cento per durate oltre le 52 settimane a sino a 104¹⁰². Un simile meccanismo è introdotto anche per il FIS prevedendo una riduzione del contributo addizionale del 40 per cento (dal 4 per cento al 2,4 per cento)¹⁰³.

Due modifiche apportate dal DDL di bilancio potrebbero risultare rilevanti per sostenere i processi di trasformazione e modernizzazione delle imprese sul piano della ecocompatibilità, della digitalizzazione e del rinnovamento delle competenze, tre pilastri su cui si fonda il PNRR. Nella causale CIGS "riorganizzazione aziendale" sono fatti rientrare anche i processi di transizione individuati e regolati dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali e dal Ministero della Innovazione e dello sviluppo economico. Inoltre, è

integrazione salariale, indipendentemente dalla dimensione di impresa, e introduce delle durate specifiche per il FIS inferiori a quelle delle prestazioni CIGO/CIGS.

⁹⁹ In base alle disposizioni vigenti i tetti sono due: 971,1 per le retribuzioni pari o inferiori a 2.102,24 (euro 2015) e 1.167,91 per le retribuzioni superiori (euro 2015).

¹⁰⁰ Per le prestazioni che essi sono tenuti a fornire quando ricorrono le causali CIGS.

¹⁰¹ Per le prestazioni che essi sono tenuti a fornire quando ricorrono le causali CIGO.

¹⁰² Oltre le 104 settimane il contributo addizionale resta al 15 per cento.

¹⁰³ Il meccanismo premiale non viene introdotto per i Fondi bilaterali neo-costituiti e per gli alternativi, dove tuttavia il contributo addizionale è già più basso (1,5 per cento).

reso più flessibile l'utilizzo del contratto di solidarietà che è tra gli strumenti per ampliare la base occupazionale con assunzione di nuove professionalità¹⁰⁴.

Tra le misure di carattere temporaneo, è prorogata al 2022 e al 2023 la possibilità di sottoscrivere un Contratto di espansione¹⁰⁵; viene contestualmente ridotta da 100 a 50 unità lavorative la dimensione minima delle imprese che possono utilizzarlo.

Il DDL di bilancio introduce anche alcune modifiche che mirano a migliorare le connessioni tra le integrazioni salariali, le politiche attive e il mercato del lavoro. In particolare, vengono ampliate le possibilità di combinare la fruizione delle integrazioni con la sottoscrizione di contratti di lavoro subordinato¹⁰⁶. Dal 2022, la CIGS con causale "riorganizzazione di impresa" o "crisi di impresa" può essere prolungata di 12 mesi sulla base di accordi sindacali finalizzati alla rioccupazione o all'autoimpiego anche sostenuti dalle Regioni. I lavoratori che beneficiano del prolungamento sono coinvolti nel programma Garanzia di occupabilità dei lavoratori (GOL)¹⁰⁷, possono essere assunti con contratto di apprendistato professionalizzante a prescindere dall'età e la loro assunzione a tempo indeterminato beneficia di un incentivo *ad hoc* per il datore¹⁰⁸.

Per quanto riguarda le politiche attive, sono abrogate le condizionalità comuni ai percettori di integrazioni con causali CIGO/CIGS¹⁰⁹. I percettori di CIGO non hanno più obblighi, mentre sono reintrodotte condizionalità specifiche per i percettori di integrazioni con le causali della CIGS¹¹⁰. La *ratio* di questa modifica può risiedere nella scelta di non assoggettare a obblighi di partecipazione alle politiche attive i lavoratori che hanno ancora in corso un rapporto di sufficiente intensità e prospettiva di continuazione con il loro attuale datore, come accade con le causali CIGO che si attivano per difficoltà di natura temporanea e non strutturali.

¹⁰⁴ A legislazione vigente, se si usa la causale "contratto di solidarietà", la riduzione media oraria non deve superare il 60 per cento dell'orario giornaliero, settimanale o mensile dei lavoratori coinvolti dallo stesso contratto, mentre per ciascun lavoratore la riduzione complessiva dell'orario di lavoro lungo tutta la durata delle integrazioni salariali non può oltrepassare il 70 per cento. Con il DDL di bilancio i due tetti sono incrementati rispettivamente all'80 e al 90 per cento.

¹⁰⁵ Per favorire il ricambio generazionale o delle competenze, le parti sociali possono sottoscrivere il Contratto di espansione che prevede l'ingresso in organico di nuove professionalità e, contestualmente, la riduzione delle ore di lavoro per i lavoratori già presenti e/o uno "scivolo" di accompagnamento alla pensione per i più anziani. Si veda la Memoria del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio sul DDL C. 3132 di conversione del DL 25 maggio 2021, n. 73.

¹⁰⁶ Per i contratti di lavoro subordinato di durata inferiore a 6 mesi l'integrazione è solo temporaneamente sospesa. A legislazione vigente il lavoratore che svolga attività di lavoro autonomo o subordinato durante il periodo di integrazione salariale non ha diritto al trattamento per le giornate di lavoro effettuate.

¹⁰⁷ Nuovo programma di politiche attive previsto nell'ambito del PNRR

¹⁰⁸ Al datore di lavoro è concesso un contributo mensile pari al 50 per cento del trattamento CIGS che sarebbe stato corrisposto al lavoratore per un numero di mesi non superiore a 12. Ne possono beneficiare i datori che nei 6 mesi precedenti e nei 6 mesi successivi non facciano licenziamenti collettivi né individuali per giustificato motivo oggettivo.

¹⁰⁹ A oggi i beneficiari di integrazioni con causali CIGO/CIGS (anche quelle erogate dai Fondi bilaterali come Assegno ordinario e Assegno di solidarietà) per più del 50 per cento delle ore sono soggetti alle condizionalità delle politiche attive (art. 8 del D.Lgs. 148/2015 e art. 22, c. 1 del D.Lgs. 150/2015).

¹¹⁰ Un successivo decreto del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali specificherà modalità di attuazione delle iniziative a carattere formativo e di riqualificazione.

Per riassumere, le modifiche apportate dal DDL di bilancio al *Jobs Act* estendono la copertura delle integrazioni salariali a tutto il lavoro dipendente. Per raggiungere questo obiettivo, si coinvolge la Bilateralità che, già presente su scala più circoscritta nel *Jobs Act*, dovrà farsi carico delle prestazioni rivolte a tutti i lavoratori non coperti dalle Casse integrazioni dell'INPS. Questo doppio “binario” – pubblico e privatistico – ha dei vantaggi ma anche delle criticità. Tra i vantaggi c'è sicuramente il fatto che si vincola costantemente la spesa alla capienza di bilancio dei Fondi bilaterali (incluso il FIS), che viene alimentata dalle contribuzioni dei loro iscritti. L'autonomia di bilancio e la stessa *governance* dei Fondi affidata direttamente alle parti sociali coinvolte dovrebbero aiutare a limitare il possibile *moral-hazard* nell'accesso alle prestazioni. Si evita di fare pesare direttamente sul bilancio dell'INPS le prestazioni che si rivolgono a un universo molto ampio e frastagliato, e come tale più difficile da controllare, rappresentato dalle imprese del commercio e dei servizi.

Tuttavia, l'obbligo di autosufficienza dei Fondi non elimina *tout court* l'eventualità che il bilancio pubblico venga chiamato in soccorso (*bail-out*). Le attuali aliquote contributive, come rimodulate dal DDL di bilancio, potrebbero non essere sufficienti a garantire l'equilibrio intertemporale dei bilanci dei Fondi, soprattutto in scenari futuri in cui eventi negativi di vasta portata assumono, dopo la crisi del 2008-2012 e la crisi da COVID-19, probabilità di accadimento superiori rispetto al passato¹¹¹. D'altro canto, bisogna osservare che il coinvolgimento del bilancio dello Stato, per erogare prestazioni in caso di eventi avversi non fronteggiabili autonomamente dai Fondi, avverrà sicuramente in maniera più ordinata e verificabile quando il sistema delle integrazioni salariali sarà disegnato con copertura universale e la componente affidata alla Bilateralità potrà contare su dotazioni finanziarie proprie¹¹².

Il complesso di queste misure comporta un aumento dell'indebitamento netto di 2,6 miliardi nel 2022, 0,8 nel 2023, 0,3 nel 2024 e di 35 milioni nel 2025. A partire dal 2026 emergono maggiori entrate che crescono fino a raggiungere 133 milioni nel 2031, ultimo anno coperto dalla Relazione tecnica. La relativa contribuzione figurativa ammonta a 1,6 miliardi nel 2022, 1,3 nel 2023, 1,0 nel 2024, per poi stabilizzarsi su una media di 0,8 miliardi tra il 2025 e il 2031.

¹¹¹ Per i Fondi bilaterali (anche preesistenti) la Relazione tecnica specifica che: “[...] Va ricordato che il recepimento della nuova normativa deve avvenire seguendo la strada della negoziazione, ovvero attraverso gli accordi fra le principali organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro del comparto interessato dal fondo, che conducono ad una modifica dei decreti che regolano la gestione dei fondi. Considerato inoltre che l'equilibrio finanziario di tali fondi deve essere garantito annualmente gli effetti finanziari potranno essere calcolati nel momento della modifica degli accordi. Per questa ragione si rimanda a detti accordi [...]”. Per il FIS, dalla Relazione tecnica si evince che le aliquote contributive sono state fissate con l'obiettivo di ottenere equilibrio di bilancio dal 2024. L'autosufficienza del FIS dipenderà dalla correttezza delle ipotesi utilizzate per determinare le aliquote di equilibrio.

¹¹² In altri termini, lo scenario rispetto a cui valutare i possibili rischi di *moral-hazard* nell'accesso alle prestazioni e di *bail-out* a carico dello Stato è quello (da poco sperimentato con l'attivazione della causale COVID-19) in cui il bilancio dello Stato si trova comunque investito della funzione di *last-payer* ma deve farlo in condizioni di urgenza e in assenza di istituti già attrezzati.

La NASPI e la DIS-COLL. – Anche per gli ammortizzatori in caso di disoccupazione, il DDL di bilancio si muove sulla stessa linea del *Jobs Act*. Quest’ultimo, rispetto alla normativa previgente, ha allargato le platee dei beneficiari, ma contestualmente ha rafforzato il collegamento degli importi alle ultime retribuzioni e delle durate alla anzianità contributiva e reso più evidente il *décalage* della prestazione (tab. 3.18)¹¹³. Il DDL di bilancio amplia ulteriormente la platea della NASPI includendovi, dal 2022, gli operai agricoli a tempo indeterminato delle cooperative e dei loro consorzi ed eliminando il requisito di accesso di 30 giornate di lavoro effettivo nei 12 mesi che precedono l’inizio del periodo di disoccupazione. Il *décalage* del 3 per cento al mese si applica dal primo giorno del sesto mese (dal primo giorno dell’ottavo mese per beneficiari ultra cinquantenni) invece che dal quarto.

Più significative sono le modifiche alla DIS-COLL: la durata è raddoppiata, il *décalage* posticipato dal quarto al sesto mese e si riconoscono i contributi figurativi IVS. A fronte di questi ampliamenti, per l’iscrizione alla DIS-COLL diviene obbligatorio il pagamento di un’aliquota contributiva pari a quella della NASPI (di base 1,61 per cento¹¹⁴).

Nel complesso, le modifiche a NASPI e DIS-COLL appaiono adattamenti delle caratteristiche, già fissate dal *Jobs Act*, alle condizioni di maggiori difficoltà del mercato del lavoro *post* crisi da COVID-19.

Le misure descritte comportano, in termini di indebitamento netto, una spesa di 0,1 miliardi nel 2022, 0,5 nel 2022 e 0,6 dal 2024. La relativa contribuzione figurativa ammonta a 0,1 miliardi nel 2022 e nel 2023 e 0,1 miliardi dal 2024.

3.6 Gli interventi in campo sanitario

Il DDL di bilancio per il 2022 incrementa il finanziamento complessivo del Servizio sanitario nazionale (SSN) di 2,284 miliardi nel 2022, 3,751 nel 2023 e 4,865 nel 2024, attraverso (tab. 3.19): un aumento del finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard di 2 miliardi nel 2022, 3,232 nel 2023 e 4,218 nel 2024, che implica una crescita complessiva di tale finanziamento di 2 miliardi l’anno rispetto al 2021 (quando è stato pari a 122,061 miliardi); un rifinanziamento del fondo relativo ai farmaci innovativi per 100, 200 e 300 milioni, rispettivamente, nel 2021, 2022 e 2023; un ampliamento delle risorse per i contratti di formazione specialistica dei medici (194 milioni nel 2022, 319 nel 2023 e 347 nel 2024), a integrazione di quelle precedentemente stanziati per i prossimi anni, che consentirà secondo la Relazione tecnica il finanziamento di circa 12.000 nuovi contratti l’anno complessivamente; una riduzione del finanziamento di 10 milioni, volta ad assicurare copertura alla proroga al 2022 del fondo per favorire l’accesso ai servizi

¹¹³ Per una descrizione delle caratteristiche della NASPI e della DIS-COLL, si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2018), *op. cit.*.

¹¹⁴ Si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2018), *op. cit.*, pag. 66.

psicologici per le fasce più deboli della popolazione. Poiché una parte delle misure previste riguarda il personale, sono stimati effetti riflessi pari a circa 662 milioni nel 2022, 447 nel 2023 e 512 nel 2024, che ridurranno l'impatto degli incrementi di spesa sanitaria sulle finanze pubbliche. Inoltre, vengono incrementati di 1,85 miliardi i finanziamenti per il 2022 per l'acquisto di vaccini contro il COVID-19, integrando l'apposito fondo costituito nel 2020 (L. 178/2020). Si tratta delle risorse necessarie, secondo le stime della Relazione tecnica, all'acquisizione dei prodotti per i quali sono stati assunti impegni nell'ambito delle procedure di acquisto centralizzate gestite dalla Commissione europea.

L'onere dei seguenti interventi, previsti dal DDL di bilancio, è posto a carico del finanziamento del SSN (tab. 3.20): l'attuazione del Piano strategico-operativo nazionale di preparazione e risposta a una pandemia influenzale (PanFlu) 2021-23 (per la parte di spesa corrente), la proroga di rapporti di lavoro flessibile e la stabilizzazione di personale del ruolo sanitario, il rafforzamento dell'assistenza territoriale, l'attuazione del piano per le liste di attesa, l'aggiornamento delle tariffe massime per l'assistenza ospedaliera, l'incremento del tetto per la spesa farmaceutica diretta, l'aggiornamento dei LEA, il rafforzamento dei servizi di neuropsichiatria infantile e dell'adolescenza e il reclutamento straordinario di psicologi, il riconoscimento di un'indennità di pronto soccorso e la proroga della normativa relativa alle Unità speciali di continuità assistenziale (USCA). Di seguito si tornerà su alcune di queste misure in maggiore dettaglio. La stima complessiva delle maggiori spese necessarie per realizzare questi provvedimenti supera l'incremento del finanziamento per circa 90 milioni nel 2022, mentre resta largamente inferiore allo stesso nel biennio successivo, essendo pari a circa 1,8 miliardi l'anno. Nell'ambito dei finanziamenti complessivamente concessi, dovranno anche essere coperti gli oneri della corresponsione al personale, compreso quello convenzionato, dell'indennità di vacanza contrattuale per il triennio 2022-24¹¹⁵.

Si attende la presentazione del DDL recante misure di attuazione del Patto per la salute 2019-2021 e per il potenziamento dell'assistenza territoriale, collegato alla decisione di bilancio, preannunciato nella NADEF.

Per quanto riguarda la distribuzione delle risorse tra le Regioni, anche per il 2022 (come già dal 2021), nelle more del decreto di attuazione, la quota premiale per il finanziamento del SSN¹¹⁶ continua a essere ripartita, in via transitoria, tenendo anche conto dei criteri di riequilibrio indicati dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome.

Inoltre, i criteri particolari di riparto tra le Regioni adoperati per molti provvedimenti adottati per contrastare la pandemia da COVID-19, che consentivano anche alle Regioni a

¹¹⁵ Valgono anche per il SSN le percentuali di incremento rispetto agli stipendi tabellari previste dal DDL di bilancio per l'indennità di vacanza contrattuale (si veda il paragrafo 3.9).

¹¹⁶ Tale quota è pari allo 0,25 per cento del finanziamento ordinario. Solo per il 2021 era stata innalzata allo 0,32 per cento. La quota premiale avrebbe dovuto ricompensare le Regioni che avessero: 1) istituito una Centrale regionale per gli acquisti e l'aggiudicazione di procedure di gara per un volume annuo di approvvigionamento di beni e servizi superiore a una certa soglia; 2) introdotto misure volte a garantire l'equilibrio di bilancio degli ospedali, rispettando il principio della remunerazione a prestazione (L. 191/2009).

statuto speciale e alle Province autonome – che normalmente provvedono autonomamente (la Sicilia solo in parte) al finanziamento del proprio Servizio Sanitario Regionale (SSR) – di accedere ai finanziamenti aggiuntivi specifici, non saranno applicati per l'incremento del finanziamento previsto per assicurare l'aumento di 2 miliardi annui del fabbisogno sanitario nazionale standard, tranne che nei casi in cui ciò viene esplicitamente stabilito dal DDL di bilancio (ovvero l'attuazione del PanFlu 2021-2023, le azioni per ridurre le liste di attesa, il rafforzamento dei servizi e dell'assistenza neuropsichiatrica e psicologica). Anche il rifinanziamento delle USCA è assicurato a tutte le Regioni e alle Province autonome. Una norma di interpretazione autentica inoltre chiarisce che l'accesso delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome al finanziamento a carico dello Stato per attuare le disposizioni del DL 34/2020 relative al rafforzamento dell'assistenza territoriale e al riordino della rete ospedaliera è limitato agli anni 2020 e 2021.

Il potenziamento della sanità, indicato sia nella Relazione illustrativa del DDL di bilancio, sia nella NADEF, è divenuto un obiettivo condiviso dopo che la pandemia da COVID-19 ha fatto emergere le carenze, già note¹¹⁷, del SSN e ha spinto a un ripensamento sia sulle dimensioni del bilancio complessivo attribuito alla sanità, sia sulle priorità da affrontare. Tra queste, l'eccessivo sacrificio della prevenzione, il sottodimensionamento dell'assistenza territoriale, l'insufficienza di personale, soprattutto con riguardo a quello di area infermieristica e ad alcune specializzazioni mediche. Inoltre, va considerato che, alla luce degli investimenti in campo sanitario previsti nel PNRR, sarà necessario un incremento di spesa corrente, soprattutto per il personale, per rendere possibile la gestione e il funzionamento delle nuove strutture sanitarie (ad esempio, le case di comunità e gli ospedali di comunità) e il rafforzamento di quelle esistenti (ad esempio, le terapie intensive).

Per valutare la rilevanza dell'impegno a favore della sanità assunto dal DDL di bilancio si possono considerare i possibili effetti sulla spesa della manovra. Il Documento di economia e finanza (DEF) e la NADEF riportano le previsioni tendenziali del Governo sulla spesa sanitaria corrente delle Amministrazioni pubbliche, che mostrano una dinamica molto moderata. La riduzione di spesa prevista per il 2022 si spiega tenendo conto del carattere straordinario di alcune spese relative agli anni 2020 e 2021. L'andamento discontinuo negli anni successivi è condizionato dalle ipotesi di volta in volta adottate sulla sottoscrizione dei contratti 2019-2021. Inoltre, le previsioni vengono effettuate considerando anche (si veda il DEF 2021): 1) una dinamica dei diversi aggregati di spesa coerente con gli andamenti medi registrati negli ultimi anni (che risentivano di una serie di misure di riduzione della spesa); 2) gli interventi di contenimento della spesa già programmati a legislazione vigente. Con queste ipotesi, la spesa sanitaria in rapporto al PIL calerebbe dal 7,5 per cento del 2020, l'anno della pandemia, al 6,3 per cento nel 2024 secondo il DEF e al 6,1 per cento nelle previsioni della NADEF (tab. 3.21).

¹¹⁷ Si veda ad esempio Ufficio parlamentare di bilancio (2019), *“Lo stato della sanità in Italia”*, Focus tematico n. 6.

Grazie ai maggiori finanziamenti del DDL di bilancio per il 2022, nell'ipotesi che si traducano per intero in maggiori erogazioni, l'incidenza sul PIL della spesa sanitaria risulterebbe nel 2024 al 6,3 per cento, una percentuale comunque inferiore a quella del 2019 (6,4 per cento). Pertanto, dal punto di vista finanziario, non sembra si intenda dare luogo a un effettivo rafforzamento strutturale del SSN, ma sarebbero piuttosto confermate le precedenti scelte di allocazione delle risorse, che ponevano l'Italia tra i paesi europei con spesa sanitaria meno elevata e in progressiva riduzione (fig. 3.14).

Nel decennio che ha preceduto la pandemia, nei paesi dell'Europa meridionale il settore sanitario ha fornito un contributo significativo alle politiche di riequilibrio delle finanze pubbliche, con un ridimensionamento della spesa sanitaria in rapporto al PIL¹¹⁸ che in Italia è stato pari a quasi sei decimi di punto. Nel frattempo, in Francia e Germania la spesa continuava ad assorbire quote crescenti di risorse e nel Regno Unito si recuperavano a fine periodo le perdite degli anni precedenti.

In base a dati OCSE, la spesa pubblica pro-capite nel 2019, misurata a parità di potere d'acquisto, era pari a 2.701 dollari USA in Italia e risultava molto più elevata in Germania (5.514 dollari), in Francia (4.415 dollari) e nel Regno Unito (3.533 dollari) e più bassa in Spagna (2.543 dollari) e in Portogallo (2.041 dollari).

Non si può escludere che ulteriori finanziamenti verranno successivamente attribuiti con le leggi di bilancio del prossimo biennio, ma le future scelte saranno comunque condizionate dalla decisione di assicurare la riduzione del disavanzo strutturale e il rientro dal debito con politiche di bilancio restrittive a partire dal 2024.

3.6.1 *Le misure che prevedono un rafforzamento del personale del SSN*

Gli interventi per il rafforzamento strutturale del personale del SSN contenuti nel DDL di bilancio restano di massima subordinati al rispetto dei limiti di spesa, mentre è in parte allentato il legame con la dimostrazione di una capacità programmatica da parte delle Regioni. Infatti, i tetti di spesa rimangono sostanzialmente identici a quelli già stabiliti, transitoriamente, per il triennio 2019-2021. Tuttavia, per adeguare la disponibilità di risorse umane ai nuovi standard per l'assistenza territoriale, di cui il DDL di bilancio prevede la definizione, è consentita la deroga ai vincoli di spesa, nei limiti delle risorse dedicate. Quanto alla programmazione, una valutazione dei fabbisogni di personale appare indispensabile per una efficace gestione dei servizi sanitari. Tuttavia, l'urgenza degli interventi richiede che tutte le procedure necessarie per rendere possibili i reclutamenti siano svolte con la massima celerità, superando i consueti ritardi. Non è chiaro se la finalizzazione, da parte del DDL di bilancio, di tutta l'operazione volta a

¹¹⁸ Si vedano tra gli altri Reeves, A., McKee, M., Basu, S. e Stuckler, D. (2014), "The political economy of austerity and health care: Cross-national analysis of expenditure changes in 27 European nations 1995-2011", in *Health Policy* vol. 115, pagg. 1-8; Mladowsky, P., Srivastava, D., Cylus, J., Karanikolos, M., Evetovits, T., Thomson, S. e McKee, M. (2012), "Health policy in the financial crisis", in *Eurohealth Observer*, vol. 18, n. 1, pagg. 3-7; ; Gabriele, S. (2015), "Crisi, austerità, sistemi sanitari e salute nei paesi dell'Europa meridionale", in *Meridiana, Welfare mediterraneo*, Viella, n. 83.

costruire una metodologia per la determinazione del fabbisogno di personale anche a una graduale revisione della disciplina assunzionale implichi un qualche possibile futuro allargamento degli spazi di bilancio per potenziare le risorse umane del SSN.

Più in dettaglio, il DDL di bilancio facilita il consolidamento delle risorse umane del SSN, da realizzare sia attraverso il rinnovo di alcune disposizioni che hanno consentito reclutamenti tramite contratti a termine per far fronte all'emergenza sanitaria¹¹⁹, sia con stabilizzazioni di personale a tempo determinato che ha svolto servizio, almeno in parte, nel periodo dell'emergenza sanitaria¹²⁰.

In particolare, previa verifica dell'impossibilità di utilizzare personale in servizio e di fare ricorso a graduatorie concorsuali in vigore, anche nel 2022 possono essere conferiti, secondo le disposizioni introdotte dal DL 18/2020, convertito con modificazioni dalla L. 27/2020, incarichi di lavoro autonomo, anche di collaborazione coordinata e continuativa, a medici specializzandi iscritti all'ultimo e al penultimo anno di corso delle scuole di specializzazione e incarichi individuali a tempo determinato, sia agli stessi specializzandi, sia al personale delle professioni sanitarie e agli operatori socio-sanitari. Possono anche essere prorogati, non oltre la fine del 2022, incarichi già conferiti.

Inoltre, pur richiamando le disposizioni già previste sul superamento del precariato nelle pubbliche amministrazioni (DL 75/2017), il DDL di bilancio definisce specifici requisiti per la stabilizzazione di personale del ruolo sanitario e operatori socio-sanitari da attuare tra la metà del 2022 e la fine del 2023 in coerenza con il piano triennale dei fabbisogni di personale. Le condizioni sono: 1) essere stati reclutati a tempo determinato con procedure concorsuali, comprese le selezioni per incarichi a tempo determinato previste per far fronte all'emergenza sanitaria (DL 18/2020, convertito con modificazioni dalla L. 27/2020); 2) avere maturato almeno 18 mesi di servizio al 30 giugno 2022, di cui 6 a partire dal 31 gennaio 2020. I criteri di priorità per le assunzioni a tempo indeterminato saranno stabiliti dalle singole Regioni. Altre iniziative di stabilizzazione dovranno essere svolte tramite procedure selettive.

Il limite di spesa vigente per il personale della sanità (con rapporto di lavoro a tempo indeterminato o determinato, di collaborazione coordinata e continuativa o con altre forme di rapporto di lavoro flessibile o con convenzioni¹²¹) è pari, dal 2022, al livello del 2018, incrementato ogni anno del 5 per cento dell'aumento del Fondo sanitario regionale (DL 35/2019, convertito con L. 60/2019), al netto degli aumenti contrattuali¹²². Il DDL di bilancio conferma, come già previsto per il solo triennio 2019-2021, l'innalzamento di tale percentuale al 10 per cento e l'eventuale concessione di un'estensione al 15 per cento per singole Regioni, nel caso emergano ulteriori oggettivi fabbisogni di personale e purché sia rispettato l'equilibrio economico-finanziario del Servizio sanitario regionale (SSR)¹²³.

¹¹⁹ Non è più previsto il reclutamento di semplici laureati e personale in quiescenza consentito dalle precedenti disposizioni durante l'emergenza.

¹²⁰ Le proroghe e le stabilizzazioni possono essere realizzate anche nelle Regioni e Province autonome che provvedono autonomamente, nell'ambito dei propri bilanci, al finanziamento del proprio servizio sanitario.

¹²¹ Incluse le risorse per il trattamento accessorio, a sua volta sottoposto a limitazioni.

¹²² In alternativa, quando più elevato, il limite è dato dall'importo registrato nel 2004 ridotto dell'1,4 per cento. Tale limite era stato introdotto nel 2007 e successivamente riconfermato, consentendo di raggiungerlo nel 2020 attraverso un percorso graduale, fissato in una diminuzione almeno dello 0,1 per cento annuo dalla legge di bilancio per il 2018, purché il SSR fosse in equilibrio.

¹²³ Si ricorda che le Regioni potevano ottenere ulteriori incrementi dei limiti, nella misura della riduzione strutturale della spesa per servizi esternalizzati sostenuta prima dell'entrata in vigore del DL 75/2017.

Tale ultimo incremento resta subordinato all'adozione di una metodologia per la determinazione del fabbisogno di personale degli enti del SSN.

Il DDL di bilancio dispone che tale metodologia venga determinata entro 180 giorni dall'entrata in vigore della legge di bilancio con decreto del Ministro della Salute, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle finanze, previa intesa in Conferenza Stato-Regioni e su proposta dell'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali (Agenas). La metodologia deve essere coerente con gli standard qualitativi, strutturali, tecnologici e quantitativi dell'assistenza ospedaliera (DM 70/2015), con quelli dell'assistenza territoriale, da definire, e con il criterio della programmazione delle risorse umane e della formazione da parte delle Regioni (L. 145/2018, che fa riferimento al Patto per la Salute 2019-2021) e, infine, deve rispettare il tetto complessivo di spesa. Le Regioni, a loro volta, sulla base della metodologia per la determinazione del fabbisogno di personale, dovranno predisporre appositi piani del fabbisogno triennale che dovranno essere approvati dal Tavolo per la verifica degli adempimenti e dal Comitato permanente per la verifica dell'erogazione dei LEA, anche per assicurare l'invarianza della spesa complessiva.

Si ricorda che il DM 70/2015 contiene l'indicazione di uno standard di posti letto (inclusa riabilitazione e lungodegenza) di 3,7 per 1.000 abitanti. Il numero di posti letto in Italia nel 2018, secondo dati Eurostat, era pari a 3,2 per 1.000 abitanti, un livello modesto se confrontato con la media UE27 (5,3 posti). Peraltro gli standard dell'assistenza ospedaliera sono attualmente in corso di revisione. Il regolamento per la definizione degli standard organizzativi, quantitativi, qualitativi, tecnologici e omogenei per l'assistenza territoriale invece dovrà essere emanato, secondo il DDL di bilancio, entro il 30 aprile 2022. Si tratta di una attività compresa in una riforma "abilitante"¹²⁴ prevista dal PNRR, ma rispetto a quest'ultimo ci si attende che vengano ampliati ulteriormente gli standard.

Secondo i dati del Ministero della Salute riferiti al 23 aprile 2021¹²⁵ elaborati dalla Corte dei Conti per il Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica 2021 erano 83.180 le unità di personale reclutate dall'inizio dell'emergenza, di cui circa un quarto medici (21.414) e più di un terzo infermieri (31.990). Il numero complessivo si è ridotto in seguito, risultando inferiore a 76.000 al 7 maggio, probabilmente per il ridimensionamento del fabbisogno legato all'emergenza sanitaria e la scadenza di alcuni contratti. Gli specializzandi rappresentavano il 23,5 per cento dei medici, gli abilitati non specializzati il 26 per cento; tra i rimanenti medici, i rapporti a tempo indeterminato rappresentavano il 12,5 per cento. I contratti a tempo indeterminato raggiungevano il 27,4 per cento tra gli infermieri e il 23,7 per cento nel caso delle altre figure. Vi erano ampie differenze tra macroaree.

La Relazione tecnica stima in 690 milioni per il 2022 e 625 milioni dal 2023 l'incremento potenziale della spesa per la proroga dei rapporti di lavoro flessibile e la stabilizzazione di personale, tenendo conto dei limiti di spesa previsti.

¹²⁴ Sono definite riforme abilitanti "gli interventi funzionali a garantire l'attuazione del Piano e in generale a rimuovere gli ostacoli amministrativi, regolatori e procedurali che condizionano le attività economiche e la qualità dei servizi erogati ai cittadini e alle imprese" (PNRR, parte 2, Riforme e investimenti, p. 32).

¹²⁵ I dati potrebbero non essere del tutto omogenei per possibili diversi criteri di contabilizzazione adottati nelle singole Regioni e ASL.

Dall'entrata in vigore del regolamento sugli standard per l'assistenza territoriale, per garantirne la realizzazione, saranno consentiti l'assunzione di personale dipendente, anche in deroga ai vincoli di spesa, e il reclutamento di personale convenzionato. A tal fine viene autorizzata una spesa massima di 91 milioni per il 2022, 150 per il 2023, 328 per il 2024, 591 per il 2025 e 1,015 miliardi dal 2026 che sarà ripartita tra le Regioni con decreto del Ministro della Salute, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle finanze, tenendo anche conto degli obiettivi del PNRR. La stima del fabbisogno di spesa è stata effettuata tenendo conto dei finanziamenti già resi disponibili dal DL 34/2020 (assistenza domiciliare e servizi infermieristici) e dal fondo NGEU (assistenza domiciliare) e, non essendo ancora stato definito il regolamento sugli standard dell'assistenza territoriale, sulla base di un documento oggetto di condivisione nell'ambito della Cabina di regia per il Patto per la Salute 2019-2021.

Anche le misure del DDL di bilancio volte all'attuazione del Piano operativo regionale per il recupero delle liste di attesa, di cui è prevista la rimodulazione entro il 31 gennaio del prossimo anno, implicano incrementi delle risorse per il personale. Infatti, vengono ulteriormente prorogate, fino alla fine del 2022, le disposizioni già previste.

Tali disposizioni consentono: a) di richiedere prestazioni aggiuntive al personale con tariffe maggiorate; b) per incrementare i ricoveri, di assumere a tempo determinato, anche in deroga ai CCNL di settore, instaurare rapporti di lavoro autonomo e collaborazione coordinata e continuativa o impiegare le risorse reclutate in base al DL 18/2020 (di cui si è detto sopra); c) di aumentare il monte ore dell'assistenza convenzionata interna per rafforzare l'assistenza specialistica ambulatoriale; d) in subordine a queste misure, di acquisire prestazioni dal privato, tramite integrazione degli accordi contrattuali (in deroga alla disposizione che impone un massimale ai volumi e alla spesa complessiva annua per tali acquisti), garantendo comunque l'equilibrio economico dei SSR.

Per ridurre le liste d'attesa è consentita una spesa di 500 milioni nel 2022, di cui al più 150 per il coinvolgimento delle strutture private accreditate. Il riparto dei due importi è fissato in apposite tabelle del DDL di bilancio¹²⁶, ma il finanziamento dell'acquisto di prestazioni da privato potrà essere integrato sulla base di specifiche esigenze regionali nell'ambito della spesa massima autorizzata. Laddove il fabbisogno risultasse inferiore agli ammontari previsti, a seguito della verifica da parte del Ministero della Salute, il finanziamento eccedente resterà a disposizione del SSR.

Secondo i dati del Ministero della Salute riportati dal Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica 2021 della Corte dei Conti, nel 2020 si è verificata una riduzione dei ricoveri di 1,3 milioni rispetto al 2019 (-17 per cento), di cui il 42,6 per cento urgenti, per un ammontare di 3,7 miliardi se valorizzati con le tariffe nazionali. Inoltre, le prestazioni di specialistica ambulatoriale sono diminuite di circa 144,5 milioni (per il 90 per cento prestazioni pubbliche, soprattutto analisi di laboratorio), per un valore di 2,1 miliardi (al lordo delle compartecipazioni). Nel settore privato invece è diminuita soprattutto la

¹²⁶ Mentre l'importo complessivo di 500 milioni è ripartito in base alle quote d'accesso al finanziamento per l'anno 2021, i 150 milioni sono distribuiti secondo l'incidenza degli acquisti di prestazioni da privato per l'assistenza ospedaliera e per quella specialistica,

riabilitazione. La Corte dei Conti sottolinea inoltre che i fondi accantonati e non utilizzati rappresentano il 67 per cento di quelli stanziati a livello nazionale, con percentuali pari al 96 per cento nel Mezzogiorno, al 45 per cento al Centro e al 54 per cento al Nord, salvo problemi di omogeneità della rilevazione dei costi.

Il DDL di bilancio proroga anche: le disposizioni sulle USCA (fino al 30 giugno 2022, quando l'assistenza territoriale potrà giovare delle stabilizzazioni del personale) con un onere stimato in 105 milioni; quelle volte a potenziare i servizi territoriali e ospedalieri di Neuropsichiatria infantile e dell'adolescenza e a tutelare la salute e il benessere psicologico (al 31 dicembre 2022), attraverso il reclutamento di professionisti sanitari, assistenti sociali e psicologi con forme di lavoro autonomo, anche di collaborazione coordinata e continuativa. Il nuovo riparto dei finanziamenti, pari a quasi 28 milioni, è indicato in apposite tabelle.

Infine, il DDL di bilancio prevede il riconoscimento di una indennità di pronto soccorso alla dirigenza medica (con un importo annuo lordo complessivo massimo di 27 milioni) e al personale del comparto sanità (63 milioni) nell'ambito dei rispettivi contratti collettivi nazionali di lavoro.

3.6.2 I tetti di spesa, i livelli essenziali di assistenza e le tariffe

Il DDL di bilancio incrementa il tetto previsto per la spesa farmaceutica per acquisti diretti dello 0,15 per cento del finanziamento¹²⁷ per il 2022, dello 0,3 per cento per il 2023 e dello 0,45 per cento per il 2024, portandolo rispettivamente all'8, all'8,15 e all'8,3 per cento. Anche il tetto complessivo della spesa farmaceutica coerentemente aumenta, arrivando al 15 per cento nel 2022, al 15,15 nel 2023 e al 15,3 nel 2024. Si ribadisce che i tetti possono essere annualmente rideterminati in sede di predisposizione della legge di bilancio, nell'ambito del massimale complessivo, in base all'andamento del mercato dei medicinali e del fabbisogno assistenziale. L'incremento dei tetti di spesa è tuttavia subordinato all'aggiornamento annuale da parte dell'Agenzia italiana del farmaco (AIFA), entro il 30 novembre dell'anno precedente, dell'elenco dei farmaci rimborsabili dal SSN, in base a criteri di costo-efficacia e considerando l'allineamento dei prezzi dei farmaci terapeuticamente sovrapponibili, previo parere della Commissione tecnico scientifica (CTS).

L'onere dell'aumento dei tetti di spesa è stimato dalla Relazione tecnica in 185 milioni per il 2022, 375 milioni per il 2023 e 575 milioni per il 2024, importi che sembrano corrispondere alla differenza rilevabile applicando i vecchi e i nuovi tetti di spesa. Si deve tuttavia considerare che, qualora la spesa farmaceutica per acquisti diretti continuasse a superare il tetto, come è probabile che avvenga anche in presenza dell'aumento stabilito

¹²⁷ Il finanziamento è considerato al netto delle attività non rendicontate dalle Aziende sanitarie.

per quest'ultimo, le imprese dovrebbero rimborsare come *pay-back* la metà dello sfioramento, e dunque gli oneri effettivamente a carico dei SSR resterebbero dimezzati.

Quanto al tetto di spesa per i dispositivi medici, invece, vengono esclusi dal computo per gli anni 2020 e 2021 gli acquisti legati all'emergenza sanitaria, finanziati con specifiche disposizioni. Peraltro il meccanismo che prevedeva la copertura di una parte dell'eventuale sfioramento del tetto di spesa per i dispositivi medici (posto al 4,4 per cento del finanziamento) da parte delle imprese non è stato ancora applicato.

Vengono poi indicate dal DDL di bilancio in 200 milioni l'anno, a partire dal 2022, le risorse da reperire nell'ambito del finanziamento del SSN da destinare all'aggiornamento annuale dei LEA, previsto dal DPCM del 12 gennaio 2017 di revisione dei LEA ma ancora inattuato. Si osservi tuttavia che resta ancora inapplicata l'entrata in vigore dei LEA introdotti nel 2017 relativamente all'assistenza specialistica ambulatoriale e a quella protesica. Tale applicazione era infatti subordinata alla pubblicazione dei decreti sulle tariffe massime di tali forme di assistenza che non sono stati ancora emanati, in presenza tra l'altro di dubbi sul costo dei nuovi LEA e sulla relativa copertura¹²⁸. Si rinvia al paragrafo 3.7.1 per quanto riguarda i livelli essenziali delle prestazioni (LEP) relativi all'assistenza domiciliare integrata con i servizi sanitari rivolta alle persone non autosufficienti o anziane con ridotta autonomia o a rischio di emarginazione.

È prevista inoltre una revisione delle tariffe massime ospedaliere relative a ricoveri per acuti ordinari e in regime diurno e dei sistemi di classificazione ai fini delle schede di dimissione ospedaliera da attuare entro il 30 giugno 2023. Per le prestazioni a carico del SSN tali tariffe non potranno essere superate¹²⁹. L'onere di tale aggiornamento non è quantificato dalla Relazione tecnica, che si limita a osservare che dovrà essere compatibile con il finanziamento del SSN e che resterà comunque a carico del fabbisogno sanitario nazionale standard.

3.6.3 *Le misure relative all'edilizia sanitaria*

Anche quest'anno il DDL di bilancio incrementa, di 2 miliardi, l'importo complessivo del programma pluriennale di interventi in materia di ristrutturazione edilizia e di ammodernamento tecnologico (L. 67/1988 e successivi rifinanziamenti), che arriva così a 34 miliardi¹³⁰. Viene tuttavia sottolineato che per la sottoscrizione di accordi di

¹²⁸ Stando al seguito dell'Audizione del Ministro Grillo sulle linee programmatiche del Ministero della Salute in Commissioni congiunte 12ª Senato e XII Camera, giovedì 2 agosto 2018, sarebbero mancate risorse per circa 600 milioni. Si ricorda che la legge di stabilità per il 2016 aveva finalizzato 800 milioni del fabbisogno sanitario nazionale standard di quell'anno all'attuazione dei nuovi LEA.

¹²⁹ La precedente normativa prevedeva che le Regioni in equilibrio economico-finanziario potessero indicare tariffe più alte purché le finanziassero a carico dei propri bilanci.

¹³⁰ Le risorse per l'edilizia sanitaria e l'ammodernamento tecnologico, pari a 24 miliardi nel 2018 (L. 191/2009), sono state continuamente accresciute dalle successive leggi di bilancio.

programma e il trasferimento delle risorse permane il limite annualmente definito in base alle effettive disponibilità del bilancio statale.

Poiché si ritiene che fino al 2026 le Regioni saranno impegnate a utilizzare le risorse del PNRR, le integrazioni degli stanziamenti di bilancio operate attraverso il DDL di bilancio, indicate nella Sezione II, sono inserite solo a partire dal 2024, con 20 milioni per lo stesso anno, 30 milioni per il 2025, 200 milioni per gli anni 2026-2034 e 150 milioni per il 2035. Nel progetto di bilancio a legislazione vigente sono inoltre indicati, sempre per sostenere le Regioni nelle opere di edilizia sanitaria, 1,31 miliardi per il 2022, 1,505 per il 2023 e 1,335 per il 2024. Pertanto, complessivamente, lo stanziamento per il 2024 arriva a 1,355 miliardi. Nel prospetto riepilogativo degli effetti finanziari del DDL di bilancio non è possibile individuare l'impatto dell'incremento dei finanziamenti per l'edilizia sanitaria sull'indebitamento netto, poiché non viene fornito il dettaglio dei rifinanziamenti.

Viene inoltre consentito di utilizzare una parte delle risorse a legislazione vigente del programma pluriennale (902 milioni) per assicurare il rifornimento di strumenti necessari per l'attuazione del PanFlu (beni sanitari, quali dispositivi di protezione individuale, per 860 milioni e strumentazioni utili per la ricerca e sviluppo di sistemi informativi per la sorveglianza epidemiologica per 42 milioni). L'indicazione di queste finalizzazioni sarebbe possibile, secondo la Relazione tecnica, in quanto il finanziamento a legislazione vigente è largamente inutilizzato e in parte nemmeno assegnato.

A tale proposito si può osservare che, secondo i dati riportati nel Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica 2021 della Corte dei Conti, nell'ambito del programma pluriennale di investimenti alla fine del 2020 erano stati sottoscritti dalle Regioni 86 accordi, per circa 12,8 miliardi (a fronte dei 23,3 disponibili¹³¹), di cui 11,2 ammessi al finanziamento. Rispetto a una percentuale complessiva di risorse sottoscritte del 55 per cento rispetto alle disponibilità, le Regioni a statuto speciale (RSS) del Nord raggiungevano il 72 per cento e le Regioni a statuto ordinario (RSO) della stessa macro-area il 60 per cento, mentre le RSO del Centro e del Sud si collocavano tra il 53 e il 55 per cento e le RSS del Sud restavano al 40 per cento. Invece le risorse ammesse al finanziamento, rispetto a quelle relative ad accordi sottoscritti, arrivavano quasi all'87 per cento, con molte Regioni al 100 per cento o quasi; restavano indietro la Campania (34 per cento), la Provincia autonoma di Bolzano (59 per cento), la Puglia (67 per cento) e il Lazio (85 per cento).

Il riparto tra le Regioni delle nuove risorse segue questa volta quello del fabbisogno sanitario corrente 2021 (escluse le Province autonome di Trento e Bolzano)¹³² e per l'accesso a esse sono privilegiate le Regioni che hanno esaurito le proprie disponibilità a legislazione vigente a seguito della sottoscrizione di accordi. Per quanto concerne invece

¹³¹ Si tratta delle risorse ripartite tra le Regioni con la Delibera CIPE n. 52/1998 al netto delle risorse assegnate con le Delibere CIPE n. 53/1998, n. 65/2002, n. 97/2008 e n. 98/2008, con la Delibera CIPE n. 51/2019 e con la legge di bilancio per il 2021.

¹³² Si veda la L. 191/2009, che ha modificato la L. 386/1989 per il coordinamento della finanza della Regione Trentino-Alto Adige e delle Province autonome di Trento e Bolzano con la riforma tributaria.

le acquisizioni nell'ambito dell'attuazione del PanFlu, la quota di spesa autorizzata per ogni Regione, comprese le Province di Trento e Bolzano, sarà indicata sulla base di un'apposita ricognizione con decreto/i del Ministero della Salute, di concerto con il Ministero dell'Economia e delle finanze, previa intesa in Conferenza Stato-Regioni, ma l'onere resterà per ogni Regione a carico delle risorse a essa spettanti a legislazione vigente (e per le Province autonome di Trento e Bolzano a carico del finanziamento vigente non ancora ripartito). Potranno tuttavia essere rimodulate le quote assegnate alle Regioni con la legge di bilancio per il 2021, relative sia ai 2 miliardi di incremento del finanziamento del programma pluriennale stabilito dalla stessa legge, sia ai 2 miliardi stanziati da quella dell'anno precedente.

3.7 Le misure per le politiche sociali

Il DDL di bilancio definisce, per specifici ambiti, i LEP dando seguito alle misure previste nel PNRR. Fatta eccezione per i servizi socio-educativi, il testo si limita a delineare le aree di intervento in cui garantire le prestazioni prevedendone un loro potenziamento senza fissare alcun obiettivo. In particolare, il testo stabilisce misure inerenti a servizi sociali, disabilità e marginalità sociale in linea con le azioni previste nella Componente 2 della Missione 5 ("Inclusione e coesione"). Prevede, poi, lo stanziamento di risorse necessarie alle spese di funzionamento dei servizi educativi per l'infanzia coerentemente con il potenziamento atteso dall'attuazione degli investimenti previsti nella Missione 4 ("Istruzione e Ricerca").

Per il triennio 2022-24, il DDL di bilancio dispone uno stanziamento complessivo di 941 milioni, di cui 550 destinati alle misure di inclusione sociale e appostati sul Fondo per le non autosufficienze e i restanti 391 volti al potenziamento dei servizi sociali comunali con incremento del Fondo di solidarietà comunale (FSC). Queste ultime risorse saranno, in particolare, destinate sia al conseguimento dei LEP per i servizi educativi per l'infanzia sia al potenziamento del trasporto scolastico degli studenti con disabilità e dei servizi sociali nei Comuni della Sicilia e della Sardegna (tab. 3.22).

3.7.1 Le politiche per l'inclusione sociale e la non autosufficienza

Il DDL di bilancio definisce i LEP quali interventi, servizi, attività e prestazioni integrate assicurate con carattere di universalità su tutto il territorio nazionale per garantire qualità della vita, pari opportunità, non discriminazione, prevenzione, eliminazione o riduzione delle condizioni di svantaggio e di vulnerabilità (art. 43, cc. 1-3). Al fine di concorrere all'attuazione degli interventi previsti nel PNRR, la loro realizzazione e gestione è affidata agli Ambiti territoriali sociali (ATS)¹³³. Mediante intesa in sede di Conferenza unificata, su

¹³³ L. 328/2000, art. 8, c. 3, lettera a).

iniziativa del Ministro del Lavoro e delle politiche sociali di concerto con il Ministro della Salute e del Ministro dell'Economia e delle finanze, saranno definite le linee guida e gli atti di programmazione per la loro applicazione nonché la ripartizione delle risorse assegnate.

Viene stabilito, inoltre, che entro diciotto mesi, con appositi decreti, saranno definiti gli altri LEP in ambito sociale, diversi da quelli della non autosufficienza di cui si dirà in seguito. In sede di prima applicazione saranno definiti i LEP individuati come prioritari nell'ambito del Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2021-2023¹³⁴ relativi a: a) pronto intervento sociale; b) supervisione del personale dei servizi sociali; c) servizi sociali per le dimissioni protette; d) prevenzione dell'allontanamento familiare; e) servizi per la residenza fittizia; f) progetti per il "dopo di noi" e per la vita indipendente. Per il loro finanziamento concorrono le risorse nazionali già stanziare per le medesime finalità dal Piano nazionale degli interventi congiuntamente con le risorse dei Fondi comunitari e del PNRR (Investimenti 1.1, 1.2 e 1.3 della Missione 5) destinate a tali scopi. Inoltre, è previsto che tali LEP debbano raccordarsi con gli obiettivi di servizio previsti nel DPCM del 1° luglio 2021¹³⁵.

Si ricorda che la Missione 5 ("Inclusione e coesione") stanZIA 1,45 miliardi per le infrastrutture sociali, le famiglie, le comunità e il terzo settore prevedendo, in particolare, il rafforzamento dei servizi sociali territoriali con lo scopo di definire modelli personalizzati per la cura delle famiglie, delle persone di minore età, degli adolescenti, degli anziani e delle persone con disabilità. All'interno della stessa Missione è prevista l'adozione di una legge quadro per un sistema organico degli interventi in favore degli anziani non autosufficienti (Riforma 1.2) e la realizzazione di varie linee di investimento a favore del sostegno delle persone vulnerabili (Investimento 1.1), di percorsi di autonomia per le persone con disabilità (Investimento 1.2) e l'*Housing* temporaneo (Investimento 1.3).

Sono previsti nuovi stanziamenti destinati ai servizi socioassistenziali diretti a garantire la continuità e la qualità della vita domiciliare e sociale per le persone anziane non autosufficienti. A tale scopo il Fondo per le non autosufficienze è integrato di 100 milioni per il 2022, 200 per il 2023, 250 per il 2024 e 300 a decorrere dal 2025. In particolare, il DDL di bilancio individua tre aree di intervento: 1) assistenza domiciliare sociale e assistenza sociale integrata con i servizi sanitari; 2) servizi sociali di sollievo per le persone anziane non autosufficienti e le loro famiglie; 3) servizi sociali di supporto per le persone anziane non autosufficienti e le loro famiglie.

La Relazione tecnica indica che nel 2018 l'assistenza domiciliare socioassistenziale anche integrata con i servizi domiciliari ha garantito il servizio per circa 186.000 anziani (1,3 per cento della popolazione di riferimento). Sulla base dei costi sostenuti e degli incrementi previsti, la medesima Relazione stima che nel 2025 si raggiunga una copertura del 2,6 per

¹³⁴ Approvato dalla Rete della protezione e dell'inclusione sociale (D.Lgs. 147/2017, art. 21) nella seduta del 28 luglio 2021.

¹³⁵ Obiettivi di servizio e modalità di monitoraggio per definire il livello dei servizi offerti e l'utilizzo delle risorse da destinare al finanziamento e allo sviluppo dei servizi sociali.

cento. Tale livello sembra non tenere conto dell'evoluzione demografica che determinerebbe una copertura inferiore di 0,3 punti percentuali.

La norma dispone poi che il SSN e gli ATS garantiscano agli anziani non autosufficienti l'accesso ai servizi sociali e sociosanitari mediante punti unici situati presso le Case della comunità. Il personale destinato a tali attività dovrà garantire la valutazione delle capacità dell'individuo con il fine di determinare l'assistenza necessaria per consentire alla persona di rimanere nel proprio contesto riducendo, così, il rischio di isolamento e il ricorso a ospedalizzazioni. Sulla base delle valutazioni effettuate, verrà definito un progetto individuale, congiuntamente con la persona non autosufficiente e i suoi familiari, in cui si individuano anche i compiti degli operatori nonché l'apporto della famiglia. L'offerta dei servizi e degli interventi può essere integrata da contributi utilizzabili esclusivamente come corrispettivo per il lavoro di cura svolto da operatori titolari di rapporto di lavoro.

Con atti successivi del Presidente del Consiglio dei Ministri saranno determinate le modalità attuative, il monitoraggio e la verifica del raggiungimento degli obiettivi previsti per le persone anziane non autosufficienti.

3.7.2 Le politiche per i servizi socio educativi

Il DDL di bilancio incrementa di 75 milioni, nel triennio 2022-24, il Fondo di solidarietà comunale per la copertura delle spese di funzionamento dei servizi per l'infanzia. A decorrere dal 2027 è previsto poi un incremento di 800 milioni (tab. 3.22), in linea con i tempi di realizzazione delle nuove strutture previste nel PNRR.

Si ricorda che la Missione 4 "Istruzione e ricerca" e, in particolare, l'investimento 1.1 prevede la costruzione, riqualificazione e messa in sicurezza degli asili nido e scuole per l'infanzia con l'obiettivo di garantire un incremento dell'offerta formativa e degli spazi disponibili per i bambini nella fascia 0-6 anni. La misura ha come *target* la creazione di circa 265.000 nuovi posti entro fine 2025 e il superamento dell'obiettivo europeo del 33 per cento di copertura della popolazione nella fascia 3-36 mesi.

Le somme stanziare sono destinate esclusivamente all'incremento dei posti per i nidi e micronidi sino al raggiungimento di un livello minimo che ciascun Comune o bacino territoriale è tenuto a garantire. Tale livello è definito come numero dei posti (incluso il servizio privato) – equivalenti in termini di costo standard al servizio a tempo pieno dei nidi – pari al 33 per cento della popolazione compresa tra 3 e 36 mesi.

Il livello minimo di copertura era stato introdotto nella NADEF in cui si evidenziava la necessità di: *"assicurare che almeno il 33% della popolazione di bambini residenti nella fascia di età da 3 a 36 mesi possa usufruire in prospettiva del servizio su base locale"*.

Inoltre, si ricorda che il D.Lgs. 65/2017 all'articolo 2 comma 3 ha individuato quali servizi per l'infanzia: a) nidi e micronidi; b) sezioni primavera; c) servizi integrativi distinti in: spazi gioco, centri per bambini e famiglie; servizi educativi in contesto domiciliare. Sempre lo stesso decreto

legislativo all'articolo 4 prevede come obiettivo il raggiungimento della quota del 33 per cento di copertura su base nazionale, in luogo di quella territoriale attualmente stabilita.

La fissazione del LEP su base locale e circoscritta ai soli nidi e micronidi presenta varie criticità. Appare singolare che il LEP sia definito all'interno di un provvedimento che riguarda il meccanismo di perequazione comunale (FSC) che interessa solo i territori delle Regioni a statuto ordinario unitamente a quelli di Sicilia e Sardegna; sono pertanto esclusi dal raggiungimento di questo obiettivo i Comuni delle altre Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano.

La seconda criticità è rappresentata dall'inclusione nel computo per il raggiungimento dell'obiettivo dei posti offerti da soggetti privati, su cui sussistono soltanto limitati poteri pubblici di intervento e controllo. Ad esempio, nel caso limite in cui in un territorio il *target* sia stato raggiunto soltanto grazie all'offerta privata, l'interruzione di questo servizio farebbe automaticamente venire meno il rispetto del LEP, senza possibilità di intervento immediato da parte del Comune.

In Italia, nel 2019, i posti nei servizi educativi erano pari al 26,9 per cento della popolazione con età inferiore ai 3 anni: il 21,2 per cento era garantito dai nidi e micronidi, il restante 5,7 per cento congiuntamente dalle sezioni primavera (3,4 per cento) e dai servizi integrativi per la prima infanzia (2,3 per cento)¹³⁶. Con riferimento ai soli nidi e micronidi l'11,8 per cento della copertura è di titolarità pubblica mentre il restante 9,5 per cento è fornita dai privati. Il tasso di copertura e la titolarità dell'offerta presentano una forte variabilità territoriale: il tasso di copertura minimo si registra in Campania (5,8 per cento, di cui il 3,4 per cento pubblico) mentre il massimo, 33,4 per cento, in Valle d'Aosta e nella Provincia autonoma di Trento. Il Friuli-Venezia Giulia, regione non soggetta a limite fissato dalla norma in esame, offre una copertura del 26,2 per cento, di cui il 14,9 garantito dal settore privato (fig. 3.15).

La terza criticità è determinata dal riferimento del LEP esclusivamente ai servizi di nido e micronido, escludendo di fatto l'apporto degli altri servizi per l'infanzia che comunque concorrono al raggiungimento dell'obiettivo europeo e sono destinatari delle risorse previste nel PNRR.

Il raggiungimento del livello minimo specifico per Comune o bacino territoriale comporta, inoltre, difficoltà di attuazione che potrebbero determinare inefficienze allocative. L'elevata eterogeneità in termini demografici dei Comuni, soprattutto quelli di piccole dimensioni, pone il problema dell'esistenza di un'adeguata popolazione di riferimento a cui destinare il servizio. Anche se il DDL di bilancio prevede che il LEP può essere raggiunto all'interno di un bacino territoriale – senza fornirne, tuttavia, alcuna definizione¹³⁷ – per alcune realtà territoriali e, in particolare, quelle situate in zone geograficamente disagiate, vi è il rischio di dover operare un *trade-off* tra il rispetto del LEP e quello della dimensione minima del servizio.

Si prenda a titolo di esempio la situazione relativa al 2019. In quell'anno il 58 per cento dei Comuni non ha offerto alcun servizio di nido o micronido; circa il 40 per cento di questi territori è

¹³⁶ Si veda Istat (2021), "Nidi e servizi integrativi per la prima infanzia - Anno educativo 2019-2020", novembre.

¹³⁷ Ad esempio, nel caso delle non autosufficienze sono stati individuati gli ATS (si veda il paragrafo 3.7.1).

concentrato nel Mezzogiorno e poco meno del 20 per cento in Piemonte; in Molise si sono registrate le maggiori difficoltà (90,4 per cento) (fig. 3.16). Molti dei Comuni senza alcuna offerta sono caratterizzati dalla presenza di pochi bambini al di sotto dei 3 anni. Considerato che un micronido deve garantire un minimo di 6 posti, questa struttura risulterebbe adeguata al raggiungimento del LEP nelle realtà in cui sono presenti almeno 18 bambini. Di contro nei Comuni in cui il numero dei potenziali destinatari del servizio è minore, si determinerebbe la necessità di associarsi con altri enti limitrofi. Dalle stime effettuate, questi territori corrispondono a circa il 40 per cento dei Comuni che attualmente non offrono alcun servizio. Le Regioni in cui si verifica con maggiore intensità questo fenomeno sono la Valle d'Aosta (67,3 per cento) che comunque ha già raggiunto su base regionale il LEP previsto, la Liguria (63,8 per cento) e il Piemonte (60,9 per cento). Di contro, in Calabria, dove a fronte dell'80 per cento dei Comuni senza alcuna copertura solo il 22 per cento si trova in una situazione con vincoli di dimensione minima, emerge la necessità di creare le strutture necessarie per raggiungere almeno il *target* fissato.

Il DDL di bilancio prevede, inoltre, che il raggiungimento del livello minimo avvenga progressivamente, mediante la fissazione di obiettivi di servizio annuali, con livelli differenziati per fascia demografica di appartenenza. Dal 2022 saranno fissati i vari obiettivi di servizio favorendo le realtà territoriali più svantaggiate rispetto a una soglia massima fissata nel 28,88 per cento. Gli obiettivi saranno incrementati annualmente fino al raggiungimento, nel 2027, del 33 per cento su base locale. I contributi saranno ripartiti annualmente, su proposta della Commissione tecnica per i fabbisogni standard, con decreto del Ministro dell'Interno, di concerto con gli altri Ministeri competenti e previa intesa in Conferenza Stato-città e autonomie locali.

Infine, viene prevista l'esclusione dei costi di gestione degli asili nido – in precedenza computati al 50 per cento – dal costo dei servizi individuali che i Comuni strutturalmente deficitari sono tenuti a coprire.

3.8 *Le misure sugli investimenti pubblici*

Il disegno di legge di bilancio per il 2022 prevede vari interventi a sostegno degli investimenti pubblici, andando a rifinanziare strumenti esistenti o istituendone di nuovi. Si tratta di norme che spesso interessano un orizzonte temporale ben più ampio del triennio, perlopiù mirate a promuovere programmi pluriennali di crescita infrastrutturale.

Dal punto di vista finanziario, la misura più rilevante è l'incremento della dotazione del Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC), relativamente alla programmazione 2021-27, che riceve ulteriori 23,5 miliardi, uniformemente distribuiti tra il 2022 e il 2029. Si ricorda che, in termini di stanziamenti, la programmazione settennale (in questo caso 2021-27) può riguardare anche alcuni esercizi successivi (in questo caso fino al 2029).

Il FSC è il principale strumento per l'attuazione delle politiche per lo sviluppo economico, sociale e territoriale, con l'obiettivo in particolare della rimozione degli squilibri esistenti. A questo scopo, un vincolo normativo prevede che almeno l'80 per cento del FSC sia destinato alle aree del Mezzogiorno. Insieme all'utilizzo dei Fondi strutturali europei, esso costituisce il principale strumento delle politiche di coesione. Il Fondo è rivolto al finanziamento di progetti strategici di varia natura: sia di carattere infrastrutturale che immateriale; di rilievo nazionale, interregionale o

regionale; aventi natura di grandi progetti o di investimenti articolati in singoli interventi tra loro funzionalmente connessi. Per garantire coerenza e unitarietà nell'utilizzo delle risorse, i cicli di programmazione del FSC sono agganciati all'orizzonte settennale che caratterizza il quadro finanziario pluriennale della UE. Con riguardo, nello specifico, al ciclo di programmazione 2021-27, l'utilizzo delle risorse FSC deve tenere conto anche delle politiche di investimento e di riforma previste nel PNRR. Per questo motivo – e per accelerare la realizzazione degli interventi – la programmazione di 15,5 miliardi (dei 50 complessivi inizialmente assegnati dalla Legge di bilancio 2021 al FSC 2021-27) è stata introdotta nel PNRR. A garanzia del criterio dell'addizionalità previsto per gli impieghi del FSC, tale importo è stato successivamente reintegrato nella disponibilità del Fondo dal DL 59/2021. Con l'eccezione della programmazione confluita all'interno del PNRR, come di consueto le risorse del Fondo dovranno essere ripartite mediante apposite delibere del Comitato interministeriale per la programmazione economica sviluppo sostenibile (CIPESS, precedentemente CIPE), nell'ambito del suo ruolo di coordinamento e programmazione della politica economica nazionale, anche in accordo con le iniziative della UE.

Il DDL di bilancio autorizza inoltre 15,4 miliardi complessivi per finanziare i contratti di programma di RFI e ANAS. In particolare, il contratto RFI si articola in due parti distinte: i) la parte investimenti 2022-26 (5,75 miliardi stanziati complessivamente dal 2024 al 2036), finalizzata a regolare la programmazione degli interventi infrastrutturali relativi al potenziamento, al miglioramento della sicurezza, all'adeguamento ai requisiti normativi e, più in generale, all'efficientamento delle infrastrutture esistenti (cosiddetti interventi "leggeri"), nonché alla realizzazione di nuove opere ferroviarie di ammodernamento e sviluppo della rete (interventi "pesanti"); ii) la parte servizi 2022-27 (5,1 miliardi totali nel periodo di riferimento), che disciplina il finanziamento delle attività di gestione e manutenzione straordinaria della rete, necessarie a garantirne l'utilizzabilità in condizioni di sicurezza, nonché il finanziamento di altri oneri di gestione relativi all'esercizio ferroviario. Per quanto riguarda ANAS, il contratto di programma relativo al quinquennio 2021-2025 è unico e riguarda la realizzazione di diversi interventi infrastrutturali, con stanziamenti complessivi per 4,55 miliardi tra il 2023 e il 2036.

Durante la loro vigenza, i contratti di programma sono oggetto di aggiornamenti, anche annuali, che possono riguardare tanto i contenuti quanto l'articolazione temporale degli interventi. Con riferimento agli stanziamenti di bilancio relativi agli investimenti concordati nei contratti, il loro orizzonte è ben più ampio del periodo di riferimento del contratto stesso per via dei tempi di realizzazione, che specialmente nel caso di infrastrutture stradali e ferroviarie complesse possono risultare più lunghi della durata dei contratti di programma.

Una norma specifica stanza 5 miliardi tra il 2022 e il 2035 (200 milioni sul triennio 2022-24) per il potenziamento della dorsale ferroviaria adriatica, al fine di accelerare gli interventi previsti per lo sviluppo delle caratteristiche alta velocità/alta capacità della linea. Un'ulteriore autorizzazione di spesa da 3,7 miliardi complessivi (con stanziamenti distribuiti dal 2022 al 2036, di cui 300 milioni nel prossimo triennio) è dedicata alla realizzazione di infrastrutture per il trasporto rapido di massa nelle città di Genova, Napoli, Roma, Milano e Torino; un decreto del Ministero delle Infrastrutture e della mobilità sostenibili (MIMS, di concerto con il MEF), da emanare entro il 28 febbraio 2022, dovrà stabilire i criteri di riparto, di utilizzo e di monitoraggio di tali risorse, dando priorità alla predisposizione o al completamento dell'attività di progettazione.

Entro la stessa data, un altro decreto del MIMS– sempre di concerto con il MEF e da adottarsi sulla base di un'intesa maturata in Conferenza unificata – dovrà provvedere a fissare i criteri di riparto (e le procedure di revoca in caso di mancato utilizzo) del fondo da 3,35 miliardi complessivi (450 milioni di stanziamenti nel prossimo triennio, la parte restante entro il 2036) da destinare ad interventi di manutenzione straordinaria e di adeguamento strutturale della rete stradale di competenza degli Enti territoriali. Tali criteri dovranno tenere conto non solo della consistenza, ma anche della complessità della rete gestita dai vari enti, definita attraverso indicatori di vulnerabilità della stessa rispetto a specifici fenomeni naturali e antropici.

Ancora relativamente alla spesa per infrastrutture, sono da segnalare gli 1,4 miliardi a disposizione di Città metropolitane e Province dal 2023 al 2029 per la messa in sicurezza di ponti e viadotti esistenti, o per costruirne di nuovi in sostituzione di quelli con problemi strutturali. Più nell'immediato, ulteriori 300 milioni (200 nel 2022, 100 nel 2023) saranno assegnati con decreto del Ministero dell'Interno, entro il 15 gennaio prossimo, alle amministrazioni comunali per la manutenzione straordinaria delle strade, dei marciapiedi e dell'arredo urbano. Il trasferimento sarà parametrato alla dimensione demografica dell'ente (dai 10.000 euro per comuni fino a 5.000 abitanti ai 350.000 euro per quelli con oltre 250.000 abitanti), che è tenuto ad avviare l'esecuzione dei lavori entro il 30 luglio 2022 (per le risorse relative al prossimo anno) e a restituire – in tutto o in parte – le somme ricevute in caso di mancato rispetto di tale termine o di parziale utilizzo delle somme stesse. Inoltre, viene assegnato un contributo di 200 milioni (distribuiti tra il 2022 e il 2027) all'Emilia-Romagna per la realizzazione dell'autostrada regionale Cispadana. Infine, anche al fine di favorire la realizzazione nei tempi prestabiliti degli interventi previsti dal PNRR, per il biennio 2022-23 vengono incrementati di 300 milioni (da sommare ai 370 milioni già stanziati a legislazione vigente) i contributi a favore degli Enti locali per la progettazione definitiva ed esecutiva relativa ad opere di messa in sicurezza del territorio e delle strade e di consolidamento strutturale e di efficientamento energetico del loro patrimonio edilizio; per quanto riguarda il riparto di tali risorse, gli interventi contenuti nel PNRR verranno considerati prioritari.

Una parte della spesa per investimenti finanziata dal DDL di bilancio è indirizzata al contrasto dei cambiamenti climatici, in linea con i contenuti della Comunicazione dalla Commissione Europea del 14 luglio 2021 "Pronti per il 55 %" (*"Fit for 55"*) – un pacchetto di proposte mirate alla riduzione delle emissioni nette di almeno il 55 per cento entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990 – e con gli interventi del PNRR raccolti nelle missioni "Rivoluzione verde e transizione ecologica" e "Infrastrutture per una mobilità sostenibile". Rappresenta un'iniziativa importante, in questo senso, l'istituzione di due fondi. Il primo, nello stato di previsione del MIMS, è il Fondo per la strategia di mobilità sostenibile, che raccoglie complessivamente 2 miliardi dal 2023 al 2034 (le risorse si limitano tuttavia a 50 milioni annui nel 2023-24) "destinati tra l'altro al rinnovo del parco autobus del trasporto pubblico locale, all'acquisto di treni ad idrogeno sulle linee ferroviarie non elettrificate, alla realizzazione di ciclovie urbane e turistiche, allo sviluppo del trasporto merci intermodale su ferro, all'adozione di carburanti alternativi per

l'alimentazione di navi e aerei e al rinnovo dei mezzi adibiti all'autotrasporto". Anche in questo caso, i criteri generali di riparto del fondo tra le varie finalità andranno definiti da un decreto interministeriale MIMS-MEF (per l'adozione del quale la norma non fissa una scadenza), mentre uno o più decreti successivi individueranno gli interventi ammissibili al finanziamento e i dettagli operativi relativi all'attivazione e al monitoraggio delle risorse.

Il secondo fondo – con dotazione di 2,3 miliardi e stanziamenti che crescono gradualmente dai 50 milioni previsti per il 2023 ai 200 milioni annui dal 2026 al 2035 – è costituito invece presso il Ministero della Transizione ecologica e dovrà contribuire ad assicurare l'efficace attuazione del Programma nazionale di controllo dell'inquinamento atmosferico (di cui al D.Lgs. 81/2018, che ha recepito la Direttiva UE 2016/2284) e il rispetto degli impegni di riduzione delle emissioni inquinanti assunti dall'Italia, sulla base delle modalità di utilizzo che saranno stabilite tramite appositi decreti ministeriali. È opportuno ricordare che una delle riforme previste dal PNRR si concentra proprio sull'adozione di normative e regolamenti per il controllo dell'inquinamento atmosferico, mirando ad allineare la legislazione nazionale e regionale e a introdurre le relative misure di accompagnamento per la riduzione delle emissioni di inquinanti atmosferici e gas clima-alteranti. In particolare, obiettivo della riforma è l'entrata in vigore di un programma nazionale di controllo dell'inquinamento atmosferico coerente con la normativa nazionale (e sovranazionale) citata, la cui istituzione dovrebbe avvenire con un DPCM da emanare entro la fine del 2021.

Ulteriori risorse destinate alla spesa per investimenti degli Enti territoriali negli anni a venire sono quelle stanziare sul Fondo per lo sviluppo delle Montagne italiane, istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri e finalizzato alla realizzazione di interventi per la salvaguardia e la valorizzazione della montagna e di misure di sostegno in favore dei Comuni totalmente e parzialmente montani, per un importo massimo di 100 milioni nel 2022 e di 200 milioni a decorrere dall'anno successivo (complessivamente, 2,9 miliardi entro il 2036). La ripartizione del Fondo avverrà con decreto del Ministro per gli affari regionali e le autonomie (previa intesa in sede di Conferenza unificata, per le misure gestite da Regioni o Enti locali), che individuerà una quota di competenza statale e assegnerà la parte restante a Regioni e Province autonome per quanto di competenza regionale o locale. In questo nuovo fondo confluiscono le risorse attualmente stanziare (per finalità in parte analoghe) sul Fondo nazionale per la montagna (20 milioni nel 2022 e 5 milioni annui dal 2025 al 2034) e sul Fondo integrativo per i comuni montani (quasi 10 milioni annui dal 2022 al 2030 e 5 milioni annui a regime dal 2031).

Viene inoltre istituito presso il MEF un fondo per le spese in conto capitale legate alle celebrazioni del Giubileo 2025, con stanziamenti dal 2022 al 2026, per una dotazione complessiva di 1,3 miliardi. Tali importi finanzieranno "la pianificazione e la realizzazione delle opere e degli interventi funzionali" all'evento, ma la norma non fornisce alcun dettaglio circa gli enti che saranno effettivamente coinvolti e su quali saranno i criteri e le procedure di assegnazione. Contestualmente, si prevede anche la costituzione di un fondo per la copertura delle spese di parte corrente (coordinamento operativo e spese relative

a servizi da rendere ai partecipanti) per 110 milioni complessivi, distribuiti sullo stesso orizzonte temporale.

Resta da segnalare, infine, che la sezione II del DDL di bilancio apporta un rifinanziamento netto di circa 2,3 miliardi delle spese di investimento riferibili al comparto difesa e sicurezza per il triennio 2022-24. Per gli investimenti relativi alla sanità si rimanda invece al paragrafo 3.6.3.

3.9 *Le misure sul pubblico impiego*

Il DDL di bilancio contiene diverse misure relative al pubblico impiego. Quelle principali riguardano gli ordinamenti professionali e il trattamento accessorio; le altre stabiliscono nuove assunzioni di personale a tempo indeterminato e di magistrati ordinari, la formazione dei dipendenti della pubblica amministrazione, i trattamenti accessori per i dirigenti delle Forze di Polizia e delle Forze Armate, l'incremento degli straordinari per il personale impiegato nell'operazione "strade sicure".

Complessivamente nel triennio 2022-24 sono stanziati circa 3,1 miliardi lordi (890 milioni nel 2022, 1.136 nel 2023 e 1.051 nel 2024) che generano effetti indotti sulle entrate per 1,4 miliardi. La spesa netta ammonterebbe, pertanto, a circa 1,7 miliardi (483 milioni nel 2022, 626 nel 2023 e 565 milioni nel 2024).

Ordinamenti professionali e trattamento economico accessorio. – In attuazione del DL 80/2021, per il triennio 2022-24 sono stanziati 720 milioni – ripartiti in egual misura tra gli anni – per il finanziamento dei nuovi ordinamenti professionali e del trattamento economico accessorio.

A decorrere dal 2022, al fine di definire nell'ambito della contrattazione collettiva per il triennio 2019-2021 i nuovi ordinamenti professionali per il personale non dirigente, le risorse delle Amministrazioni statali sono integrate – nel limite di una spesa complessiva corrispondente allo 0,33 per cento del monte salari 2018 – di 200 milioni l'anno. Per le altre Amministrazioni, applicando la medesima percentuale, sono stanziati 160 milioni l'anno.

Si ricorda che il DL 80/2021 ha introdotto misure volte al potenziamento del lavoro e della capacità amministrativa delle Amministrazioni pubbliche, finalizzate all'attuazione del PNRR. Tra gli interventi adottati, l'articolo 3 prevede misure per la valorizzazione dei dipendenti pubblici. In particolare, per l'area non dirigenziale, con esclusione del personale della scuola, è disposta l'introduzione di un'ulteriore area funzionale destinata all'inquadramento del personale di elevata qualificazione. Il restante personale sarà invece inquadrato in almeno tre aree funzionali (l'ordinamento attuale ne prevede tre). Sono previsti, poi, nuovi criteri per le progressioni di carriera sia all'interno della stessa area sia tra aree diverse. L'individuazione delle nuove aree è demandata alla contrattazione collettiva.

Per quanto riguarda il trattamento accessorio, dal 2022 le Amministrazioni pubbliche¹³⁸ possono incrementare le risorse destinate a tal fine di una percentuale del monte salari 2018 nel limite di spesa massimo di 360 milioni annui lordi (di cui 200 milioni relativi alle Amministrazioni statali e 160 alle altre Amministrazioni). In base alla Relazione tecnica si tratterebbe di una percentuale dello 0,22 per cento del monte salari 2018. Per le Amministrazioni statali è istituito un apposito fondo presso il Ministero dell'Economia e delle finanze; le restanti Amministrazioni dovranno provvedere a valere sui propri bilanci.

Sempre il DL 80/2021 ha disposto (art. 3, c. 2) il superamento dei limiti relativi al trattamento economico accessorio (anche per i livelli dirigenziali), precedentemente fissati dal D.Lgs. 75/2017 che prevedeva, fatte salve norme specifiche, che l'ammontare annuo non potesse superare l'importo determinato per l'anno 2016.

Le modalità e i criteri dell'incremento saranno stabiliti in sede di contrattazione collettiva nazionale per il triennio 2019-2021.

Altri interventi. – Il testo in esame prevede ulteriori misure a cui destina complessivamente 170 milioni lordi nel 2022, 416 nel 2023 e 331 nel 2024. In particolare, presso il Ministero dell'Economia e delle finanze sono istituiti due fondi. Il primo – con una dotazione di 100 milioni per il 2022, 200 per il 2023 e 250 dal 2024 – è destinato al finanziamento di nuove assunzioni a tempo indeterminato. Il secondo fondo – con una dotazione di 50 milioni a decorrere dal 2022 – è finalizzato a realizzare la formazione digitale, ecologica e amministrativa dei dipendenti della pubblica amministrazione. Per l'adeguamento dell'organico della magistratura ordinaria è prevista, nel 2023, l'assunzione di 82 unità e contestualmente è autorizzata una spesa lorda di 5,8 milioni nel 2023, 6,9 nel 2024 e via via crescente fino al 2032. Inoltre, in aggiunta a quanto previsto a legislazione vigente, è autorizzata l'assunzione di magistrati ordinari vincitori del concorso per 310 posti bandito nel 2021 per una spesa di 1,8 milioni per il 2022, 12,6 per il 2023, 13,8 per il 2024 e leggermente crescente fino al 2031. A decorrere dal 2022 sono stanziati, oltre a quanto già precedentemente previsto, ulteriori 10 milioni per i trattamenti accessori dei dirigenti delle Forze di Polizia e delle Forze Armate. Per il contingente di personale impegnato nell'operazione "strade sicure" è aumentato il compenso per il lavoro straordinario da 40 a 47 ore mensili, determinando una maggiore spesa di 8,2 milioni nel 2022 e 137,1 nel 2023.

Infine, non essendosi ancora perfezionato il rinnovo dei contratti del pubblico impiego relativo al triennio 2019-2021, il DDL di bilancio autorizza l'erogazione dell'indennità di vacanza contrattuale anche per il triennio 2022-24 che, come previsto dal Testo unico sul pubblico impiego (art. 47-bis, comma 2 del D.Lgs. 165/2001), costituisce un'anticipazione dei benefici derivanti dal rinnovo. Tale indennità corrisponde, per il momento, a un incremento degli stipendi tabellari dello 0,3 per cento per il secondo trimestre del 2022 e dello 0,5 per cento a decorrere dal mese di luglio dello stesso anno e trova copertura nelle risorse automaticamente incluse a tal fine nella legislazione vigente (310 milioni per il

¹³⁸ Così come definite nell'articolo 1, comma 2 del D.Lgs. 165/2001.

2022 e 500 milioni a partire dall'anno successivo). Gli importi citati coprono le indennità di vacanza contrattuale relative esclusivamente al personale statale (contrattualizzato o in regime di diritto pubblico), mentre agli oneri relativi ai contratti di lavoro dipendente delle altre Amministrazioni dovranno provvedere i rispettivi bilanci.

3.10 Gli interventi in materia di riscossione e sulla governance dell'Agenzia delle entrate - Riscossione

Il decreto fiscale e il DDL di bilancio intervengono con norme che, da una parte, disciplinano la ripresa dell'attività di riscossione dopo il periodo di sospensione disposto a fronte del perdurare della crisi e, dall'altra, introducono importanti modifiche alla *governance* dell'agente della riscossione e al sistema di remunerazione del servizio.

3.10.1 Le misure relative alla riscossione

I primi tre articoli del DL 146/2021 contengono disposizioni che prorogano alcune scadenze fiscali relative alle rate dei piani di dilazione dei pagamenti e alle nuove cartelle di pagamento emesse dopo la sospensione dell'attività di riscossione prevista dai decreti anticrisi. In particolare, l'articolo 1 contiene una rimodulazione dei termini di versamento delle rate del 2020 connesse alle definizioni agevolate ("Rottamazione ter", "Rottamazione risorse proprie UE" e "Saldo e stralcio"), consentendo ai contribuenti di non pregiudicare i benefici connessi a tali definizioni qualora effettuino il pagamento delle rate scadute nel 2020 e quelle dovute tra febbraio e luglio 2021 entro il 30 novembre 2021¹³⁹.

La sospensione dei termini di versamento delle rate connesse alle definizioni agevolate, introdotta dall'articolo 68 del DL 18/2020 a partire dall'8 marzo 2020, è stata più volte prorogata dai successivi decreti anticrisi (DDL 34, 104, 125, 137 e 183 del 2020 e DDL 41 e 73 del 2021)¹⁴⁰. Il DL 73/2021, da ultimo, ha previsto scadenze a partire dal 31 luglio fino al 30 novembre 2021 per il versamento delle rate dovute nel 2020 e di alcune rate del 2021, il cui rispetto è obbligatorio per non decadere dai benefici previsti dalle definizioni agevolate¹⁴¹.

¹³⁹ Per effetto, inoltre, delle disposizioni del DL 119/2018, l'inefficacia delle definizioni per mancato pagamento anche di una sola rata non si applica se il versamento viene effettuato entro 5 giorni di ritardo, quindi entro il 6 dicembre 2021.

¹⁴⁰ Per maggiori dettagli e considerazioni generali sui provvedimenti fiscali che sono intervenuti sui termini di sospensione dei versamenti delle cartelle di pagamento, dei piani di rateazione ordinaria e di definizione agevolata, si veda la Memoria del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio sul DDL AS 2144 di conversione del DL 22 marzo 2021, n. 41 recante misure urgenti in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse all'emergenza da COVID-19 e la Memoria del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio sul DDL C. 3132 di conversione del DL 25 maggio 2021, n. 73 recante misure urgenti connesse all'emergenza da COVID-19, per le imprese, il lavoro, i giovani, la salute e i servizi territoriali.

¹⁴¹ Le scadenze previste dal DL 73/2021, convertito con modificazioni dalla L. 106/2021, sono: 31 luglio 2021 per le rate in scadenza il 28 febbraio e il 31 marzo 2020; 31 agosto 2021 per la rata in scadenza il 31 maggio

La misura interviene a beneficio dei contribuenti permettendo di usufruire comunque delle agevolazioni connesse alle forme di definizione agevolata delle cartelle pur non avendo ottemperato, nel corso del 2021, al versamento delle rate dovute per il 2020, in base alla nuova rimodulazione prevista dal DL 73/2021. Si osserva, tuttavia, che a tale beneficio si accompagna un accorpamento delle scadenze che potrebbe essere difficilmente rispettato da parte di contribuenti in crisi di liquidità, con effetti sui tassi di riscossione attesi nel 2021.

L'articolo 2 del decreto estende da 60 a 150 giorni il termine di pagamento delle cartelle notificate tra il 1° settembre e il 31 dicembre 2021, senza quindi applicazione degli interessi di mora e avvio delle procedure esecutive¹⁴². Si ricorda, che in base a quanto stabilito dal DL 73/2021, il 31 agosto si è concluso il periodo di sospensione dell'invio di nuove cartelle da parte dell'agente della riscossione. Al fine, quindi, di consentire ai contribuenti di affrontare meglio la ripresa dell'attività di riscossione, la norma prevede un allungamento dei termini per il pagamento, limitatamente agli atti notificati fino alla fine del 2021. La Relazione tecnica quantifica l'impatto della norma in 160 milioni di minori entrate per il 2021 interamente recuperabili nel 2022 (tab. 3.23). L'onere è legato a una mancata crescita dell'importo medio atteso per la riscossione negli ultimi mesi del 2021 per effetto dell'estensione dei termini.

Infine, l'articolo 3 del decreto interviene sui piani di rateizzazione in essere alla data di avvio del periodo di sospensione dell'attività di riscossione a seguito dell'emergenza pandemica¹⁴³ riconoscendo: un ampliamento da 10 a 18 del numero di rate, anche non consecutive, non pagate che non determinano la decadenza dai piani di dilazione concessi; la possibilità di riammissione ai piani di rateizzazione per quei contribuenti che al 22 ottobre 2021¹⁴⁴ sono incorsi nella decadenza dei medesimi piani esistenti alla data di avvio del periodo di sospensione dell'attività di riscossione; l'estensione al 31 ottobre 2021, in luogo del 30 settembre, del termine di versamento delle somme dovute e sospese per effetto dei provvedimenti di sospensione approvati durante il periodo emergenziale.

La norma in esame rende coerente il numero di rate che, se non pagate, non determinano il decadimento dei piani di rateizzazione con il periodo di sospensione dell'attività di riscossione, consentendo inoltre la riammissione nei termini per i contribuenti decaduti dalle rateizzazioni ai quali, inoltre, si applicano i nuovi termini di decadenza del decreto in esame (18 rate anche non consecutive). I contribuenti inizialmente in regola con i pagamenti delle rate dei piani di rateizzazione che hanno poi sospeso i versamenti nel

2020; 30 settembre 2021 per la rata in scadenza il 31 luglio 2020; 31 ottobre 2021 per la rata in scadenza il 3 novembre 2020; 30 novembre 2021 per le rate in scadenza il 28 febbraio, il 31 marzo, il 31 maggio e il 31 luglio 2021.

¹⁴² Ai fini della proposizione del ricorso, il termine rimane quello degli ordinari 60 giorni dalla notifica della cartella.

¹⁴³ Si tratta del 21 febbraio 2020 per i soli contribuenti residenti nei comuni della cosiddetta zona rossa e l'8 marzo 2020 per la generalità dei contribuenti.

¹⁴⁴ Data di entrata in vigore del decreto fiscale.

corso di tutto il periodo di sospensione non decadranno dai benefici della dilazione corrispondendo, entro il 31 ottobre 2021, anche solo 3 rate, riferibili ad almeno una in arretrato e a quelle ordinariamente scadenti nei mesi di settembre e ottobre 2021.

Le previsioni contenute nel decreto fiscale in materia di riscossione recepiscono alcune delle proposte formulate dalla 6^a Commissione permanente (Finanze e Tesoro) del Senato nella Risoluzione¹⁴⁵ inerente la “Relazione sui criteri per la revisione del meccanismo di controllo e di scarico dei crediti non riscossi¹⁴⁶”.

Qualche considerazione generale emerge con riferimento, in particolare, alla tempistica della ripresa dell’attività di riscossione e, in generale, alla gestione dei piani di riscossione. Relativamente al primo aspetto, si osserva come il decreto in esame, pur nel tentativo di favorire i contribuenti nel pagamento delle rate sia ordinarie sia da definizione agevolata, comporti, nel periodo ottobre-novembre 2021 una concentrazione di scadenze fiscali che, al contrario, potrebbe costituire un ostacolo per un soggetto in crisi di liquidità. Una mancata gradualità nella pianificazione della ripresa dell’attività di riscossione potrebbe compromettere i tassi attesi di riscossione sia ordinaria sia legata a definizioni agevolate.

A titolo esemplificativo, un contribuente con piani di rateizzazione in essere nel periodo emergenziale e che abbia aderito alla definizione agevolata, deve corrispondere, qualora non abbia ottemperato alle scadenze durante il periodo di sospensione, un importo pari alle rate del 2020 e alle rate fino a luglio 2021 per definizione agevolata, almeno 3 rate per i piani di rateazione ordinaria unitamente alle somme corrispondenti alla gestione ordinaria delle scadenze fiscali, diversificate a seconda della natura del soggetto¹⁴⁷.

Con riferimento ai piani di riscossione e di rateizzazione, anche in relazione alle modifiche varate nel corso del periodo emergenziale, è emerso quanto complessa sia la gestione delle diverse modalità di riscossione non solo da parte dei contribuenti ma anche da parte dell’Agenzia delle entrate - Riscossione. Nel corso degli ultimi anni, il progressivo stratificarsi di previsioni normative, l’introduzione di forme di definizione agevolata che si affiancano a piani di rateizzazione ordinaria e straordinaria con tempi sempre più lunghi, gli interventi adottati in periodo emergenziale di carattere temporaneo ma anche strutturale, hanno contribuito a modificare l’attività dell’Agenzia e a snaturarla trasformandola, in parte, da gestione della riscossione ordinaria a supporto alla liquidità dei contribuenti, con potenziali effetti negativi sui tassi attesi di riscossione e in generale sulla *tax compliance*.

¹⁴⁵ Approvata il 12 ottobre 2021.

¹⁴⁶ Presentata il 14 luglio 2021 dal Ministro dell’Economia e delle finanze ai sensi dell’art. 4, c. 10, del DL 41/2021.

¹⁴⁷ Un contribuente con partita IVA, ad esempio, versa a novembre il saldo e l’acconto dell’IRAP, dell’IVA (mensile o trimestrale) e il saldo 2020 e acconto 2021 della cedolare secca sugli affitti.

3.10.2 Le modifiche alla governance dell'Agenzia delle entrate - Riscossione e al sistema di remunerazione del servizio

Il DDL di bilancio interviene sul modello organizzativo del servizio nazionale di riscossione disponendo modifiche sia alla *governance* dell'Agenzia delle entrate - Riscossione che al sistema di remunerazione del servizio. Quest'ultima modifica determina una lieve ma crescente riduzione permanente delle entrate del bilancio dello Stato. Le modifiche apportate attuano, in parte, quanto previsto in materia nel DDL delega di riforma del sistema fiscale (Atto Camera n. 3343).

Per quel che attiene alla *governance*, le funzioni di indirizzo operativo e di controllo e monitoraggio vengono affidate all'Agenzia delle entrate, amministrazione titolare della funzione di riscossione. All'Agenzia spetta quindi l'approvazione dei regolamenti, dei bilanci e dei piani di investimento. Conseguentemente, sono previste modifiche allo statuto dell'ente, da sottoporre ad approvazione del Ministero dell'Economia e delle finanze. Con riguardo agli organi direttivi, è prevista la sostituzione della figura del presidente con quella di direttore, che presiede il comitato di gestione, in completa analogia con gli equivalenti organi dell'Agenzia delle entrate, con i quali, nel caso del direttore, si indentificano. In conseguenza dell'affidamento delle funzioni di indirizzo e controllo all'Agenzia delle entrate, viene meno la previsione dell'atto aggiuntivo i cui contenuti¹⁴⁸ confluiscono nella convenzione tra Ministero dell'Economia delle finanze e Agenzia delle entrate. È inoltre prevista la possibilità di stipulare tra Agenzia delle entrate e Agenzia delle entrate - Riscossione apposite convenzioni per assegnazioni temporanee del personale tra i due enti.

Per quel che attiene al meccanismo di finanziamento della riscossione, anche in virtù della progressiva integrazione con l'Agenzia delle entrate, il DDL di bilancio modifica il sistema di remunerazione dell'agente di riscossione ponendo i corrispondenti oneri di funzionamento e la copertura dei costi a carico del bilancio dello Stato ed eliminando contestualmente l'istituto dell'aggio e degli oneri di riscossione sui carichi affidati a partire dal 1° gennaio 2022. Il sistema di remunerazione attuale¹⁴⁹ risulterebbe così rideterminato: una quota a carico del debitore connessa alla notifica della cartella di pagamento, ad altri atti di riscossione nonché all'attivazione di procedure cautelari ed esecutive; una quota a carico dei creditori diversi dalle Amministrazioni statali, dalle Agenzie fiscali e dagli Enti di previdenza, in caso di provvedimento di sgravio che riconosce come non dovute in tutto o parte le somme affidate; una quota pari all'1 per cento delle somme riscosse a carico degli enti creditori (diversi dalle Amministrazioni statali, dalle Agenzie fiscali e dagli Enti di previdenza)¹⁵⁰ che si avvalgono dell'agente di riscossione nazionale. In considerazione dei riversamenti¹⁵⁰ al bilancio dello Stato da effettuare da parte dell'Agenzia entrate - Riscossione a parziale copertura del fabbisogno di spesa determinato in 990 milioni, la Relazione tecnica stima quale effetto della norma in termini di indebitamento netto minori entrate

¹⁴⁸ Nella convenzione, prevista dal D. Lgs. 300/1999, devono essere definiti, a integrazione delle risorse stanziare per l'Agenzia delle entrate, gli importi trasferiti all'Agenzia delle entrate - Riscossione per oneri di gestione, spese di investimento e quota incentivante.

¹⁴⁹ Il D. Lgs. 159/2015 ha stabilito che, a partire dai carichi affidati dal 1° gennaio 2016, l'aggio è sostituito dagli "oneri di riscossione", dovuti per il funzionamento del servizio nazionale di riscossione nella misura: del 6 per cento delle somme riscosse, equamente distribuito tra debitore e ente creditore, in caso di pagamento effettuato entro 60 giorni dalla notifica della cartella o interamente a carico del debitore in caso di pagamento effettuato dopo 60 giorni dalla data di notifica della cartella.

¹⁵⁰ Il DDL di bilancio prevede che l'Agenzia delle entrate - Riscossione riversi al bilancio dello Stato l'utile di esercizio, gli oneri incassati dai contribuenti e trattenuti dagli enti creditori per i carichi affidati sino al 1° gennaio 2022, comprensivi quindi dell'aggio e della trattenuta all'ente creditore per riscossione entro i 60 giorni dalla notifica. In base al nuovo meccanismo di finanziamento, inoltre, sono riversati anche gli incassi a titolo di rimborso spese per l'attivazione di misure cautelari ed esecutive e per i diritti di notifica per le attività e le cartelle di pagamento emesse successivamente al 1° gennaio 2022 e la quota trattenuta dall'ente creditore diverso dalle Amministrazioni centrali, dalle Agenzie fiscali e dagli Enti previdenziali.

permanenti per circa 482 milioni nel 2022, 534 nel 2023 e 654 nel 2024 e crescenti negli anni successivi.

Le previsioni contenute nel DDL di bilancio intervengono modificando nuovamente solo alcuni aspetti dell'assetto istituzionale e procedimentale della riscossione che nel corso degli ultimi anni ha già subito diversi interventi, trascurandone altri che contribuiscono ugualmente all'efficientamento del sistema di riscossione. Vi è il rischio che modifiche che riguardano solo una parte del complesso sistema della riscossione producano effetti solo parziali come è accaduto con la recente riforma del 2016 realizzata anche sulla base delle sollecitazioni provenienti dagli Organismi internazionali. Quest'ultima ha apportato significativi miglioramenti organizzativi tralasciando tuttavia di risolvere altri aspetti quali, ad esempio, la complessa gestione del magazzino dei crediti non riscossi.

Permane, quindi, e si fa sempre più urgente, la necessità di un'ampia e organica revisione dell'intero sistema della riscossione al fine di potenziare l'efficienza della struttura amministrativa e tutelare l'interesse dello Stato, evitando interventi parziali e riforme incomplete e non risolutive. L'esigenza di un intervento ampio è più volte stato suggerito, oltre che dagli Organismi internazionali, anche in numerosi contributi della Corte dei Conti¹⁵¹. Più di recente, diverse direttrici di intervento sono state individuate anche dalla "Relazione sui criteri per la revisione del meccanismo di controllo e di discarico dei crediti non riscossi" presentata il 14 luglio 2021 dal Ministro dell'Economia e delle finanze ai sensi dell'articolo 4, comma 10, del DL 41/2021 e dalla connessa Risoluzione della 6ª Commissione permanente (Finanze e Tesoro) del Senato. A queste si aggiungono le proposte formulate sui possibili meccanismi di gestione del magazzino crediti nelle recenti audizioni del Presidente dell'Agenzia delle entrate - Riscossione¹⁵² e i rilievi al meccanismo dell'aggio contenuti in una recente sentenza della Corte Costituzionale. Infine, le esigenze di una modifica del sistema nazionale di riscossione hanno trovato spazio nel DDL delega per la riforma fiscale che individua quali criteri ispiratori dell'intervento l'efficientamento e la semplificazione del sistema di riscossione, la creazione di un nuovo modello organizzativo che abbandoni l'attuale assetto dualistico di separazione tra il titolare della funzione della riscossione (Agenzia delle entrate) e il soggetto deputato allo svolgimento dell'attività (Agenzia delle entrate - Riscossione) verso un modello "monistico" anche mediante il trasferimento di tutte o parte delle attività all'Agenzia delle entrate e garantire la continuità del servizio di riscossione.

Alla luce dell'assetto vigente e dell'andamento della riscossione nonché delle sollecitazioni a una sua riforma organica, si possono formulare un paio di considerazioni sugli interventi previsti dal DDL di bilancio. Le disposizioni in materia di *governance* rappresentano un ulteriore passo verso il completamento e la creazione del modello monistico di riscossione interamente affidato all'Agenzia delle entrate. In questo senso,

¹⁵¹ Si vedano, tra gli altri, la Relazione al Rendiconto Generale dello Stato 2020 e, in particolare, il Rapporto per il coordinamento della finanza pubblica 2021, contenente riflessioni per una riforma della riscossione coattiva.

¹⁵² Si vedano le audizioni del Direttore dell'Agenzia delle entrate e Presidente dell'Agenzia delle entrate - Riscossione del 22 aprile, del 14 settembre e del 6 ottobre 2020 e dell'11 gennaio 2021.

l'assetto delineato dal DDL non appare ancora sufficiente ad assicurare le necessarie sinergie organizzative e operazionali per un efficientamento della riscossione, non solo nelle funzioni centrali ma anche e soprattutto nell'attività degli uffici territoriali.

Appaiono inoltre tralasciati altri aspetti rilevanti, che se incompiuti, possono contribuire al mantenimento dell'attuale stato di scarsa efficienza nella riscossione, quali, tra gli altri: la gestione del magazzino crediti, con l'eventuale previsione di un meccanismo di scarico automatico di quelli inesigibili e una revisione dell'istituto delle comunicazioni di inesigibilità; un potenziamento dei poteri dell'agente di riscossione nell'avvio delle procedure esecutive; un ampliamento e aggiornamento della banca dati dell'Archivio dei rapporti finanziari con informazioni aggiornate con una maggiore frequenza; una razionalizzazione dell'istituto della rateazione. L'auspicio che il nuovo modello organizzativo possa non rimanere incompiuto e che si possa procedere a una riforma ampia e organica della riscossione è dunque affidato, oltre che alla conversione del DDL di bilancio anche all'iter di attuazione del DDL delega della riforma fiscale.

Tab. 1.1 – Il quadro macroeconomico tendenziale e programmatico della NADEF (DPB 2022) (1)

	2021		2022		2023		2024	
	Tend.	Prog.	Tend.	Prog.	Tend.	Prog.	Tend.	Prog.
PIL e domanda								
PIL	6,0	6,0	4,2	4,7	2,6	2,8	1,9	1,9
Importazioni	11,6	11,6	6,6	6,9	4,4	4,8	3,6	4,0
Consumi finali nazionali	3,9	3,9	3,7	4,2	1,9	2,1	1,5	1,5
Consumi famiglie	5,2	5,2	4,8	5,0	2,4	2,7	2,0	2,0
Spesa della PA e ISP	0,7	0,7	0,4	1,7	0,3	0,4	0,1	-0,2
Investimenti	15,5	15,5	5,8	6,8	4,3	4,9	4,0	4,3
Esportazioni	11,4	11,4	6,0	6,0	4,1	4,1	3,1	3,1
Contributi alla crescita del PIL								
Esportazioni nette	0,2	0,2	-0,1	-0,1	0,0	-0,1	-0,1	-0,2
Scorte	-0,1	-0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,0	0,1
Domanda nazionale al netto delle scorte	5,9	5,9	4,0	4,6	2,4	2,7	2,0	2,0
Prezzi								
Deflatore importazioni	7,1	7,1	2,6	2,6	1,2	1,2	1,2	1,2
Deflatore esportazioni	3,2	3,2	2,1	2,1	1,2	1,3	1,2	1,2
Deflatore PIL	1,5	1,5	1,6	1,6	1,4	1,5	1,5	1,7
PIL nominale	7,6	7,6	5,8	6,4	4,1	4,3	3,4	3,6
Deflatore consumi	1,5	1,5	1,6	1,6	1,3	1,4	1,5	1,7
Mercato del lavoro								
Tasso di disoccupazione	9,6	9,6	9,2	9,1	8,6	8,4	7,9	7,7
Ipotesi sulle variabili internazionali								
Commercio internazionale	10,4	10,4	8,6	8,6	5,2	5,2	4,2	4,2
Prezzo del petrolio (Fob, Brent)	67,9	67,9	66,0	66,0	62,9	62,9	60,7	60,7
Cambio dollaro/euro	1,20	1,20	1,18	1,18	1,18	1,18	1,18	1,18

(1) Variazioni percentuali, salvo per i contributi alla crescita del PIL (punti percentuali), il tasso di disoccupazione, il tasso di cambio e il prezzo del petrolio. Per effetto degli arrotondamenti sui tassi di crescita, alla prima cifra decimale, la somma delle variazioni delle quantità in volume e dei relativi deflatori può non coincidere con le dinamiche nominali.

Tab. 1.2 – Previsioni sulla crescita del PIL dell'Italia a confronto

		PIL			
		2021	2022	2023	2024
Oxford Economics ⁽¹⁾	18-nov	6,3	4,7	2,2	0,8
CER ⁽¹⁾	15-nov	6,4	4,3	2,4	2,2
Prometeia ⁽¹⁾	12-nov	6,2	4,0		
Commissione europea	11-nov	6,2	4,3	2,3	
Consensus Economics ⁽¹⁾	08-nov	6,1	4,2		
Confindustria	18-ott	6,1	4,1		
Fondo monetario internazionale	12-ott	5,8	4,2	1,6	1,0
OCSE	06-set	5,9	4,1		

(1) Dato corretto per i giorni lavorativi.

Tab. 2.1 – DL 146/2021 e DDL di bilancio per il 2022: manovra per il triennio 2022-24 ed effetti sul 2021 del DL 146/2021 (1)
(milioni di euro e percentuali del PIL)

	2021	2022	2023	2024
IMPIEGHI	4.029,2	37.005,1	38.414,8	37.818,9
<i>In percentuale del PIL</i>	<i>0,2</i>	<i>2,0</i>	<i>1,9</i>	<i>1,8</i>
di cui: Impieghi del DL 146/2021	4.029,2	453,5	113,6	102,8
Maggiori spese	3.869,2	25.721,6	28.061,2	25.840,3
Correnti	1.722,2	17.821,4	19.051,7	17.876,4
<i>In conto capitale</i>	<i>2.147,0</i>	<i>7.900,2</i>	<i>9.009,5</i>	<i>7.963,9</i>
Minori entrate	160,0	11.283,6	10.353,6	11.978,6
RISORSE	4.266,9	13.747,2	8.504,1	12.168,3
<i>In percentuale del PIL</i>	<i>0,2</i>	<i>0,7</i>	<i>0,4</i>	<i>0,6</i>
di cui: Risorse del DL 146/2021	4.266,9	470,5	140,9	156,4
<i>In percentuale del PIL</i>	<i>0,2</i>	<i>0,02</i>	<i>0,01</i>	<i>0,01</i>
Maggiori entrate	374,6	8.314,5	7.573,6	6.870,9
Minori spese	3.892,3	5.432,6	930,5	5.297,4
Correnti	1.555,3	3.260,7	275,0	2.113,9
<i>In conto capitale</i>	<i>2.337,0</i>	<i>2.172,0</i>	<i>655,5</i>	<i>3.183,5</i>
ENTRATE NETTE	214,6	-2.969,0	-2.779,9	-5.107,6
<i>In percentuale del PIL</i>	<i>0,01</i>	<i>-0,2</i>	<i>-0,1</i>	<i>-0,2</i>
USCITE NETTE	-23,1	20.288,9	27.130,7	20.542,9
<i>In percentuale del PIL</i>	<i>0,00</i>	<i>1,1</i>	<i>1,4</i>	<i>1,0</i>
Correnti	166,9	14.560,7	18.776,7	15.762,5
<i>In conto capitale</i>	<i>-190,0</i>	<i>5728,2</i>	<i>8354,0</i>	<i>4780,4</i>
INDEBITAMENTO NETTO	237,8	-23.258,0	-29.910,6	-25.650,6
<i>In percentuale del PIL</i>	<i>0,01</i>	<i>-1,2</i>	<i>-1,5</i>	<i>-1,3</i>
di cui: Indebitamento netto del DL 146/2021	237,8	16,9	27,3	53,6
<i>In percentuale del PIL</i>	<i>0,01</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>

Fonte: elaborazioni su dati dei prospetti riepilogativi degli effetti finanziari del DL 146/2021 e del DDL di bilancio per il 2022.

(1) Le varie poste del triennio 2022-24 sono al netto dei 6 miliardi annui di spesa corrente che con il DL 146/2021 sono stati finalizzati all'istituzione dell'assegno unico e per i quali si provvede mediante riduzione di pari importo delle spese correnti relative al Fondo per la delega della riforma fiscale istituito con l'art. 1, c. 2, della legge di bilancio per il 2021 (L. 178/2020).

Tab. 2.2 – DL 146/2021 e DDL di bilancio per il 2022: misure specifiche di importo rilevante che hanno effetti differenziati sui saldi di finanza pubblica – Anno 2022

(milioni di euro)

Art. ⁽¹⁾	Com.	Descrizione norma	Saldo netto da finanziare	Fabbisogno	Indebitamento netto
12	1	Incremento del fondo rotativo destinato alla concessione di finanziamenti a tasso agevolato alle imprese esportatrici	1.500,0	1.500,0	
14		Rifinanziamento del Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese			3.000,0
29		Passaggio all'INPS della funzione previdenziale dell'Istituto nazionale di previdenza dei giornalisti italiani "Giovanni Amendola" (INPGI)	110,5		
Artt. vari DDLB e art. 11 DL 146		Contribuzioni figurative collegate ad ammortizzatori sociali a favore dei lavoratori	1.745,4		
39	1-3	Rifinanziamento del fondo di garanzia per la prima casa da parte dei giovani	242,0		242,0
154		Istituzione del Fondo rotativo italiano per il clima	840,0	840,0	40,0
195		Incremento Fondo di rotazione per l'attuazione del <i>Next Generation EU</i> - Italia di cui all'articolo 1, comma 1037 della L. 178/2020	10.000,0		
197		Fondo per la regolazione contabile delle Sovvenzioni del Tesoro alle Poste	4.300,0		
198		Proroga del termine di sospensione del sistema di tesoreria unica mista di cui all'art 7 D.lgs. 279/1997		-6.000,0	
Art. 4 DL 146		Integrazione del contributo a favore dell'Agenzia delle entrate - Riscossione da parte dell'Agenzia delle entrate per il triennio 2020-22		100,0	100,0

Fonte: prospetto riepilogativo degli effetti finanziari del DL 146/2021 e del DDL di bilancio per il 2022.

(1) Dove non espressamente indicato gli articoli si riferiscono al DDL di bilancio per il 2022.

Tab. 2.3 – Effetti del DL 146/2021 e del DDL di bilancio per il 2022 sul conto economico delle Amministrazioni pubbliche
(importi netti in milioni di euro; incrementi (-) e riduzioni (+) del disavanzo)

	2021	2022	2023	2024
SEZIONE I DDLB e DL 146/2021				
Disposizioni in materia di entrata	-360	-2.829,5	-5.137,7	-5.326,1
<i>Fondo per la riduzione della pressione fiscale</i>		-6.000,0	-7.000,0	-7.000,0
<i>Differimento plastic tax e sugar tax</i>		-650,4	126,5	-61,5
<i>Abolizione aggi di riscossione</i>		-482,0	-534,5	-654,8
<i>Deduzione maggiore valore attività immateriali in 50 anni</i>		4.264,2	2.594,2	2.379,8
Crescita e investimenti		-3.489,7	-2.208,5	-5.608,3
<i>Fondo di garanzia PMI</i>		-3.000,0		
<i>Crediti di imposta 110% su interventi di riqualificazione energetica, di ristrutturazione antisismica, ecc.</i>		-9,8	-335,3	-2.232,6
<i>Proroga detrazioni fiscali per la riqualificazione del patrimonio edilizio e il miglioramento dell'efficienza energetica</i>		47,2	-421,7	-1.414,5
<i>Crediti d'imposta per investimenti in beni strumentali, ricerca e sviluppo, innovazione e transizione ecologica e digitale</i>			-636,8	-1.744,2
<i>Potenziamento dei contributi agli investimenti delle PMI "Nuova Sabatini"</i>		-240,0	-240,0	-120,0
Lavoro, famiglia e politiche sociali	-353,0	-3.820,7	-4.099,5	-1.912,4
<i>Fondo reddito di cittadinanza (include DL 146/2021)</i>	-200,0	-1.155,3	-1.154,9	-1.154,4
<i>Pensionamento anticipato - Quota 102</i>		-175,7	-679,3	-542,8
<i>Estensione "Opzione donna"</i>		-111,2	-317,3	-480,1
<i>Proroga APE sociale</i>		-141,4	-275,0	-247,6
<i>Risorse a sostegno delle persone disabili o non autosufficienti</i>		-256,0	-406,0	-406,0
Riordino ammortizzatori sociali		-1.471,6	-1.790,3	-1.396,5
<i>Riforma ammortizzatori sociali</i>		-2.821,0	-1.616,3	-1.327,5
<i>Fondo per il finanziamento di interventi di riforma in materia di ammortizzatori sociali</i>		1.497,8		
Sanità		-3.483,5	-3.306,3	-4.354,6
<i>Incremento finanziamento Servizio sanitario nazionale</i>		-1.356,9	-2.817,2	-3.740,3
<i>Fondo per acquisto e distribuzione vaccini e altri farmaci per il contrasto del SARS-CoV-2</i>		-1.850,0		
Scuola, Università e ricerca		-446,4	-644,8	-783,8
Cultura, turismo, informazione e innovazione		-808,0	-865,0	-510,0
Partecipazione dell'Italia all'Unione europea e a organismi internazionali		-282,5	-288,5	-341,5
Infrastrutture e mobilità sostenibili, transizione ecologica, energia e sisma		-3.603,4	-2.191,6	-2.385,8
<i>Contratto programma RFI</i>		-450,0	-800,0	-805,0
<i>Misure per il contenimento dei prezzi nel settore elettrico e del gas</i>		-2.000,0		
<i>Infrastrutture stradali Enti territoriali, celebrazione Giubileo, sisma e altri eventi naturali</i>		-555,4	-670,8	-890,8
Misure in materia di politiche agricole		-222,3	-218,1	-211,8
Regioni ed Enti locali		-1.697,2	-1.587,1	-1.544,2
<i>Riduzione concorso alla finanza pubblica di Regioni a statuto speciale</i>		-772,2	-772,2	-772,2
<i>Rinegoziazione piani di ammortamento anticipazioni di liquidità a Regioni ed Enti locali</i>		-86,1	-207,9	-178,1
Pubblica Amministrazione e lavoro pubblico		-482,8	-625,5	-565,4
<i>Integrazione risorse per nuovi ordinamenti professionali nelle Amministrazioni pubbliche</i>		-185,4	-185,4	-185,4
<i>Incremento risorse trattamento accessorio per il personale delle Amministrazioni pubbliche</i>		-185,4	-185,4	-185,4
Fondi		-992,8	-900,6	-936,2
<i>Fondo esigenze indifferibili</i>		-600,0	-500,0	-500,0
<i>Fondo per il finanziamento di provvedimenti legislativi che si prevede di approvare nel triennio 2022-24</i>		-391,8	-390,8	-405,8
Disposizioni finanziarie e finali	950,8	1.553,5	86,8	96,2
<i>Incremento contributi in conto impianti a favore di Ferrovie dello Stato</i>	-1.500,0			
<i>Misure di sostegno e incentivi alla patrimonializzazione delle PMI (credito d'imposta)</i>	1.600,0			
<i>Sospensione Cashback</i>		1.502,3		
TOTALE SEZIONE I	237,8	-22.076,8	-23.776,5	-25.780,3
SEZIONE II DDLB				
Rifinanziamenti, riprogrammazioni e definanze	0,0	-1.181,2	-6.134,1	129,7
TOTALE MANOVRA DI BILANCIO	237,8	-23.258,0	-29.910,6	-25.650,6

Fonte: elaborazioni su dati dei prospetti riepilogativi degli effetti finanziari allegati al DL 146/2021 e al DDL di bilancio per il 2022.

(1) Eventuali mancate quadrature sono dovute all'arrotondamento delle cifre decimali.

Tab. 2.4 – Principali misure del DL 146/2021 e del DDL di bilancio per il 2022
(importi netti in milioni di euro)

		2021	2022	2023	2024
Sezione I	USCITE NETTE	-23	20.289	27.131	20.543
	Fondo di garanzia PMI		3.000		
	Crediti d'imposta per investimenti in beni strumentali, ricerca e sviluppo, innovazione e transizione ecologica e digitale			637	1.744
	Crediti di imposta 110% su interventi di riqualificazione energetica, di ristrutturazione antisismica, ecc.			114	971
	Credito di imposta DTA in caso di operazioni di aggregazione aziendale		231	694	
	Potenziamento dei contributi agli investimenti delle PMI "Nuova Sabatini"		240	240	120
	Totale di gruppo		3.621	1.846	2.998
	Fondo reddito di cittadinanza (include DL 146/2021)		1.155	1.155	1.154
	Pensionamento anticipato - Quota 102		191	687	535
	Risorse a sostegno delle persone disabili o non autosufficienti		256	406	406
	Estensione "Opzione donna"		111	317	500
	Estensione straordinaria dei vari strumenti di integrazione del reddito		553	191	
	Fondo sociale per l'occupazione e la formazione		245	210	210
	Proroga APE sociale		141	275	248
	Fondo per l'uscita anticipata dei lavoratori delle imprese in crisi		150	200	200
	Soppressione Fondo per la revisione del sistema pensionistico		-9	-1	-1.820
	Totale di gruppo (include DL 146/2021)	726	3.575	3.864	1.918
	Titolo V - Riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali		3.396	3.012	2.568
	Fondo per il finanziamento di interventi di riforma in materia di ammortizzatori sociali		-1.498		
	Totale di gruppo		2.027	3.140	2.576
	Incremento finanziamento Servizio sanitario nazionale		2.000	3.232	4.218
	Fondo per acquisto e distribuzione vaccini e altri farmaci per il contrasto del SARS-CoV-2		1.850		
	Aumento contratti di formazione specialistica dei medici		194	319	347
	Fondo farmaci innovativi		100	200	300
	Totale di gruppo		4.146	3.753	4.867
	Fondo per il finanziamento ordinario dell'università (FFO)		250	515	765
	Fondo ordinario per gli enti e le istituzioni di ricerca (FOE) e altri fondi per la ricerca		185	375	445
	Fondo per il miglioramento dell'offerta formativa		210	210	210
	Soppressione Agenzia nazionale ricerca		-184	-184	-184
	Totale di gruppo		812	981	1.272
	Titolo VIII - Cultura, turismo, informazione e innovazione		230	230	230
	Fondo unico nazionale per il turismo		115	140	90
	Totale di gruppo		808	865	510
	Titolo IX - Misure per la partecipazione dell'Italia all'UE e a OO.II.		99	199	249
	Totale di gruppo		282	288	341
	Contratto programma RFI		450	800	805
	Risorse e agevolazioni destinate alle zone colpite da sisma e/o altri eventi naturali (proroga stato di emergenza, strutture commissariali e altro)		262	201	301
	Fondi per le celebrazioni e il coordinamento operativo del Giubileo della Chiesa Cattolica per il 2025		150	250	300
	Infrastrutture stradali degli Enti territoriali (sviluppo e manutenzione)		190	220	290
	Totale di gruppo		1.650	2.192	2.386
	Titolo XI - Misure in materia di politiche agricole		140	192	197
	Totale di gruppo		140	192	197
	Riduzione concorso alla finanza pubblica di Regioni a statuto speciale		772	772	772
	Rinegoziazione piani di ammortamento anticipazioni di liquidità a Regioni ed Enti locali		86	208	178
	Incremento indennità di funzione dei sindaci		100	150	220
	Totale di gruppo		1.717	1.617	1.588
	Incremento risorse trattamento accessorio per il personale delle Amministrazioni pubbliche		360	360	360
	Integrazione risorse per nuovi ordinamenti professionali nelle Amministrazioni pubbliche		360	360	360
	Fondo per le assunzioni a tempo indeterminato nelle Amministrazioni pubbliche		100	200	250
	Totale di gruppo		890	1.135	1.051
	Titolo XIV - Disposizioni in		200		
	Totale di gruppo (DL 146/2021)	200			
	Fondo esigenze indifferibili		600	500	500
	Fondo per il finanziamento di provvedimenti legislativi che si prevede di approvare nel triennio 2022-24		392	391	406
	Totale di gruppo		993	909	964
	Misure di sostegno e incentivi alla patrimonializzazione delle PMI (credito d'imposta) (DL 146/2021)	-1.600			
	Sospensione Cashback		-1.502		
	Incremento contributi in conto impianti a favore di Ferrovie dello Stato (DL 146/2021)	1.500			
	Riduzione fondi e altre coperture (DL 146/2021)	-1.150	-27	-34	-34
	Totale di gruppo (include DL 146/2021)	-949	-1.554	-87	-96

Tab. 2.4 – (segue) Principali misure del DL 146/2021 e del DDL di bilancio per il 2022
(importi netti in milioni di euro)

		2021	2022	2023	2024
Sezione II ⁽²⁾	USCITE NETTE (segue)				
	Fondo sviluppo e coesione (FSC) - Programmazione 2021-27		319	592	891
	Missioni internazionali di pace			1.200	300
	Sentenze di condanna rese dalla Corte di giustizia della UE		261	311	250
	Incremento dotazione contratti di sviluppo		400	250	100
	Investimenti comparto Difesa e Sicurezza		69	200	353
	Incremento Fondo nazionale per il Trasporto pubblico locale		100	200	300
	Fondo per la restituzione dell'imposta sostitutiva per rivalutazione marchi		500		
	Fondo IPCEI (progetti di comune interesse europeo - sviluppo tecnologico)		250	250	
	Totale di gruppo		3.133	3.846	2.970
	Riprogrammazione stanziamenti RFI			2.400	-2.400
	Investimenti comparto Difesa e Sicurezza			600	-600
	Totale di gruppo		-50	3.050	-3.000
	Riduzione stanziamenti FS		-1.100	-400	
	Totale di gruppo		-1.902	-462	
Sezione I	ENTRATE NETTE	215	-2.969	-2.780	-5.108
	Fondo per la riduzione della pressione fiscale		-6.000	-7.000	-7.000
	Abolizione aggi di riscossione		-482	-535	-655
	Differimento <i>plastic tax</i> e <i>sugar tax</i>	0	-650	127	-62
	Totale di gruppo		-7.288	-7.766	-7.740
	TITOLO III - Crescita e investimenti				
	Crediti di imposta 110% su interventi di riqualificazione energetica, di ristrutturazione antisismica, ecc. (include effetti fiscali)	0	-10	-222	-1.261
	Proroga detrazioni fiscali per la riqualificazione del patrimonio edilizio e il miglioramento dell'efficienza energetica (include effetti fiscali)	0	47	-422	-1.415
	Totale di gruppo		132	-362	-2.610
	TITOLO VI - Lavoro, famiglia e politiche sociali				
	Agevolazioni per i giovani (fino a 36 anni) che acquistano la prima casa o stipulano contratti di locazione		-260	-70	-40
	Oneri riflessi (include DL 146/2021)		11	23	24
	Totale di gruppo (include DL 146/2021)	373	-245	-235	6
	Titolo V - Riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali				
	Riforma degli ammortizzatori sociali (include effetti fiscali)		575	1.396	1.240
	Totale di gruppo		555	1.350	1.180
	TITOLO VI - Sanità				
	Oneri riflessi		662	447	512
	Totale di gruppo		662	447	512
	TITOLO VII - Scuola, università e ricerca				
	Oneri riflessi		366	336	488
	Totale di gruppo		366	336	488
	Titolo X - Misure in materia di infrastrutture e mobilità sostenibili, transizione ecologica, energia e clima				
	Misure per il contenimento dei prezzi nel settore elettrico e del gas		-2.000		
	Oneri riflessi		46		
	Totale di gruppo		-1.954		
	Titolo XI - Misure in materia di politiche agricole				
	Totale di gruppo		-83	-26	-15
	Titolo XII - Regioni e enti locali				
	Oneri riflessi		20	30	44
	Totale di gruppo		20	30	44
	TITOLO XIII - Pubblica amministrazione e lavoro pubblico				
	Oneri riflessi		407	510	485
	Totale di gruppo		407	510	485
	Titolo XIV - Disposizioni in materia di entrata				
	Deduzione maggiore valore attività immateriali in 50 anni		4.264	2.594	2.380
	Totale di gruppo (include DL 146/2021)	-160	4.459	2.629	2.414
	TITOLO XV - Fondi				
	Oneri riflessi			8	28
	Totale di gruppo			8	28
	Titolo XVI - Disposizioni finanziarie e finali				
	Totale di gruppo (include DL 146/2021)	1	0	0	0
Sezione II = Rifinanziamenti	Oneri riflessi			300	100
	Totale di gruppo			300	100
	INDEBITAMENTO NETTO	238	-23.258	-29.911	-25.651

Fonte: elaborazioni su dati dei prospetti riepilogativi degli effetti finanziari allegati al DL 146/2021 e al DDL di bilancio per il 2022.

(1) Eventuali mancate quadrature sono dovute all'arrotondamento delle cifre decimali. – (2) La documentazione trasmessa al Parlamento riporta il dettaglio degli effetti delle singole misure di Sezione II esclusivamente in termini di saldo netto da finanziare. Per le voci di spesa corrente gli effetti in termini di indebitamento netto esposti in tabella sono uguali a quelli indicati nel DDL di bilancio. Per quanto riguarda la spesa in conto capitale, gli importi sono stimati dall'UPB escludendo le misure ritenute prive di impatto su tale saldo (partite finanziarie) e applicando alle singole misure un coefficiente di realizzazione coerente con i totali dei rifinanziamenti e delle riprogrammazioni esposti nel prospetto riepilogativo degli effetti finanziari allegato al DDL di bilancio per il 2022.

Tab. 2.5 – Effetti del DL 146/ 2021 e del DDL di bilancio per il 2022 sul conto economico delle Amministrazioni pubbliche (1) (2)
(importi lordi in milioni di euro)

	2021	2022	2023	2024
IMPIEGHI	4.029	37.005	38.415	37.819
<i>In percentuale del PIL</i>	<i>0,2</i>	<i>2,0</i>	<i>1,9</i>	<i>1,8</i>
Maggiori spese	3.869	25.722	28.061	25.840
Maggiori spese correnti	1.722	17.821	19.052	17.876
<i>Sezione I</i>	<i>1.722</i>	<i>16.435</i>	<i>16.934</i>	<i>16.676</i>
Incremento finanziamento Servizio sanitario nazionale	0	2.000	3.232	4.218
Riforma degli ammortizzatori sociali	0	3.396	3.012	2.568
Fondo reddito di cittadinanza (include DL 146/2021)	200	1.155	1.155	1.154
Riduzione concorso alla finanza pubblica di Regioni a statuto speciale	0	958	958	958
Fondo per acquisto e distribuzione vaccini e altri farmaci per il contrasto del SARS-CoV-2	0	1.850	0	0
Fondo esigenze indifferibili	0	600	500	500
Fondo per il finanziamento ordinario dell'università (FFO)	0	250	515	765
Pensionamento anticipato - Quota 102	0	191	687	535
Estensione straordinaria dei vari strumenti di integrazione del reddito (include DL 146/2021)	543	582	191	0
Incremento risorse trattamento accessorio per il personale delle Amministrazioni pubbliche	0	360	360	360
Integrazione risorse per nuovi ordinamenti professionali nelle Amministrazioni pubbliche	0	360	360	360
Risorse a sostegno delle persone disabili o non autosufficienti	0	250	400	400
Estensione "Opzione donna"	0	111	317	500
Credito di imposta DTA in caso di operazioni di aggregazione aziendale	0	231	694	0
Aumento contratti di formazione specialistica dei medici	0	194	319	347
Fondo per il finanziamento di provvedimenti legislativi che si prevede di approvare nel triennio 2022-24	0	247	246	261
Congedi parentali, permessi retribuiti, voucher servizi sostitutivi e indennità di malattia (DL 146/2021)	696	0	0	0
Carta elettronica diciottenni (consumi culturali)	0	230	230	230
Fondo sociale per l'occupazione e la formazione	0	245	210	210
Proroga APE sociale	0	141	275	248
Fondo per il miglioramento dell'offerta formativa	0	210	210	210
Fondo farmaci innovativi	0	100	200	300
Fondo per le assunzioni a tempo indeterminato nelle Amministrazioni pubbliche	0	100	200	250
Fondo per l'uscita anticipata dei lavoratori delle imprese in crisi	0	150	200	200
Finanziamento dell'Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo	0	99	199	249
Rinegoziazione piani di ammortamento anticipazioni di liquidità a Regioni ed Enti locali	0	86	208	178
Incremento indennità di funzione dei sindaci	0	100	150	220
Fondo promozione integrata e altre misure per l'internazionalizzazione delle imprese	0	150	150	151
Fondo per il risanamento finanziario dei Comuni con deficit strutturale imputabile a caratteristiche socio-economiche	0	300	150	0
Messa a regime ed estensione a 10 giorni del congedo per il padre lavoratore dipendente	0	114	117	119
Fondo per lo sviluppo delle montagne Italiane (contestuale soppressione Fondo nazionale per la montagna e Fondo per i Comuni montani)	0	110	110	110
Contributo per il finanziamento e lo sviluppo delle funzioni fondamentali delle Province e delle Città metropolitane	0	80	100	130
Fondo per l'emergenza epidemiologica da COVID-19 presso il Ministero dell'Istruzione	0	300	0	0
Fondo unico nazionale per il turismo	0	100	120	60
Rimborso ai Fondi paritetici interprofessionali che finanziano formazione di lavoratori beneficiari di interazioni salariali	0	120	120	0
Fondo di solidarietà comunale	0	50	75	110
Fondo di solidarietà per il settore del trasporto aereo (DL 146/2021)	0	212	0	0
Risorse a favore delle fondazioni lirico-sinfoniche	0	100	50	0
Fondo per l'attuazione del programma nazionale di controllo dell'inquinamento atmosferico	0	0	50	100
Rifinanziamento operazioni "Strade sicure" e "Terra dei fuochi"	0	8	137	0
Integrazione contributo da parte di AE ad AE - Riscossione per il triennio 2020-22 (DL 146/2021)	100	0	0	0
Entrate erariali derivanti dai giochi da trasferire a PA di Trento e Bolzano (DL 146/2021)	100	0	0	0
Altre misure (include DL 146/2021)	83	593	729	676
<i>Sezione II ⁽³⁾</i>	<i>0</i>	<i>1.386</i>	<i>2.117</i>	<i>1.200</i>
Missioni internazionali di pace	0	0	1.200	300
Sentenze di condanna rese dalla Corte di giustizia della UE	0	261	311	250
Incremento Fondo nazionale per il Trasporto pubblico locale	0	100	200	300
Fondo per la restituzione dell'imposta sostitutiva per rivalutazione marchi	0	500	0	0
Fondo interventi strutturali di politica economica (FISPE)	0	0	75	120
Fondo accompagnamento uscita pandemia	0	145	0	0
Altre misure	0	380	331	230

Tab. 2.5 – (segue) Effetti del DL 146/ 2021 e del DDL di bilancio per il 2022 sul conto economico delle Amministrazioni pubbliche (1) (2)
(importi lordi in milioni di euro)

	2021	2022	2023	2024
IMPIEGHI (segue)				
Maggiori spese in conto capitale	2.147	7.900	9.009	7.964
<i>Sezione I</i>	<i>2.147</i>	<i>6.153</i>	<i>4.231</i>	<i>6.194</i>
Fondo di garanzia PMI	0	3.000	0	0
Crediti d'imposta per investimenti in beni strumentali, ricerca e sviluppo, innovazione e transizione ecologica e digitale	0	0	637	1.744
Contratto programma RFI	0	450	800	805
Incremento contributi in conto impianti a favore di Ferrovie dello Stato (DL 146/2021)	1.500	0	0	0
Crediti di imposta 110% su interventi di riqualificazione energetica, di ristrutturazione antisismica, ecc.	0	0	114	971
Fondo ordinario per gli enti e le istituzioni di ricerca (FOE) e altri fondi per la ricerca	0	145	325	395
Risorse e agevolazioni destinate alle zone colpite da sisma e/o altri eventi naturali (proroga stato di emergenza, strutture commissariali e altro)	0	259	201	301
Fondi per le celebrazioni e il coordinamento operativo del Giubileo della Chiesa Cattolica per il 2025	0	140	240	290
Potenziamento dei contributi agli investimenti delle PMI "Nuova Sabatini"	0	240	240	120
Fondo sostegno per la transizione industriale	0	150	150	150
Fondo per il finanziamento di provvedimenti legislativi che si prevede di approvare nel triennio 2022-24	0	145	145	145
Finanziamento infrastrutture stradali sostenibili delle Regioni, Province e Città metropolitane	0	80	120	200
Incremento cofinanziamento statale per assicurazioni agevolate in agricoltura	0	0	178	178
Accelerazione programmi di ammodernamento e rinnovamento difesa nazionale (DL 146/2021)	340	0	0	0
Incremento Fondo per lo sviluppo degli investimenti nel cinema e nell'audiovisivo	0	110	110	110
Contributi ai Comuni per manutenzione straordinaria di strade comunali e arredo urbano	0	110	100	90
Fondo nazionale per la rigenerazione urbana dei Comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti	0	200	80	20
Contributi a favore degli Enti locali per la progettazione definitiva ed esecutiva	0	150	150	0
Fondi sostegno locazioni e acquisto prima casa	0	242	12	12
Fondo straordinario per gli interventi di sostegno all'editoria	0	90	140	0
Fondo per interventi urgenti a fronte di danni causati da eventi alluvionali (DL 146/2021)	187	0	0	0
Attività industriali e di ricerca in settori ad alta tecnologia (navale, aeronautico e dell'aerospazio)	0	80	30	20
Investimenti per lo sviluppo e l'ammodernamento delle infrastrutture ferroviarie	0	20	40	50
Risorse a Città metropolitane e Province per la messa in sicurezza dei ponti e viadotti	0	0	0	100
Fondo per la revisione dei prezzi dei materiali nei contratti pubblici	0	100	0	0
Incentivi all'acquisto di autoveicoli a basse emissioni (DL 146/2021)	100	0	0	0
Altre misure (include DL 146/2021)	20	443	419	492
<i>Sezione II ⁽³⁾</i>	<i>0</i>	<i>1.747</i>	<i>4.779</i>	<i>1.770</i>
Riprogrammazione stanziamenti RFI	0	0	2.400	0
Fondo sviluppo e coesione (FSC) - Programmazione 2021-27	0	319	592	891
Investimenti comparto Difesa e Sicurezza	0	69	800	353
Incremento dotazione contratti di sviluppo	0	400	250	100
Fondo IPCEI (progetti di comune interesse europeo - sviluppo tecnologico)	0	250	250	0
Fondo crisi d'impresa	0	100	100	100
Sostegno pubblico alle procedure di liquidazione coatta amministrativa di banche di ridotte dimensioni	0	200	0	0
Distretti cibo	0	140	0	0
Altre misure	0	268	387	326
Minori entrate	160	11.284	10.354	11.979
<i>Sezione I</i>	<i>160</i>	<i>11.284</i>	<i>10.354</i>	<i>11.979</i>
Fondo per la riduzione della pressione fiscale	0	6.000	7.000	7.000
Proroga detrazioni fiscali per la riqualificazione del patrimonio edilizio e il miglioramento dell'efficienza energetica	0	106	1.214	1.739
Misure per il contenimento dei prezzi nel settore elettrico e del gas	0	2.000	0	0
Crediti di imposta 110% su interventi di riqualificazione energetica, di ristrutturazione antisismica, ecc.	0	17	311	1.565
Abolizione aggi di riscossione	0	482	535	655
Riforma degli ammortizzatori sociali	0	1.216	121	104
Differimento <i>plastic tax</i> e <i>sugar tax</i>	0	650	121	0
Esoneri e sgravi contributivi	0	119	238	84
A agevolazioni per i giovani (fino a 36 anni) che acquistano la prima casa o stipulano contratti di locazione	0	260	70	40
Proroga al 2022 detassazione redditi del settore agricolo	0	0	238	0
Proroghe, sospensioni e rimodulazioni di adempimenti fiscali, contributivi e concessori e delle relative sanzioni (DL 146/2021)	160	0	0	0
Altre misure (include DL 146/2021)	0	266	210	175
Effetti fiscali	0	167	297	616
Riforma degli ammortizzatori sociali	0	39	286	456
Esoneri e sgravi contributivi (include DL 146/2021)	0	128	11	0
Altre misure	0	0	0	160

Tab. 2.5 – (segue) Effetti del DL 146/ 2021 e del DDL di bilancio per il 2022 sul conto economico delle Amministrazioni pubbliche (1) (2)
(importi lordi in milioni di euro)

	2021	2022	2023	2024
RISORSE	4.267	13.747	8.504	12.168
<i>In percentuale del PIL</i>	<i>0,2</i>	<i>0,7</i>	<i>0,4</i>	<i>0,6</i>
Minori spese	3.892	5.433	931	5.297
Minori spese correnti	1.555	3.261	275	2.114
<i>Sezione I</i>	<i>1.555</i>	<i>3.261</i>	<i>275</i>	<i>2.114</i>
Soppressione Fondo per la revisione del sistema pensionistico	0	9	1	1.820
Sospensione <i>Cashback</i>	0	1.502	0	0
Fondo per il finanziamento di interventi di riforma in materia di ammortizzatori sociali	0	1.498	0	0
Riduzione fondi e altre coperture (include DL 146/2021)	604	39	36	36
Riduzione concorso alla finanza pubblica di Regioni a statuto speciale	0	186	186	186
Estensione straordinaria dei vari strumenti di integrazione del reddito (DL 146/2021)	423	0	0	0
Congedi parentali, permessi retribuiti, <i>voucher</i> servizi sostitutivi e indennità di malattia (DL 146/2021)	342	0	0	0
Reddito di emergenza (DL 146/2021)	115	0	0	0
Altre misure (include DL 146/2021)	71	26	52	72
Minori spese in conto capitale	2.337	2.172	656	3.184
<i>Sezione I</i>	<i>2.337</i>	<i>220</i>	<i>194</i>	<i>184</i>
Misure di sostegno e incentivi alla patrimonializzazione delle PMI (credito d'imposta) (DL 146/2021)	1.600	0	0	0
Riduzione fondi e altre coperture (include DL 146/2021)	550	2	0	0
Soppressione Agenzia nazionale ricerca	0	184	184	184
Fondo per le emergenze nazionali (Protezione civile) (DL 146/2021)	187	5	0	0
Altre misure (include DL 146/2021)	0	30	10	0
<i>Sezione II ⁽³⁾</i>	<i>0</i>	<i>1.952</i>	<i>462</i>	<i>3.000</i>
Riduzione e riprogrammazione stanziamenti RFI e FS	0	1.100	400	2.400
Investimenti comparto Difesa e Sicurezza	0	340	0	600
Fondo per la compensazione degli effetti finanziari non previsti a legislazione vigente (solo cassa)	0	400	0	0
Altre misure	0	112	62	0
Maggiori entrate	375	8.315	7.574	6.871
<i>Sezione I</i>	<i>375</i>	<i>8.315</i>	<i>7.274</i>	<i>6.771</i>
Deduzione maggiore valore attività immateriali in 50 anni	0	4.264	2.594	2.380
Riforma degli ammortizzatori sociali	0	1.830	1.803	1.800
Esoneri e sgravi contributivi (include DL 146/2021)	370	185	0	0
Credito di imposta DTA in caso di operazioni di aggregazione aziendale	0	94	286	72
Proroghe, sospensioni e rimodulazioni di adempimenti fiscali, contributivi e concessori e delle relative sanzioni (DL 146/2021)	0	160	0	0
Altre misure (include DL 146/2021)	0	70	70	167
Effetti fiscali	0	198	1.166	771
Proroga detrazioni fiscali per la riqualificazione del patrimonio edilizio e il miglioramento dell'efficienza energetica	0	154	792	401
Crediti di imposta 110% su interventi di riqualificazione energetica, di ristrutturazione antisismica, ecc.	0	7	89	318
Differimento <i>plastic tax</i> e <i>sugar tax</i>	0	0	247	0
Altre misure	0	38	37	52
Oneri riflessi	5	1.513	1.354	1.581
<i>Sezione II</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>300</i>	<i>100</i>
Oneri riflessi	0	0	300	100
ENTRATE NETTE	215	-2.969	-2.780	-5.108
USCITE NETTE	-23	20.289	27.131	20.543
<i>Correnti</i>	<i>167</i>	<i>14.561</i>	<i>18.777</i>	<i>15.763</i>
<i>In conto capitale</i>	<i>-190</i>	<i>5.728</i>	<i>8.354</i>	<i>4.780</i>
INDEBITAMENTO NETTO	238	-23.258	-29.911	-25.651
<i>In percentuale del PIL</i>	<i>0,01</i>	<i>-1,2</i>	<i>-1,5</i>	<i>-1,3</i>

Fonte: elaborazioni su dati dei prospetti riepilogativi degli effetti finanziari allegati al DL 146/2021 e al DDL di bilancio per il 2022.

(1) Eventuali mancate quadrature sono dovute all'arrotondamento delle cifre decimali. – (2) Le varie poste del triennio 2022-24 sono al netto dei 6 miliardi annui di spesa corrente che con il DL 146/2021 sono stati finalizzati all'istituzione dell'assegno unico e per i quali si provvede mediante riduzione di pari importo delle spese correnti relative al Fondo per la delega della riforma fiscale istituito con l'art. 1, c. 2, della legge di bilancio per il 2021 (L. 178/2020). – (3) La documentazione trasmessa al Parlamento riporta il dettaglio degli effetti delle singole misure di Sezione II esclusivamente in termini di saldo netto da finanziare. Per le voci di spesa corrente gli effetti in termini di indebitamento netto esposti in tabella sono uguali a quelli indicati nel DDL di bilancio. Per quanto riguarda la spesa in conto capitale, gli importi sono stimati dall'UPB escludendo le misure ritenute prive di impatto su tale saldo (partite finanziarie) e applicando alle singole misure un coefficiente di realizzazione coerente con i totali dei rifinanziamenti e delle riprogrammazioni esposti nel prospetto riepilogativo degli effetti finanziari allegato al DDL di bilancio per il 2022.

Tab. 3.1 – Maggiori oneri derivanti dalle proroghe del Superbonus e dell'Ecobonus
(importi in milioni di euro; incrementi (-) e riduzioni (+) del disavanzo)

Complesso proroghe riqualificazione energetica		Totale	2022	2023	2024	2025	2026	2027- 2037
TOTALE	Diretti	-18.474	-37	-528	-2.827	-3.794	-4.723	-6.565
	Indiretti	767	38	141	346	215	141	-113
	Totale	-17.706	1	-388	-2.481	-3.580	-4.582	-6.677
Proroga Superbonus								
Condomini	Diretti	-13.800	0	-127	-2.287	-3.146	-4.027	-4.213
	Indiretti	610	0	54	316	203	150	-113
	Totale	-13.190	0	-74	-1.971	-2.943	-3.877	-4.325
Unifamiliari	Diretti	-822	-16	-283	-218	-218	-218	130
	Indiretti	26	7	34	-14	0	0	0
	Totale	-796	-9	-249	-232	-218	-218	130
Cooperative	Diretti	-100	-1	-14	-32	-27	-27	-1
	Indiretti	3	0	2	2	-1	0	0
	Totale	-97	0	-12	-30	-28	-27	-1
TOTALE	Diretti	-14.722	-17	-424	-2.536	-3.391	-4.271	-4.083
	Indiretti	639	7	89	303	202	150	-113
	Totale	-14.083	-10	-335	-2.233	-3.188	-4.121	-4.196
Proroga Ecobonus								
TOTALE	Diretti	-3.751	-20	-104	-291	-404	-452	-2.481
	Indiretti	128	30	52	43	12	-9	0
	Totale	-3.623	11	-52	-248	-391	-461	-2.481

Fonte: elaborazioni su stime della Relazione tecnica del DDL di bilancio per il 2022.

Tab. 3.2 – Stime degli oneri finanziari connessi con il Superbonus
(importi in milioni di euro; incrementi (-) e riduzioni (+) del disavanzo)

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036	Totale
DL 34/2020	-22,5	-956,6	-2.961,7	-2.886,1	-2.713,0	-2.713,0	-1.315,7	978,3	216,4	216,4	196,3	-10,1	-49,5	0,0	0,0	0,0	0,0	-12.021,0
DL 104/2020	-0,3	-5,5	-4,2	-4,2	-4,2	-4,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-22,6
LB 2021	0,0	400,6	209,2	-1.655,4	-1.468,9	-1.376,1	-2.003,7	729,7	6,4	9,7	18,6	104,1	50,1	-37,8	0,0	0,0	0,0	-5.013,3
DL 59/2021	0,0	3,9	113,4	-570,0	-671,9	-623,9	-615,6	60,0	67,7	29,8	24,5	25,4	30,5	-10,1	-3,4	0,0	0,0	-2.139,7
DL 77/2021	0,0	0,0	-1,0	-10,1	-9,3	-8,8	-8,8	3,9	0,3	0,4	0,4	0,4	0,3	-0,2	0,0	0,0	0,0	-32,5
DDL 2022	0,0	0,0	-9,8	-335,3	-2.232,6	-3.188,3	-4.121,0	-3.762,4	-1.272,6	-398,7	611,9	198,0	196,7	175,0	78,3	15,7	-37,8	-14.082,9
Totale	-22,8	-557,6	-2.654,1	-5.461,1	-7.099,9	-7.914,3	-8.064,8	-1.990,5	-981,8	-142,4	851,7	317,8	228,1	126,9	74,9	15,7	-37,8	-33.312,0

Fonte: Relazioni tecniche dei provvedimenti indicati.

Tab. 3.3 – Effetti sull'indebitamento netto delle misure riguardanti le imprese
(milioni di euro; incrementi (-) e riduzioni (+) del disavanzo)

	2022	2023	2024
Crediti di imposta per beni materiali e immateriali 4.0	0	-636,8	-1.406,9
Crediti di imposta per R&S, innovazione tecnologica, <i>design</i> , innovazione estetica, transizione ecologica e digitale 4.0	0	0	-337,3
“Nuova Sabatini”	-240	-240	-120
Proroga ed estensione incentivo alle aggregazioni aziendali	-137,0	-412,6	66,1
Rideterminazione del perimetro di applicazione credito di imposta per il Mezzogiorno	-6,1	0,0	0
Misure settoriali	-720,7	-687,7	-256,4
Modifica della disciplina agevolata della rivalutazione dei beni di impresa e del riallineamento dei valori fiscali	4.264,2	2.594,2	2.379,8
Totale variazione del prelievo	3.160,4	617,1	325,3
Rifinanziamento del Fondo di garanzia per le PMI	-3.000	0	0
Misure a favore della internazionalizzazione delle imprese	-150	-150	-151
Totale	10,4	467,1	174,3

Fonte: elaborazione su dati dei prospetti finanziari riepilogativi allegati al decreto fiscale e al DDL di bilancio per il 2022.

Tab. 3.4 – Effetti finanziari degli incentivi sugli investimenti in beni materiali e immateriali e in ricerca e sviluppo
(milioni di euro)

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029-32	2033	2034
Beni materiali e immateriali 4.0	-637	-1.407	-2.145	-1.654	-884	-146	0	0	0
Ricerca e sviluppo	0	-250	-500	-750	-750	-750	-750	-500	-250
Innovazione tecnologica, <i>design</i> e innovazione estetica	0	-52	-78	-105	-53	-27	0	0	0
Transizione ecologica o digitale 4.0	0	-36	-54	-72	-36	-18	0	0	0
Totale	-637	-1.744	-2.776	-2.580	-1.723	-941	-750	-500	-250

Fonte: Relazione tecnica del DDL di bilancio per il 2022.

Tab. 3.5 – Principali caratteristiche applicative del credito di imposta nella normativa passata, in quella vigente e in quella proposta dal DDL di bilancio

Investimenti agevolati	Scaglioni di investimento (milioni)	Legge di bilancio 2020	Legge di bilancio 2021 (legislazione vigente)		DDL di bilancio 2022		
		1.1.2020- 31.12.2020 (1)	16.11.2020- 31.12.2021	1.1.2022- 31.12.2022	1.1.2023- 31.12.2023	1.1.2024- 31.12.2024	1.1.2025- 31.12.2025
a) Beni materiali strumentali nuovi (esclusi i mezzi di trasporto non strumentali)	fino a 2	6%	10% ⁽²⁾	6%	Non applicabile	Non applicabile	Non applicabile
b) Beni materiali strumentali nuovi ad alto contenuto tecnologico (Allegato A – Industria 4.0 – L. 232/2016)	0-2,5	40%	50%	40%	20%	20%	20%
	2,5-10	20%	30%	20%	10%	10%	10%
	10-20	0%	10%	10%	5%	5%	5%
c) Beni immateriali strumentali nuovi (<i>software</i> funzionali alla trasformazione tecnologica) (Allegato B – L. 232/2016)	0-0,7	15% ⁽³⁾	20%	20%	20%	15%	10%
	0,7-1	0%					
d) Altri beni immateriali nuovi	Fino a 1	0%	10% ⁽²⁾	6%	Non applicabile	Non applicabile	Non applicabile
Ripartizione pluriennale dell'agevolazione		5 quote annuali	3 quote annuali	3 quote annuali	3 quote annuali	3 quote annuali	3 quote annuali

(1) In tutti i casi l'agevolazione vale anche per i beni acquisiti entro il 30 giugno dell'anno successivo purché, entro la data del 31 dicembre dell'ultimo anno di vigenza, il relativo ordine risulti accettato dal venditore e sia stato versato un acconto in misura almeno pari al 20 per cento del costo. – (2) Il credito è elevato al 15 per cento per strumenti e dispositivi tecnologici destinati al lavoro agile. – (3) Ripartito in tre quote annuali.

Tab. 3.6 – Principali caratteristiche applicative del credito di imposta per R&S e innovazione tecnologica nella legislazione vigente e in quella proposta dal DDL di bilancio

Investimenti agevolati		Legislazione vigente		DDL di bilancio 2022	
		1.1.2022- 31.12.2022	1.1.2023- 31.12.2023	1.1.2024- 31.12.2025	1.1.2026- 31.12.2031
Ricerca e sviluppo	Aliquota	20%	10%	10%	10%
	Tetto	4 milioni	5 milioni	5 milioni	5 milioni
Innovazione tecnologica; <i>design</i> e ideazione estetica	Aliquota	10%	10%	5%	Non applicabile
	Tetto	2 milioni	2 milioni	2 milioni	
Transizione ecologica e innovazione digitale 4.0	Aliquota	15%	10%	5%	Non applicabile
	Tetto	2 milioni	4 milioni	4 milioni	

Tab. 3.7 – Convenienza del nuovo regime di deducibilità delle spese in ricerca e sviluppo

		% sul totale	Società senza beneficio			Società con beneficio		
			Numerosità	Ammontare	Perdita media (euro)	Numerosità	Ammontare	Beneficio medio (euro)
Micro	92	68,5	10,0	0,3	-30.678	21,2	2,6	7.399
Piccole	197	80,2	25,2	3,0	-109.674	28,5	10,6	22.518
Medie	202	82,7	26,6	8,0	-272.477	25,5	13,7	32.231
Grandi	273	87,5	38,1	88,6	-2.112.938	24,8	73,1	177.326
Totale	764	82,1	100,0	100,0	-908.703	100,0	100,0	60.219

Fonte: risultati di simulazioni condotte con il modello MEDITA dell'UPB.

Tab. 3.8 – Quantificazione ufficiale degli effetti finanziari della rivalutazione dei beni d'impresa
(milioni di euro)

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028-2039	2040-2071	2072
1) RRTT DL 104/2020 (art. 110) e LB 2021 (c.83)	144,7	61,4	-138,3	-191,5	-197,0	-197,0	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
2) Previsione NADEF (legislazione vigente)	3.150,0	-6.409,2	-2.333,2	-5.333,2	-5.333,2	-5.333,2	-2.644,8	-3.809,4	0,0	0,0
3) DDLB 2022 (art. 191)	16,0	4.264,2	2.594,2	2.379,8	2.379,8	2.379,8	2.714,2	2.572,1	-1.237,3	945,7
4) Effetto netto dopo DDLB 2022 (2+3)	3.166,0	-2.145,0	261,0	-2.953,4	-2.953,4	-2.953,4	69,4	-1.237,3	-1.237,3	945,7

Fonte: stime riportate nelle Relazioni tecniche del DL 104/2020, della legge di bilancio per il 2021 e del DDL di bilancio per il 2022.

Tab. 3.9 – Finanziamenti e garanzie del Fondo PMI (1)
(importi in milioni di euro)

	Tipo garanzia	Numero imprese	Numero di domande	Importo finanziamento	Importo garanzia
2020					
Società di capitali	<i>Rating</i>	138.359	239.142	90.494	76.717
	Liquidità	289.850	305.479	7.032	7.031
Società di persone/ persone fisiche	<i>Rating</i>	72.217	92.356	9.662	8.042
	Liquidità	722.584	744.639	13.570	13.570
Totale di cui:		1.148.884 ⁽²⁾	1.381.616	120.759	105.361
<i>Rating</i>		210.576	331.498	100.156	84.759
Liquidità		1.012.434	1.050.118	20.602	20.602
2021					
Società di capitali	<i>Rating</i>	117.177	184.141	48.742	4.586
	Liquidità	34.225	34.554	802	124
Società di persone/ persone fisiche	<i>Rating</i>	94.784	115.783	9.658	1.424
	Liquidità	87.655	88.436	1.526	282
Totale di cui:		324.803 ⁽²⁾	422.914	60.727	6.417
<i>Rating</i>		211.961	299.924	58.400	6.010
Liquidità		121.880	122.990	2.328	407

Fonte: elaborazioni su dati forniti da Mediocredito centrale. I dati del 2020 riguardano il periodo dal 17 marzo al 31 dicembre e quelli del 2021 il periodo dal 1° gennaio al 31 ottobre.

(1) Seguendo la terminologia della banca dati ricevuta da Mediocredito centrale si indicano con il termine “liquidità” le operazioni di minore importo interamente garantite dallo Stato (art. 13, c. 1, lett. m) del DL 23/2020) e con il termine “rating” quelle di ammontare più elevato (art. 13, c. 1, lett. c) e n) del DL 23/2020).

– (2) Il numero complessivo delle imprese non corrisponde alla sommatoria delle singole voci in quanto alcune imprese hanno presentato più di una domanda anche con riferimento a diverse tipologie di operazioni.

Tab. 3.10 – Incremento del debito bancario per le società di capitali non finanziarie tra il 2019 e il 2020

	Numerosità	Incremento del debito bancario
PMI che accedono al Fondo	258.757	17,4%
Altre PMI	326.993	5,3%
Imprese non ammissibili al Fondo	79.224	20,6%
Totale	664.974	14,8%

Fonte: elaborazioni su dati Mediocredito centrale e simulazioni con il modello MEDITA dell'UPB.

Tab. 3.11 – Solidità finanziaria delle società di capitali non finanziarie
(valori percentuali)

	Imprese che peggiorano la posizione finanziaria			Imprese che migliorano la posizione finanziaria		
	PMI che accedono al Fondo	Altre PMI	Imprese non ammissibili al Fondo	PMI che accedono al Fondo	Altre PMI	Imprese non ammissibili al Fondo
Alloggio, ristorazione e turismo	17,8	9,4	12,8	2,9	4,5	6,0
Attività artistiche e intrattenimento	14,3	7,4	9,5	2,6	3,5	4,7
Servizi alla persona	14,8	5,8	10,1	2,5	3,8	5,9
Tessile	7,9	4,7	7,5	1,6	2,3	3,7
Altri servizi	8,9	4,2	8,5	2,5	3,4	4,8
Immobiliari, professionali e noleggi	5,4	2,5	5,0	1,4	1,8	3,0
Altra manifattura	4,6	2,3	4,8	2,1	1,6	2,5
Costruzioni	3,7	3,0	4,4	1,2	2,2	2,8
Trasporti	6,7	4,5	7,9	2,4	2,8	4,6
Commercio	6,3	3,5	6,5	1,9	2,6	4,2
Estrazione e utilities	4,3	2,3	4,4	2,5	2,9	3,6
Agricoltura	3,8	3,4	6,9	2,4	3,1	4,8
Chimico e farmaceutico	3,2	2,0	1,8	4,1	2,5	4,3
Industrie alimentari	6,9	4,5	6,8	3,3	3,5	3,3
Totale	7,0	3,3	5,4	1,9	2,3	3,2

Fonte: elaborazioni su dati Mediocredito centrale e simulazioni con il modello MEDITA dell'UPB.

Tab. 3.12 – Totale delle attività patrimoniali delle Casse privatizzate
(milioni di euro)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
ENPAM	16.007	16.822	18.493	19.168	20.468	21.948	22.711	25.041	26.254
CF	7.092	8.267	9.674	10.731	11.640	12.790	13.124	15.236	16.333
INARCASSA	7.183	7.908	9.056	9.602	10.293	11.136	11.215	12.406	13.041
CNPADC	5.206	5.925	6.482	6.991	7.660	8.399	8.656	9.858	10.560
ENASARCO	6.928	6.950	7.072	7.326	7.577	7.814	7.852	8.251	8.435
ENPAF	1.892	2.290	2.472	2.607	2.762	2.887	2.923	3.269	3.491
CNPR	2.277	2.429	2.449	2.442	2.504	2.582	2.556	2.696	2.746
CIPAG	2.407	2.499	2.526	2.465	2.503	2.620	2.610	2.661	2.682
ENPAIA - GOS	1.965	2.007	2.195	2.263	2.300	2.215	2.285	2.350	2.361
ENPAP	839	926	1.077	1.192	1.318	1.468	1.538	1.839	2.038
CNN	1.575	1.517	1.557	1.550	1.590	1.616	1.619	1.741	1.739
EPPI	891	972	1.099	1.176	1.277	1.391	1.476	1.637	1.732
ENPACL	739	812	939	1.034	1.121	1.231	1.273	1.395	1.476
INPGI - AGO	2.458	2.412	2.347	2.190	2.024	1.848	1.628	1.495	1.265
EPAP	651	719	794	838	891	975	968	1.089	1.163
ENPAPI	514	561	705	733	811	901	964	1.006	1.112
ENPAV	411	467	524	591	656	729	782	909	1.007
FASC	680	718	764	803	840	883	903	938	957
ENPAB	411	451	504	550	594	657	691	777	835
INPGI - GS	422	461	513	549	596	643	656	750	808
ONAOISI	453	445	490	487	409	395	377	407	432
ENPAIA - GSPA	116	129	147	158	168	172	178	190	198
ENPAIA - GSA	21	23	27	30	33	35	38	43	48

Fonte: elaborazioni su dati COVIP.

Tab. 3.13 – Saldo tra contributi e prestazioni delle Casse privatizzate in percentuale del loro attivo patrimoniale

	2017	2018	2019	2020
ENPAPI	8,0	7,6	8,3	7,9
ENPAP	6,1	6,9	6,4	6,1
ENPAV	8,0	8,6	7,2	5,6
EPAP	4,6	4,8	4,7	4,4
CNPADC	5,6	5,7	5,1	3,3
EPPI	5,3	5,2	5,1	3,3
ENPAM	4,5	5,2	4,0	2,9
ENPAF	4,0	3,4	3,1	2,6
ENPAB	5,8	6,5	5,9	2,5
CF	5,2	5,0	4,4	2,5
INPGI - GS	6,4	6,4	5,9	2,4
ONAOISI	1,0	1,6	1,7	2,3
ENASARCO	1,9	2,6	2,7	1,9
CNPR	1,6	1,4	1,9	1,7
FASC	1,9	3,4	1,9	1,1
INARCASSA	3,8	3,4	3,2	1,1
ENPAIA - GSA	8,6	7,9	7,0	0,0
ENPAIA - GSPA	4,1	3,9	3,2	0,0
CNN	3,5	2,4	2,2	-0,2
ENPAIA - GOS	1,5	1,1	0,4	-0,3
CIPAG	-1,6	-2,1	-1,8	-3,3
ENPACL	5,3	5,4	3,7	-4,4
INPGI - AGO	-9,5	-11,0	-12,6	-16,8

Fonte: elaborazioni su dati COVIP.

Tab. 3.14 – Utilizzo della causale COVID-19 tra gennaio e luglio 2021 per mese di competenza

Mese di competenza	Tipo Cassa	Beneficiari (sia pagamento diretto sia a congeglio)	Ore integrate	Integrazioni pagate	Retribuzioni perse
Gennaio	Ordinaria	559.602	35.134.506	225.143.415	439.168.682
	Fondi di solidarietà	626.318	53.029.539	320.675.882	585.076.381
	Deroga	554.410	42.014.628	250.902.604	445.011.036
	Totale	1.740.330	130.178.673	796.721.901	1.469.256.099
Febbraio	Ordinaria	552.712	35.140.542	233.888.474	453.468.889
	Fondi di solidarietà	608.898	48.293.015	312.533.988	552.030.798
	Deroga	527.123	38.879.299	247.429.194	420.401.566
	Totale	1.688.733	122.312.855	793.851.656	1.425.901.253
Marzo	Ordinaria	534.807	36.254.402	211.900.668	437.920.446
	Fondi di solidarietà	770.343	61.103.623	352.012.255	660.806.585
	Deroga	639.350	48.801.641	274.666.501	524.153.213
	Totale	1.944.500	146.159.665	838.579.424	1.622.880.244
Aprile	Ordinaria	552.252	33.458.255	205.137.633	410.912.144
	Fondi di solidarietà	673.373	53.279.494	317.134.266	587.086.587
	Deroga	615.100	47.059.038	274.804.525	507.347.055
	Totale	1.840.725	133.796.787	797.076.425	1.505.345.787
Maggio	Ordinaria	494.369	30.001.580	190.496.917	376.858.854
	Fondi di solidarietà	484.152	36.253.908	220.907.413	408.978.969
	Deroga	447.968	32.993.029	198.375.133	361.094.832
	Totale	1.426.489	99.248.518	609.779.463	1.146.932.655
Giugno	Ordinaria	408.875	24.764.411	151.231.367	308.609.087
	Fondi di solidarietà	341.747	23.427.564	140.103.435	265.464.162
	Deroga	310.723	22.851.589	134.424.159	254.253.273
	Totale	1.061.345	71.043.563	425.758.961	828.326.522
Luglio	Ordinaria	62.551	3.180.765	20.130.784	41.887.914
	Fondi di solidarietà	219.999	16.437.568	97.174.482	186.919.420
	Deroga	215.468	17.570.335	102.220.559	196.429.038
	Totale	498.018	37.188.668	219.525.824	425.236.371

Fonte: elaborazioni su dati del Monitoraggio condotto dall'INPS.

Tab. 3.15 – Utilizzo delle causali normali a luglio 2021 (mese di competenza)

Tipo Cassa	N. beneficiari	N. ore pagate	Importo pagato	Retribuzione persa
Ordinaria	82.065	3.962.083	24.643.297	49.800.542
Fondi di solidarietà	87	8.568	53.991	102.067
Deroga	0	0	0	0
Totale	82.152	3.970.650	24.697.288	49.902.609

Fonte: elaborazioni su dati del Monitoraggio condotto dall'INPS.

Tab. 3.16 – Giudizi su andamenti correnti e aspettative a breve termine delle imprese dell'Industria: settore tessile a confronto con quello manifatturiero complessivo
(dati grezzi)

		Ott- 2020	Nov- 2020	Dic- 2020	Gen- 2021	Feb- 2021	Mar- 2021	Apr- 2021	Mag- 2021	Giu- 2021	Lug- 2021	Ago- 2021	Set- 2021	Ott- 2021
Attività manifatturiere	Giudizi sugli ordini - saldo	-24,2	-27,6	-23,1	-23,8	-16,4	-11,8	-5,1	-1,4	5,1	10,2	5,6	6,4	10,7
	Attese sugli ordini - saldo	-1,9	-19,7	-0,8	4,7	12,5	12,3	14,5	20,7	19,5	14,6	16,8	18,6	16,8
	Attese sulla produzione - saldo	-0,2	-18,1	-1,8	3,6	10,7	11,1	13,7	17,9	18,2	14,6	15,4	17,8	14,4
	Attese sui prezzi di vendita - saldo	-1,4	-4,5	2	6,7	10,1	13,5	17,9	26,4	29,6	31,9	31,5	29,4	36,9
	Attese sull'occupazione - saldo	-6,8	-8,5	-6,9	-2,7	0,6	1,1	3	4,7	6,3	5,9	6,5	6,2	5,4
Industrie tessili, dell'abbigliamento, articoli in pelle e simili	Giudizi sugli ordini - saldo	-59,8	-60,4	-61	-59,3	-58,3	-58	-45,7	-44,1	-33	-23	-25,6	-19,5	-15,5
	Attese sugli ordini - saldo	-21,9	-41,2	-14,2	-11,3	-11,4	-9,2	3,3	7,7	14,3	17,2	16,4	16,1	15,6
	Attese sulla produzione - saldo	-22,8	-37,8	-18,4	-17,1	-16,4	-13,1	4,3	4,3	10,9	13,5	13,6	15,4	11,2
	Attese sui prezzi di vendita - saldo	-6,3	-9,3	-1,3	-5,3	-2,6	-1,6	3,8	13,2	14,1	24,8	23,8	26,5	32,8
	Attese sull'occupazione - saldo	-23,6	-23,5	-24,5	-18,6	-15,6	-17,7	-15,4	-13,3	-10,5	-11,7	-5,9	-5,7	-6,8
Industrie tessili	Giudizi sugli ordini - saldo	-58	-54,6	-65,1	-56,4	-54,2	-46,5	-34,4	-33,8	-34,2	-10,4	-19,4	-9,8	-10,5
	Attese sugli ordini - saldo	-19,3	-38,4	-15	-2,2	5,1	6,6	9,9	1,7	21,7	16	18,9	17,6	9,5
	Attese sulla produzione - saldo	-18,8	-31,4	-9,5	-1,8	4,8	6,1	9,9	1,2	15,2	13,3	20,9	22,5	10
	Attese sui prezzi di vendita - saldo	-4	-4,2	-4,3	2,8	7,5	8,1	16,4	27,2	32,3	42	40,7	42,1	49,5
	Attese sull'occupazione - saldo	-25,9	-13,6	-22	-15,1	-13,2	-20,4	-17,8	-12,6	-6,6	-7,8	-0,4	-7,5	-2,8
Confezione di articoli di abbigliamento, confezione di articoli in pelle e pelliccia	Giudizi sugli ordini - saldo	-57,6	-60,9	-57,1	-56,1	-56,5	-57,9	-53,2	-53,7	-33	-28,5	-32,6	-26,1	-18,9
	Attese sugli ordini - saldo	-26	-41,6	-20,8	-10,2	-20,5	-25,9	-2,1	3,8	14,2	22,1	14,9	14,9	14,9
	Attese sulla produzione - saldo	-26,2	-33,7	-22,3	-16,7	-19,1	-22,3	0	-2,8	12,4	17,6	10,5	15,4	17,2
	Attese sui prezzi di vendita - saldo	-8,8	-11,3	-4,6	-5,4	-5,9	-6,1	-2,6	2,3	5,5	8,6	8,7	9,9	16,4
	Attese sull'occupazione - saldo	-21,9	-23,1	-25,6	-25,1	-19,4	-18,6	-18,8	-19,9	-16,7	-15,4	-9,3	-6,8	-9,6
Fabbricazione di articoli in pelle e simili	Giudizi sugli ordini - saldo	-63,3	-64,3	-62	-64,9	-63,2	-67,5	-46,5	-41,8	-32	-26,8	-23,2	-20,2	-15,8
	Attese sugli ordini - saldo	-19,7	-42,9	-6,4	-19,3	-14,6	-3,9	3,9	16,6	8,9	12,7	16,2	16,4	20,9
	Attese sulla produzione - saldo	-22,2	-47,1	-21	-29,3	-29,9	-18,1	4,6	14,3	6,1	9,3	11,3	9,9	5,7
	Attese sui prezzi di vendita - saldo	-5,5	-11,3	4,4	-11,3	-6,9	-4,1	0,9	14,1	9,4	28,8	26,6	32,4	36,8
	Attese sull'occupazione - saldo	-23,7	-31,6	-25,4	-14,6	-13,4	-14,8	-9,8	-6,7	-6,8	-10,9	-6,4	-3,1	-6,8

Fonte: elaborazioni su dati Istat.

Tab. 3.17 – Sintesi dei principali interventi sugli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro

Modifiche in DDL di bilancio	Normativa vigente (D.Lgs. 148/2015)
Art. 52 – La platea degli assicurati CIGO/CIGS è ampliata includendo i lavoratori a domicilio e tutti gli apprendisti (non solo quelli con contratto professionalizzante). Il requisito minimo di anzianità effettiva per l’accesso alle prestazioni è ridotto da 90 a 30 giorni.	Art. 1 – La platea di riferimento comprende i lavoratori subordinati. Gli apprendisti sono compresi solo se il loro contratto è di tipo professionalizzante. Sono esclusi i dirigenti e i lavoratori a domicilio.
Art. 53 – Ai fini della definizione della dimensione dell’impresa, sono considerati tutti i lavoratori subordinati, inclusi i dirigenti, i lavoratori a domicilio e gli apprendisti.	Nella normativa corrente non esiste un articolo, comune a tutti gli ammortizzatori in costanza di lavoro, che definisca la dimensione di impresa.
Art. 54 – Dal 2022 l’importo massimo dell’integrazione salariale non dipende più dalla retribuzione mensile di riferimento e si allinea al limite superiore della precedente normativa.	Art. 3 – La prestazione sconta due massimali mensili distinti (in euro 2015): 971,1 per le retribuzioni pari o inferiori a 2.102,24 e 1.167,91 per le retribuzioni superiori.
Art. 55 – Dal 2025 è introdotto un meccanismo premiale che riduce il contributo addizionale (cosiddetto di tiraggio) per i datori di lavoro che accedono a CIGO/CIGS dopo non avere fatto ricorso allo Cassa per almeno 24 mesi. Cessa la casistica speciale sulla contribuzione addizionale.	Art. 5 – Esistono 3 aliquote di contribuzione addizionale che vengono applicate a seconda della durata delle integrazioni salariali nel quinquennio mobile: il 9 per cento sino a 52 settimane, il 12 per cento oltre le 52 settimane e sino a 104 settimane, il 15 per cento oltre le 104 settimane.
Art. 57 – Vengono ampliate le possibilità di combinare la fruizione delle integrazioni salariali con contratti di lavoro subordinato. In particolare, durante contratti di lavoro subordinato di durata inferiore a 6 mesi l’integrazione è solo temporaneamente sospesa (la durata non viene consumata). Sono abolite le condizionalità alle politiche attive comuni a tutte le integrazioni salariali (il successivo art. 65 le reintroduce per le sole integrazioni attivate con le causali CIGS).	Art. 8 – Il lavoratore che svolga attività di lavoro autonomo o subordinato durante il periodo di integrazione salariale non ha diritto al trattamento per le giornate di lavoro effettuate. I beneficiari di integrazioni con causali CIGO/CIGS (anche quelle erogate dai Fondi bilaterali come Assegno ordinario e Assegno di solidarietà) sono soggetti, se sospesi per più del 50 per cento delle ore, alle condizionalità delle politiche attive (c.d. dell’art. 8 del D.Lgs. 148/2015 e dell’art. 22, comma 1 del D.Lgs. 150/2015).
Art. 60 – Dal 2022 la CIGS è resa obbligatoria per tutti i datori non iscritti a Fondi bilaterali che occupino più di 15 dipendenti. Sono assicurati alla CIGS, indipendentemente dalla dimensione occupazionale, anche le imprese del trasporto aereo e della gestione aeroportuale e i partiti/movimenti politici. Il DDL di bilancio all’art. 66 ridefinisce il campo di applicazione dei Fondi bilaterali rendendoli obbligatori per tutti i datori non iscritti alla CIGO. Il combinato disposto degli articoli 60 e 66 rende il campo di applicazione della CIGS un sottoinsieme della CIGO: tutti i datori assicurati alla CIGO sono, se hanno più di 15 dipendenti, anche assicurati alla CIGS.	Art. 20 – Le platee di CIGO e CIGS sono elencate in due liste positive. Non coincidono anche se hanno un’ampia area di sovrapposizione.
Art. 61 – All’interno della causale CIGS “riorganizzazione aziendale” rientrano anche i processi di transizione individuati e regolati dal MLPS e dal MISE. Dal 2022, nei casi di CIGS attivata con causale “contratto di solidarietà”, i due tetti previsti per la riduzione dell’orario di lavoro (si veda la colonna a destra) sono incrementati rispettivamente all’80 e al 90 per cento.	Art. 21 – Per avvalersi della causale “contratto di solidarietà”, per il complesso dei lavoratori la riduzione media dell’orario di lavoro non deve superare il 60 per cento a livello giornaliero, settimanale o mensile; mentre per ciascun lavoratore la riduzione complessiva dell’orario di lavoro, lungo tutta la durata delle integrazioni, non può oltrepassare il 70 per cento.
Art. 62 – Per il 2022 il prolungamento in deroga della CIGS di cui all’art. 22-bis (si veda la colonna di destra) è valido solo se la causale è “contratto di solidarietà”. Dal 2022, la CIGS con causale “riorganizzazione di impresa” o “crisi di impresa” può essere prolungata di 12 mesi sulla base di accordi sindacali, anche sostenuti dalle Regioni, finalizzati alla rioccupazione o all’autoimpiego. Non è richiesto che si tratti di imprese a rilevanza economica strategica che presentino rilevanti problematiche occupazionali. I lavoratori beneficiari del prolungamento sono coinvolti nel Programma GOL (nuovo programma di politiche attive inserito nell’ambito del PNRR).	Art. 22-bis – Fino al 2022 la CIGS può essere prolungata fino a 12 mesi per le imprese a rilevanza economica strategica che presentino rilevanti problematiche occupazionali.
Art. 81 – Al datore di lavoro che assuma con contratto subordinato a tempo indeterminato lavoratori beneficiari del trattamento di cui all’art. 62 (si veda sopra) è concesso un contributo mensile pari al 50 per cento del trattamento CIGS che sarebbe spettato al lavoratore entro un limite di durata di 12 mesi. Ne possono beneficiare i datori che nei 6 mesi precedenti e nei 6 mesi successivi non facciano licenziamenti collettivi né individuali per giustificato motivo oggettivo.	
Art. 82 – I lavoratori beneficiari del trattamento di cui all’art. 62 (vedi sopra) possono essere assunti con contratto di apprendistato professionalizzante a prescindere dall’età. Dal momento che il contratto di apprendistato è a tempo indeterminato, i datori che li assumono beneficiano del contributo di cui all’art. 81 (si veda sopra).	Art. 44, comma 1, D.Lgs 81/2015 – Il contratto di apprendistato professionalizzante si rivolge, di norma, ai giovani di età compresa tra 18 e 29 anni.
Art. 63 – Tutti i datori che occupano più di 15 dipendenti, oltre a quelli del settore del trasporto aereo e della gestione aeroportuale e ai partiti/movimenti politici, sono tenuti alla contribuzione alla CIGS secondo due aliquote: 0,6 a carico del datore e 0,3 a carico del lavoratore. Se superano la soglia dei 15 dipendenti, sono tenuti a identica contribuzione gli iscritti ai Fondi bilaterali neo-costituiti, ai Fondi alternativi e al FIS che erogano prestazioni (l’Assegno di integrazione salariale) con le causali CIGS (si veda successivo art. 66).	Art. 23 – I datori assicurati alla CIGS sono tenuti alla relativa contribuzione secondo due aliquote: 0,6 a carico del datore e 0,3 a carico del lavoratore.

Tab. 3.17 – (segue) Sintesi dei principali interventi sugli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro

Modifiche in DDL di bilancio	Normativa vigente (D.Lgs. 148/2015)
Art. 65 – Sono abrogate le condizionalità alle politiche attive comuni ai percettori di integrazioni a causali CIGO/CIGS. I percettori di CIGO non hanno più obblighi, mentre sono reintrodotte condizionalità specifiche per i percettori di integrazioni con le causali della CIGS. Un successivo decreto del MLPS specificherà modalità di attuazione delle iniziative a carattere formativo e di riqualificazione.	Art. 8 – A oggi i beneficiari di integrazioni con causali CIGO/CIGS (anche quelle erogate dai Fondi bilaterali come Assegno ordinario e Assegno di solidarietà), se sospesi per più del 50 per cento dell'orario di lavoro, sono soggetti alle condizionalità delle politiche attive (combinato disposto dell'art. 8 del D.Lgs. 148/2015 e dell'art. 22, comma 1 del D.Lgs. 150/2015).
Art. 66 – I datori di lavoro non assicurati alla CIGO che occupano almeno un dipendente devono aderire a un Fondo bilaterale che offra almeno le stesse prestazioni nelle causali previste per CIGO e CIGS. Il datore che non si iscrive a un Fondo bilaterale viene iscritto <i>de iure</i> al Fondo di Integrazione Salariale (FIS) (si veda oltre). Il DDL di bilancio all'art. 60 ridefinisce il campo di applicazione della CIGS rendendola obbligatoria per tutti i datori non iscritti a Fondi bilaterali. Il combinato disposto degli articoli 60 e 66 rende il campo di applicazione della CIGS un sottoinsieme della CIGO: tutti i datori assicurati alla CIGO sono, se hanno più di 15 dipendenti, anche assicurati alla CIGS.	Art. 26 – I datori di lavoro che non rientrano nel campo né di CIGO né di CIGS e che occupano più di 5 dipendenti devono aderire a un Fondo bilaterale che offra almeno le stesse prestazioni nelle causali previste per CIGO e CIGS.
Art. 67 – I datori di lavoro che occupano almeno un dipendente nei settori in cui sono già attivi i Fondi bilaterali alternativi possono aderirvi per assolvere l'obbligo assicurativo. Se i Fondi alternativi non si adeguano alle nuove disposizioni, i datori di lavoro iscritti presso di loro confluiscono nel FIS. Dal 2022 i Fondi alternativi erogano una sola prestazione identica a quella dei Fondi bilaterali: l'Assegno di integrazione salariale (si veda il successivo art. 69).	Art. 27 – Sono tenuti all'iscrizione ai Fondi alternativi i datori di lavoro dell'artigianato e della somministrazione di lavoro che occupano più di 5 dipendenti. In mancanza di iscrizione al Fondo alternativo, se i datori non si iscrivono ad altro Fondo, essi sono iscritti <i>de iure</i> al FIS. I Fondi alternativi possono erogare l'Assegno ordinario e/o l'Assegno di solidarietà.
Art. 68 – Tutti i datori di lavoro con almeno un dipendente, non assicurati a CIGO e non iscritti ad altro Fondo bilaterale (inclusi i Fondi alternativi) sono <i>de iure</i> iscritti al FIS. Dal 2022, il FIS eroga l'Assegno di integrazione salariale (si veda l'art. 69) nelle medesime causali di CIGO/CIGS. Con riferimento alle causali CIGO, le prestazioni hanno durata differenziata per i datori che occupano fino a 5 dipendenti (al massimo 13 settimane nel biennio mobile) e oltre i 5 dipendenti (al massimo 26 settimane nel biennio mobile). Dal 2022, è abrogato il limite che collegava le prestazioni erogabili dal FIS al decuplo dei contributi dovuti dagli iscritti. Sono, contestualmente, rideterminate le aliquote contributive CIGO (in capo al solo datore di lavoro): 0,50 per cento fino a 5 dipendenti, 0,80 per cento sopra i 5. È introdotto un meccanismo premiale che riduce il ticket di tiraggio per i datori che occupano sino a 5 dipendenti e che non chiedono l'intervento del FIS da almeno 24 mesi.	Art. 29 – Tutti i datori di lavoro con più di 5 dipendenti, non assicurati a CIGO/CIGS e non iscritti ad altro Fondo bilaterale (inclusi i Fondi alternativi) sono <i>de iure</i> iscritti al FIS. Il FIS eroga l'Assegno ordinario (limitatamente ai datori che occupano più di 15 dipendenti) e l'Assegno di solidarietà sia per causali CIGO che per causali CIGS. L'Assegno ordinario può essere corrisposto per al più 26 settimane nel biennio mobile. L'Assegno di solidarietà può essere corrisposto per al più 12 mesi nel biennio mobile. Le prestazioni sono erogabili sino al decuplo dei contributi dovuti dagli iscritti, pari a 0,45 per cento per i datori che occupano sino a 15 dipendenti, e a 0,65 per cento per quelli che ne occupano più di 15.
Art. 69 – I Fondi bilaterali erogano l'Assegno di integrazione salariale che ha importo pari alle prestazioni erogate delle Casse e durata almeno pari a quella delle prestazioni ordinarie e straordinarie nella rispettiva casistica di attivazione. L'Assegno di integrazione salariale dà diritto all'Assegno per il nucleo familiare. Nel comitato di amministrazione dei Fondi bilaterali siedono rappresentanti dei datori e dei lavoratori iscritti. Nel comitato di amministrazione del FIS siedono, alla luce del suo rilievo nazionale, i rappresentanti delle organizzazioni sindacali dei datori e dei lavoratori di maggior rilievo sul piano nazionale.	Artt. 30/31 – I Fondi bilaterali e i Fondi alternativi possono erogare l'Assegno ordinario. Il FIS può erogare l'Assegno ordinario solo nel caso in cui il datore occupi più di 15 dipendenti. Il FIS e i Fondi alternativi possono erogare anche l'Assegno di solidarietà sulla base di accordi collettivi per evitare eccedenze di personale e licenziamenti plurimi per giustificato motivo oggettivo.
Art. 72 – La possibilità di sottoscrivere un Contratto di espansione è estesa agli anni 2022 e 2023. La dimensione minima di impresa per accedere al Contratto di espansione si riduce da 100 a 50 unità lavorative.	Art. 41 – Sino al 2021, per favorire il ricambio generazionale o di competenze, le parti sociali possono sottoscrivere il Contratto di espansione che prevede l'ingresso in organico di nuove professionalità e, contestualmente, la riduzione delle ore di lavoro per i lavoratori già presenti e/o uno "scivolo" di accompagnamento alla pensione per i più anziani.
Art. 73 – I datori di lavoro coinvolti da processi di riorganizzazione o ancora particolarmente colpiti dalla crisi hanno a disposizione, se i contatori di CIGS sono esauriti, ulteriori 52 settimane nel biennio 2022-23 (si veda il paragrafo sulle integrazioni salariali con causale COVID-19).	
Art. 74 – Dal 2022 la CISOA è riconosciuta anche ai lavoratori dipendenti imbarcati su navigli da pesca.	A oggi la CISOA copre i lavoratori dipendenti agricoli (braccianti, operai, impiegati, quadri, apprendisti) con contratto a tempo indeterminato iscritti negli appositi elenchi dei lavoratori agricoli subordinati. Durante la crisi, il settore della pesca è stato sostenuto dalle integrazioni salariali a causale COVID-19.
Art. 75 – Con riferimento al 2022, le aliquote contributive CIGO a carico del FIS e le aliquote contributive CIGS sono ridotte come misura agevolativa <i>post</i> crisi. Per il FIS la riduzione è di 0,35 punti percentuali per datori che impiegano fino a 5 dipendenti, di 0,25 punti percentuali per datori che impiegano da 6 a 15 dipendenti, di 0,11 punti percentuali per datori che impiegano più di 15 dipendenti, di 0,56 per imprese esercenti attività commerciali o operanti nel settore del turismo con più di 50 dipendenti. Per la CIGS la riduzione è di 0,63 punti percentuali per datori che impiegano più di 15 dipendenti.	

Tab. 3.18 – Sintesi dei principali interventi sugli ammortizzatori sociali in caso di disoccupazione

Modifiche in DDL di bilancio	Normativa vigente (D.Lgs. 22/2015)
Art. 76 – Dal 2022 per l’accesso alla NASPI non è più necessario il requisito di 30 giornate di lavoro effettivo nei 12 mesi che precedono l’inizio del periodo di disoccupazione. Rallenta il décalage: 3 per cento al mese a decorrere dal primo giorno del sesto mese (dal primo giorno dell’ottavo mese per beneficiari ultra cinquantenni). Possono percepire la NASPI anche gli operai agricoli a tempo indeterminato delle cooperative e dei loro consorzi che trasformano, manipolano e commercializzano prodotti agricoli e zootecnici prevalentemente propri o conferiti dai loro soci.	Artt. 2 e 3 – Per l’accesso alla NASPI sono necessarie almeno 30 giornate di lavoro effettivo nei 12 mesi che precedono l’inizio del periodo di disoccupazione. La prestazione si riduce del 3 per cento al mese a cominciare dal primo giorno del quarto mese. La platea dei beneficiari NASPI comprende i lavoratori subordinati inclusi gli apprendisti, i soci lavoratori di cooperativa e il personale artistico, i lavoratori dipendenti delle Amministrazioni pubbliche con contratto diverso da quello a tempo indeterminato; sono esclusi gli operai agricoli a tempo indeterminato e determinato e i soggetti a loro equiparati (piccoli coloni, compartecipanti familiari, piccoli coltivatori diretti) coperti dalla indennità di disoccupazione agricola.
Art. 77 – Dal 2022 la durata della DIS-COLL è pari al numero dei mesi di contribuzione accreditati nel periodo che va dal 1° gennaio dell’anno precedente sino all’ingresso in disoccupazione, entro un massimo di 12 mesi. La DIS-COLL si riduce del 3 per cento al mese a decorrere dal primo giorno del sesto mese di fruizione. Per i periodi di fruizione della DIS-COLL sono riconosciuti i contributi figurativi IVS rapportati al reddito medio mensile entro un limite pari a 1,4 volte l’importo massimo mensile della DIS-COLL percepita. Per l’iscrizione alla DIS-COLL è dovuta un’aliquota contributiva pari a quella della NASPI (di base 1,61 per cento).	Art. 15 – La durata della DIS-COLL è pari alla metà del numero dei mesi di contribuzione accreditati nel periodo che va dal 1° gennaio dell’anno precedente sino all’ingresso in disoccupazione, entro un massimo di 6 mesi. L’importo della DIS-COLL si riduce del 3 per cento al mese a decorrere dal primo giorno del quarto mese di fruizione. La DIS-COLL non dà diritto a contribuzione figurativa. Per l’iscrizione alla DIS-COLL è dovuta un’aliquota contributiva pari allo 0,51 per cento.

Tab. 3.19 – Effetti di bilancio della manovra in campo sanitario
(milioni di euro)

	2022	2023	2024
Aumento complessivo fabbisogno sanitario nazionale standard, di cui:	2.284	3.751	4.865
<i>Finanziamento fabbisogno sanitario nazionale standard</i>	2.000	3.232	4.218
<i>Fondo farmaci innovativi</i>	100	200	300
<i>Aumento contratti formazione specialistica ⁽¹⁾</i>	194	319	347
<i>Finanziamento del Fondo per l’accesso ai servizi psicologici</i>	-10		
Effetti riflessi personale	-662	-447	-512
Fondo farmaci e vaccini contro il COVID-19	1.850		
Fondo per l’accesso ai servizi psicologici	10		
Lega italiana tumori	2	2	2
Impatto sull’indebitamento netto	3.484	3.306	4.355

Fonte: Relazione tecnica del DDL di bilancio.

(1) L’importo aumenta negli anni successivi fino a 543 milioni a regime dal 2027.

Tab. 3.20 – Maggiori spese a valere sul fabbisogno sanitario nazionale standard
(milioni di euro)

	2022	2023	2024
Piano preparazione e risposta a una pandemia influenzale ⁽¹⁾	200	350	
Proroga rapporti di lavoro flessibile e stabilizzazione personale ruolo sanitario	690	625	625
Rafforzamento dell'assistenza territoriale	91	150	328
Piano liste d'attesa	500		
Tariffe massime per l'assistenza ospedaliera	-	-	-
Tetto farmaceutica per acquisti diretti	185	375	575
Aggiornamento LEA	200	200	200
Rafforzamento neuropsichiatria infantile e dell'adolescenza, reclutamento straordinario psicologi	28		
Indennità di pronto soccorso	90	90	90
USCA (proroga al 30 giugno 2022)	105		
Totale	2.089	1.790	1.818

Fonte: Relazione tecnica del DDL di bilancio.

(1) Per il 2023 si tratta della spesa massima. L'importo sarà definito in Conferenza Stato-Regioni.

Tab. 3.21 – Evoluzione della spesa sanitaria (1)
(milioni di euro e percentuali del PIL)

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Spesa tendenziale DEF 2021	115.706	123.511	127.138	123.622	126.231	124.410
% PIL	6,4	7,5	7,3	6,7	6,6	6,3
Spesa tendenziale NADEF 2021	115.706	123.511	129.449	125.708	123.554	124.428
% PIL	6,4	7,5	7,3	6,7	6,3	6,1
Spesa tendenziale NADEF 2021 + aumento finanziamento fabbisogno sanitario nazionale standard				127.992	127.305	129.293
% PIL				6,8	6,4	6,3
Spesa tendenziale NADEF 2021 + aumento fabbisogno + fondo vaccini				129.842	127.305	129.293
% PIL				6,9	6,4	6,3

Fonte: elaborazioni su dati del DEF 2021, della NADEF 2021 e della Relazione tecnica del DDL di bilancio per il 2022.

(1) Per i dati relativi al 2019 e al 2020 si riporta il consuntivo Istat.

Tab. 3.22 – Incremento dei Fondi per il potenziamento delle politiche sociali
(milioni di euro)

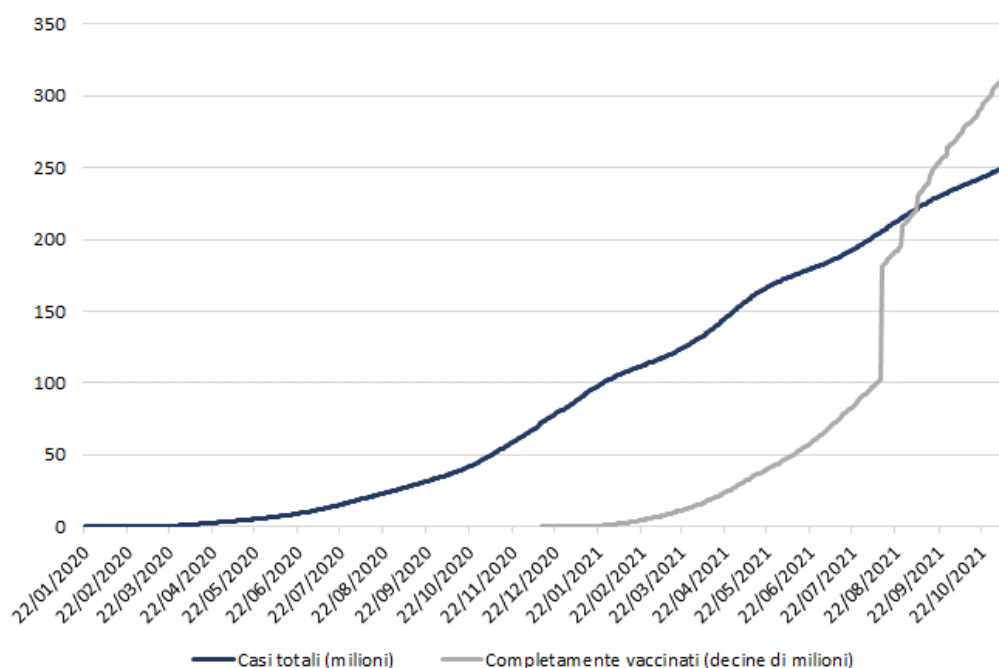
	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Fondo non autosufficienze	100	200	250	300	300	300	300	300	300
Fondo solidarietà comunale	94	127	170	218	327	1.007	1.017	1.027	1.033
Servizi per l'infanzia	20	25	30	50	150	800	800	800	800
Trasporto scolastico disabili	30	50	80	100	100	120	120	120	120
Servizi sociali Sicilia e Sardegna	44	52	60	68	77	87	97	107	113
Totale	194	327	420	518	627	1.307	1.317	1.327	1.333

Fonte: Relazione tecnica del DDL di bilancio per il 2022.

Tab. 3.23 – Misure di sospensione di adempimenti fiscali ed estensione del pagamento delle cartelle
(milioni di euro)

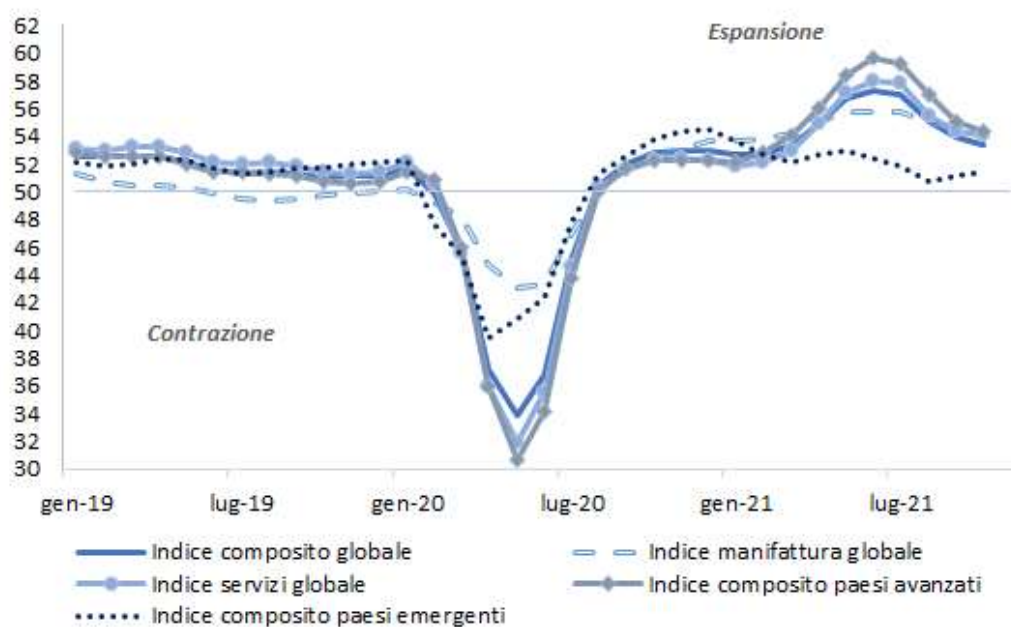
	DL 9/2020	DL 18/2020 "Cura Italia"	DL 34/2020 "Rilancio"	DL 104/2020 "Agosto"	DL 125/2020	DL 137/2020 "Ristori"	DL 183/2020	DL 41/2021 "Sostegni"	DL 73/2021 "Sostegni bis"	DL 146/2021 "Decreto fiscale"	Effetti complessivi sull'indebitamento netto in termini di entrate					Di cui: per Decreto fiscale			
											2020	2021	2022	2023	2024	2021	2022	2023	2024
Sospensione termini versamento e notifica delle cartelle di pagamento e estensione termini pagamento cartelle	Sospensione per cittadini e imprese che al 21 febbraio 2020 avevano la residenza o la sede legale e/o operativa negli 11 Comuni della "zona rossa" fino al 30 aprile 2020	Sospensione dei termini di versamento, dei piani di rateizzazione e dell'attività di notifica delle cartelle fino al 31 maggio 2020	Sospensione dei termini di versamento, dei piani di rateizzazione e dell'attività di notifica delle cartelle fino al 31 agosto 2020	Sospensione dei termini di versamento, dei piani di rateizzazione e dell'attività di notifica delle cartelle fino al 15 ottobre 2020	Sospensione dei termini di versamento, dei piani di rateizzazione e dell'attività di notifica delle cartelle fino al 31 dicembre 2020	Sospensione dei termini di pagamento delle rate 2020 legate alle definizioni agevolate fino al 1° marzo 2021	Sospensione dei termini di versamento, dei piani di rateizzazione e dell'attività di notifica delle cartelle fino al 28 febbraio 2021	Sospensione dei termini di versamento, dei piani di rateizzazione e dell'attività di notifica delle cartelle fino al 30 aprile 2021	Sospensione dei termini di versamento, dei piani di rateizzazione e dell'attività di notifica delle cartelle fino al 31 agosto 2021	Estensione a 150 giorni del termine di pagamento per le cartelle notificate tra il 1° settembre 2021 e il 31 dicembre 2021	-2.616,0	-1.537,1	1.450,6	73,3		-160,0	160,0		

Fig. 1.1 – Evoluzione dei contagi da COVID-19 e delle vaccinazioni nel mondo



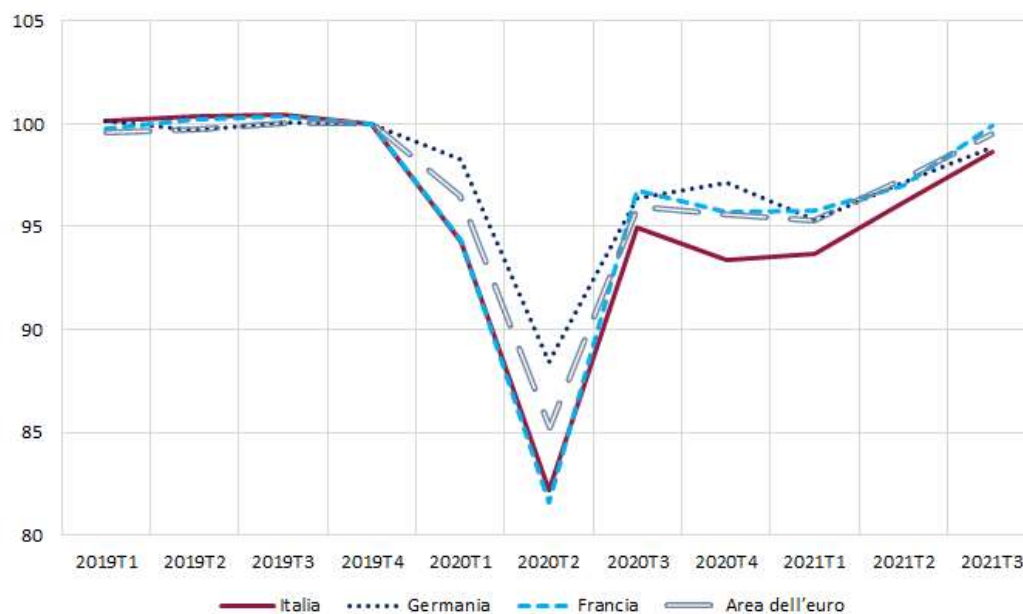
Fonte: ourworldindata.org.

Fig. 1.2 – Indici PMI globali



Fonte: JP Morgan, IHS Markit.

Fig. 1.3 – PIL dell'area dell'euro e delle sue tre maggiori economie
(numeri indice, 2019T4=100)

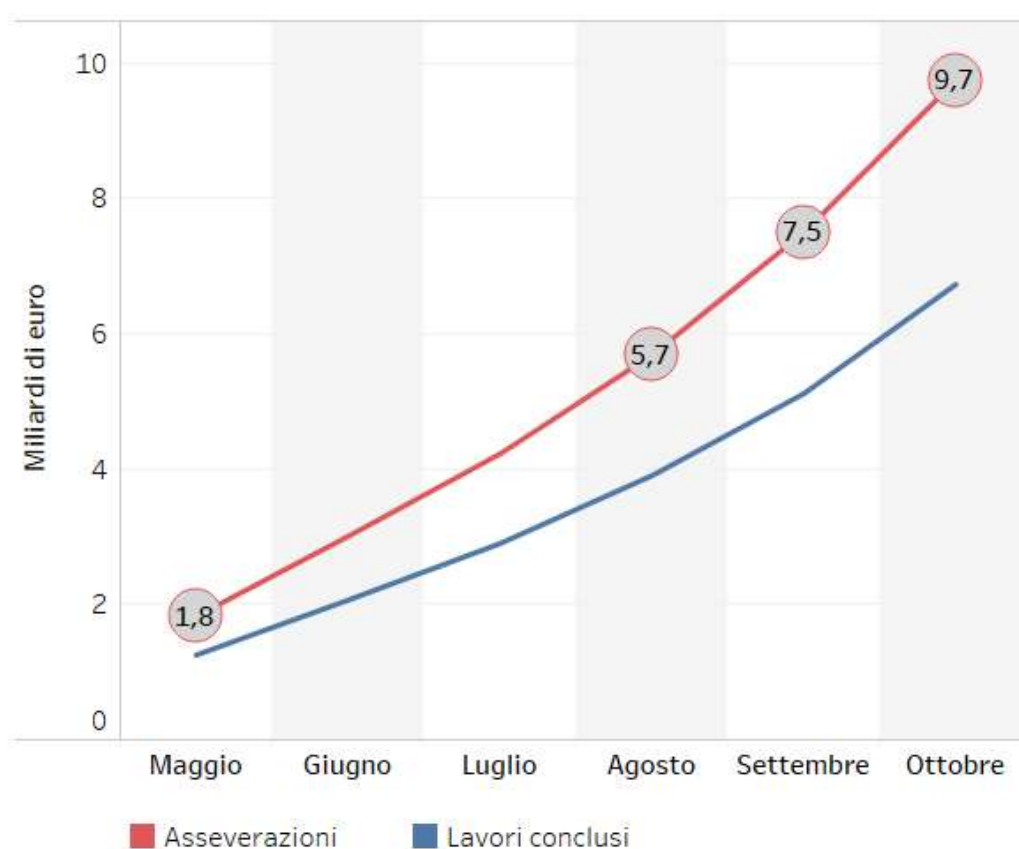


Fonte: elaborazioni su dati Eurostat.

Fig. 3.1 – Proroghe e aliquote applicabili agli interventi incentivati con il Superbonus negli anni 2020-26

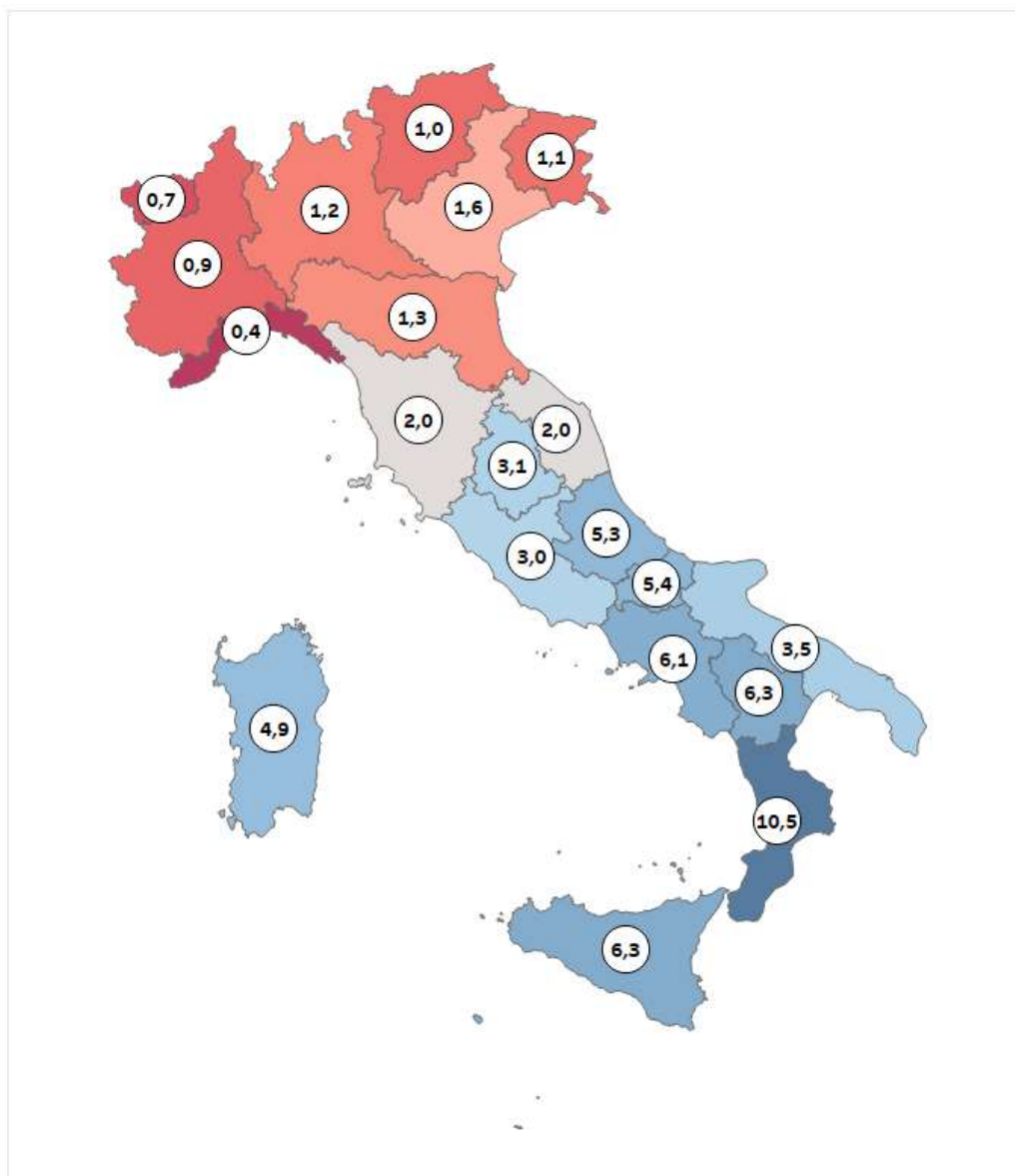
Tipologia beneficiario	Regime applicabile											
Condomini												
Unifamiliari												
IACP												
Cooperative												
Semestre / anno	II 2020	I 2021	II 2021	I 2022	II 2022	I 2023	II 2023	I 2024	II 2024	I 2025	II 2025	I 2026
Di cui: interventi previsti dal PNRR												
Condomini												
Unifamiliari												
IACP												
Cooperative												
Semestre / anno	II 2020	I 2021	II 2021	I 2022	II 2022	I 2023	II 2023	I 2024	II 2024	I 2025	II 2025	I 2026
Legenda regimi applicabili												
110% - DL 34/2020												
110% - L. 178/2020												
110% - DL 59/2021												
110% - DL 59/2021 - Per lavori con SAL 60% al 30 giugno 2023												
110% - DDLB 2022												
110% - DDLB 2022 - Per lavori con CILA al 30 settembre 2021, demolizioni o ISEE < 25.000 euro												
110% - DDLB 2022 - Per lavori con SAL 60% al 30 giugno 2023												
70% - DDLB 2022												
65% - DDLB 2022												
65% / 50% - DDLB 2022 - Applicazione aliquote bonus risparmio energetico ordinario												
36%												

Fig. 3.2 – Report di monitoraggio ENEA: totale investimenti asseverati nel biennio 2020-21 ammessi a detrazione e lavori conclusi entro i mesi indicati (1)
(miliardi di euro)



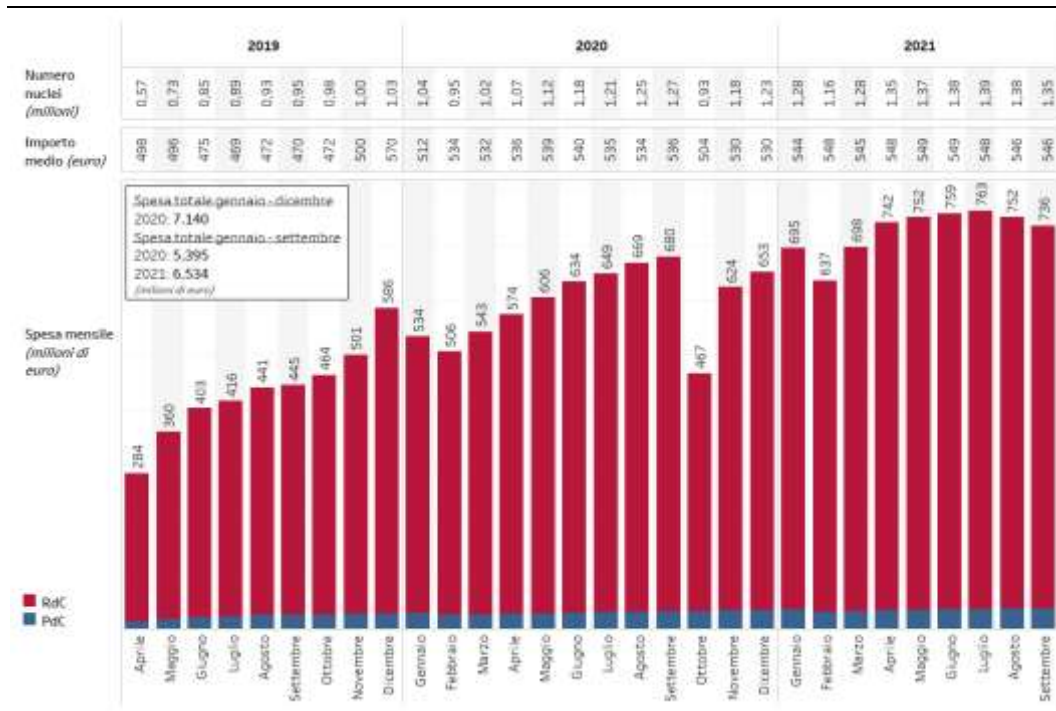
Fonte: elaborazioni su dati del Report di monitoraggio ENEA "Super Ecobonus 110 per cento", varie edizioni.
(1) Non essendo disponibili Report per i mesi di giugno e luglio i dati sono ottenuti per interpolazione.

Fig. 3.3 – Rapporto tra spesa annua agevolata con il Superbonus da luglio 2020 a ottobre 2021 e spesa agevolata con l'Ecobonus nel 2019



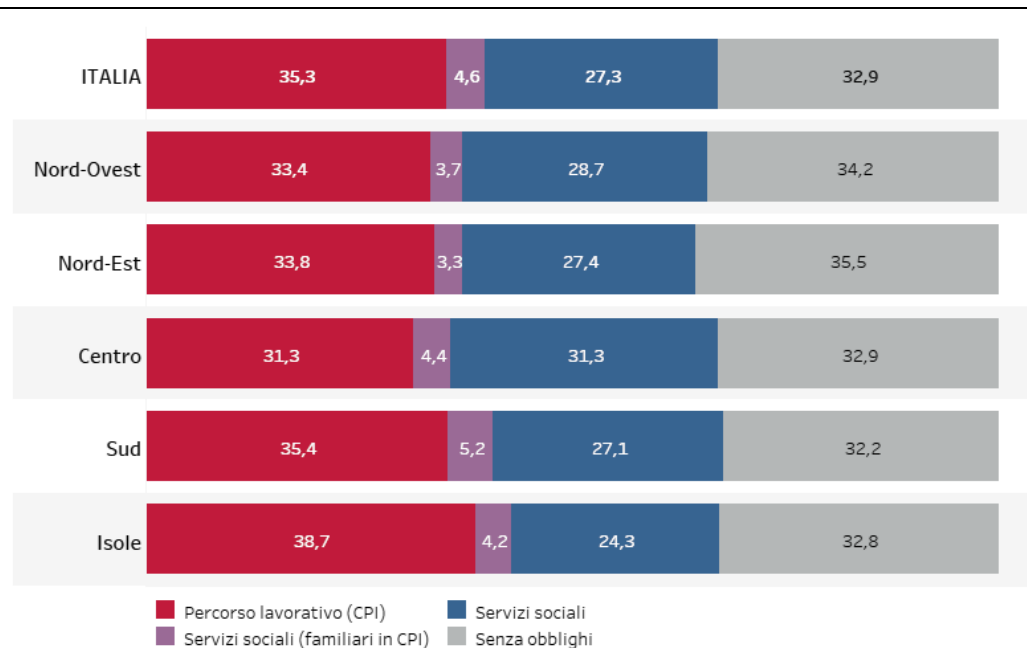
Fonte: elaborazioni su dati ENEA, Report di monitoraggio "Super Ecobonus 110 per cento" e "Rapporto Annuale Detrazioni Fiscali 2020".

Fig. 3.4 – Spesa, beneficiari e importo medio del reddito e della pensione di cittadinanza (aprile 2019 - settembre 2021)



Fonte: elaborazioni su dati INPS (2021), Osservatorio statistico Reddito/pensione di cittadinanza, ottobre.

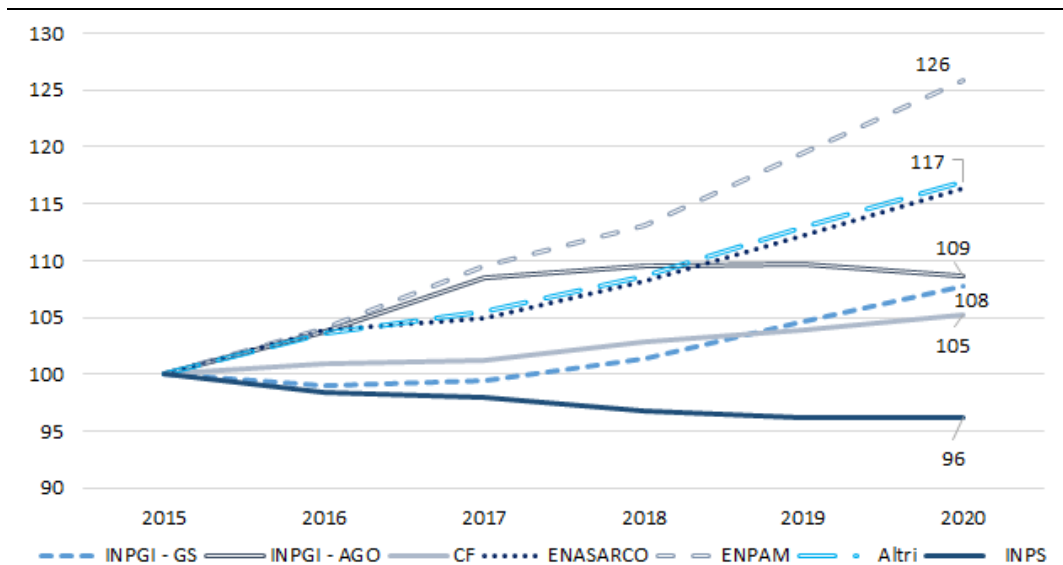
Fig. 3.5 – Ripartizione degli individui beneficiari del RdC per percorso di inserimento, aprile 2021 (1)



Fonte: elaborazioni su dati del Ministero del Lavoro (2021), Sistema informativo del Reddito di Cittadinanza, aprile.

(1) Non sono considerati gli individui percettori di pensione di cittadinanza.

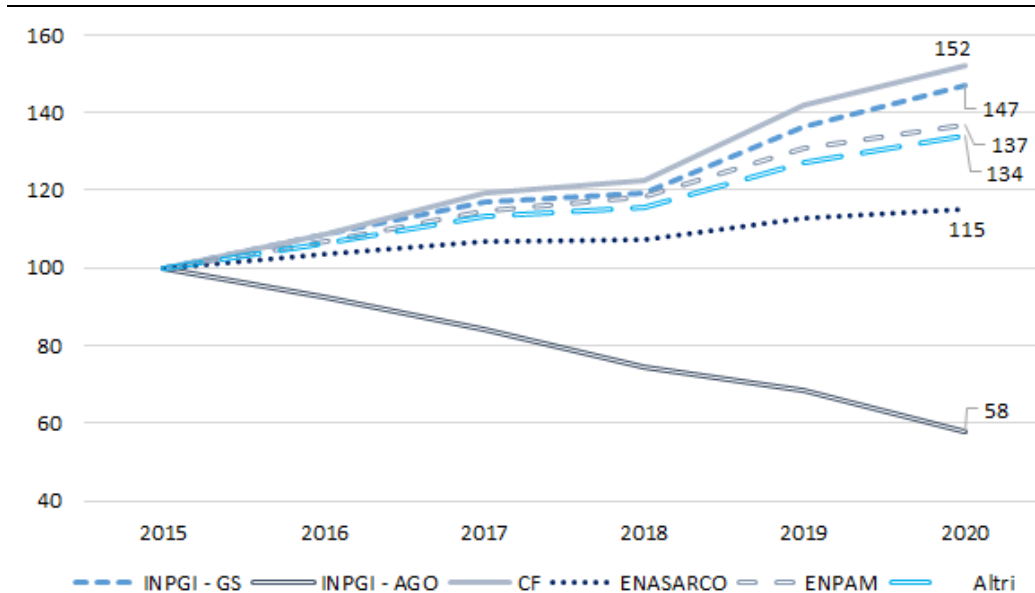
Fig. 3.6 – Rapporto tra pensionati e contribuenti delle Casse privatizzate e dell'INPS (1)
(2015 = 100)



Fonte: elaborazioni su dati COVIP e INPS.

(1) Oltre alle due gestioni dell'INPGI, si considerano le tre Casse con il maggior numero di iscritti, mentre le altre Casse sono raggruppate nella voce "Altri".

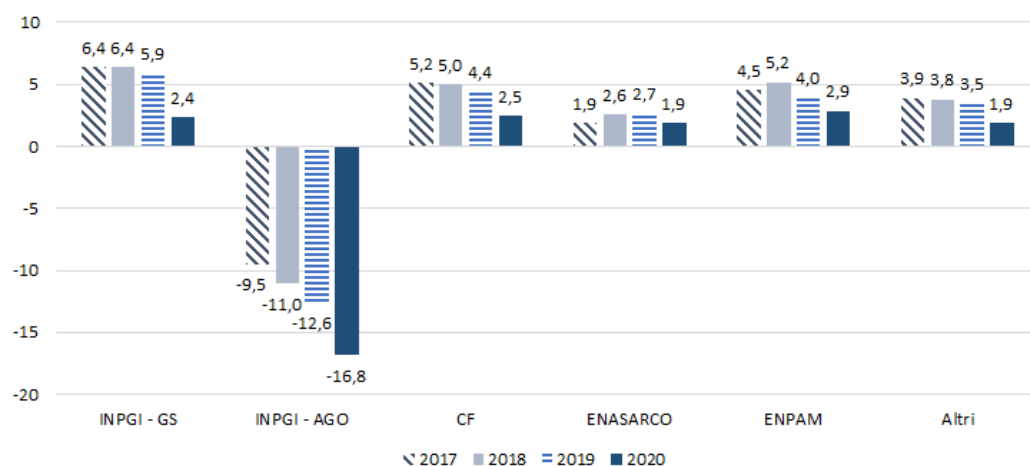
Fig. 3.7 – Totale delle attività patrimoniali delle Casse privatizzate in euro correnti (1)
(2015 = 100)



Fonte: elaborazioni su dati COVIP e INPS.

(1) Oltre alle due gestioni dell'INPGI, si considerano le tre Casse con il maggior numero di iscritti, mentre le altre Casse sono raggruppate nella voce "Altri".

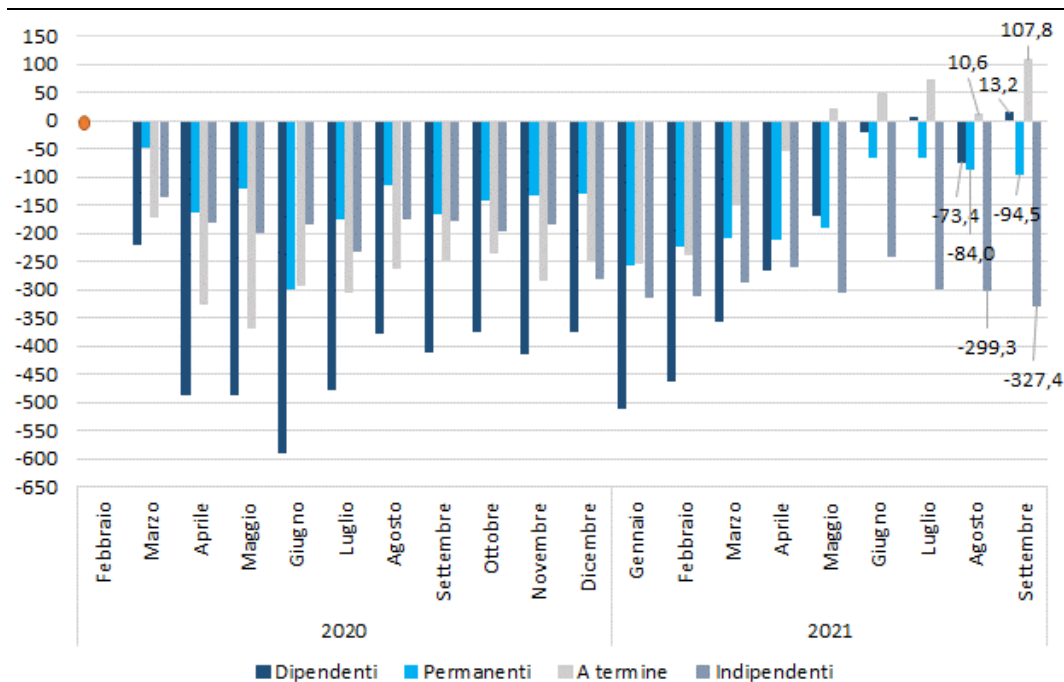
Fig. 3.8 – Saldo tra contributi e prestazioni delle Casse privatizzate in percentuale dell'attivo patrimoniale



Fonte: elaborazioni su dati COVIP e INPS.

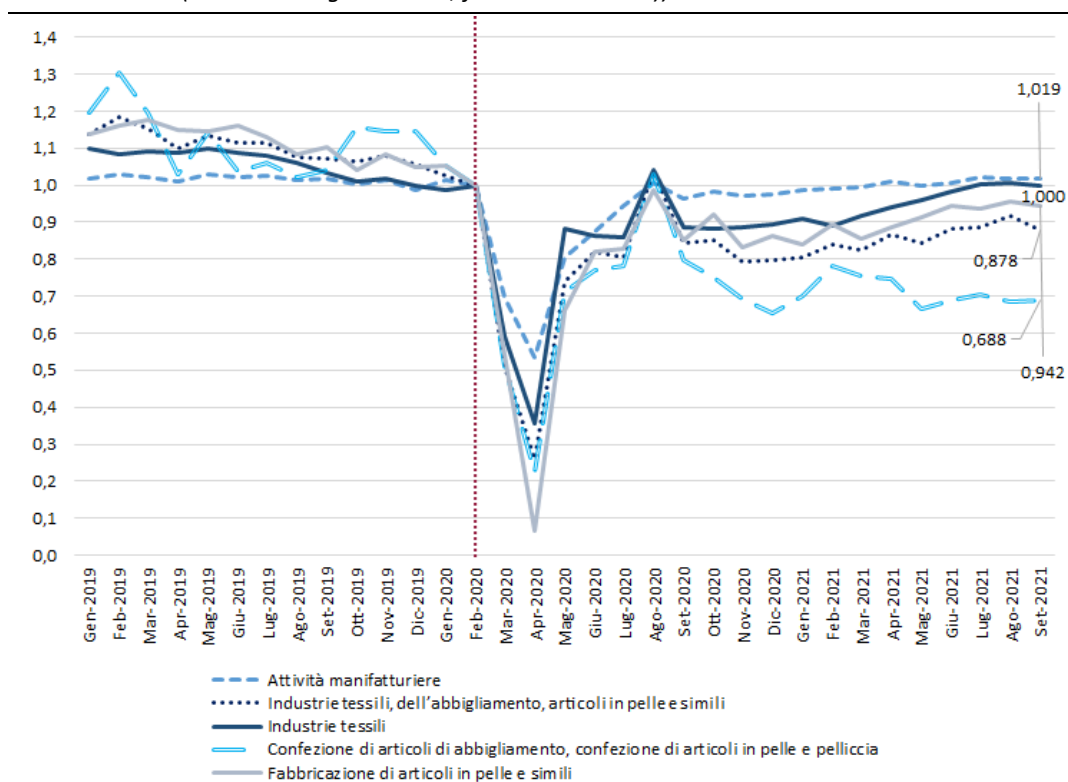
(1) Oltre alle due gestioni dell'INPGI, si considerano le tre Casse con il maggior numero di iscritti, mentre le altre Casse sono raggruppate nella voce "Altri".

Fig. 3.9 – Occupati dipendenti (permanententi e a termine) e indipendenti (volumi destagionalizzati; variazioni rispetto a febbraio 2020)



Fonte: elaborazioni su dati delle Rilevazioni forze lavoro dell'Istat.

Fig. 3.10 – Indice della produzione industriale
(volumi destagionalizzati; febbraio 2020 = 1)



Fonte: elaborazioni su dati Istat.

Fig. 3.11 – Indice di fatturato dei servizi
(valori destagionalizzati; T4-2019 = 1)

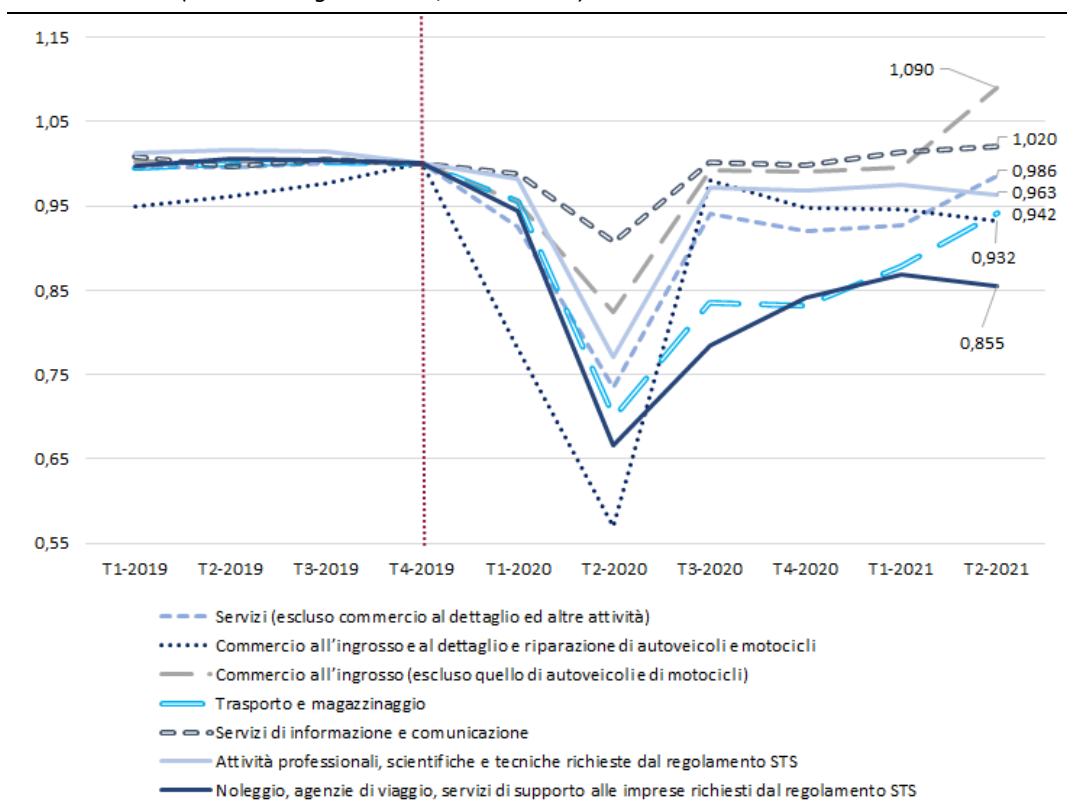


Fig. 3.12 – Indice delle vendite del commercio al dettaglio
(valori grezzi, rapporto rispetto all'omologo mese del 2019)

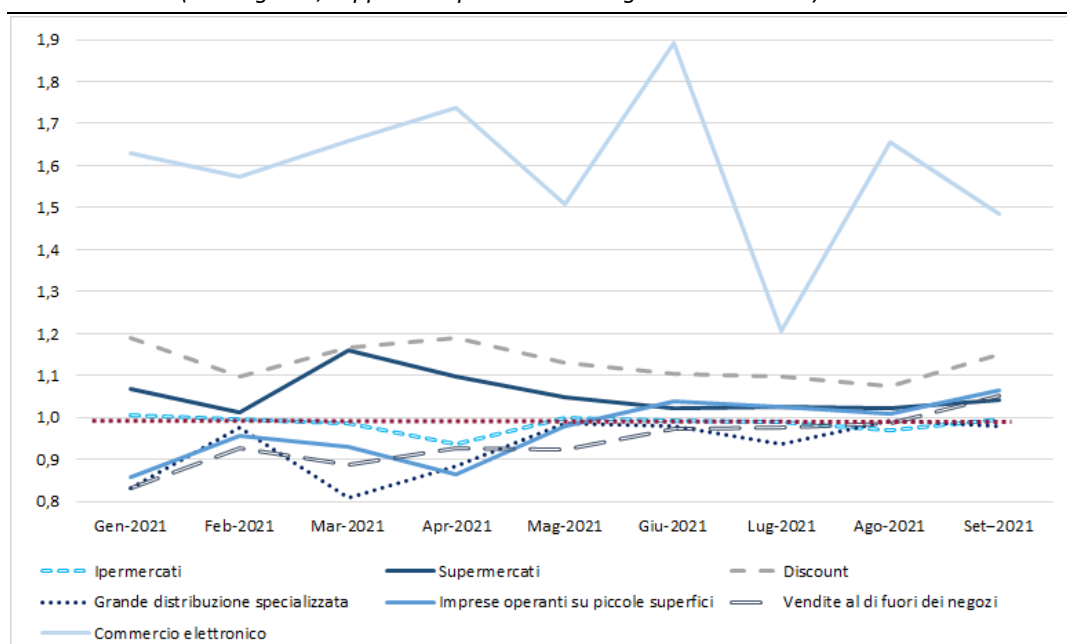
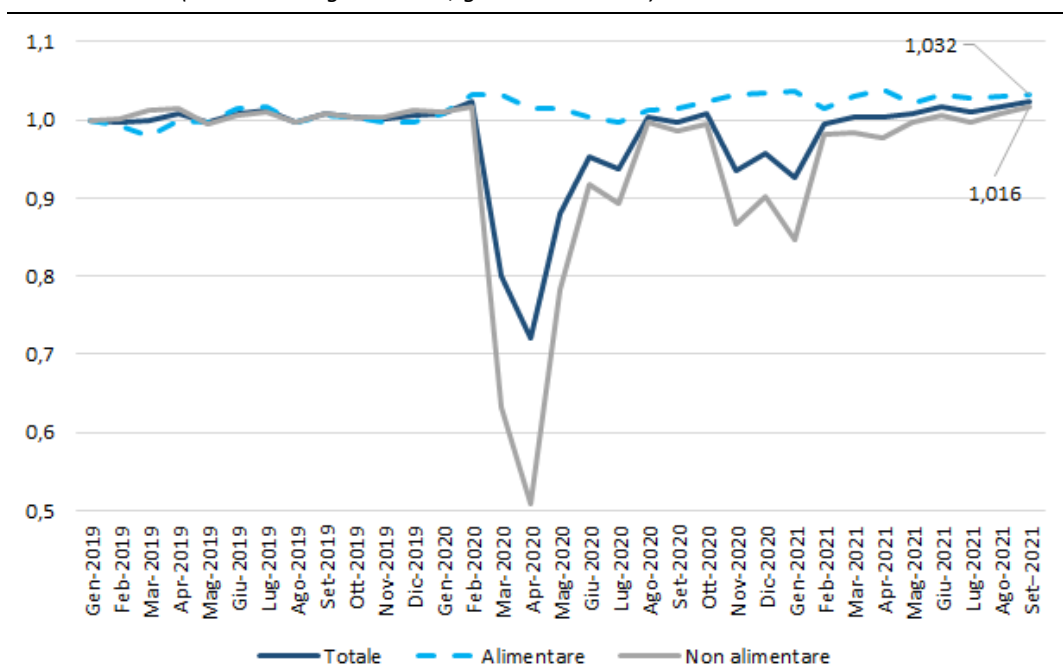
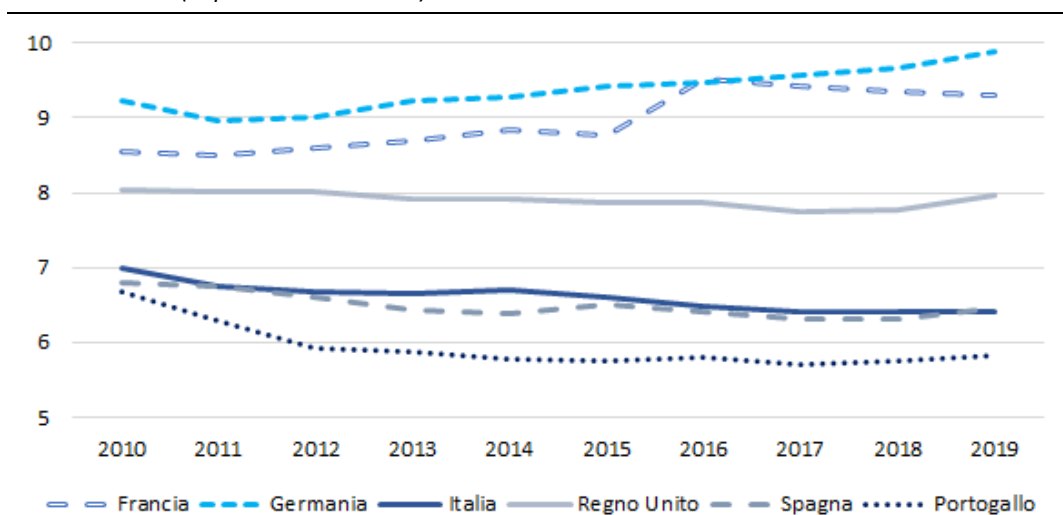


Fig. 3.13 – Indice delle vendite del commercio al dettaglio
(volumi destagionalizzati; gennaio 2019 = 1)



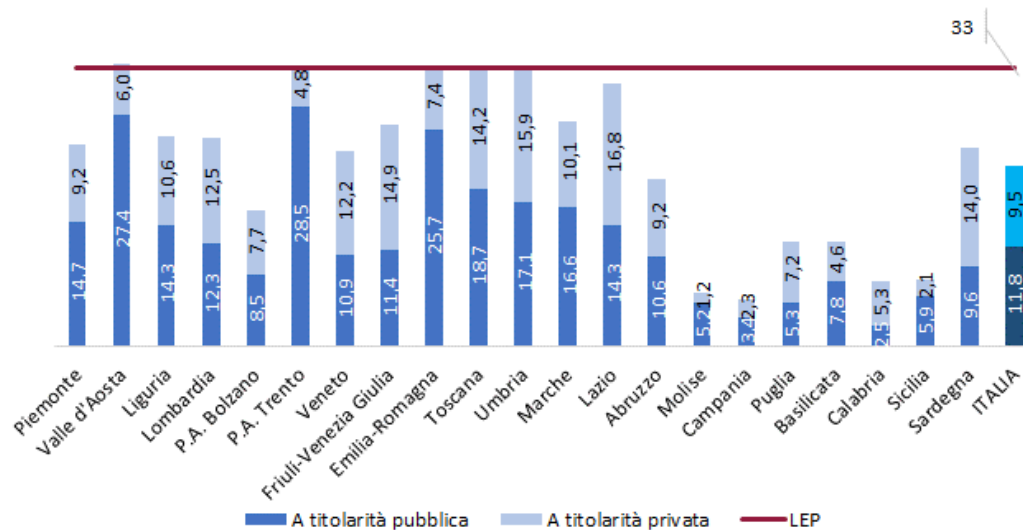
Fonte: elaborazioni su dati Istat.

Fig. 3.14 – Spesa sanitaria (schemi pubblici/obbligatori)
(in percentuale del PIL)



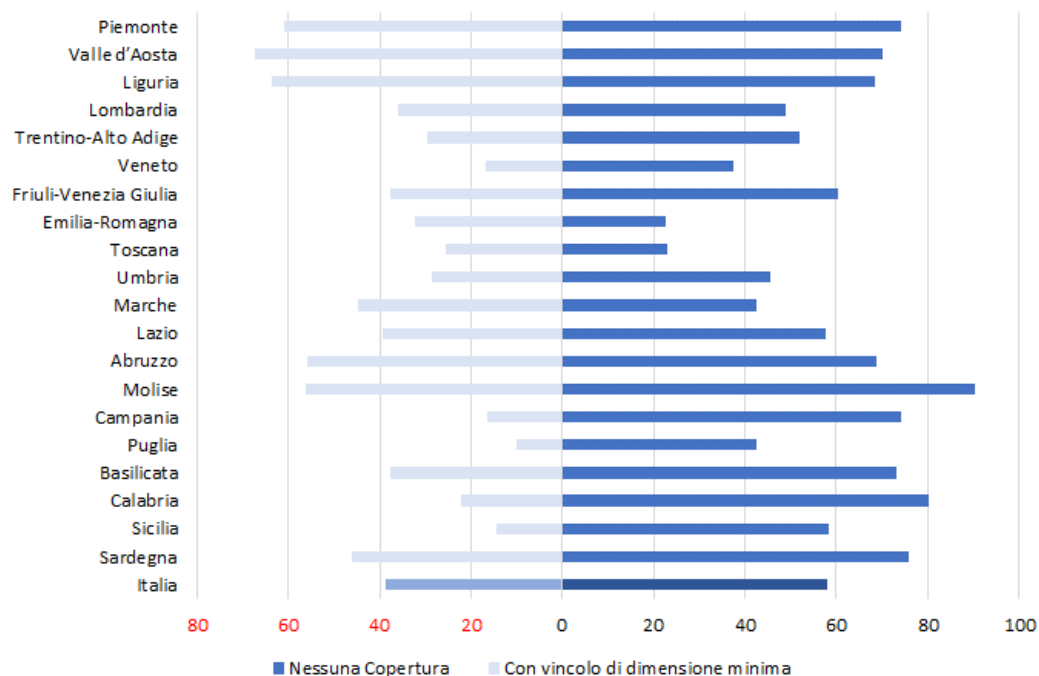
Fonte: OCSE, *Global Health Expenditure Database*.

Fig. 3.15 – Copertura dei posti negli asili nido e nei micronidi per titolarità e Regione – Anno 2019
(valori percentuali)



Fonte: elaborazioni su dati Istat.

Fig. 3.16 – Comuni senza offerta di asili nido e micronidi e Comuni a rischio di sovradimensionamento (valori percentuali)



Fonte: elaborazioni su dati Istat.