

upB. • di bilancio
parlamentare



upB. • ufficio
parlamentare
di bilancio

Rapporto sulla politica di bilancio 2022

dicembre 2021

*Il Rapporto è stato chiuso con le informazioni disponibili al 9 dicembre 2021.
La versione elettronica può essere scaricata da: www.upbilancio.it*

Ufficio parlamentare di bilancio
Via del Seminario, 76
00186 Roma
segreteria@upbilancio.it

INDICE

SINTESI	V
1. IL QUADRO MACROECONOMICO	9
1.1 La recente evoluzione congiunturale	9
1.1.1 <i>Il quadro internazionale</i>	9
1.1.2 <i>Il quadro dell'economia italiana</i>	11
1.2 Le previsioni macroeconomiche	14
1.2.1 <i>Il quadro del Governo</i>	14
1.2.2 <i>L'esercizio di validazione</i>	16
1.2.3 <i>I fattori di rischio delle previsioni</i>	20
2. LA FINANZA PUBBLICA	23
2.1 Il quadro tendenziale	23
2.2 Il quadro programmatico	31
2.3 Gli effetti finanziari della manovra di bilancio	33
2.3.1 <i>I principali interventi</i>	37
2.3.2 <i>Alcune considerazioni generali</i>	46
2.4 L'evoluzione del rapporto tra il debito e il PIL	50
2.4.1 <i>L'impatto del programma di acquisti dell'Eurosistema sul mercato dei titoli di Stato italiani</i>	52
2.4.2 <i>La sensibilità del rapporto tra il debito e il PIL alle ipotesi macroeconomiche</i>	55
3. LE PRINCIPALI MISURE CONTENUTE NEL DDL DI BILANCIO E NEL DECRETO FISCALE	59
3.1 La proroga del Superbonus e dell'Ecobonus	59
3.2 Le misure riguardanti le imprese	68
3.2.1 <i>Gli incentivi sugli investimenti in beni materiali e immateriali e in ricerca e sviluppo</i>	68
3.2.2 <i>La rivalutazione dei beni immateriali</i>	74
3.2.3 <i>Le misure per favorire la liquidità delle imprese</i>	78
3.3 Le misure riguardanti il Reddito di cittadinanza	83
3.4 Le misure in materia pensionistica	91
3.4.1 <i>Il passaggio all'INPS della funzione previdenziale dell'Istituto nazionale di previdenza dei giornalisti italiani</i>	96
3.5 Le ulteriori integrazioni salariali per contrastare la crisi e il ridisegno degli ammortizzatori sociali	105
3.5.1 <i>Le ulteriori integrazioni salariali per contrastare gli effetti della crisi</i>	105

3.5.2	<i>Il ridisegno degli ammortizzatori sociali</i>	113
3.6	Gli interventi in campo sanitario	123
3.6.1	<i>Le misure che prevedono un rafforzamento del personale del Servizio sanitario nazionale</i>	128
3.6.2	<i>I tetti di spesa, i livelli essenziali di assistenza e le tariffe</i>	132
3.6.3	<i>Le misure relative all'edilizia sanitaria</i>	133
3.7	Le misure per le politiche sociali	136
3.7.1	<i>Le politiche per l'inclusione sociale e la non autosufficienza</i>	136
3.7.2	<i>Le politiche per i servizi socio-educativi</i>	138
3.8	Le misure sugli investimenti pubblici	142
3.9	Le misure sul pubblico impiego	146
3.10	Gli interventi in materia di riscossione e sulla <i>governance</i> dell'Agenzia delle entrate - Riscossione	148
3.10.1	<i>Le misure relative alla riscossione</i>	148
3.10.2	<i>Le modifiche alla governance dell'Agenzia delle entrate - Riscossione e al sistema di remunerazione del servizio</i>	154
Riquadro 3.1	– Interoperabilità delle banche dati, contrasto all'evasione e protezione dei dati personali	160

SINTESI

Il “Rapporto sulla politica di bilancio 2022” sviluppa, aggiornandoli per tener conto di alcune novità nel frattempo intercorse, i contenuti delle audizioni sulla Nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza (NADEF) e sulla manovra di finanza pubblica svolte dal presidente dell’Ufficio parlamentare di bilancio (UPB), Giuseppe Pisauro, presso le Commissioni Bilancio di Camera e Senato rispettivamente il 5 ottobre e il 23 novembre.

Il primo capitolo analizza il **quadro macroeconomico** internazionale e nazionale tenendo conto anche dei più recenti indicatori congiunturali. Questi ultimi confermano, pur in un quadro generale di espansione dell’attività economica, andamenti differenti tra le aree geografiche, principalmente a fronte del diverso andamento delle campagne di vaccinazione: se nei paesi avanzati l’immunizzazione procede a un ritmo sostenuto, anche con la somministrazione della terza dose, al contrario la gran parte dei paesi in via di sviluppo sconta la scarsa disponibilità di vaccini. Al momento la nuova variante del virus, omicron, pur mostrandosi estremamente trasmissibile, non sembra causare una sintomatologia più severa delle precedenti.

In Italia, dopo la conferma di una crescita sostenuta nel terzo trimestre (+2,6 per cento del PIL su base congiunturale), il quadro degli indicatori produttivi disponibili prefigura il proseguimento della fase espansiva nell’ultimo trimestre dell’anno, sebbene a fronte di segnali di rallentamento anche a causa della recrudescenza epidemica in atto.

Per il 2021 il Documento programmatico di bilancio (DPB) prospetta un aumento del PIL pari al 6,0 per cento, notevolmente superiore a quello prefigurato in primavera nel Documento di economia e finanza (DEF) 2021. Lo scenario relativo al 2022 incorpora la manovra di bilancio, che porterebbe la variazione del PIL stimata dal Ministero dell’Economia e delle finanze (MEF) al 4,7 per cento. Considerando gli andamenti dei primi tre trimestri dell’anno e nel caso di stabilizzazione del PIL nel quarto trimestre, la crescita acquisita per il 2021 è pari a 6,2 per cento, ovvero già al di sopra delle stime del Governo. Le valutazioni del MEF per i prossimi anni, come rilevato anche in sede di validazione dei quadri programmatici contenuti nella NADEF, si collocano invece nella fascia alta delle previsioni rispetto a quelle formulate dai maggiori istituti privati e pubblici, soprattutto in considerazione dei fattori di rischio di varia natura che gravano sullo scenario dell’economia italiana. Tali rischi, complessivamente bilanciati per il 2021, appaiono prevalentemente orientati al ribasso per i prossimi anni, ossia nel periodo in cui le previsioni macroeconomiche più rilevano per quelle di finanza pubblica.

Agli andamenti degli aggregati di **finanza pubblica** e a un esame dettagliato degli effetti finanziari della manovra, per come presentata dal Governo al Parlamento, è dedicato, il secondo capitolo del Rapporto.

La manovra di finanza pubblica è composta dal DL 146/2021 e dal disegno di legge di bilancio per il 2022. Sulla base di quanto riportato nelle relazioni tecniche dei 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).

Grazie all'evoluzione favorevole del quadro macroeconomico, la NADEF e il DPB prevedono un sensibile miglioramento del profilo programmatico del rapporto tra il debito e il PIL rispetto al DEF, con l'avvio di un percorso di riduzione già a partire dall'anno in corso. Il percorso di riduzione dovrebbe consolidarsi nei prossimi anni: nel 2024 lo *stock* di debito dovrebbe collocarsi appena al di sopra del 146 per cento del PIL, ovvero a metà circa della distanza tra il livello del 2020 (155,6 per cento) e quello pre-COVID (il 134,3 per cento del 2019).

Come già rilevato in occasione delle audizioni, la manovra si presta ad alcune osservazioni di carattere generale.

- Gli interventi presentano elementi di indeterminatezza e si prospetta, per taluni aspetti (è il caso, ad esempio, della riforma fiscale), una manovra in divenire, in cui si rinviino alcune scelte la cui definizione avverrà verosimilmente lungo l'iter parlamentare di approvazione.
- L'impostazione espansiva della manovra è ascrivibile in misura preponderante a un notevole incremento delle spese, in particolare di quelle correnti. Va sottolineato che gran parte delle spese correnti ha natura permanente. In proposito, si ricorda che lo scorso luglio il Consiglio della UE tra le raccomandazioni all'Italia riportava quella di limitare l'aumento della spesa corrente finanziata a livello nazionale e che, a fine novembre, la Commissione europea, nel parere sul DPB, ha invitato l'Italia – allo scopo di contribuire al perseguimento di una politica di bilancio prudente – ad adottare, nell'ambito del processo di bilancio, le misure necessarie per limitare la crescita della spesa corrente finanziata a livello nazionale.
- Più in particolare, la manovra contiene un *mix* di interventi, alcuni volti a prorogare (talvolta anche di un solo anno) norme precedenti con contemporanea progressiva riduzione dei benefici; altri con carattere più strutturale ed effetti permanenti o di lungo periodo sui conti pubblici.
- Le numerose disposizioni connesse con l'attuazione del PNRR, o a esso complementari, comportano un allungamento delle decisioni di bilancio oltre il triennio di programmazione, in presenza di provvedimenti di carattere strutturale, con effetti quindi permanenti sui conti pubblici. Sarebbe quindi 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 intorno al livello pre-crisi, come indicato nella NADEF e confermato nel DPB.

- Per conseguire tale traguardo, appare determinante mantenere gli aggregati di bilancio sul sentiero di rientro programmato nel DPB e, a partire dal 2025, prevedere saldi che assicurino, in media, riduzioni annuali del debito di circa due punti di PIL. Si tratta di decrementi maggiori di quelli previsti nello scenario programmatico della NADEF per il 2023 e il 2024.
- Il raggiungimento degli obiettivi del quadro programmatico di finanza pubblica, soggetto ai rischi 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.

L'ultimo capitolo considera le **principali misure** contenute nella legge di bilancio e nel decreto fiscale fornendo analisi di tipo qualitativo e quantitativo oltre che considerazioni generali. Il contenuto si sovrappone ampiamente a quello dell'audizione sul disegno di legge di bilancio dello scorso 23 novembre discostandosene esclusivamente per alcuni aggiornamenti di dati e per tenere conto delle modifiche apportate al decreto fiscale durante l'iter di conversione in legge.

In particolare, in questo capitolo del Rapporto sono oggetto di specifici approfondimenti:

- il **Superbonus** 110 per cento, per il quale le novità normative vengono valutate anche alla luce delle informazioni relative alla prima fase di applicazione ricavabili dai dati di monitoraggio a tutto il mese di novembre predisposti dall'ENEA;
- il nutrito pacchetto di misure destinate alle **imprese**, tra le quali figurano le modifiche relative al cosiddetto *patent box* e agli altri incentivi agli investimenti in beni materiali e immateriali e in ricerca e sviluppo, alla disciplina agevolata della rivalutazione dei beni immateriali, nonché la proroga al 30 giugno 2022 del regime straordinario di garanzia pubblica per le PMI operante attraverso il Fondo centrale di garanzia concessa all'interno di una logica di progressivo ritorno a un regime di normale operatività del Fondo. Le analisi quantitative beneficiano dell'utilizzo del modello MEDITA dell'UPB sulle società di capitali;
- gli interventi in ambito **pensionistico**, con la proroga al 2022 dei canali di pensionamento Opzione donna e APE sociale e l'introduzione, per un anno, di Quota 102 in sostituzione di Quota 100. Particolare attenzione è rivolta al trasferimento all'INPS dei rapporti attivi e passivi dell'INPGI relativi sia all'assicurazione IVS sia ai trattamenti di disoccupazione e di integrazione salariale

dei giornalisti con contratto di lavoro dipendente subordinato, deciso a causa dello stato di dissesto dei conti ormai evidente da anni;

- i provvedimenti per il **mercato del lavoro**, con la proroga delle integrazioni salariali con causale COVID-19 per alcuni settori produttivi che sono ancora in sofferenza per effetto della crisi ponendo così tutti i datori di lavoro nelle condizioni di avvalersi dello strumento sino a fine anno e la revisione strutturale del sistema degli **ammortizzatori sociali** in costanza di rapporto di lavoro o in caso di disoccupazione, proseguendo il percorso già avviato con il *Jobs Act*;
- gli interventi a favore della **sanità**, le cui priorità sono state evidenziate dall'emergenza pandemica ma per la quale, nonostante le nuove e maggiori risorse stanziare, la spesa in rapporto al PIL nel 2024 risulterebbe inferiore a quella del 2019 (6,3 contro 6,4 per cento);
- gli **investimenti pubblici**, per il sostegno dei quali è previsto, tra l'altro, l'incremento della dotazione del Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC), il finanziamento dei contratti di programma di RFI e ANAS, lo stanziamento di risorse per il contrasto ai cambiamenti climatici;
- gli interventi per il **pubblico impiego**;
- le norme che disciplinano la ripresa dell'**attività di riscossione** dopo il periodo di sospensione disposto a fronte del perdurare della crisi e che introducono importanti modifiche alla **governance dell'agente della riscossione** e al sistema di remunerazione del servizio.

1. IL QUADRO MACROECONOMICO

1.1 *La recente evoluzione congiunturale*

1.1.1 *Il quadro internazionale*

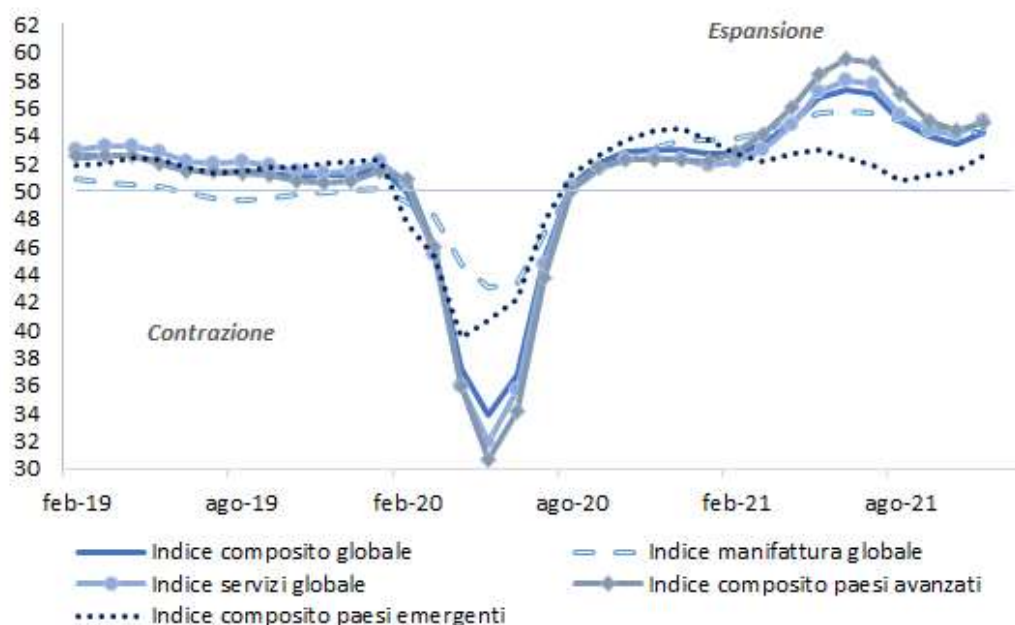
Dopo circa un anno dall'inizio delle campagne vaccinali contro il COVID-19, oltre la metà della popolazione mondiale risulta aver ricevuto almeno la prima dose, mentre circa il 45 per cento ha terminato il ciclo completo di vaccinazione. Tuttavia l'avanzamento delle campagne di prevenzione tra le diverse 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. La nuova variante del virus, omicron, pur mostrandosi estremamente trasmissibile non sembra causare una sintomatologia più severa delle precedenti.

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. Il quadro economico globale resta condizionato dalle frizioni nella logistica internazionale e dai colli di bottiglia nell'offerta, che comportano aumenti nei costi e la carenza di *input* produttivi; dopo alcuni mesi in diminuzione, tra giugno e ottobre, gli indici PMI dei direttori degli acquisti sono leggermente migliorati in novembre (fig. 1.1). 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 negli approvvigionamenti, la crescita degli scambi ha superato l'11,0 per cento nei primi nove mesi dell'anno nel confronto con lo stesso periodo del 2020 (9,2 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 parte finale di novembre aveva raggiunto valori prossimi agli 83 dollari per barile. Le innovazioni introdotte con il DL 139/2021 appaiono fornire un ridisegno meno restrittivo al Codice di protezione dei dati personali, adeguandolo maggiormente al Regolamento (UE) 2016/679 e prevedendo una generale semplificazione procedurale al trattamento dei dati da parte delle Amministrazioni pubbliche nel perseguimento dell'interesse pubblico,

Fig. 1.1 – Indici PMI per le principali aree



Fonte: JP Morgan, IHS Markit.

pur nel rispetto delle libertà e dei diritti degli interessati e dei controlli da parte del Garante. Con riferimento alla portata innovativa della norma per il contrasto dell'evasione fiscale e l'efficientamento della riscossione vanno comunque osservati alcuni elementi di criticità. Il primo è riferibile alla capacità dell'Amministrazione finanziaria di dotarsi delle necessarie risorse tecnologiche e delle competenze statistico-informatiche adeguate allo sfruttamento del potenziale informativo a disposizione. Il secondo è legato alla possibilità di sfruttare efficacemente l'interoperabilità delle banche dati, incluse quelle non ancora utilizzate relative (ad esempio, i dati della fatturazione elettronica), per applicare metodologie avanzate di analisi del rischio di credito. A tal proposito è auspicabile che la riforma dei meccanismi di riscossione possa superare l'obbligo per l'Agenzia di applicare le procedure di recupero del credito su ogni singolo atto, senza potersi avvalere di un'analisi avanzata dei dati al fine di adattare le strategie di riscossione a seconda del profilo di rischio del contribuente. Nello stesso periodo la valuta comune europea si era indebolita nei confronti della moneta statunitense di circa il sei per cento, passando da 1,22 a 1,13 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. Per il commercio internazionale, l'ipotesi centrale appare a oggi coerente con quella della NADEF, sebbene siano aumentati i rischi al ribasso (tab. 1.1) Le quotazioni di mercato si sono invece 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 3 dicembre), il Brent

Tab. 1.1 – Commercio mondiale (1)

	Tassi di crescita percentuali		Differenze rispetto alle precedenti stime	
	2021	2022	2021	2022
MEF (20 ottobre)	10,8	5,7	2,0	0,5
Commissione europea (11 novembre)	9,1	6,3	0,6	0,3
FMI (12 ottobre)	9,7	6,7	0,0	-0,3
OCSE (1 dicembre)	9,3	4,9	1,1	-0,9

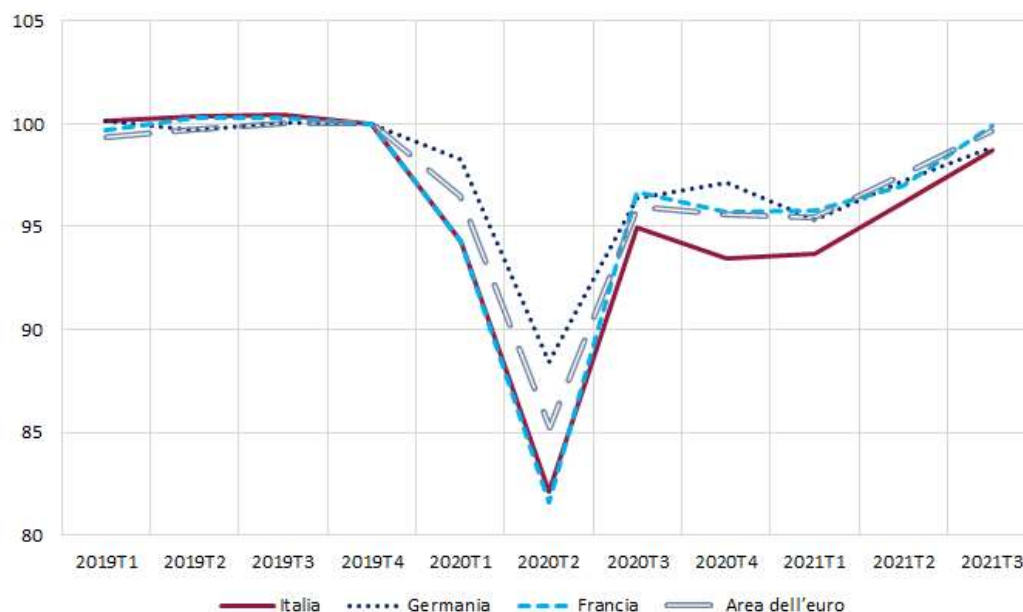
(1) Per il Ministero dell'Economia e delle finanze (MEF) si riportano i valori relativi alla crescita dei mercati esteri rilevanti per l'Italia. Le previsioni precedenti si riferiscono ai seguenti periodi: per il MEF al Documento di economia e finanza (DEF) di aprile; per la Commissione europea a maggio; per il Fondo monetario internazionale (FMI) ad aprile; per l'OCSE a marzo.

dovrebbe chiudere il 2021 con una quotazione media di 70,4 dollari per barile, contro i 67,9 ipotizzati dal DPB. Per il 2022 la differenza sarebbe più ampia, di quasi 8 dollari per barile (73,8 con le attuali condizioni di mercato contro i 66 del DPB). Per il cambio con il dollaro, invece, l'ipotesi tecnica di invarianza rispetto alla media degli ultimi 10 giorni lavorativi comporterebbe un deprezzamento lieve per quest'anno (a 1,18 da 1,20) e più marcato per il prossimo (1,13 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.

1.1.2 Il quadro dell'economia italiana

I conti economici trimestrali rilasciati dall'Istat a fine novembre hanno confermato la crescita congiunturale del PIL del 2,6 per cento nel terzo trimestre del 2021. Tale dinamica ha consentito di recuperare ulteriormente la flessione del primo semestre del 2020. L'attività economica resta comunque su valori inferiori a quelli dello scorcio finale del 2019, per 1,3 punti percentuali, in linea con la Germania ma in lieve ritardo rispetto alla Francia e alla media dell'area dell'euro (fig. 1.2). Nel terzo trimestre si sono registrati andamenti congiunturali positivi per il valore aggiunto dell'industria e, soprattutto, dei servizi (0,7 per cento e 3,4 per cento, rispettivamente), mentre il comparto agricolo ha segnato una flessione di oltre due punti percentuali. Dal lato della domanda, si è registrato un contributo positivo della componente nazionale (al netto delle scorte) per due punti percentuali (dei quali 1,7 attribuibili ai consumi e 0,3 punti agli investimenti fissi lordi); le scorte hanno fornito un contributo alla crescita pari a circa un decimo di punto, mentre l'apporto della componente estera netta si è attestato intorno al mezzo punto percentuale, grazie a una dinamica congiunturale delle esportazioni (3,4 per cento) migliore di quella delle importazioni (2,1 per cento). Le vendite all'estero dell'Italia nel terzo trimestre sono risultate particolarmente favorevoli anche nel confronto con i principali *partner* europei, che hanno sperimentato tassi di variazione compresi tra l'1,7 per cento della Germania e il 3,0 della Francia. Il trascinarsi statistico del PIL dell'Italia per l'anno in corso si attesta al 6,2 per cento, in miglioramento di un decimo di punto rispetto al dato preliminare.

Fig. 1.2 – PIL dell'area dell'euro e delle sue tre maggiori economie
(numeri indice, 2019T4=100)



Fonte: elaborazioni su dati Eurostat.

Il quadro degli indicatori congiunturali prefigura il proseguimento della fase espansiva nell'ultimo trimestre dell'anno, sebbene a fronte di segnali di rallentamento anche a causa della recrudescenza epidemica in atto. 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 di circa mezzo punto percentuale, nell'ipotesi di assenza di nuove restrizioni per l'emergenza sanitaria.

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 novembre un marcato miglioramento (a 62,8 da 61,1 di ottobre), trainato dalle condizioni della domanda, sebbene a fronte di crescenti tensioni nella logistica, nella disponibilità dei materiali e nei costi di produzione. L'indice dell'Istat sulla fiducia del settore ha recentemente recuperato le flessioni di agosto e settembre, collocandosi in novembre su un livello prossimo al massimo di luglio. La produzione nelle costruzioni in settembre 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 dalla primavera, beneficiando del progressivo allentamento delle restrizioni alle attività economiche e alla mobilità. Il PMI del comparto è migliorato fino ai primi mesi estivi, per poi oscillare su valori comunque elevati nel confronto storico. L'indice Istat sulla fiducia del settore si è rafforzato ulteriormente nella media del terzo trimestre, in tutte le principali componenti, per poi flettere lievemente in ottobre e novembre. Anche gli indicatori della domanda hanno continuato a recuperare nella seconda parte dell'anno. Le vendite al dettaglio sono cresciute nel complesso del trimestre estivo, rispetto al precedente dello 0,8 per cento in volume,

per incrementarsi ulteriormente in ottobre (0,2 per cento). Le immatricolazioni di autoveicoli hanno registrato nella media dei primi dieci mesi dell'anno in corso un aumento 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 ancora molto espansivo della politica monetaria. Segnali positivi emergono anche dalla quinta edizione dell'Indagine Straordinaria sulle Famiglie italiane, condotta dalla Banca d'Italia tra agosto e settembre; le attese delle famiglie sulla situazione economica e sul mercato del lavoro sono divenute positive, per la prima volta dalla primavera dello scorso anno, nonostante le prospettive di spesa siano rimaste caute, 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 complesso del 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 (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 novembre dello 0,7 per cento rispetto al mese precedente, con un'accelerazione in termini tendenziali al 3,8 per cento (dal 3,0 per cento di ottobre), trainato dal rincaro dei beni energetici e, in misura minore, degli alimentari (lavorati e non lavorati) e dei servizi relativi ai trasporti. L'inflazione acquisita per il 2021 è pari all'1,9 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).

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, al di sotto di un punto percentuale.

1.2 Le previsioni macroeconomiche

1.2.1 Il quadro del Governo

La previsione macroeconomica del DPB 2022 conferma quella presentata nell'ultima NADEF, prospettando 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 quadro macroeconomico del Ministero dell'Economia e delle finanze (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. 1.2). 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 in media nel 2023-24.

Nel confronto con le previsioni recenti di istituzioni e analisti privati gli obiettivi del Governo sul PIL risultano ad oggi cauti per il 2021 (tab. 1.3). Successivamente alla data di pubblicazione della NADEF è stato reso noto dall'Istat il dato 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 quadro macroeconomico del MEF. La crescita acquisita per il 2021 (la variazione nel complesso dell'anno nel caso di stabilizzazione del PIL nel quarto trimestre) è pari a 6,2 per cento, ovvero già al di sopra delle stime del Governo. Le valutazioni del MEF per i prossimi anni si collocano invece nella fascia alta delle previsioni rispetto a quelle formulate dai maggiori istituti privati e pubblici, soprattutto in considerazione dei rischi sugli sviluppi della pandemia e sull'andamento del commercio mondiale.

Tab. 1.2 – Il quadro macroeconomico tendenziale e programmatico della NADEF 2021 (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. 1.3 – Previsioni sulla crescita del PIL dell'Italia a confronto

		PIL			
		2021	2022	2023	2024
Oxford Economics ⁽¹⁾	06-dic	6,3	4,5	2,4	0,8
Ocse	02-dic	6,3	4,6	2,6	
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

(1) Dato corretto per i giorni lavorativi.

1.2.2 L'esercizio di validazione

L'UPB ha svolto, come da mandato istituzionale, l'esercizio di validazione delle previsioni macroeconomiche della NADEF 2021, articolate in uno scenario tendenziale a legislazione vigente e in uno scenario programmatico. La normativa europea richiede la validazione delle previsioni programmatiche ma, in accordo con il MEF, l'UPB estende l'esercizio anche allo scenario tendenziale. L'orizzonte della validazione concerne l'arco temporale minimo richiesto dalle normative europee per il DPB, quindi il biennio 2021-22. Per i due anni successivi (2023-24) l'UPB valuta comunque il realismo della previsione del Governo, che ha rilevanti impatti sulle stime di finanza pubblica e quindi sulla sostenibilità del debito.

L'esercizio è stato condotto dall'UPB con la consueta metodologia, basata sul confronto dei quadri del MEF con cinque distinte previsioni, assumendo ipotesi comuni sulle variabili esogene internazionali e sulla manovra di finanza pubblica.

La validazione viene effettuata attraverso l'analisi complessiva dei quadri macroeconomici del MEF, attingendo da varie fonti informative: 1) le stime UPB circa gli andamenti di breve periodo del PIL e delle componenti di domanda; 2) le previsioni annuali dell'UPB, effettuate con il modello econometrico UPB-Istat, impiegato nell'ambito dell'Accordo-quadro sottoscritto con questo Istituto; 3) le previsioni annuali prodotte appositamente dagli istituti indipendenti (CER, Oxford Economics, Prometeia, REF.Ricerche) facenti parte del *panel* UPB; 4) il monitoraggio delle più recenti previsioni di altre istituzioni nazionali e internazionali. È stata inoltre condotta un'analisi della coerenza interna dei quadri elaborati dal MEF con l'insieme delle variabili esogene internazionali. La valutazione complessiva, incentrata sui predetti strumenti, tiene naturalmente conto dei margini di incertezza che caratterizzano le stime. Ai fini di un confronto omogeneo con le previsioni del MEF, le valutazioni dei previsori del *panel* UPB (inclusive delle previsioni UPB) sono state formulate sulla base delle stesse ipotesi sulle variabili esogene internazionali adottate dal MEF. Inoltre, per il quadro programmatico, i previsori del *panel* UPB adottano ipotesi condivise sulla manovra per il triennio 2022-24, elaborate dall'UPB tenendo conto delle indicazioni della NADEF e di alcune informazioni ricevute dal MEF sulle differenze tra la finanza pubblica incorporata nel quadro programmatico e nel tendenziale.

L'UPB ha trasmesso lo scorso 24 settembre la lettera di validazione del quadro macroeconomico tendenziale 2021-22, che riporta una valutazione positiva circa la plausibilità delle stime del Governo, ma al tempo stesso segnala la presenza di vari elementi di incertezza, che configurano rischi prevalentemente orientati al ribasso nel complesso dell'orizzonte di previsione¹. La previsione del PIL nel quadro macroeconomico tendenziale della NADEF nell'orizzonte di validazione appare nell'insieme accettabile, in quanto ricade nell'intervallo definito dal *panel* UPB. Nel complesso del 2021 il Governo attende una crescita del PIL del 6,0 per cento, recuperando quasi due terzi della flessione dello scorso anno. Nel 2022 la ripresa dell'economia italiana viene stimata nello scenario tendenziale del Governo a un ritmo di crescita ancora elevato (4,2 per cento), grazie soprattutto allo stimolo impresso dal PNRR.

Con riferimento alle determinanti della crescita del quadro macroeconomico tendenziale, le previsioni sulle principali componenti della domanda aggregata nel 2021 appaiono coerenti con le valutazioni

¹ La lettera di validazione è disponibile all'indirizzo <https://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2021/09/Lettera-validazione-QMT-NADEF-2021-con-allegato.pdf>.

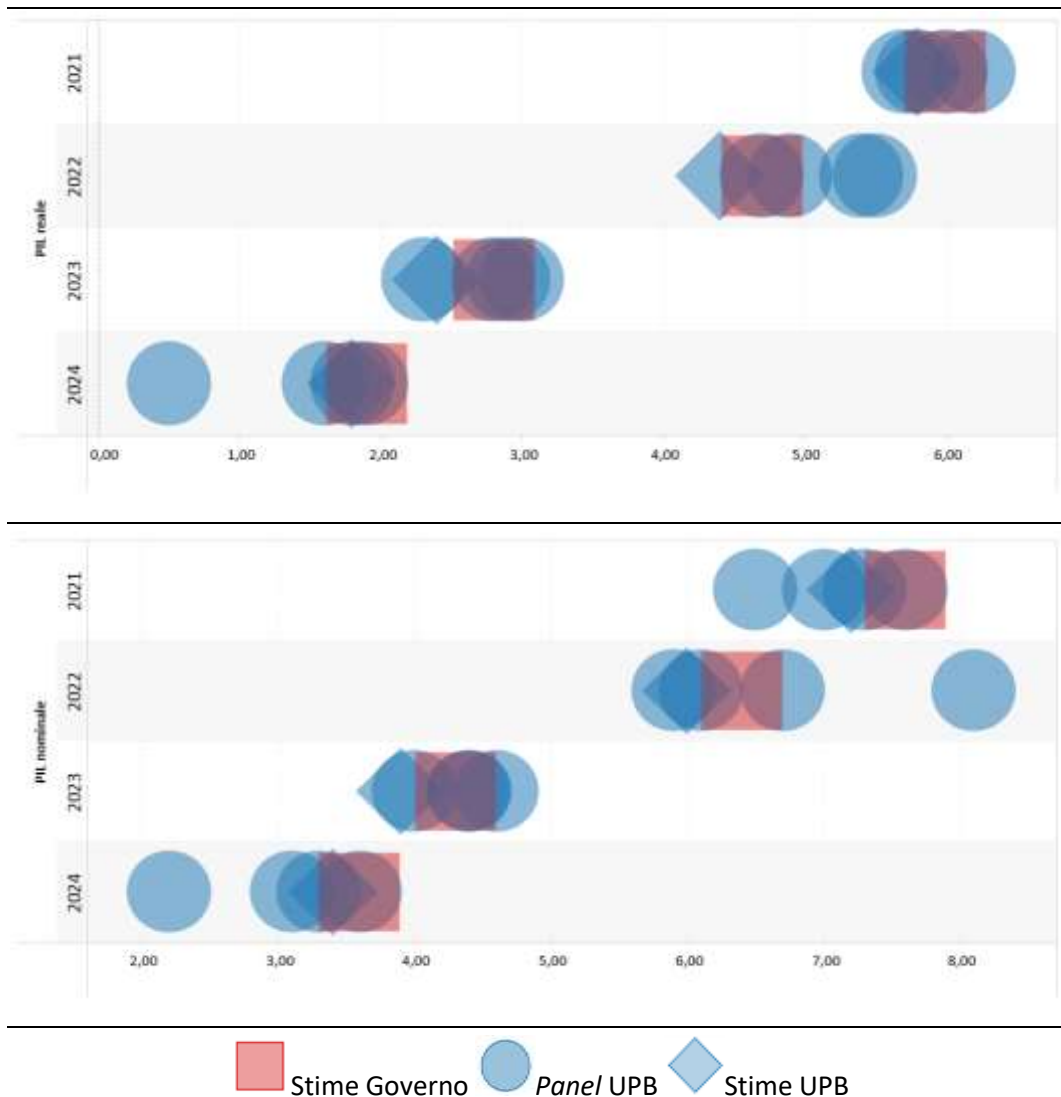
mediane del *panel* UPB. L'espansione dell'economia è in massima parte attribuibile alle determinanti interne di domanda, a fronte di un apporto limitato delle esportazioni nette. L'aumento delle esportazioni eccede quello della domanda estera, mentre la dinamica delle importazioni è più allineata a quella delle variabili di attivazione interna. Anche per l'anno prossimo l'evoluzione delle maggiori componenti del conto delle risorse e degli impieghi del MEF è coerente con le attese del *panel* UPB e non si registrano rilevanti disallineamenti rispetto all'intervallo di accettazione; per contro, le dinamiche del commercio estero nel quadro macroeconomico tendenziale del Governo appaiono inferiori al *lower bound* del *panel* UPB, anche per via delle diverse variabili di attivazione sulla domanda estera. Le esportazioni nette esercitano comunque un contributo alla crescita del PIL sostanzialmente neutrale, similmente alle stime mediane del *panel* UPB. Le previsioni su costi, prezzi e mercato del lavoro appaiono lievemente ottimistiche per quanto riguarda l'anno 2021. La variazione del deflatore del PIL si situa appena al di sopra dell'estremo superiore delle stime del *panel* UPB e coincide con quella del deflatore dei consumi privati, mentre dovrebbe essere inferiore in virtù della perdita delle ragioni di scambio. Ne consegue una variazione del PIL nominale allineata al margine superiore delle stime del *panel* UPB. Con riferimento al mercato del lavoro, la proiezione del MEF sulla crescita dell'occupazione (in termini di ULA) per quest'anno si colloca chiaramente al di sopra dell'estremo superiore dell'intervallo di validazione. Nel 2022 le stime sulle variabili nominali e sul mercato del lavoro risultano pressoché coerenti con le attese dei previsori del *panel* UPB; la dinamica del deflatore del PIL del quadro tendenziale della NADEF 2021 è compresa tra la mediana e l'*upper bound* delle attese del *panel* UPB di ottobre, analogamente alla variazione del PIL nominale.

Nelle previsioni tendenziali del Governo il PIL rallenterebbe nel biennio 2023-24, collocandosi in prossimità della mediana dell'intervallo del *panel* UPB, sia in termini reali che nominali. Tuttavia, il tasso di crescita del PIL reale dell'Italia al termine dell'orizzonte di previsione risulta nettamente più elevato delle stime sul prodotto potenziale formulate prima della crisi pandemica e sembra incorporare un più sostenuto processo di accumulazione del capitale, ascrivibile al PNRR. Le proiezioni formulate dal MEF sugli investimenti nel biennio risultano infatti superiori ai valori mediani del *panel* UPB (alla fine dell'orizzonte del quadro macroeconomico gli investimenti eccedono quelli degli anni precedenti la pandemia per circa un quinto), mentre quelle sulle altre componenti di domanda appaiono accettabili nel confronto con le stime dei *panelist*. Le proiezioni sui prezzi nel biennio finale di previsione della NADEF 2021 si attestano nella parte alta dell'intervallo definito dal *panel* UPB; la variazione del deflatore del PIL sfiora l'*upper bound* nel 2023 e lo raggiunge nel 2024. Di conseguenza, la crescita del PIL nominale si colloca appena al di sotto dell'estremo superiore del *panel* UPB in entrambi gli anni, con la variazione cumulata nel biennio 2023-24 (7,5 per cento) che risulta la più elevata rispetto a quasi tutti i previsori del *panel*. Con riferimento al mercato del lavoro, l'aumento dell'occupazione si situa poco al di sotto dei valori più elevati dell'intervallo di validazione in entrambi gli anni. Il tasso di occupazione nel quadro macroeconomico tendenziale della NADEF aumenta su tutto l'orizzonte, collocandosi già a partire dal 2022 su valori molto elevati rispetto al passato (ovvero alle serie storiche disponibili dal 1977). Anche le previsioni sul tasso di disoccupazione appaiono ottimistiche, risultando più basse dell'estremo inferiore del *panel* UPB.

Per quanto riguarda il quadro programmatico della NADEF, l'esercizio di validazione ha riguardato solo il 2022, quando si esplicheranno gli effetti degli interventi previsti di politica economica. L'UPB ha valutato in ottobre la previsione programmatica macroeconomica del Governo, decidendo di validarla in quanto i valori stimati per le principali variabili ricadono

all'interno dell'intervallo di accettabilità definito dal *panel* UPB (fig. 1.3)². Gli elementi a sostegno della plausibilità del quadro macroeconomico programmatico della NADEF sono prevalentemente i seguenti: a) le previsioni sulla crescita nel 2022 del PIL reale (al 4,7 per cento) sono prossime alla mediana dell'intervallo di validazione e l'aumento del PIL nominale (al 6,4 per cento) si attesta poco al di sopra della stessa; b) l'impatto della manovra di bilancio sull'attività economica nel 2022 è analogo a quello stimato dal *panel* UPB; c) la decelerazione del PIL prevista dal MEF tra il 2021 e il 2022 è sostanzialmente condivisa dal *panel* UPB. lo scenario macroeconomico programmatico dell'economia italiana appare comunque caratterizzato da molteplici fattori di rischio, anche superiori a quelli del quadro tendenziale; poiché già nel quadro tendenziale del MEF il PIL aumenta a ritmi elevati, lo stimolo espansivo della manovra nel 2022 potrebbe essere meno pronunciato di quello atteso, per la possibilità che si verifichino tensioni dell'offerta nell'assecondare la domanda aggiuntiva.

Fig. 1.3 – Previsioni sul quadro macroeconomico programmatico



² La lettera di validazione è disponibile all'indirizzo https://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2021/10/UPB_Lettera-validazione-QMP-NADEF-2021.pdf.

Con riferimento alle determinanti della crescita per il prossimo anno, il quadro macroeconomico programmatico della NADEF 2021 si caratterizza per il considerevole apporto fornito dalla domanda interna, le cui stime sulle principali componenti sono nel complesso prossime alle mediane del *panel* UPB. La dinamica delle variabili relative al commercio estero, analogamente al quadro macroeconomico tendenziale, si attesta al di sotto del *lower bound* del *panel* UPB. Il contributo delle esportazioni nette alla crescita del PIL, sostanzialmente neutrale, risulta comunque ricompreso tra la mediana e l'estremo superiore dell'intervallo di variazione del *panel*.

Le previsioni sui prezzi presentate nel quadro macroeconomico programmatico della NADEF ricadono tra la mediana e l'estremo superiore dell'intervallo di validazione. La crescita del deflatore del PIL è più elevata di quasi mezzo punto percentuale rispetto alla mediana delle previsioni del *panel*, pur mantenendosi distante dall'estremo superiore dell'intervallo di variazione (lo scarto tra estremo superiore ed estremo inferiore è di quasi 1,5 punti percentuali, a riprova della forte incertezza delle stime); di conseguenza, anche la variazione del PIL nominale eccede, pur lievemente, il valore mediano delle proiezioni dei *panelist*.

Il quadro macroeconomico programmatico del MEF per il biennio 2023-24 appare lievemente ottimistico rispetto alle previsioni formulate dal *panel* UPB. Nel 2023 la crescita del PIL reale (2,8 per cento) è prossima alla mediana delle stime dei previsori UPB, che si colloca tuttavia poco al di sotto dell'*upper bound*; nel 2024, in ragione della forte incertezza, l'ampiezza dell'intervallo del *panel* si amplia sensibilmente e la variazione del PIL prevista dal Governo raggiunge l'estremo superiore. La crescita delle componenti di domanda è coerente con le stime del *panel*, con l'eccezione degli investimenti che eccedono la mediana soprattutto nell'ultimo anno. Come già rilevato per lo scenario tendenziale, la dinamica del PIL nel biennio 2023-24 è più marcata di quella registrata dall'economia italiana nel periodo pre-crisi, in quanto dipende in misura cruciale dall'impulso di spesa e dell'azione di riforma riconducibili al PNRR. La tempistica e l'efficacia di questi interventi rappresentano quindi un fattore chiave nel supportare un quadro macroeconomico così favorevole.

Le dinamiche dei prezzi nel biennio 2023-24 risultano ricomprese all'interno del *range* di validazione e sostanzialmente accostate ai valori mediani delle stime del *panel*; una eccezione è costituita dalla crescita del deflatore delle importazioni nel 2023, che sfiora l'estremo superiore dell'intervallo di variazione. L'evoluzione del deflatore del PIL nel biennio considerato è prossima a quella delle valutazioni mediane dei previsori UPB; anche la crescita del PIL nominale si allinea alla mediana delle proiezioni del *panel* per il 2023, mentre al termine dell'orizzonte della NADEF appare ottimistica, in quanto coincide con l'*upper bound* del *panel* UPB. Con riferimento al mercato del lavoro, le stime sul biennio 2023-24 della NADEF risultano relativamente ottimistiche, come già rilevato per il quadro tendenziale. Il tasso di disoccupazione è infatti al di sotto dell'estremo inferiore delle stime dei *panelist*. Il tasso di occupazione a fine periodo raggiunge il 63,4 per cento, un valore superiore di 4,4 punti al massimo storico (59,0 registrato nel 2019).

1.2.3 I fattori di rischio delle previsioni

Lo scenario dell'economia italiana è circondato da rischi di varia natura, prevalentemente orientati al ribasso per quanto attiene ai 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 sui 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 meno di metà della popolazione mondiale. La scoperta della nuova variante ha reso evidente che i tempi necessari per il superamento della pandemia sono ancora molto incerti; tuttavia, allo strumento dei vaccini potrebbe affiancarsi nel prossimo futuro 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 banche centrali; 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.

2. LA FINANZA PUBBLICA

2.1 Il quadro tendenziale

La NADEF ha aggiornato le previsioni tendenziali di finanza pubblica riportate nel DEF dello scorso aprile scontando, da un lato, il miglioramento dello scenario macroeconomico e l'andamento più favorevole dei tassi di interesse e, dall'altro, gli effetti finanziari dei provvedimenti legislativi approvati successivamente alla pubblicazione del DEF. In particolare, le nuove previsioni tendenziali incorporano: 1) l'impatto del DL 59/2021 e del DL 73/2021 nonché di altri di minore portata finanziaria; 2) i risultati del monitoraggio in corso d'anno dei conti pubblici; 3) l'utilizzo delle risorse previste dal piano di rilancio *Next generation EU* (NGEU) secondo la sua versione finale; 4) le revisioni apportate dall'Istat ai dati di consuntivo della contabilità nazionale.

L'Istat ha pubblicato il 22 settembre scorso revisioni del conto delle risorse e degli impieghi e del conto delle Amministrazioni pubbliche per il triennio 2018-2020 per tenere conto delle informazioni acquisite dopo la stima diffusa nell'aprile precedente, in occasione dell'invio a Eurostat della Notifica su deficit e debito pubblico. Le nuove stime di contabilità nazionale hanno comportato correzioni dell'indebitamento netto in percentuale del PIL nel biennio 2019-2020. Con riferimento al 2019, grazie a una revisione al rialzo del PIL, il deficit è risultato in miglioramento dall'1,6 all'1,5 per cento del prodotto. Per il 2020, le revisioni hanno implicato un peggioramento del disavanzo dal 9,5 al 9,6 per cento del PIL; in valore assoluto, il disavanzo è stato incrementato di 1,6 miliardi a causa di minori entrate (-3,3 miliardi) solo parzialmente compensate da una revisione al ribasso delle uscite (-1,7 miliardi). Dal lato delle entrate, sono state diminuite sia le imposte dirette (-1,6 miliardi) sia quelle indirette (-1,3 miliardi) a causa della revisione della stima dei versamenti dovuti nel 2020 ma rinviati agli anni successivi secondo le disposizioni normative introdotte durante l'emergenza economico-sanitaria. È stata quindi corretta in diminuzione la contabilizzazione del 2020 che era stata effettuata al fine di garantire una corretta registrazione dei flussi in base al principio della competenza economica, in coerenza con quanto previsto dal SEC 2010. Dal lato delle uscite, vi è stata una riduzione della spesa in conto capitale di 1,5 miliardi, principalmente dovuta alla spesa per investimenti fissi lordi e, nell'ambito delle uscite correnti, un incremento dei redditi da lavoro dipendente (0,4 miliardi) più che compensato dalla diminuzione delle altre uscite correnti (0,5 miliardi).

È importante ricordare che le previsioni tendenziali tengono conto delle spese che verranno finanziate da sovvenzioni relative al Dispositivo per la ripresa e la resilienza (*Recovery and Resilience Facility*, RRF) secondo il profilo indicato nella tabella 2.1, cui sono da aggiungere le spese che verranno finanziate da sovvenzioni del Pacchetto di assistenza alla ripresa per la coesione e i territori d'Europa (*ReactEU*) e anche quelle rese possibili da prestiti RRF di natura aggiuntiva (la tabella 2.2 riporta sia i prestiti di natura aggiuntiva sia quelli di natura sostitutiva³). Dalle tabelle si evince che in ognuno degli anni del periodo 2021-23 tali spese risultano inferiori a quelle ipotizzate in occasione della stesura del DEF, con uno spostamento in avanti dell'utilizzo delle risorse europee, riguardante unicamente la componente degli investimenti pubblici. Tuttavia, potrebbe essere cambiata la

³ Nel DEF erano indicati 12,9 miliardi di prestiti aggiuntivi per il 2024 mentre la NADEF non fornisce indicazioni in proposito, né distingue tra prestiti sostitutivi e aggiuntivi. Si ricorda inoltre che nella versione finale del PNRR è aumentata la quota di prestiti aggiuntivi rispetto a quelli sostitutivi.

composizione riguardante i prestiti, con la previsione di utilizzo di quelli aggiuntivi anche nel periodo 2021-23, a differenza di quanto ipotizzato nel DEF.

Ai fini di una migliore analisi delle informazioni contenute nella NADEF, sarebbe importante che venissero pubblicati dati di dettaglio sulle spese finanziate tramite risorse europee espressi non solo in rapporto al PIL ma anche in valore assoluto, che distinguano tra prestiti sostitutivi e aggiuntivi e che non siano limitati al RRF. Per una maggiore comprensibilità degli andamenti della spesa, sarebbe inoltre opportuno indicare espressamente nei documenti ufficiali il profilo temporale di utilizzo delle risorse, con indicazione di eventuali cambiamenti rispetto alle ipotesi precedenti, del Fondo sviluppo e coesione (FSC) 2021-27, la cui programmazione è stata anticipata inserendola all'interno del PNRR.

Tab. 2.1 – Impatto del RRF sulle previsioni – Sovvenzioni
(in percentuale del PIL)

		2021	2022	2023	2024	2025	2026
Entrate da sovvenzioni RRF							
Sovvenzioni RRF incluse nelle previsioni di entrata	NADEF	0,3	0,7	1,0	0,7	n.d.	n.d.
	DEF	0,6	0,9	1,4	0,5	0,2	0,0
Spese finanziate da sovvenzioni RRF							
Totale spese correnti	NADEF	0,1	0,2	0,2	0,1	n.d.	n.d.
	DEF	0,1	0,1	0,2	0,1	0,0	0,0
Investimenti fissi lordi	NADEF	0,1	0,2	0,3	0,3	n.d.	n.d.
	DEF	0,4	0,5	0,8	0,2	0,1	0,0
Trasferimenti in c/capitale	NADEF	0,1	0,3	0,3	0,2	n.d.	n.d.
	DEF	0,1	0,3	0,3	0,2	0,0	0,0
Altri costi finanziati dalle sovvenzioni RRF							
Riduzione delle entrate fiscali	NADEF	0,0	0,1	0,2	0,2	n.d.	n.d.
	DEF	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1

Fonte: DEF 2021 e NADEF 2021.

Tab. 2.2 – Impatto del RRF sulle previsioni – Prestiti
(in percentuale del PIL)

		2021	2022	2023	2024	2025	2026
Spese finanziate da prestiti RRF							
Totale spese correnti	NADEF	0,0	0,0	0,0	0,1	n.d.	n.d.
	DEF	0,2	0,2	0,0	0,1	0,1	0,1
Investimenti fissi lordi	NADEF	0,3	0,6	0,8	1,4	n.d.	n.d.
	DEF	0,5	0,5	0,5	1,0	0,9	0,8
Trasferimenti in c/capitale	NADEF	0,1	0,0	0,0	0,0	n.d.	n.d.
	DEF	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1

Fonte: DEF 2021 e NADEF 2021.

Verosimilmente, come avvenuto nel DEF, per ragioni prudenziali e tenuto conto della relativa esiguità degli importi, non sono state considerate le risorse relative al programma Sviluppo rurale, al *Just Transition Fund* (JTF) e ad altri programmi⁴.

Si ricorda che la Commissione europea ha già versato all'Italia, lo scorso 13 agosto, un anticipo – pari al 13 per cento dell'insieme dei contributi finanziari non rimborsabili (sovvenzioni) e dei prestiti – di circa 24,9 miliardi, di cui 9 miliardi relativi a contributi e 15,9 miliardi a prestiti.

L'intero percorso di riduzione del disavanzo tendenziale nella NADEF risulta più favorevole rispetto a quanto indicato nel DEF.

Si ricorda che il DEF, per il 2021, indicava due disavanzi: uno tendenziale – pari al 9,5 per cento del PIL – e uno – pari all'11,8 per cento del PIL – che includeva il peggioramento di 40 miliardi (2,3 per cento del PIL) derivante dalla richiesta di scostamento contenuta nella Relazione al Parlamento ex articolo 6 della L. 243/2012, non ancora tradottasi in provvedimenti di legge. Successivamente, il DL 59/2021 e il DL 73/2021 hanno utilizzato le risorse rese disponibili dallo scostamento. Come sottolineato all'inizio del paragrafo, nella NADEF il deficit tendenziale del 2021 tiene conto dei due decreti.

Infatti, anziché aumentare all'11,8 per cento stimato ad aprile, il deficit si attesterebbe nel 2021 su un livello, il 9,4 per cento, appena inferiore a quello dell'anno precedente, si contrarrebbe a meno della metà nel 2022 per poi diminuire progressivamente sino al 2024 (tab. 2.3). In particolare, nel biennio 2023-24 è previsto un deficit inferiore al 3 per cento del PIL.

Il disavanzo, dopo il 9,4 per cento del PIL del 2021, scenderebbe al 4,4 per cento nel 2022 e poi ancora al 2,4 nel 2023 e al 2,1 nel 2024. Il saldo primario, vale a dire al netto della spesa per interessi, divenuto fortemente negativo nel 2020, rimarrebbe negativo ancora nell'anno in corso (su livelli elevati) e il prossimo; nel biennio 2023-24 esso tornerebbe in avanzo di qualche decimo percentuale di PIL. La spesa per interessi in rapporto al PIL, dopo il lieve aumento nel 2020, tornerebbe a scendere sino al 2024. Il rapporto tra il debito pubblico e il PIL, dopo essere aumentato di oltre ventuno punti percentuali nel 2020 (dal 134,3 per cento del 2019 al 155,6), è previsto scendere successivamente in ognuno degli anni del periodo di previsione sino ad attestarsi al 143,3 per cento nel 2024, grazie al sentiero di riduzione del deficit e alla crescita dell'economia.

Questo miglioramento dei saldi nel periodo di previsione è la conseguenza di una serie di fattori: l'atteso superamento dell'emergenza sanitaria, il carattere temporaneo della gran parte delle misure sin qui disposte per contrastare l'impatto del COVID-19, gli effetti positivi sulle entrate dovuti alla fase particolarmente favorevole dell'economia a cui si aggiunge la retroazione fiscale connessa con l'impatto espansivo sulle basi imponibili degli interventi del Piano di ripresa e di resilienza (PNRR).

Nel resto del paragrafo vengono forniti ulteriori dettagli dello scenario di finanza pubblica tendenziale.

⁴ Per le regole di contabilizzazione del SEC 2010 tali risorse e le relative spese connesse sono neutrali sul deficit.

Tab. 2.3 – Conto economico consolidato delle Amministrazioni pubbliche: previsioni tendenziali

	Milioni di euro					Valori in % del PIL					Tassi di crescita			
	2020	2021	2022	2023	2024	2020	2021	2022	2023	2024	2021	2022	2023	2024
SPESE														
Redditi da lavoro dipendente	173.767	179.401	188.787	183.289	183.843	10,5	10,1	10,0	9,4	9,1	3,2	5,2	-2,9	0,3
Consumi intermedi	150.881	161.930	153.614	154.048	153.753	9,1	9,1	8,2	7,9	7,6	7,3	-5,1	0,3	-0,2
Prestazioni sociali di cui:	399.171	403.970	403.750	410.400	418.970	24,1	22,7	21,4	20,9	20,7	1,2	-0,1	1,6	2,1
Pensioni	281.451	287.640	296.240	304.730	312.420	17,0	16,2	15,7	15,6	15,4	2,2	3,0	2,9	2,5
Altre prestazioni sociali	117.720	116.330	107.510	105.670	106.550	7,1	6,5	5,7	5,4	5,3	-1,2	-7,6	-1,7	0,8
Altre spese correnti	74.657	87.645	80.831	79.673	79.362	4,5	4,9	4,3	4,1	3,9	17,4	-7,8	-1,4	-0,4
Totale spese correnti al netto interessi	798.476	832.946	826.981	827.410	835.927	48,3	46,8	43,9	42,2	41,3	4,3	-0,7	0,1	1,0
Interessi passivi	57.252	60.480	55.282	52.449	50.445	3,5	3,4	2,9	2,7	2,5	5,6	-8,6	-5,1	-3,8
Totale spese correnti di cui:	855.728	893.425	882.263	879.858	886.373	51,8	50,2	46,8	44,9	43,8	4,4	-1,2	-0,3	0,7
Spesa sanitaria	123.474	129.449	125.708	123.554	124.428	7,5	7,3	6,7	6,3	6,1	4,8	-2,9	-1,7	0,7
Totale spese in conto capitale	88.758	107.333	93.577	94.895	94.937	5,4	6,0	5,0	4,8	4,7	20,9	-12,8	1,4	0,0
Investimenti fissi lordi	42.595	51.000	59.000	65.185	69.654	2,6	2,9	3,1	3,3	3,4	19,7	15,7	10,5	6,9
Contributi in c/capitale	17.617	24.665	26.976	24.548	20.645	1,1	1,4	1,4	1,3	1,0	40,0	9,4	-9,0	-15,9
Altri trasferimenti	28.546	31.668	7.601	5.162	4.637	1,7	1,8	0,4	0,3	0,2	10,9	-76,0	-32,1	-10,2
Totale spese finali al netto di interessi	887.234	940.278	920.558	922.305	930.864	53,7	52,8	48,9	47,1	46,0	6,0	-2,1	0,2	0,9
Totale spese finali	944.486	1.000.758	975.840	974.754	981.309	57,1	56,2	51,8	49,7	48,4	6,0	-2,5	-0,1	0,7
ENTRATE														
Totale entrate tributarie	479.482	513.565	538.835	557.172	572.296	29,0	28,9	28,6	28,4	28,3	7,1	4,9	3,4	2,7
Imposte dirette	250.977	260.662	265.761	275.067	281.949	15,2	14,6	14,1	14,0	13,9	3,9	2,0	3,5	2,5
Imposte indirette	227.546	251.419	271.558	280.568	288.795	13,8	14,1	14,4	14,3	14,3	10,5	8,0	3,3	2,9
Imposte in c/capitale	959	1.484	1.516	1.537	1.552	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	54,7	2,2	1,4	1,0
Contributi sociali	228.641	232.806	252.324	260.360	269.055	13,8	13,1	13,4	13,3	13,3	1,8	8,4	3,2	3,3
Contributi effettivi	224.262	228.326	247.786	255.767	264.405	13,6	12,8	13,2	13,1	13,1	1,8	8,5	3,2	3,4
Contributi figurativi	4.379	4.480	4.538	4.593	4.650	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	2,3	1,3	1,2	1,2
Altre entrate correnti	74.747	78.194	84.234	83.485	81.296	4,5	4,4	4,5	4,3	4,0	4,6	7,7	-0,9	-2,6
Totale entrate correnti	781.911	823.082	873.877	899.480	921.095	47,3	46,3	46,4	45,9	45,5	5,3	6,2	2,9	2,4
Entrate in c/capitale non tributarie	3.175	8.428	17.566	26.247	16.530	0,2	0,5	0,9	1,3	0,8	165,4	108,4	49,4	-37,0
Totale entrate finali	786.045	832.994	892.959	927.265	939.178	47,5	46,8	47,4	47,3	46,4	6,0	7,2	3,8	1,3
<i>p.m. Pressione fiscale</i>						42,8	41,9	42,0	41,7	41,5				
SALDI														
Saldo primario	-101.189	-107.284	-27.599	4.960	8.314	-6,1	-6,0	-1,5	0,3	0,4				
Saldo di parte corrente	-73.817	-70.343	-8.385	19.622	34.723	-4,5	-4,0	-0,4	1,0	1,7				
Indebitamento netto	-158.441	-167.764	-82.880	-47.489	-42.132	-9,6	-9,4	-4,4	-2,4	-2,1				

Fonte: NADEF 2021.

Le stime per il 2021 – L'indebitamento netto è stimato al 9,4 per cento del PIL nel 2021, in discesa dal 9,6 per cento registrato nel 2020. Si tratta di un livello ben inferiore rispetto all'11,8 per cento indicato nel DEF, che includeva gli effetti dello scostamento di 40 miliardi richiesto tramite la Relazione al Parlamento presentata insieme al DEF.

Il deficit sarebbe più favorevole di quanto atteso nel DEF per diverse ragioni. In primo luogo, la crescita del PIL è migliore di quanto precedentemente previsto. Inoltre, come già accaduto nello scorso anno, vi sarebbe un utilizzo minore del previsto delle risorse messe a disposizione dai decreti anticrisi. Approssimativamente, si può stimare un contributo analogo – compreso tra i 15 e i 20 miliardi – di maggiori entrate legate alla crescita economica più favorevole e di minori spese dovute a un utilizzo delle misure adottate inferiore rispetto a quanto inizialmente stimato (relative in parte ai contributi a fondo perduto). Infine, avrebbe effetto un'ulteriore revisione in aumento della stima delle entrate – alla luce del monitoraggio effettuato sulla base dei dati disponibili più

aggiornati relativi ai versamenti tributari – dovuta a una diversa quantificazione degli slittamenti dei versamenti di imposta, con un aggravio dei conti del 2020 e un miglioramento di quelli del 2021.

Per comprendere gli elementi che hanno condotto alla nuova stima del deficit dell'anno in corso è utile il confronto tra le previsioni tendenziali del conto delle Amministrazioni pubbliche per il 2021 contenute nella NADEF che incorpora gli effetti dei DL59/2021, DL 73/2021, DL 77/2021, DL 79/2021, DL 80/2021 (con un disavanzo di 167,8 miliardi) e quelle tendenziali pubblicate nel DEF che non includevano gli effetti di tali decreti legge e che indicavano un deficit di 165,1 miliardi, pari al 9,5 per cento del PIL (tab. 2.4). Da questo confronto emerge un peggioramento del disavanzo di 2,6 miliardi, invece dei 39,9 miliardi che scaturirebbero – a parità di altre condizioni – dall'aggiunta degli effetti al valore facciale dei decreti emanati successivamente al DEF. Sempre con le stesse ipotesi, le uscite sarebbero dovute risultare più elevate di 34,1 miliardi e le entrate sarebbero dovute essere più contenute per 5,8 miliardi. Queste ultime, invece, nel conto della NADEF risultano maggiori per un importo pari a 9,4 miliardi, risentendo dell'andamento più favorevole dell'economia, dell'aggiornamento del monitoraggio e della già ricordata revisione della stima dello slittamento dei versamenti tributari. Elementi questi che hanno quindi più che compensato sia gli effetti di riduzione delle entrate ascrivibili ai decreti prima citati sia la riduzione delle entrate in conto capitale non tributarie dovuta alle minori sovvenzioni RRF imputate in tale voce a seguito della già menzionata decisione di posticipare parte delle spese per investimento.

Le uscite, che – come appena ricordato – avrebbero dovuto essere più elevate di 34,1 miliardi rispetto alle stime tendenziali del DEF, nella NADEF sono invece più elevate di soli 12 miliardi a causa essenzialmente di un utilizzo effettivo inferiore a quanto stimato in precedenza degli interventi adottati in corso d'anno.

Rispetto allo scorso anno, il deficit del 2021 stimato nella NADEF riflette, oltre a una lieve riduzione della spesa per interessi in percentuale del PIL (dal 3,5 al 3,4 per cento, anche se più elevata in valore assoluto, tab. 2.3), un saldo primario ancora fortemente negativo e simile a quello dello scorso anno (-6,0 per cento del PIL rispetto al -6,1). Ciò è dovuto a una riduzione in percentuale del PIL sostanzialmente della stessa entità sia delle uscite al netto degli interessi (al 52,8 per cento rispetto al precedente 53,7) sia delle entrate (al 46,8 per cento rispetto al precedente 47,5).

Sempre in percentuale del prodotto, sia le uscite che le entrate sono caratterizzate da riduzioni rispetto al 2020 della componente di natura corrente e da un incremento di quella in conto capitale. Nel caso delle spese, quelle primarie correnti si ridurrebbero in percentuale del prodotto dal 48,3 al 46,8 per cento mentre quelle in conto capitale salirebbero dal 5,4 al 6,0 per cento. Sul versante delle entrate, quelle correnti scenderebbero dal 47,3 al 46,3 per cento e quelle in conto capitale (tributarie e non tributarie) aumenterebbero dallo 0,3 allo 0,6 per cento del PIL. La pressione fiscale si ridurrebbe dal 42,8 per cento al 41,9, riflettendo diminuzioni in percentuale del PIL di tutte le principali componenti tranne le imposte indirette.

Tab. 2.4 – Conto economico consolidato delle Amministrazioni pubbliche: differenze tra previsioni NADEF 2021 e DEF tendenziale 2021
(milioni di euro)

	2020 ⁽¹⁾	2021	2022	2023	2024
SPESE					
Redditi da lavoro dipendente	411	2.064	1.595	-2.905	129
Consumi intermedi	81	3.958	1.336	-896	-374
Prestazioni sociali di cui:	-241	1.570	1.770	1.460	1.550
Pensioni	-223	-420	670	1.820	1.830
Altre prestazioni sociali	-18	1.990	1.100	-360	-280
Altre spese correnti	-411	451	-1.889	-3.576	-4.071
Totale spese correnti al netto interessi	-160	8.042	2.811	-5.917	-2.768
Interessi passivi	-57	2.905	541	-1.053	-1.529
Totale spese correnti di cui:	-217	10.946	3.353	-6.971	-4.295
Spesa sanitaria	0	2.311	2.086	-2.677	18
Totale spese in conto capitale	-1.516	1.095	1.442	2.133	8.110
Investimenti fissi lordi	-1.599	-4.663	10	-1.216	6.066
Contributi in c/capitale	34	-2.612	532	1.608	703
Altri trasferimenti	49	8.369	900	1.740	1.340
Totale spese finali al netto di interessi	-1.676	9.135	4.254	-3.785	5.343
Totale spese finali	-1.733	12.040	4.795	-4.838	3.814
ENTRATE					
Totale entrate tributarie	-2.930	10.154	13.917	13.017	12.981
Imposte dirette	-1.588	6.556	5.558	3.930	2.864
Imposte indirette	-1.344	3.419	8.167	8.885	9.910
Imposte in c/capitale	2	179	192	202	207
Contributi sociali	-2	5.183	8.090	8.315	10.353
Contributi effettivi	0	5.183	8.090	8.315	10.353
Contributi figurativi	-2	0	0	0	0
Altre entrate correnti	-496	-855	2.606	3.216	1.712
Totale entrate correnti	-3.430	14.304	24.422	24.346	24.840
Entrate in c/capitale non tributarie	114	-5.065	-2.746	-7.331	3.729
Totale entrate finali	-3.314	9.419	21.868	17.218	28.777
<i>p.m. Pressione fiscale</i>	<i>-0,3</i>	<i>-0,2</i>	<i>0,1</i>	<i>-0,1</i>	<i>-0,1</i>
SALDI					
Saldo primario	-1.638	283	17.615	21.002	23.435
<i>in % di PIL</i>	<i>-0,1</i>	<i>0,2</i>	<i>1,0</i>	<i>1,1</i>	<i>1,2</i>
Saldo di parte corrente	-3.213	3.359	21.070	31.317	29.136
<i>in % di PIL</i>	<i>-0,2</i>	<i>0,2</i>	<i>1,2</i>	<i>1,6</i>	<i>1,4</i>
Indebitamento netto	-1.581	-2.621	17.074	22.055	24.963
<i>in % di PIL</i>	<i>-0,1</i>	<i>0,1</i>	<i>1,0</i>	<i>1,3</i>	<i>1,3</i>
PIL nominale tendenziale	1.982	41.189	47.599	55.024	60.124

Fonte: DEF 2021 e NADEF 2021.

(1) Le differenze relative all'anno 2020 sono dovute alla revisione dell'Istat effettuata il 22 settembre 2021.

Le spese primarie crescerebbero del 6 per cento rispetto al 2020 – di 53 miliardi in valore assoluto, dopo l'incremento di 76,6 miliardi registrato nel 2020 – riflettendo aumenti del 4,3 per cento delle spese primarie correnti e del 20,9 di quelle in conto capitale. Tutte le componenti di spesa risentono degli interventi adottati dal Governo per contrastare l'emergenza economico-sanitaria. In particolare, nell'ambito della spesa

corrente, gli aumenti più consistenti riguardano le altre uscite correnti (17,4 per cento) – in cui sono contabilizzati trasferimenti e contributi a imprese e famiglie – e i consumi intermedi (7,3 per cento) – che scontano soprattutto la crescita di quelli del settore sanitario. Nell’ambito delle uscite in conto capitale si stimano tassi di crescita sostenuti per tutte le voci di spesa, maggiori per i contributi agli investimenti (40 per cento, dopo il 23,3 del 2020) e per gli investimenti (19,7 per cento) e ancora rilevanti per gli altri trasferimenti (10,9 per cento, dopo essere più che quadruplicate nel 2020 rispetto al 2019), che incorporano gli effetti degli interventi relativi ai contributi a fondo perduto a sostegno delle imprese e dei titolari di partita IVA previsti dai DL 41/2021 e DL 73/2021 nonché le stime degli accantonamenti relativi alle garanzie standardizzate introdotte dai decreti legge approvati a partire dal 2020.

Le entrate complessive crescerebbero del 6,0 per cento, di circa 47 miliardi in valore assoluto, recuperando in larga parte la caduta di oltre 57 miliardi registrata nel 2020. Le imposte dirette (+3,9 per cento) risentono delle misure disposte con la legge di bilancio per il 2021 e nei decreti legge successivi, in particolare della stabilizzazione operante a regime dal 2021 delle detrazioni Irpef per i lavoratori dipendenti e della proroga delle detrazioni fiscali per le spese relative agli interventi di efficientamento energetico e ristrutturazione edilizia nonché del regime transitorio straordinario della disciplina dell’ACE (Aiuto alla Crescita Economica) per gli aumenti di capitale. La tassazione indiretta aumenta in misura consistente (+10,5 per cento) dopo la forte contrazione registrata nel 2020, con un recupero in particolare delle imposte sugli affari e di quelle relative alla categoria dei giochi. I contributi sociali (+1,8 per cento) risentono degli sgravi contributivi per l’occupazione in aree svantaggiate previsti dalla legge di bilancio e dei maggiori esoneri disposti dal DL 41/2021 e relativi al versamento dei contributi previdenziali dovuti dai lavoratori autonomi e dai professionisti.

Le previsioni per il triennio 2022-24 – Nel triennio 2022-24 si delinea, come evidenziato in precedenza, un percorso di riduzione del deficit tendenziale, che si dimezza scendendo al 4,4 per cento del PIL nel 2022 (dal 5,4 previsto nel DEF) per poi calare ulteriormente al 2,4 per cento nel 2023 (3,7 nel DEF) e quindi al 2,1 per cento nel 2024 (3,4 nel DEF). Il disavanzo primario si ridimensiona nel 2022, riducendosi all’1,5 per cento del PIL, per poi passare in territorio positivo e posizionarsi allo 0,3 e allo 0,4 per cento rispettivamente nel 2023 e 2024. Tale andamento favorevole rispecchierebbe soprattutto una continua discesa della spesa al netto degli interessi, che calerebbe in percentuale del prodotto dal 52,8 del 2021 al 46 per cento nell’ultimo anno di previsione.

La spesa primaria in valore assoluto, dopo l’ulteriore aumento atteso per il 2021, è prevista in riduzione nel 2022 (del 2,1 per cento), per poi tornare leggermente a crescere nei due anni seguenti (rispettivamente dello 0,2 e dello 0,9 per cento). In percentuale del PIL, dopo i picchi del biennio 2020-21, le uscite al netto degli interessi si ridurrebbero in tutti gli anni e in tutte le componenti, a meno della spesa per investimenti. La diminuzione deriverebbe in larga misura da quella delle uscite primarie

correnti (che scenderebbero al 43,9 nel 2022, al 42,2 nel 2023 e al 41,3 nel 2024), con riduzioni in particolare delle prestazioni sociali e delle altre uscite correnti. L'incidenza sul PIL della spesa in conto capitale diminuirebbe in misura minore (scendendo al 5,0 per cento del 2022, al 4,8 nel 2023 e al 4,7 nel 2024). A fronte di aumenti in rapporto al PIL della spesa per investimenti, dal 2,9 per cento del 2021 al 3,4 nel 2024, si registrerebbero decrementi nelle altre componenti e, in particolare, nelle altre spese in conto capitale, dall'1,8 allo 0,2 per cento nello stesso periodo, in relazione al venire meno delle misure temporanee adottate per l'emergenza COVID-19. La spesa per interessi si ridurrebbe in rapporto al PIL al 2,9 per cento nel 2022, al 2,7 nel 2023 e al 2,5 nel 2024 e calerebbe anche in valore assoluto, risultando inferiore negli importi del 2023-24 rispetto a quanto atteso nel DEF (tabb. 2.3 e 2.4).

Le entrate mostrerebbero consistenti incrementi in valore assoluto nel 2022 (7,2 per cento, tab 2.3) per poi tornare a ritmi di espansione progressivamente più contenuti (3,8 per cento nel 2023 e 1,3 nel 2024). In rapporto al PIL, il complesso delle entrate si manterrebbe intorno al 47 per cento, anche per effetto degli andamenti delle entrate in conto capitale non tributarie in cui sono contabilizzate parte delle sovvenzioni di NGEU. La pressione fiscale salirebbe di un decimo di punto, al 42 per cento nel 2022, per poi scendere al 41,7 nel 2023 e al 41,5 nell'ultimo anno di previsione, riflettendo il profilo prima in crescita e successivamente stabile delle imposte indirette e dei contributi sociali in rapporto al PIL – essenzialmente dovuto agli effetti degli interventi normativi – e quello costantemente in discesa delle imposte dirette sempre in percentuale del PIL. La posta relativa alle altre entrate correnti mostrerebbe valori assoluti superiori a quanto atteso nel DEF (tab. 2.4).

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, avendo come impatto finanziario 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 che si sono adeguati agli indicatori sintetici di affidabilità fiscale (ISA).

2.2 Il quadro programmatico

Nel quadro programmatico della NADEF viene delineata un'impostazione della politica di bilancio suddivisa in due fasi. Nella prima, lungo il biennio 2022-23, l'intonazione della politica di bilancio resterà espansiva rispetto agli andamenti tendenziali, che già scontano i primi effetti di stimolo derivanti dall'attuazione del PNRR, sino al momento in cui PIL e occupazione sono previsti raggiungere e superare il *trend* di crescita sottostante il periodo prima della crisi. Secondo le previsioni aggiornate, ciò avverrà a partire dal 2024, anno dal quale inizierà quindi la seconda fase in cui la politica di bilancio, tramite il conseguimento di adeguati avanzi primari, sarà maggiormente orientata alla riduzione del deficit strutturale e a intensificare la diminuzione del rapporto tra il debito pubblico e il PIL, al fine di riportarlo entro il 2030 intorno al livello pre-crisi.

Dall'aggiornamento delle previsioni di finanza pubblica a legislazione vigente emergerebbe la creazione di spazi di bilancio per interventi espansivi rispetto al tendenziale che comunque produrrebbero livelli del deficit e del debito in percentuale del PIL minori di quelli previsti nel DEF (tab. 2.5).

La manovra prevista aumenterebbe il deficit rispetto al quadro tendenziale di 1,2 punti percentuali di PIL nel 2022, di 1,5 punti nel 2023 e di 1,2 punti nel 2024, desumibili sulla base della mera differenza tra deficit programmatici e tendenziali. L'indebitamento netto è previsto infatti collocarsi al 5,6 per cento del PIL nel prossimo anno, dopo il già ricordato 9,4 per cento stimato per il 2021, per poi ridursi al 3,9 per cento nel 2023 e ancora al 3,3 nel 2024.

Essendo il deficit strutturale programmatico della NADEF inferiore nel 2021 a quello stimato nel DEF e uguale negli anni successivi non risulta necessaria la presentazione al Parlamento della Relazione prevista dall'articolo 6 della L. 243/2012.

Tab. 2.5 – Indicatori di finanza pubblica (1)
(in percentuale del PIL; segno + = miglioramento del saldo)

	NADEF 2021					
	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Indebitamento netto tendenziale (a)	-1,5	-9,6	-9,4	-4,4	-2,4	-2,1
<i>Variazione (a')</i>	0,6	-8,0	0,2	5,0	2,0	0,3
Interventi netti manovra (b)				-1,2	-1,5	-1,2
Indebitamento netto programmatico (c=a+b)	-1,5	-9,6	-9,4	-5,6	-3,9	-3,3
<i>Variazione (c')</i>	0,2	-8,0	0,2	3,8	1,7	0,6
<i>Per memoria: indebitamento netto programmatico del DEF</i>	-1,6	-9,5	-11,8	-5,9	-4,3	-3,4
Debito programmatico (d)	134,3	155,6	153,5	149,4	147,6	146,1
<i>Per memoria: debito programmatico del DEF</i>		155,8	159,8	156,3	155	152,7

Fonte: elaborazioni su dati della NADEF 2021.

(1) Eventuali mancate quadrature sono dovute agli arrotondamenti delle cifre decimali.

Rispetto a quanto programmato nel DEF, si realizzerebbe una più consistente riduzione del rapporto tra il debito e il PIL rispetto al 2020, che diminuirebbe già a partire dall'anno in corso. Il rapporto, 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 si veda paragrafo 2.4). Nel 2024, tale rapporto, sarebbe tuttavia più elevato di circa 3 punti rispetto a quanto previsto nello scenario tendenziale (pari al 143,3 per cento).

Il DPB ha confermato gli obiettivi programmatici della NADEF.

2.3 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. Sulla base di quanto riportato nelle relazioni tecniche di tali provvedimenti, la manovra – per come trasmessa dal Governo al Parlamento – 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. 2.6). Rispetto a quanto desumibile dalla NADEF e in termini di PIL, la manovra risulterebbe quindi leggermente più espansiva nel 2024 (di 0,1 punti percentuali).

Tab. 2.6 – 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 di cui:</i>	<i>0,2</i>	<i>2,0</i>	<i>1,9</i>	<i>1,8</i>
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
<i>Correnti</i>	1.722,2	17.821,4	19.051,7	17.876,4
<i>In conto capitale</i>	2.147,0	7.900,2	9.009,5	7.963,9
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 di cui:</i>	<i>0,2</i>	<i>0,7</i>	<i>0,4</i>	<i>0,6</i>
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
<i>Correnti</i>	1.555,3	3.260,7	275,0	2.113,9
<i>In conto capitale</i>	2.337,0	2.172,0	655,5	3.183,5
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>
<i>Correnti</i>	166,9	14.560,7	18.776,7	15.762,5
<i>In conto capitale</i>	-190,0	5728,2	8354,0	4780,4
INDEBITAMENTO NETTO	237,8	-23.258,0	-29.910,6	-25.650,6
<i>In percentuale del PIL di cui:</i>	<i>0,01</i>	<i>-1,2</i>	<i>-1,5</i>	<i>-1,3</i>
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. Non si tiene pertanto conto degli effetti delle modifiche apportate al DL 146/2021 in sede di conversione in legge.

(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).

Rispetto al tendenziale, la manovra di bilancio prevede interventi espansivi (“impieghi” nella tabella 2.6) 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 146/2021, 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 decina di milioni 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. 2.6). 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 73/2021, 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 dei risparmi di spesa nel 2023, a fronte di un nuovo aumento 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 Rete Ferroviaria Italiana e programmi della Difesa.

Si evidenzia infine che, nell'ambito degli impieghi di mezzi finanziari, importi pari a circa 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. 2.7). 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.

Tab. 2.7 – 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. Non si tiene pertanto conto degli effetti delle modifiche apportate al DL 146/2021 in sede di conversione in legge.

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

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 standardizzate⁵.

Incide sul fabbisogno e sull'indebitamento netto ma non sul SFN 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 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

⁵ 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 2010, 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.

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 L. 178/2020, che 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 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 del D.Lgs. 279/1997, al fine di evitare i possibili effetti finanziari negativi derivanti dal ritorno dal sistema della Tesoreria unica cosiddetto tradizionale in scadenza al 31 dicembre del 2021 a quello di Tesoreria unica mista, 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.

2.3.1 I principali interventi

Guardando alle componenti della manovra – per come trasmessa dal Governo al Parlamento –, i principali interventi possono essere individuati nell'ambito dei titoli tematici in cui è suddiviso il disegno di legge di bilancio⁶, sulla base dell'utilizzo di risorse nette cumulate per il periodo 2021-24 (tabb. 2.8, 2.9 e 2.10 per un dettaglio degli impieghi e risorse).

⁶ 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".

Tab. 2.8 – 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	-360,0	-2.829,5	-5.137,7	-5.326,1
Fondo per la riduzione della pressione fiscale		-6.000,0	-7.000,0	-7.000,0
Differimento plastic tax e sugar tax		-650,4	126,5	-61,5
Abolizione aggi di riscossione		-482,0	-534,5	-654,8
Deduzione maggiore valore attività immateriali in 50 anni		4.264,2	2.594,2	2.379,8
Crescita e investimenti		-3.489,7	-2.208,5	-5.608,3
Fondo di garanzia PMI		-3.000,0		
Crediti di imposta 110% su interventi di riqualificazione energetica, di ristrutturazione antisismica, ecc.		-9,8	-335,3	-2.232,6
Proroga detrazioni fiscali per la riqualificazione del patrimonio edilizio e il miglioramento dell'efficienza energetica		47,2	-421,7	-1.414,5
Crediti d'imposta per investimenti in beni strumentali, ricerca e sviluppo, innovazione e transizione ecologica e digitale			-636,8	-1.744,2
Potenziamento dei contributi agli investimenti delle PMI "Nuova Sabatini"		-240,0	-240,0	-120,0
Lavoro, famiglia e politiche sociali	-353,0	-3.820,7	-4.099,5	-1.912,4
Fondo reddito di cittadinanza (include DL 146/2021)	-200,0	-1.155,3	-1.154,9	-1.154,4
Pensionamento anticipato - Quota 102		-175,7	-679,3	-542,8
Estensione "Opzione donna"		-111,2	-317,3	-480,1
Proroga APE sociale		-141,4	-275,0	-247,6
Risorse a sostegno delle persone disabili o non autosufficienti		-256,0	-406,0	-406,0
Riordino ammortizzatori sociali		-1.471,6	-1.790,3	-1.396,5
Riforma ammortizzatori sociali		-2.821,0	-1.616,3	-1.327,5
Fondo per il finanziamento di interventi di riforma in materia di ammortizzatori sociali		1.497,8		
Sanità		-3.483,5	-3.306,3	-4.354,6
Incremento finanziamento Servizio sanitario nazionale		-1.356,9	-2.817,2	-3.740,3
Fondo per acquisto e distribuzione vaccini e altri farmaci per il contrasto del SARS-CoV-2		-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
Contratto programma RFI		-450,0	-800,0	-805,0
Misure per il contenimento dei prezzi nel settore elettrico e del gas		-2.000,0		
Infrastrutture stradali Enti territoriali, celebrazione Giubileo, sisma e altri eventi naturali		-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
Riduzione concorso alla finanza pubblica di Regioni a statuto speciale		-772,2	-772,2	-772,2
Rinegoziazione piani di ammortamento anticipazioni di liquidità a Regioni ed Enti locali		-86,1	-207,9	-178,1
Pubblica Amministrazione e lavoro pubblico		-482,8	-625,5	-565,4
Integrazione risorse per nuovi ordinamenti professionali nelle Amministrazioni pubbliche		-185,4	-185,4	-185,4
Incremento risorse trattamento accessorio per il personale delle Amministrazioni pubbliche		-185,4	-185,4	-185,4
Fondi		-992,8	-900,6	-936,2
Fondo esigenze indifferibili		-600,0	-500,0	-500,0
Fondo per il finanziamento di provvedimenti legislativi che si prevede di approvare nel triennio 2022-24		-391,8	-390,8	-405,8
Disposizioni finanziarie e finali	950,8	1.553,5	86,8	96,2
Incremento contributi in conto impianti a favore di Ferrovie dello Stato	-1.500,0			
Misure di sostegno e incentivi alla patrimonializzazione delle PMI (credito d'imposta)	1.600,0			
Sospensione Cashback		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. Non si tiene pertanto conto degli effetti delle modifiche apportate al DL 146/2021 in sede di conversione in legge.

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

Tab. 2.9 – Principali misure del DL 146/2021 e del DDL di bilancio per il 2022
(importi netti in milioni di euro)

		2021	2022	2023	2024
	USCITE NETTE	-23	20.289	27.131	20.543
	Fondo di garanzia PMI		3.000		
	Credit d'imposta per investimenti in beni strumentali, ricerca e sviluppo, innovazione e transizione ecologica e digitale			637	1.744
	Credit 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
	Riforma degli 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
	Carta elettronica diciottenni (consumi culturali)		230	230	230
	Fondo unico nazionale per il turismo		115	140	90
	Totale di gruppo		808	865	510
	Finanziamento dell'Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo		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 commissariati 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
	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
	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 <i>Cashback</i>		-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. 2.9 – (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
	Riprogrammazioni			2.400	-2.400
	Investimenti comparto Difesa e Sicurezza			600	-600
	Totale di gruppo		-50	3.050	-3.000
	Definanziamenti			-1.100	-400
	Totale di gruppo		-1.902	-462	
	ENTRATE NETTE	215	-2.969	-2.780	-5.108
	TITOLO II - Riduzione della pressione fiscale e contributiva				
	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				
	Credit 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 IV - Lavoro, famiglia e politiche sociali				
	A 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
Sezione I	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 sisma				
	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 ed 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 I =	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. Non si tiene pertanto conto degli effetti delle modifiche apportate al DL 146/2021 in sede di conversione in legge.

(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. 2.10 – 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. 2.10 – (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
Sezione I	2.147	6.153	4.231	6.194
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
Accelrazione 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	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
Sezione II ⁽³⁾	0	1.747	4.779	1.770
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
Sezione I	160	11.284	10.354	11.979
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	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
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. 2.10 – (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</i> ⁽³⁾	<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. Non si tiene pertanto conto degli effetti delle modifiche apportate al DL 146/2021 in sede di conversione in legge.

(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.

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 104/2020, con un miglioramento del disavanzo di 9,2 miliardi nel triennio 2022-24 (si veda il paragrafo 3.2.2).

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 con 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 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 (si veda il paragrafo 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. 2.8, 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 dei 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); le risorse principali a disposizione riguardano: i trattamenti accessori del personale e gli ordinamenti professionali per il personale non dirigente delle

Amministrazione 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 146/2021, 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 riscrittura 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.

2.3.2 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.

Si ricorda che tra le raccomandazioni – dello scorso luglio – del Consiglio della UE all'Italia vi era quella di limitare l'aumento della spesa corrente finanziata a livello nazionale. A fine novembre, inoltre, la Commissione europea nel parere sul DPB, ha invitato l'Italia – allo scopo di contribuire al perseguimento di una politica di bilancio prudente – ad adottare, nell'ambito del processo di bilancio, le misure necessarie per limitare la crescita della spesa corrente finanziata a livello nazionale.

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 e attraverso il Fondo complementare previsto dal DL 59/2021 e finalizzato a integrare con risorse nazionali gli interventi previsti nell'ambito del PNRR⁷. Tale componente di spesa dovrebbe raggiungere nel 2024 già in termini tendenziali circa 70 miliardi (con un tasso di crescita medio annuo di oltre il 13 per cento dal 2021), superando di oltre 10 miliardi il livello realizzato nel 2009, anno di picco prima

⁷ Nella NADEF viene indicato che il Piano nazionale complementare di 36,5 miliardi avrà effetti per 0,85 miliardi nel 2021, per 4,75 miliardi nel 2022, per 4 miliardi nel 2023 e per 3,5 miliardi nel 2024.

che le politiche di consolidamento provocassero un ridimensionamento della spesa sino al 2018. Grazie agli interventi in manovra, con ulteriori 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 2020-21, 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. 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 intorno al livello pre-crisi, come indicato nella NADEF e confermato nel DPB.

Per conseguire tale obiettivo, appare determinante mantenere gli aggregati di bilancio nel sentiero di rientro programmato, dal momento che sarebbero necessarie, in media, riduzioni del rapporto di circa due punti di PIL per ogni anno a partire dal 2025. Si tratta

di decrementi maggiori di quelli previsti nello scenario programmatico della NADEF per il 2023 e il 2024.

Si deve quindi immaginare una continuità nell'impostazione della politica di bilancio, al fine di mantenere la strategia sottostante la NADEF anche negli anni a venire, quando saranno necessari gli adeguati avanzi primari. In particolare, secondo il documento di programmazione, a partire dal 2024 sarà necessario moderare la dinamica della spesa pubblica corrente e accrescere le entrate fiscali attraverso il contrasto all'evasione. Da un lato, appare necessario individuare, già da adesso, gli spazi per gli interventi correttivi dal lato della spesa, attraverso un'analisi che individui per tempo gli elementi su cui agire, cercando di stabilire chiaramente una scala di priorità e di cogliere le criticità per un uso più efficace delle risorse di bilancio disponibili, migliorando così la qualità della spesa. Dall'altro lato, sarà utile un'analisi sempre più approfondita e un'azione sempre più incisiva di contrasto dell'evasione fiscale per contribuire, oltre che al consolidamento di bilancio, a realizzare gli obiettivi di riduzione del carico fiscale. L'attuazione di una riforma fiscale che riduca il carico tributario sarà credibile solo se accompagnata dal raggiungimento di un livello di debito in rapporto al PIL significativamente inferiore a quello attuale.

Il raggiungimento degli obiettivi del quadro programmatico di finanza pubblica, soggetto ai rischi – evidenziati nel paragrafo 1.2.3 – 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.

2.4 L'evoluzione del rapporto tra il debito e il PIL

Grazie all'evoluzione favorevole del quadro macroeconomico, la NADEF e il DPB prevedono un sensibile miglioramento del profilo programmatico del rapporto tra debito e PIL rispetto al DEF, con l'avvio di un percorso di riduzione già a partire dall'anno in corso. Alla fine dell'anno il debito dovrebbe attestarsi al 153,5 per cento del PIL, con una riduzione di oltre due punti percentuali rispetto al livello del 2020 (tab. 2.11). Nel 2022 la riduzione del rapporto dovrebbe risultare circa doppia (4,2 punti di PIL), mentre nel biennio successivo la flessione sarebbe meno marcata, di 1,8 punti percentuali di PIL nel 2023 e 1,5 nel 2024. Secondo questo profilo programmatico, nel 2024 lo *stock* di debito dovrebbe collocarsi appena al di sopra del 146 per cento del PIL, ovvero a metà circa della distanza tra il livello del 2020 (155,6 per cento) e quello pre-COVID (il 134,3 per cento del 2019). Nei due documenti viene ribadito l'impegno a tornare intorno a quest'ultimo livello entro il 2030.

Nel DEF 2021 il rapporto tra debito e PIL era previsto in crescita di 4 punti entro la fine dell'anno (al 159,8 per cento), mentre nel 2022 sarebbe iniziato un percorso di discesa piuttosto graduale che lo avrebbe portato a raggiungere il 152,7 per cento nel 2024 (fig. 2.1). Circa tre quarti della differenza tra le previsioni per il 2021 riportate nei due documenti è da ricondurre alla maggiore crescita nominale del PIL (dal momento che il tasso di crescita nominale ipotizzato nel DEF era più basso di 2 punti percentuali), mentre la parte restante viene spiegata dal miglioramento tendenziale dei saldi di bilancio (da imputare, almeno in parte, agli effetti su entrate e spese della più favorevole dinamica del prodotto).

Tab. 2.11 – Determinanti della variazione programmatica del rapporto tra il debito e il PIL (1)

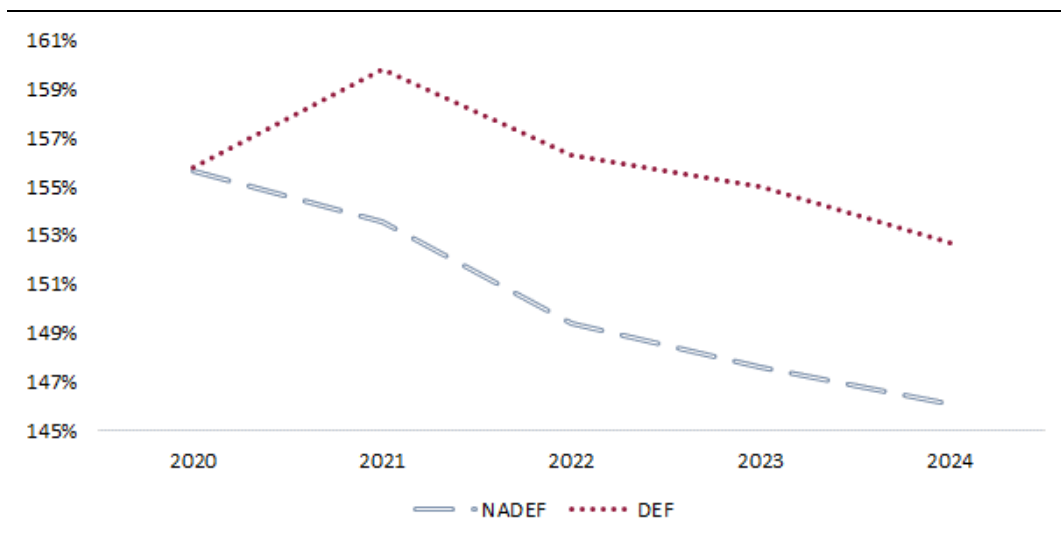
(in percentuale del PIL e tassi di variazione)

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Rapporto debito/PIL	134,3	155,6	153,5	149,4	147,6	146,1
Variazione rapporto debito/PIL	-0,1	21,4	-2,1	-4,2	-1,8	-1,5
Avanzo primario ⁽²⁾ (competenza economica)	-1,8	6,1	6,0	2,6	1,2	0,8
Effetto snow-ball ⁽³⁾, di cui:	1,6	14,9	-7,6	-6,2	-3,5	-2,6
Spesa per interessi/PIL nominale	3,4	3,5	3,4	2,9	2,7	2,5
Contributo crescita PIL nominale	-1,7	11,5	-11,0	-9,2	-6,2	-5,1
p.m. : Costo medio del debito	2,5	2,4	2,3	2,0	1,9	1,7
p.m. : Indebitamento netto	-1,5	-9,6	-9,4	-5,6	-3,9	-3,3
Aggiustamento stock-flussi, di cui:	0,1	0,3	-0,5	-0,5	0,6	0,3
Differenza cassa-competenza			-1,7	-1,0		
Accumulazione netta di asset finanziari, di cui:			1,1	0,7		
Introiti da privatizzazioni			0,0	0,0		
Effetti di valutazione del debito e altro			0,0	-0,2		

Fonte: elaborazioni su dati della NADEF 2021 e DPB 2022.

(1) Eventuali mancate quadrature sono dovute all'arrotondamento delle cifre decimali. – (2) L'avanzo primario con segno positivo indica disavanzo e pertanto contribuisce a una variazione positiva del rapporto tra il debito e il PIL. – (3) L'effetto *snow-ball* è calcolato come somma della spesa per interessi su PIL nominale e del contributo della crescita del PIL nominale, dato da $(d_{t-1}/PIL_{t-1}) * (-g_t/(1+g_t))$, dove d_{t-1} è il debito al tempo t-1 e g_t è il tasso di crescita nominale del PIL al tempo t.

Fig. 2.1 – Confronto tra il percorso programmatico di evoluzione del rapporto tra debito e PIL previsto nel DEF e quello della NADEF
(in percentuale del PIL)



Fonte: elaborazioni su dati della NADEF e del DEF per il 2021.

Rispetto al tendenziale, invece, il quadro programmatico della NADEF peggiora di 2,8 punti percentuali il valore stimato nel 2024 per il debito, che a legislazione vigente è previsto al 143,1 per cento del PIL. In base alle stime del Governo, quindi, gli effetti espansivi sul PIL associati alla manovra di finanza pubblica prevista per il triennio 2022-24 (di entità compresa tra 1,2 e 1,5 punti di PIL annui) compensano solo in parte la maggiore accumulazione di debito necessaria per finanziarla.

Scomponendo la dinamica del rapporto tra il debito programmatico e il PIL nelle sue diverse determinanti, si evidenzia un impatto sfavorevole del saldo primario su tutto il periodo 2021-24, per quasi 11 punti di PIL complessivi. Per l'anno in corso (e, in misura minore, nel 2022) tale risultato riflette principalmente l'operare degli stabilizzatori automatici e delle misure emergenziali adottate per rispondere alla crisi sanitaria, mentre nell'ultimo triennio dipende principalmente dalle misure di rilancio dell'economia da attivare nell'ambito del PNRR, oltre che da quelle del disegno di legge di bilancio (tab. 2.11).

L'impatto sfavorevole del saldo primario è più che compensato dal cosiddetto effetto *snow-ball* – legato al differenziale tra la spesa per interessi e il contributo del PIL nominale – con un contributo della crescita del PIL nominale che nel solo 2021 dovrebbe essere pari a 11 punti e nel triennio successivo superare complessivamente i 20. Inoltre, il rallentamento del tasso di crescita nominale previsto dal 2022 in poi sarebbe in parte compensato da una progressiva riduzione dell'incidenza della spesa per interessi (dal 3,5 per cento del PIL registrato nel 2020 al 2,5 atteso per il 2024), riflesso di una discesa del costo medio del debito al di sotto del 2 per cento nell'ultimo biennio considerato. Di conseguenza, anche con una dinamica dei prezzi significativamente inferiore rispetto all'obiettivo di politica monetaria, una crescita reale del PIL inferiore all'1 per cento annuo risulterebbe sufficiente a mantenere in territorio positivo il differenziale tra crescita nominale e costo medio del debito. Tali considerazioni si basano sulle ipotesi di evoluzione della curva dei tassi d'interesse utilizzate nell'elaborazione del quadro programmatico proposto dal Governo,

che – essendo basate sulla struttura dei tassi a termine dello scorso settembre – vedono aumentare piuttosto gradualmente i rendimenti fino al 2024, soprattutto sul tratto a lungo termine della curva. Rispetto a questa ipotesi, la dinamica dei tassi concretizzatasi nell’ultimo trimestre evidenzia alcuni rischi, principalmente legati a spinte inflazionistiche maggiori di quanto previsto e alla possibile reazione di politica monetaria.

Nel quadriennio 2021-24 l’aggiustamento *stock-flussi* darebbe nel suo complesso un contributo sostanzialmente nullo, influenzando in riduzione del debito nel primo biennio e in aumento nel successivo, per importi annuali medi nell’ordine di mezzo punto di PIL.

Il DPB offre il dettaglio di alcune voci dell’aggiustamento *stock-flussi* per il 2021-22, ma le informazioni a disposizione non sono tuttavia sufficienti per analizzare compiutamente gli elementi alla base della dinamica di tale componente. Tra i principali fattori in grado di contribuire all’impatto favorevole previsto per l’anno in corso – per 1,7 punti di PIL determinato da differenze cassa-competenza – dovrebbe rientrare l’impatto derivante dai diversi criteri di contabilizzazione delle misure anticrisi basate sulla proroga delle scadenze fiscali e contributive, dal momento che le entrate incassate tardivamente in virtù di tali provvedimenti – pur lasciando invariato l’indebitamento netto, calcolato in base al criterio della competenza economica – migliorano il fabbisogno dell’esercizio in cui hanno luogo. Dovrebbe inoltre rilevare l’incasso in agosto della quota di anticipo delle sovvenzioni RRF (pari al 13 per cento dei 68,9 miliardi attualmente previsti per l’Italia, quindi 9 miliardi circa). Infine, potrebbero avere un ruolo anche gli andamenti in termini di cassa delle misure eccezionali di sostegno alle imprese attraverso il rilascio di garanzie.

Ragioni analoghe potrebbero spiegare gran parte della riduzione del debito (1 punto di PIL) attribuita alla differenza cassa-competenza nel 2022. Per tale anno la NADEF prevede infatti flussi di cassa in entrata associati a sovvenzioni RRF superiori di circa lo 0,4 per cento del PIL rispetto al valore delle entrate in conto capitale considerato nel conto della PA per sterilizzare gli impieghi RRF. Inoltre, varie misure di sostegno alle imprese adottate nel 2020-21 prevedevano una rimodulazione dei versamenti sospesi (erariali, contributivi e amministrativi) con effetti di cassa positivi nel 2022, per un ammontare approssimativamente stimabile in circa 0,2 punti di PIL.

Passando all’incremento del debito che il Governo imputa all’acquisizione di attività finanziarie (1,1 punti di PIL nel 2021 e 0,7 nel 2022), i documenti programmatici non riportano dati di dettaglio sulla composizione di tale voce, ma solo il riferimento a operazioni rilevanti in tal senso. Le stime relative a tale voce dovrebbero rispecchiare la conclusione di operazioni di acquisto di partecipazioni in grandi società di capitali (tra cui il riacquisto di SACE), in particolare attraverso l’attivazione di Patrimonio Destinato.

Anche gli impatti negativi nel 2023-24 potrebbero originare da alcune misure varate nel corso dell’emergenza (di nuovo, l’operatività di Patrimonio Destinato e l’escussione di garanzie rientrano probabilmente tra queste) e, in proporzione minore, da disallineamenti cassa-competenza dovuti all’implementazione del PNRR (incluso il “riassorbimento” delle anticipazioni già incassate attraverso trasferimenti dalla UE per rimborsi di impieghi RRF inferiori rispetto al valore degli impieghi stessi inclusi nel conto della PA).

2.4.1 L’impatto del programma di acquisti dell’Eurosistema sul mercato dei titoli di Stato italiani

Tra gennaio e novembre del 2021, gli acquisti di attività finanziarie da parte dell’Eurosistema sul mercato secondario sono continuati a un ritmo sostenuto, sebbene ridotto rispetto al

2020. Se si sommano i vari interventi, l'Eurosistema ha acquistato circa 1014 miliardi di controvalore di titoli pubblici e privati per tutta l'area dell'euro: in particolare, 223 miliardi nell'ambito dell'*Asset Purchase Programme* (APP) e 791 miliardi nell'ambito del *Pandemic Emergency Purchase Programme* (PEPP). A questi, si aggiungono gli acquisti derivanti dal reinvestimento del capitale rimborsato sui titoli in scadenza dei programmi APP e PEPP nel portafoglio dell'Eurosistema. Per quanto riguarda i titoli di Stato italiani, sono stati acquistati complessivamente circa 142 miliardi di titoli nel mercato secondario, di cui 19 miliardi sotto il programma APP e 124 miliardi stimati sotto il PEPP.

Per l'anno in corso, si stima che il totale degli acquisti di attività finanziarie da parte dell'Eurosistema per tutta l'area dell'euro sia pari a circa 1.060 miliardi, di cui 240 miliardi nell'ambito dell'APP (a un ritmo mensile di 20 miliardi) e 820 miliardi per il PEPP (ipotizzando un ritmo medio mensile di circa 68 miliardi).

Per il 2022, si stima che il totale degli acquisti di attività finanziarie da parte dell'Eurosistema per tutta l'area dell'euro sia pari a circa 513 miliardi, di cui 240 miliardi nell'ambito dell'APP (proseguendo a un ritmo mensile di 20 miliardi) e 273 miliardi per il PEPP (ipotizzando l'esaurimento del programma con l'acquisto dei titoli necessari a raggiungere la soglia dei 1.850 miliardi stabiliti).

Nella riunione del 28 ottobre 2021 il Consiglio direttivo della Banca centrale europea (BCE) ha confermato il proseguimento degli acquisti nell'ambito del PEPP con una dotazione finanziaria totale pari a 1.850 miliardi, almeno sino alla fine di marzo 2022 e, in ogni caso, finché non si riterrà conclusa la fase critica legata al COVID-19. Inoltre, il Consiglio direttivo si attende che le condizioni di finanziamento favorevoli possano essere mantenute con un ritmo di acquisti moderatamente ridotto rispetto al secondo e al terzo trimestre dell'anno.

Sulla base di alcune ipotesi, si può stimare il possibile impatto dei programmi di acquisti dell'Eurosistema sul mercato dei titoli di Stato italiani per il 2021 e 2022 e nello specifico valutare l'ammontare dei flussi netti di titoli restanti che dovranno essere assorbiti dagli investitori privati.

Per il 2021 le emissioni lorde dei titoli di Stato sono stimate in 517 miliardi, un ammontare inferiore a quello del 2020 (tab. 2.12). Tale stima deriva da una previsione di copertura del fabbisogno del settore statale pari a 158 miliardi⁸ e dell'ammontare dei titoli in scadenza stimato in 380 miliardi, al netto dei prestiti del programma SURE (*Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency*) per un importo pari a circa 11 miliardi e dei prestiti del RRF per circa 16 miliardi⁹.

Per il 2022 le emissioni lorde dei titoli di Stato sono stimate in 462 miliardi, un ammontare significativamente inferiore a quello del 2021. Tale stima deriva da una previsione di

⁸ Pari all'8,9 per cento del PIL 2021, come indicato nella NADEF 2021 a pag. 74.

⁹ Pari allo 0,9 per cento del PIL 2021, come indicato nella NADEF 2021 a pag. 65.

Tab. 2.12 – Emissioni lorde di titoli di Stato italiani al netto dei programmi di acquisto dell'Eurosistema

	2020	2021	2022
Fabbisogno del settore statale (a)	159	158	100
Rimborsi titoli di Stato (b)	376	380	390
Variazione conto disponibilità del Tesoro (c)	10	5	-5
Prestiti UE: SURE (d)	17	11	0
Prestiti UE: RRF (e)	0	16	23
Emissioni lorde titoli di Stato nel mercato primario (f) = (a) + (b) + (c) - (d) - (e)	528	517	462
Acquisti titoli di Stato nel mercato secondario dei programmi APP e PEPP (g)	175	148	45
Reinvestimento scadenze nel mercato secondario dei programmi APP e PEPP (h)	34	42	48
Acquisti lordi titoli di Stato nel mercato secondario dei programmi APP e PEPP (i) = (g) + (h)	209	190	93
Emissioni lorde titoli di Stato nel mercato primario al netto dei programmi APP e PEPP (l) = (f) - (i)	319	327	370

Fonte: elaborazioni su dati NADEF 2021, BCE, Banca d'Italia e MEF.

copertura del fabbisogno del settore statale pari a 100 miliardi¹⁰ e dell'ammontare dei titoli in scadenza stimato in 390 miliardi, al netto dei prestiti del RRF per circa 23 miliardi¹¹.

Per quanto riguarda gli acquisti dell'Eurosistema, si ipotizza, sulla base dei dati pubblicati a consuntivo relativi agli acquisti effettuati dall'inizio dell'emergenza da COVID-19, che in media l'80 per cento del totale dei programmi sia destinato ai titoli pubblici emessi dai paesi dell'area dell'euro. Poiché nel 2020, gli acquisti cumulati dei titoli di Stato italiani hanno registrato uno scostamento rispetto alla *capital key* (la quota dell'Italia sul capitale della BCE) e sono risultati pari al 19 per cento del totale degli acquisti dei titoli governativi, si ipotizza che gli acquisti di tali titoli siano condotti per il 2021 mantenendo la quota osservata nella prima parte dell'anno, mentre per il 2022 in modo tale da rispettare complessivamente nel triennio 2020-22 la *capital key* italiana, che è pari a circa il 17 per cento.

Per la stima del reinvestimento delle scadenze, si applica la *capital key* italiana al dato aggregato pubblicato dalla BCE relativo alle scadenze totali dei titoli pubblici dell'APP, cui si aggiunge una stima del reinvestimento delle scadenze del PEPP sulla base di alcune ipotesi elaborate a partire dalle informazioni pubblicate riguardanti lo *stock* e la vita media dei titoli in portafoglio.

Con queste ipotesi, per il 2021 gli acquisti dei titoli di Stato italiani da parte dell'Eurosistema nel mercato secondario sono stimati in circa 190 miliardi (di cui 42 miliardi di reinvestimento del capitale rimborsato sui titoli in scadenza), ovvero il 37 per cento del totale delle emissioni lorde del Tesoro previste nel mercato primario (tab. 2.12).

In questo scenario, le emissioni lorde dei titoli di Stato al netto degli acquisti dell'Eurosistema sul mercato secondario ammonterebbero a 327 miliardi, un ammontare superiore di 8 miliardi rispetto a quello dello scorso anno, nonostante le emissioni lorde sul mercato primario si riducano di 11 miliardi nello stesso periodo.

La stima delle emissioni nette di titoli di Stato al netto degli acquisti dell'Eurosistema sul

¹⁰ Pari al 5,3 per cento del PIL 2022, come indicato nella NADEF 2021 a pag. 74.

¹¹ Pari all'1,2 per cento del PIL 2022, come indicato nella NADEF 2021 a pag. 65.

mercato secondario sarebbe leggermente negativa per il 2021 e pari a circa -2 miliardi mentre lo scorso anno tale stima era risultata negativa per -14 miliardi (tab. 2.13).

Per il 2022 gli acquisti dei titoli di Stato italiani da parte dell'Eurosistema nel mercato secondario sono stimati in circa 93 miliardi (di cui 48 miliardi di reinvestimento dei titoli in scadenza), ovvero il 20 per cento del totale delle emissioni lorde del Tesoro previste nel mercato primario.

Le emissioni lorde dei titoli di Stato al netto degli acquisti dell'Eurosistema sul mercato secondario nel 2022 ammonterebbero a 370 miliardi, un ammontare superiore di 41 miliardi rispetto al 2021, nonostante le emissioni lorde sul mercato primario si riducano di 54 miliardi nello stesso periodo. La stima delle emissioni nette di titoli di Stato al netto degli acquisti dell'Eurosistema sul mercato secondario tornerebbe positiva nel 2022 e sarebbe pari a circa 37 miliardi.

Nel calcolo, si considera anche il mancato reinvestimento da parte dell'Eurosistema dei titoli in scadenza nell'ambito del *Securities Markets Programme* (SMP), vale a dire il primo programma di intervento nell'ambito del mercato dei titoli di Stato per preservare la stabilità finanziaria dell'area dell'euro.

Si noti infine che la quota di debito detenuta da Banca d'Italia salirebbe dal 21,6 per cento nel 2020 a circa il 25 per cento nel 2021 e a circa il 26 per cento nel 2022.

Per stimare lo *stock* di debito detenuto dalla Banca d'Italia nel 2021 e 2022, si sommano gli acquisti netti di titoli di Stato nel mercato secondario stimati per il 2021 e 2022 (tab. 2.13) allo *stock* di debito detenuto dalla Banca d'Italia a fine 2020. Si utilizza inoltre l'ipotesi semplificatrice che tutti gli acquisti di titoli di Stato nel 2021 e 2022 da parte dell'Eurosistema siano effettuati dalla Banca d'Italia.

2.4.2 La sensitività del rapporto tra il debito e il PIL alle ipotesi macroeconomiche

In questo paragrafo viene valutata la sensitività del sentiero programmatico del rapporto tra il debito e il PIL presentato nella NADEF rispetto a ipotesi alternative sul tasso di inflazione e di crescita reale.

Tab. 2.13 — Emissioni nette di titoli di Stato italiani al netto dei programmi di acquisto dell'Eurosistema

	2020	2021	2022
Fabbisogno del settore statale (a)	159	158	100
Variazione conto disponibilità del Tesoro (b)	10	5	-5
Prestiti UE: SURE (c)	17	11	0
Prestiti UE: RRF (d)	0	16	23
Emissioni nette titoli di Stato (e) = (a) + (b) - (c) - (d)	152	137	73
Acquisti titoli di Stato nel mercato secondario dei programmi APP e PEPP (f)	175	148	45
Scadenze titoli di Stato del SMP (g)	-9	-9	-9
Acquisti netti titoli di Stato nel mercato secondario (h) = (f) + (g)	166	139	36
Emissioni nette titoli di Stato al netto acquisti dei programmi APP e PEPP e scadenze SMP (i) = (e) - (h)	-14	-2	37

Fonte: elaborazioni su dati NADEF 2021, BCE, Banca d'Italia e MEF.

Lo scenario di partenza della nostra analisi ("scenario NADEF") è rappresentato dall'evoluzione programmatica del rapporto tra il debito e il PIL delineato dalla NADEF per il periodo 2021-24. Lo scenario alternativo ("scenario UPB") è invece basato sulle previsioni di crescita del PIL reale e del deflatore del PIL elaborate dall'UPB per il medesimo periodo.

Nello scenario UPB, il rapporto tra saldo primario e PIL viene calcolato sulla base di una sua elasticità rispetto al differenziale di crescita reale tra lo scenario UPB e lo scenario NADEF pari a 0,544, in linea con le stime aggiornate dalla Commissione europea nel 2019¹². Al differenziale di inflazione tra i due scenari viene applicata un'elasticità del saldo primario pari a 0,15¹³. Viene inoltre ipotizzato che il differenziale della crescita dei prezzi si trasli parzialmente sui tassi di interesse fissi nominali e si tiene conto dell'impatto di tale differenziale sulla spesa per interessi relativa ai titoli indicizzati all'inflazione¹⁴.

Il quadro macroeconomico UPB prevede tassi di crescita reali più contenuti su tutto l'orizzonte di programmazione rispetto allo scenario della NADEF (con una differenza di due decimi di punto sul 2021 che cresce fino a 4 decimi nel 2023, per ridursi a un decimo nell'ultimo anno di previsione), mentre il deflatore del PIL avrebbe una dinamica più sostenuta nel primo biennio (rispettivamente, di due e un decimo di punto) e risulterebbe complessivamente simile nei due anni successivi.

A partire da questo scenario macroeconomico, le ipotesi di simulazione descritte precedentemente implicano una traiettoria del rapporto tra debito e PIL meno favorevole rispetto a quella prevista dal Governo. Anche nello scenario UPB il debito inizierebbe a ridursi in rapporto al PIL già dal 2021, sebbene in misura minore (portandosi al 154,3 per cento), e scenderebbe di ulteriori 3,5 punti nell'anno successivo (al 150,7 per cento del PIL, collocandosi 1,3 punti più in alto rispetto al profilo programmatico della NADEF). Dal 2023, nello scenario UPB il sentiero di discesa del debito si appiattirebbe in misura rilevante: nel biennio si avrebbe una riduzione complessiva di 1,5 punti di PIL. Nel 2024 il debito risulterebbe quindi pari al 149,3 per cento del PIL, 3,2 punti percentuali superiore al rapporto atteso nella NADEF (fig. 2.2).

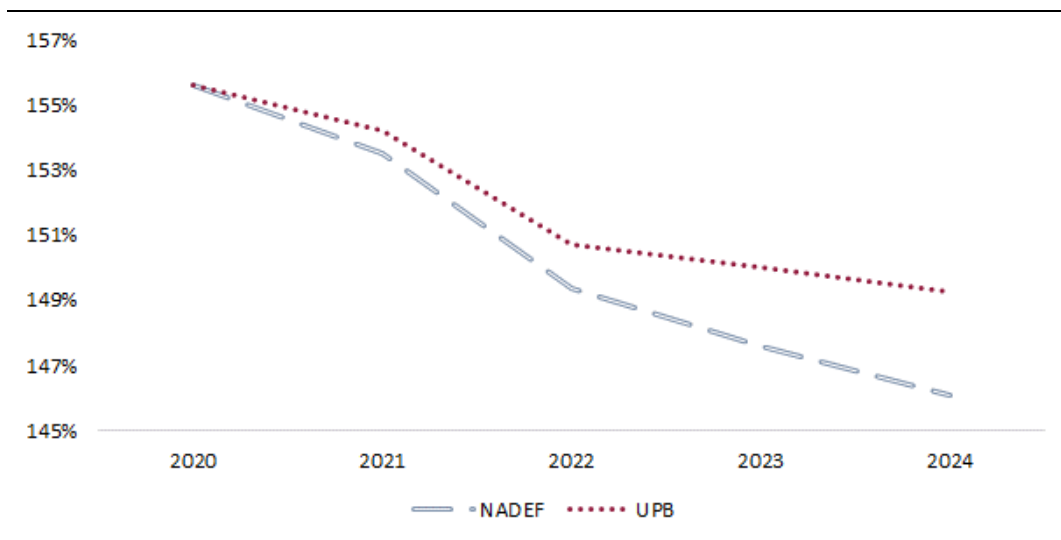
Tale differenziale è spiegato per quasi due terzi dal minore contributo favorevole della crescita nominale del prodotto sul rapporto ("effetto *snow-ball*" meno positivo), mentre la parte restante dipenderebbe dagli effetti della minore crescita sul saldo primario (compensati solo in misura trascurabile dalla riduzione dei tassi d'interesse indotta da una crescita del deflatore del PIL leggermente inferiore rispetto a quanto previsto nella NADEF).

¹² Mourre et al. (2019), "The Semi-Elasticities Underlying the Cyclically-Adjusted Budget Balance: An Update & Further Analysis", *European Economy Discussion Paper*, n. 098, *European Commission*.

¹³ L'impatto di variazioni del tasso d'inflazione sul saldo primario è stato stimato a partire da Attinasi et al. (2016), "The effect of low inflation on public finances", Chapter 10 in S. Momigliano (Ed.), "Beyond the austerity dispute: New priorities for fiscal policy", Banca d'Italia, apportando alcune modifiche specifiche che tengono conto dell'evoluzione della normativa italiana in materia di indicizzazione di alcune importanti voci di spesa negli anni successivi a quelli presi in considerazione nel lavoro.

¹⁴ Si veda anche Ufficio parlamentare di bilancio (2016), "Rapporto sulla politica di bilancio 2017", Appendice 3.3. Si noti che recentemente è stata migliorata la metodologia di stima della spesa per interessi negli scenari alternativi, rivedendo la ripartizione del debito nelle sue diverse componenti (i titoli indicizzati all'inflazione sono stati spostati dalla componente a breve termine a quella a lungo termine non in scadenza) e introducendo un legame tra il rendimento dei titoli indicizzati e il differenziale d'inflazione tra *baseline* e scenario alternativo.

Fig. 2.2 – Sensitività del rapporto tra il debito e il PIL alle ipotesi di crescita e inflazione
(valori percentuali)



Fonte: elaborazione su dati della NADEF 2021.

Per tenere conto dell'incertezza nelle previsioni, sono state effettuate delle simulazioni stocastiche, vale a dire simulazioni dove le variabili macroeconomiche che influenzano la dinamica del rapporto tra il debito e il PIL (tasso di crescita del PIL reale, tasso di crescita del deflatore del PIL, tasso di interesse a breve e differenziale tra i tassi di interesse a breve e a lungo termine) vengono sottoposte a *shock* temporanei, sulla base della loro variabilità e correlazione storica, al fine di ottenere un gran numero di scenari nell'orizzonte di previsione della NADEF e determinarne intervalli di probabilità. In particolare, vengono stimate 5.000 possibili traiettorie del rapporto tra il debito e il PIL prendendo come riferimento l'evoluzione del rapporto coerente con le previsioni macroeconomiche (crescita del PIL reale e del deflatore del PIL) elaborate dall'UPB, così come descritto nella prima parte di questo paragrafo.

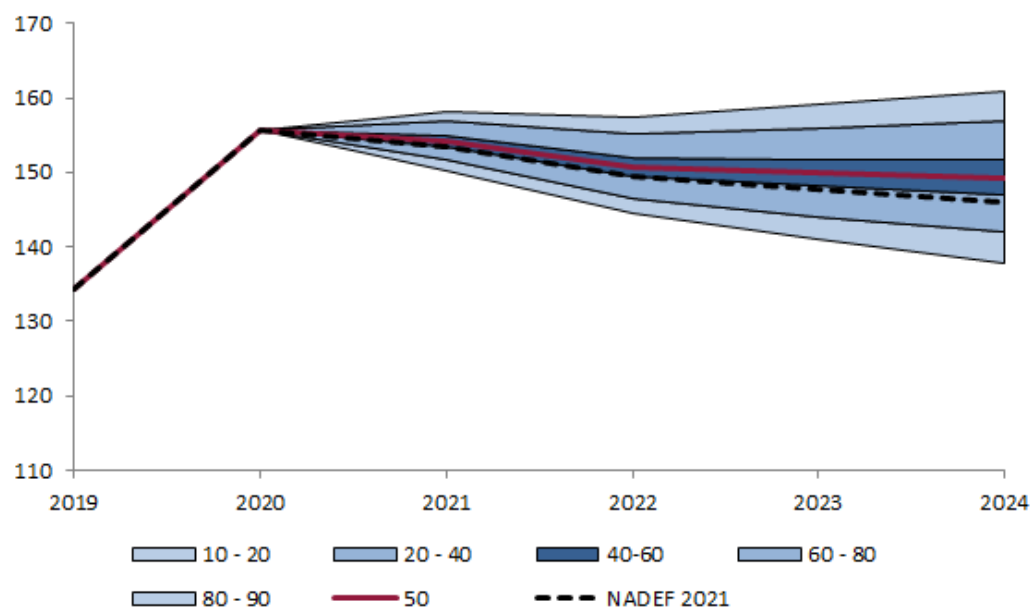
Date queste ipotesi, tale procedura permette la costruzione di un ventaglio probabilistico del rapporto tra debito e PIL (fig. 2.3). La distribuzione ottenuta vede il rapporto dello scenario programmatico della NADEF collocarsi su valori prossimi al quarantesimo percentile della distribuzione lungo l'orizzonte temporale della previsione: ciò vuol dire che circa il 60 per cento degli scenari generati prevedrebbero una evoluzione del rapporto tra il debito e il PIL su livelli più alti rispetto a quanto stimato nella NADEF. Questo significa che vi è un rischio relativamente elevato che, per tutto il periodo 2021-24, l'evoluzione del rapporto sia meno favorevole di quanto atteso nello scenario programmatico della NADEF.

Da queste simulazioni stocastiche si può anche desumere la probabilità di riduzione del rapporto tra il debito e il PIL rispetto all'anno precedente¹⁵ (fig. 2.4). In particolare, tale probabilità è pari al 68 per cento nel 2021, cresce a un valore molto elevato, 96 per

¹⁵ Per ogni anno del periodo di analisi, si osserva il numero di simulazioni dove il rapporto del debito sul PIL si riduce rispetto all'anno precedente e si rapporta tale numero al totale delle simulazioni effettuate.

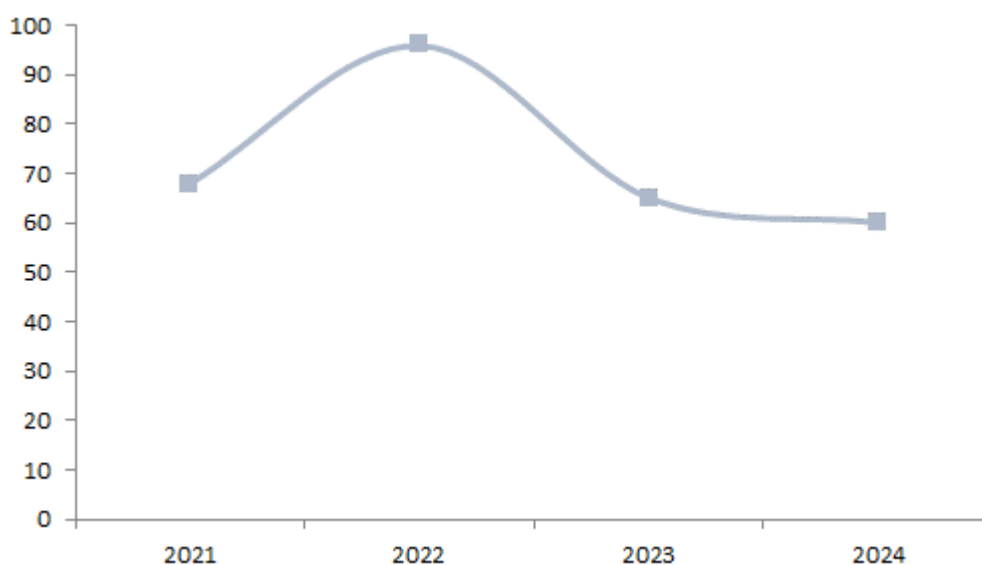
cento, nel 2022, mentre negli anni successivi diminuisce fino a toccare il 60 per cento nel 2024. Pertanto, l'analisi suggerisce che vi è circa una possibilità su tre che il rapporto tra il debito e il PIL possa ricominciare a crescere alla fine dell'orizzonte di previsione.

Fig. 2.3 – Analisi stocastica dell'evoluzione del debito in rapporto al PIL
(punti percentuali)



Fonte: elaborazione su dati della NADEF 2021.

Fig. 2.4 – Probabilità implicite di riduzione del rapporto tra il debito e il PIL rispetto all'anno precedente
(punti percentuali)



Fonte: elaborazione su dati della NADEF 2021.

3. LE PRINCIPALI MISURE CONTENUTE NEL DDL DI BILANCIO E NEL DECRETO FISCALE

In questo paragrafo ci si sofferma sulle principali misure contenute nella manovra di bilancio tenendo conto, dove necessario, delle modifiche apportate al DL 146/2021 in sede di conversione in legge¹⁶. Si riportano, in particolare, analisi qualitative e quantitative relative al Superbonus, alle misure destinate alle imprese, al Reddito di cittadinanza, alle misure in materia pensionistica e di ammortizzatori sociali, ai provvedimenti riguardanti la sanità, le politiche sociali, gli investimenti pubblici, il pubblico impiego e la riscossione.

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 riconosciute a fronte di 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 prorogato¹⁷, 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 con gli 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 architettoniche¹⁸. Possono beneficiare dell'agevolazione i condomini, le persone fisiche al di fuori dell'esercizio di impresa¹⁹, 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,

¹⁶ Il DDL di conversione del DL 146/2021 (A.S. 2426) è stato approvato dal Senato il 2 dicembre 2021 e trasmesso alla Camera dei Deputati il successivo 6 dicembre (A.C. 3395).

¹⁷ La disciplina del Superbonus è stata modificata con il DL 104/2020, con la legge di bilancio per il 2021 (L. 178/2020), con il DL 59/2021 e con il DL 77/2021.

¹⁸ 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.

¹⁹ 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.

anche al fornitore per l'applicazione dello sconto in fattura (fino a concorrenza della spesa) e a istituti di credito e intermediari finanziari.

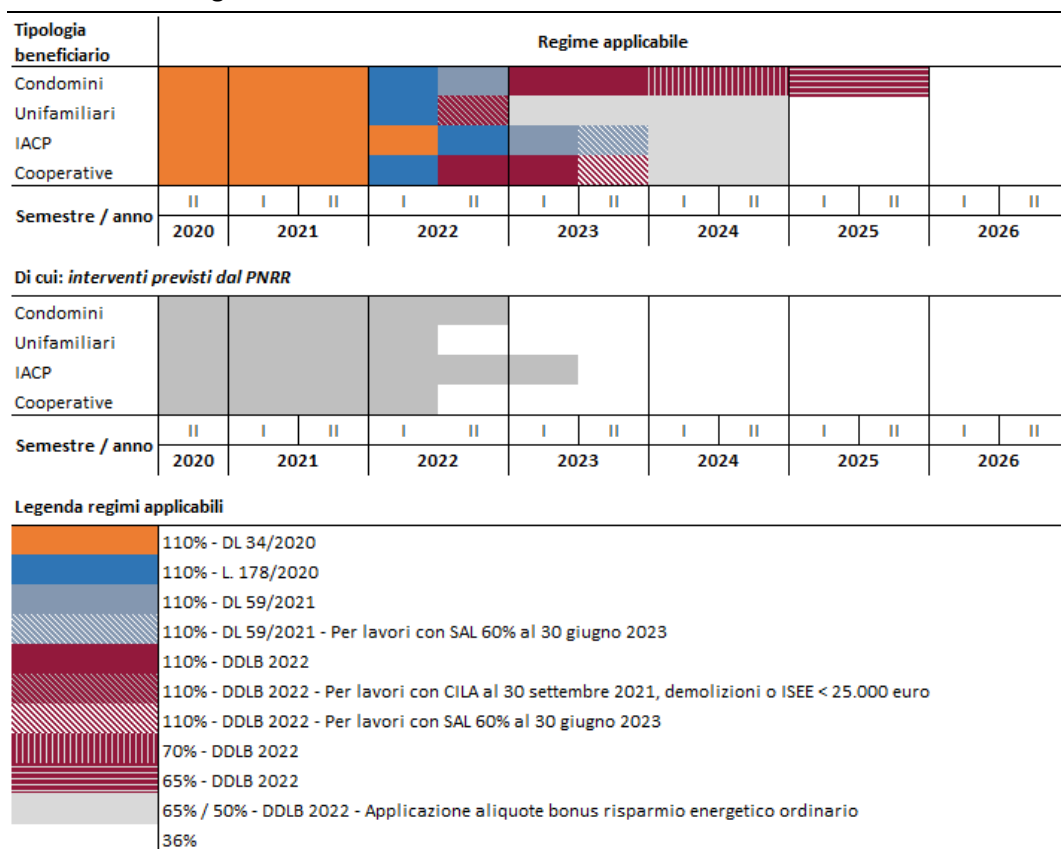
L'Ecobonus, disciplinato dall'articolo 14 del DL 63/2013, consiste in detrazioni pari al 50 o al 65 per cento delle spese sostenute per interventi di riqualificazione energetica quali, ad esempio, l'acquisto e la posa in opera delle schermature solari e di finestre comprensive di infissi, la sostituzione 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 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 non superiore a 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).

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



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: 1) 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; 2) che, a fini antielusivi, per stabilire la congruità dei prezzi –asseverata da tecnici abilitati – si dovrà fare riferimento oltre ai tariffari regionali anche ai valori massimi che verranno fissati, 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 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.

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.

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 cento²⁰, 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 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 all'onere gravante sul bilancio pubblico, assume particolare rilievo analizzare i dati sull'effettivo utilizzo della misura.

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

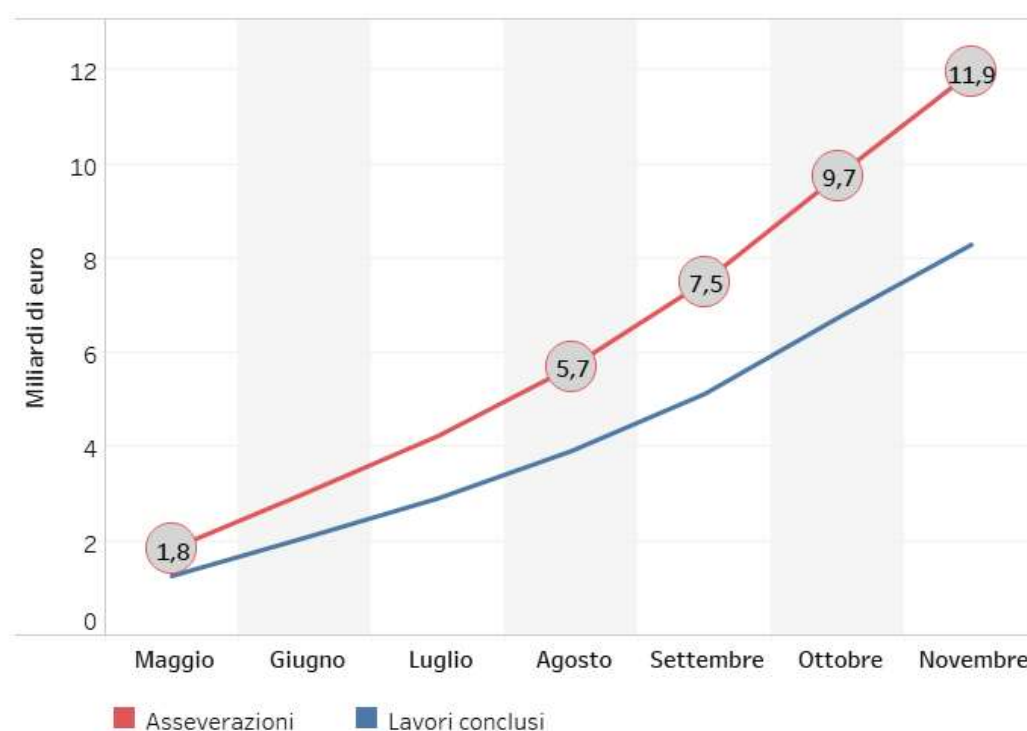
Fonte: Relazioni tecniche dei provvedimenti indicati.

²⁰ 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).

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 30 novembre il monitoraggio evidenzia un complesso di investimenti agevolabili di riqualificazione energetica (esclusi quindi gli interventi antisismici) di oltre 11,9 miliardi, a cui corrispondono agevolazioni future per circa 13,1 miliardi. A un mese dalla fine del 2021 gli interventi già ammessi all'agevolazione superano di circa 400 milioni quelli attesi per i primi 18 mesi di applicazione del provvedimento²¹, 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, 30 settembre e 31 ottobre, 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 11,9 miliardi a fine novembre. Il dato delle asseverazioni si è attestato negli ultimi due mesi a circa 2,2 miliardi, contro i circa 1,8 di settembre (fig. 3.2).

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.

²¹ 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.

Gli interventi asseverati hanno riguardato un numero relativamente limitato di unità immobiliari: circa 69.400, di cui 10.339 condomini, che costituiscono lo 0,82 per cento del totale degli edifici con più di quattro abitazioni²², e 35.542 edifici unifamiliari, lo 0,54 per cento del totale. Come si evince dalla tabella 3.3 l'incidenza dei condomini interessati dagli interventi è leggermente superiore al Sud (0,96 per cento), mentre quella per gli edifici unifamiliari è maggiore al Centro e al Nord (rispettivamente, 0,70 e 0,58 per cento).

La spesa media per intervento è tuttavia elevata e pari a circa 172.000 euro per fabbricato: per i condomini raggiunge in media i 574.200 euro e per gli altri edifici (unifamiliari e altre unità funzionalmente indipendenti, 59.000 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 al 31 ottobre 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

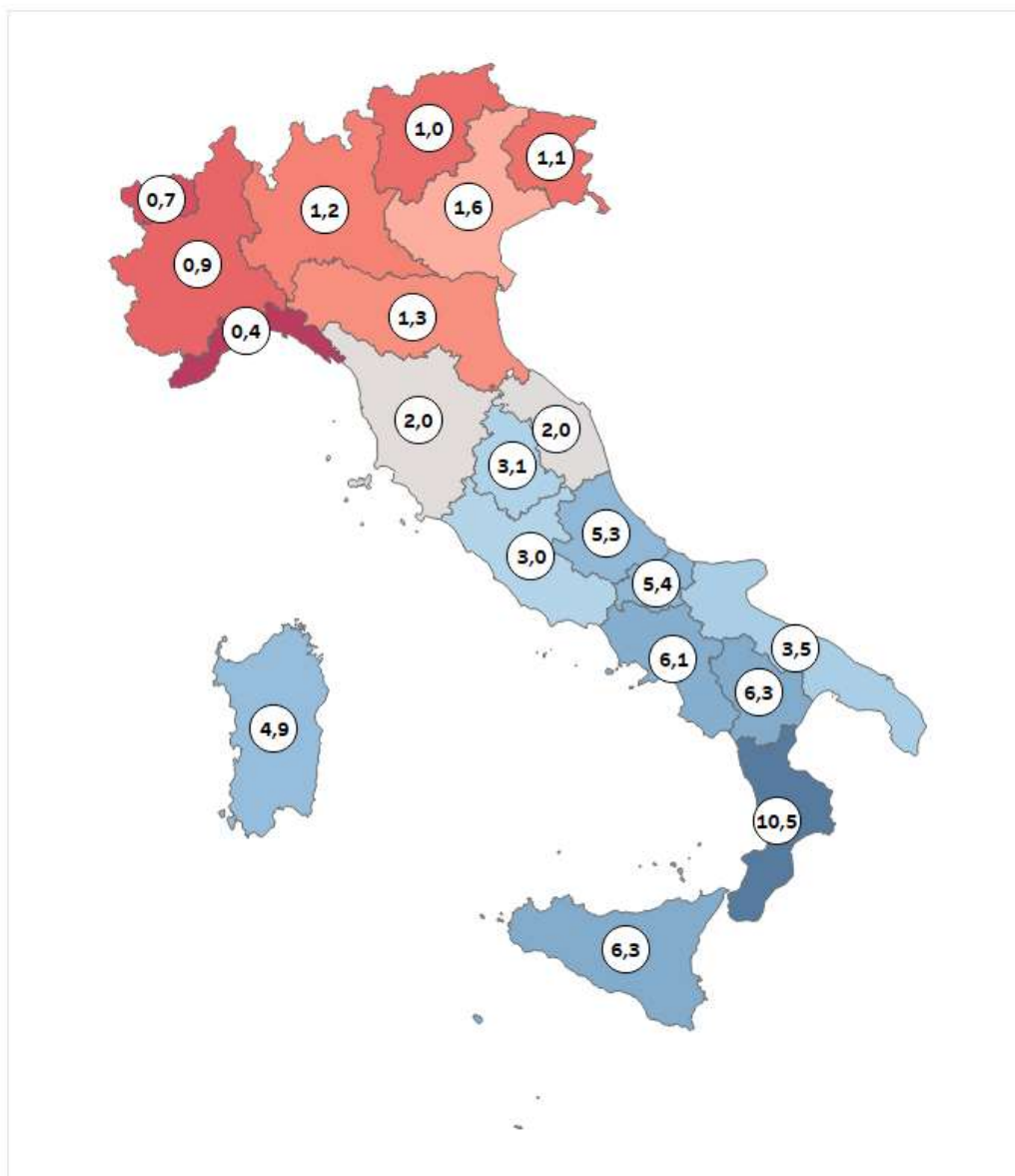
Tab. 3.3 – Incidenza dei condomini e degli edifici unifamiliari interessati dal Superbonus sugli edifici totali
(dati al 30 novembre 2021)

	Tipologia di edificio	
	Unifamiliare	Condominio
Nord	0,58%	0,73%
Centro	0,70%	0,84%
Sud	0,46%	0,96%
Totale	0,54%	0,82%

Fonte: elaborazioni su dati del Report di monitoraggio ENEA "Super Ecobonus 110 per cento", varie edizioni e del Censimento Istat della popolazione e delle abitazioni 2011.

²² Dati relativi al censimento Istat della popolazione e delle abitazioni 2011.

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”.

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 quelli 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 sui 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"²³. 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 159/2021 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.

²³ "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.

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. 3.4).

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 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 (L. 160/2019, art. 1, commi 198-209) e poi prorogate al 2022 con la manovra per il 2021 (L. 178/2020, art. 1, commi 1051-1065). La proroga per un orizzonte temporale superiore

Tab. 3.4 – 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. Non si tiene pertanto conto degli effetti delle modifiche apportate al DL 146/2021 in sede di conversione in legge.

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. 3.5).

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 con le risorse del Piano nazionale per gli investimenti complementari, che in base al DL 59/2021 integra gli interventi 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 rappresentata dalla 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

Tab. 3.5 – 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.

spese ammissibili e ampliandone l'ambito applicativo²⁴.

La tabella 3.6 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 in beni 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 investimenti in altri 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

Tab. 3.6 – 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 2,5-10 10-20	40% 20% 0%	50% 30% 10%	40% 20% 10%	20% 10% 5%	20% 10% 5%	20% 10% 5%
c) Beni immateriali strumentali nuovi (software funzionali alla trasformazione tecnologica) (Allegato B – L. 232/2016)	0-0,7 0,7-1	15% ⁽³⁾ 0%	20%	20%	20%	15%	10%
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.

²⁴ Per un approfondimento, si rinvia all'[Audizione sulla legge di bilancio per il 2021](#) e al successivo [Rapporto sulla politica di bilancio 2021](#).

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 3.7 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 imprese²⁵. 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 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.

Tab. 3.7 – 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	
	Tetto	2 milioni	2 milioni	2 milioni	applicabile	
Transizione ecologica e innovazione digitale 4.0	Aliquota	15%	10%	5% ²⁵	Non	
	Tetto	2 milioni	4 milioni	4 milioni	applicabile	

²⁵ 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 nel 2019.

Il decreto fiscale 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 de 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 deduzione²⁶ 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 società che hanno optato per il *patent box* e hanno usufruito contestualmente del credito di imposta sulle spese per ricerca e sviluppo (764 società)²⁷. 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. 3.8). Di queste, il 38,1 per cento sono grandi imprese (con fatturato superiore a 50 milioni) alle quali corrisponde il 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).

²⁶ 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.

²⁷ 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.

Tab. 3.8 – 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.

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 (L. 178/2020, art. 1, c. 83). In particolare, per i soli beni immateriali ammortizzabili in 18 anni (marchi e avviamento) è previsto un allungamento da 18 a 50 anni del periodo di ammortamento del maggior valore riconosciuto a fini fiscali. 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, 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 milioni²⁸. 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) 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

²⁸ 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.

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 modifica normativa 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. 3.9); dal 2040 al 2071 è attesa una perdita di gettito annua pari a circa 1,2 miliardi per

Tab. 3.9 – 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.

l'allungamento del periodo di ammortamento e un recupero di 0,9 miliardi nel 2072²⁹.

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 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 (ma non specificati). 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 su 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

²⁹ Dalla 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 dall'UPB 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 annui dal 2023 al 2026.

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 avviamento³⁰. A tale proposito si può osservare che per questi beni la rivalutazione/riallineamento oltre a essere fortemente incentivata/o dall'aliquota molto 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)³¹. 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 2020³² 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

³⁰ La Relazione tecnica utilizza questa percentuale sulla base delle informazioni desunte dai bilanci dei maggiori contribuenti interessati.

³¹ 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).

³² 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.

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 annui nel periodo successivo.

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 operante 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 23/2020³³. 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 inadempienza³⁴ – 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 Mediocredito centrale (MCC) – che gestisce il Fondo – stima potranno sommarsi ulteriori 4,8 miliardi negli ultimi due mesi del 2021).

³³ 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 piccolo importo e dal 90 all'80 per cento per le operazioni di importo più elevato.

³⁴ Di cui alla parte IX, lettera A, delle condizioni di ammissibilità del Fondo di garanzia.

Per garantire l'operatività del Fondo è previsto un incremento della sua dotazione di 3 miliardi nel quadriennio 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. 3.10), 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. 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.

Tab. 3.10 – 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	Rating	138.359	239.142	90.494	76.717
	Liquidità	289.850	305.479	7.032	7.031
Società di persone/ persone fisiche	Rating	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
Rating		210.576	331.498	100.156	84.759
Liquidità		1.012.434	1.050.118	20.602	20.602
2021					
Società di capitali	Rating	117.177	184.141	48.742	4.586
	Liquidità	34.225	34.554	802	124
Società di persone/ persone fisiche	Rating	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
Rating		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.

Le domande di finanziamenti di minore importo (cosiddetta “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 hanno rappresentato 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 (cosiddette “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 hanno riguardato le 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. 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, dai dati relativi agli ultimi mesi del 2021 non emergono considerazioni significativamente diverse da quelle 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*³⁵. Dall’analisi emerge che le imprese che hanno presentato domanda di prestiti garantiti

³⁵ L’indice è calcolato come rapporto fra l’ammontare dei debiti bancari e il totale del patrimonio netto.

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. 3.11). In particolare, più del 90 per cento di queste società non solo ha rimpiazzato interamente il debito a scadenza dell'anno precedente ma lo ha incrementato. 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. 3.12): il 7 per cento delle imprese che hanno avuto accesso al Fondo (circa 18.000 società) ha visto peggiorare il valore di *leverage*. La percentuale è superiore alla media per i settori che sono 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.

Tab. 3.11 – 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. 3.12 – 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.

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 CPI o presso i servizi comunali di contrasto alla povertà per la verifica degli impegni assunti, rispettivamente, nella 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 nazionale³⁶;
 - 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 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.

³⁶ 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.

- 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 Comune³⁷.
- 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

³⁷ 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 di RdC, 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.

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 disponibili³⁸. Nei primi nove mesi del 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 unità³⁹. 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 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 2021⁴⁰. Come è emerso da precedenti analisi⁴¹, 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.

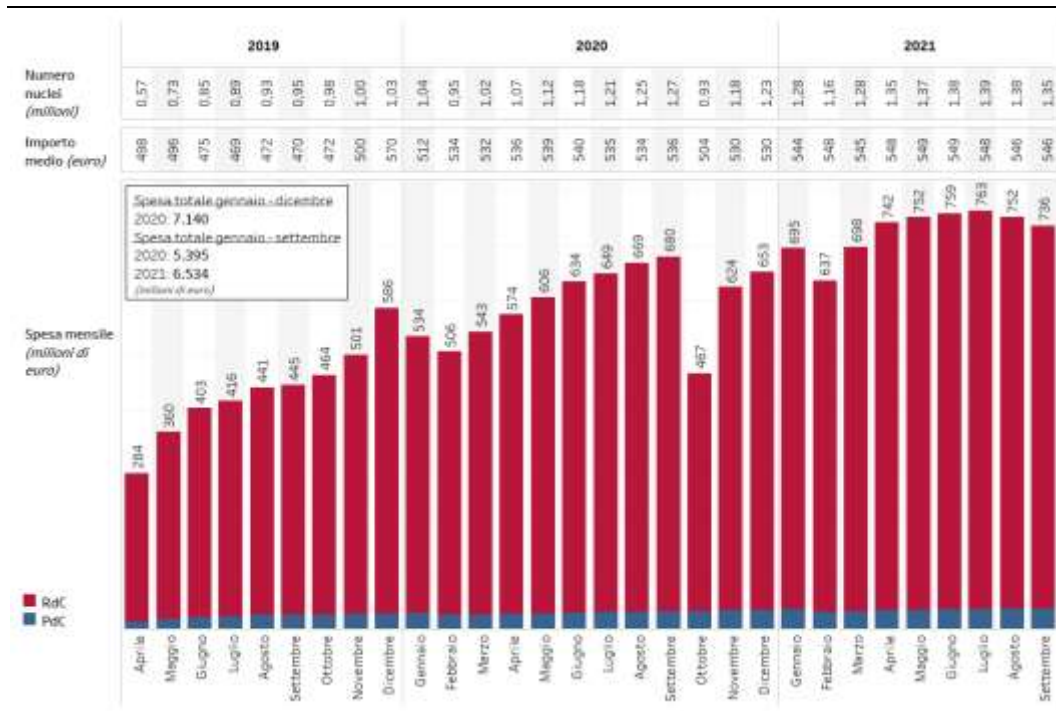
³⁸ INPS (2021), "Osservatorio sul Reddito e Pensione di Cittadinanza", novembre. I dati relativi alle erogazioni del mese di ottobre non sono riportati nel testo e nelle figure in quanto provvisori.

³⁹ Poiché è aumentata la quota di beneficiari di RdC rispetto a quella di beneficiari di Pensione di cittadinanza, titolari di trattamenti di importo inferiore, è aumentato anche il beneficio medio complessivo, passando da circa 530 euro di marzo 2020 a poco meno di 550 euro nel 2021.

⁴⁰ Nel 2021 deve essere ancora corrisposta una mensilità.

⁴¹ Ufficio parlamentare di bilancio (2021), "Il Reddito di emergenza a un anno dalla sua introduzione", Flash n. 2, giugno.

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



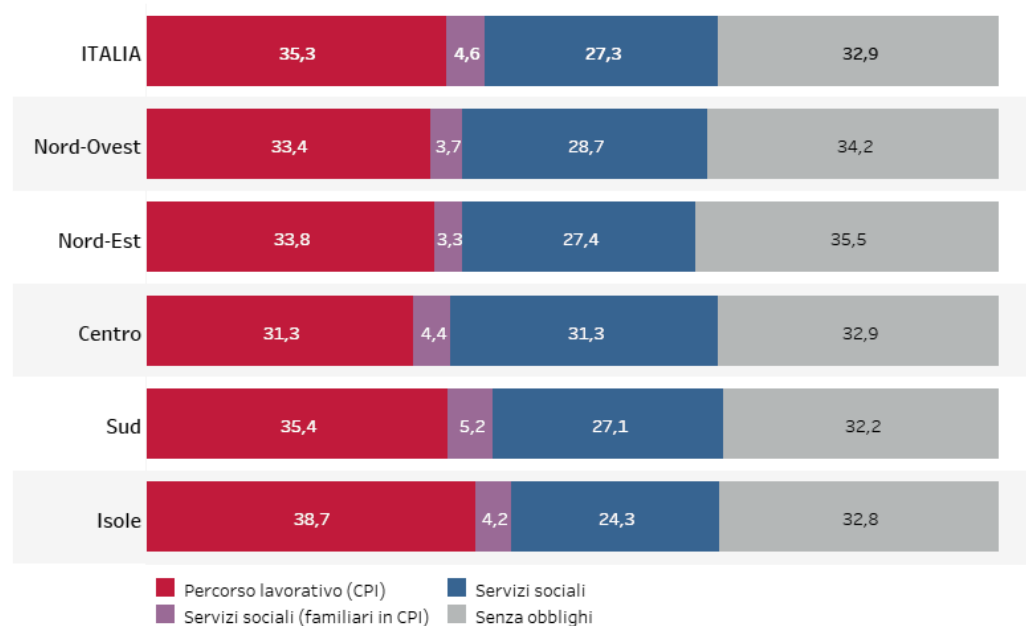
Fonte: elaborazioni su dati INPS (2021), Osservatorio statistico Reddito/pensione di cittadinanza, ottobre.

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 determinato un aumento dei soggetti in cerca di impiego e di assistenza e diminuito 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 (CPI 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 beneficiari⁴² 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 familiari nel

⁴² Non sono considerati i percettori di Pensione di cittadinanza, esclusi comunque dagli obblighi.

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.

percorso lavorativo)⁴³. Nel Mezzogiorno si osserva un'incidenza lievemente più elevata dei soggetti indirizzati al percorso lavorativo⁴⁴.

L'attivazione dei percorsi è risultata parziale, su entrambi i versanti. Come evidenziato nella Relazione del Comitato scientifico di valutazione del Reddito di cittadinanza⁴⁵, 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

⁴³ 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 e 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.

⁴⁴ La procedura di indirizzamento 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.

⁴⁵ Si veda la Relazione del Comitato Scientifico per la valutazione del Reddito di Cittadinanza dello scorso ottobre.

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. Dal Rapporto INPS 2021 emerge che circa un terzo dei beneficiari del RdC ha avuto un'esperienza lavorativa nell'anno precedente la richiesta e che per circa l'84 per cento di essi è stata inferiore ai tre mesi. L'ANPAL⁴⁶ 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 mesi, 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 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 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 prescritte⁴⁷.

⁴⁶ Focus ANPAL n. 6/2021.

⁴⁷ 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.

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 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 stesso⁴⁸.

⁴⁸ 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.

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 2023-24, per favorire il pensionamento anticipato di lavoratori con almeno 62 anni presso piccole imprese in stato di crisi⁴⁹; 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 civile⁵⁰.

Infine, sulla base di quanto indicato nella 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 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 miliardi 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

⁴⁹ Criteri, modalità e procedure saranno specificati con successivo decreto ministeriale.

⁵⁰ 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.

anni di anzianità contributiva. Una volta soddisfatti i requisiti è possibile pensionarsi immediatamente o farlo in momenti successivi⁵¹.

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 euro⁵² 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 ordinari⁵³.

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 e i lavoratori pubblici di 6 mesi⁵⁴; 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 con Quota diviene cumulabile con i redditi da lavoro dipendente e autonomo solo dopo il compimento del requisito anagrafico per il pensionamento di vecchiaia⁵⁵.

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,

⁵¹ 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).

⁵² 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.

⁵³ 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).

⁵⁴ Per la scuola, l'AFAM e l'università continuano a valere le finestre fisse che richiedono di non pensionarsi durante l'anno scolastico/accademico.

⁵⁵ Sono da subito cumulabili i redditi da lavoro autonomo occasionale nel limite di 5.000 euro lordi annui.

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 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. 180/1997⁵⁶. La pensione decorre dopo una finestra mobile di 12 mesi per le lavoratrici dipendenti e di 18 per le autonome⁵⁷. 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 legge di bilancio per il 2020 e quella per il 2021 (rispettivamente, L. 160/2019 e L. 178/2020) hanno prorogato di un anno la misura confermando i requisiti anagrafici e di anzianità contributiva e spostando in avanti di un anno il termine entro il quale dovevano essere acquisiti (rispettivamente, al 31 dicembre 2019 e 2020). 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 nuova proroga 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 corso⁵⁸, ossia quella avviata nel 2019 ed estesa al 2020 e al 2021. Al 30 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 il precedente, 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

⁵⁶ 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.

⁵⁷ 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.

⁵⁸ 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.

particolare, restano gli stessi i requisiti per il pensionamento di vecchiaia, quelli per il pensionamento anticipato e la disponibilità del canale con la quota (Quota 100 nel 2021 e Quota 102 nel 2022⁵⁹). 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 parasubordinati⁶⁰ 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 da parte 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 al 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.

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 sociale⁶¹, sono state ricevute, rispettivamente, 18.160 e 22.696 adesioni comprensive dell’iniziale effetto

⁵⁹ 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.

⁶⁰ Restano esclusi i liberi professionisti con Cassa previdenziale di riferimento, cosiddetti “ordinisti”.

⁶¹ 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.

di “stock”⁶². 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 aderenti⁶³, con un aumento che potrebbe collocarsi all'incirca tra 4.300 e 6.500 adesioni⁶⁴. Si tratterebbe di una stima per eccesso, perché le domande ancora in giacenza sono 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 FPLD⁶⁵ 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 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 2022⁶⁶ 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'INPGI⁶⁷, mentre a quelle

⁶² 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.

⁶³ 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.

⁶⁴ La Relazione tecnica della L. 78/2020 stimava questa platea in 13.900 beneficiari.

⁶⁵ Fondo Pensione Lavoratori Dipendenti.

⁶⁶ Restano acquisiti i diritti al pensionamento maturati prima del 30 giugno 2022 nella gestione sostitutiva dell'INPGI anche se non previsti nel FPLD.

⁶⁷ 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.

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 contributivo⁶⁸. 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'INPGI⁶⁹, 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 ricevuto⁷⁰. 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 34/2019⁷¹.

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 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 Cassa⁷².

L'ultima valutazione positiva della Corte dei Conti sul bilancio tecnico dell'INPGI risale al 2001⁷³. Tre anni dopo, nel 2004, la Corte prefigurava, con riferimento alla gestione AGO, criticità già dal 2017 per

⁶⁸ 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.

⁶⁹ Dal bilancio consuntivo per il 2020 si evince che nel 2021 il personale complessivo in forza all'Istituto è di 181 unità.

⁷⁰ Un successivo decreto ministeriale stabilirà le tabelle di comparazione per inquadrare il personale ex INPGI-AGO nei ruoli dell'INPS.

⁷¹ Si tratta delle risorse non ancora utilizzate destinate dal comma 2 dell'articolo 16-*quinquies* 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 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.

⁷² Si veda dal sito istituzionale dell'INPGI la [risposta del Presidente in carica](#) al Ministro Fornero.

⁷³ 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*

quanto riguarda il rapporto tra gettito contributivo e prestazioni e un possibile azzeramento del patrimonio dal 2034⁷⁴. 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 autonoma⁷⁵. 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 rivolte all'INPGI solo due anni fa nella Nota del 29 luglio 2019 del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali⁷⁶: 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

garantire la copertura di 5 annualità delle rate di pensione in pagamento nel 1997". I valori che compaiono nella citazione sono espressi in lire.

⁷⁴ 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".

⁷⁵ 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.

⁷⁶ Si veda la recente *Determinazione del 12 gennaio 2021, n. 1*, della Corte dei Conti (pag. 16, nota n. 9).

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 giovani⁷⁷. 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)⁷⁸. 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.

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 finanze⁷⁹. La seconda ragione è che il sistema di vigilanza è più incentrato sulla repressione

⁷⁷ 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.

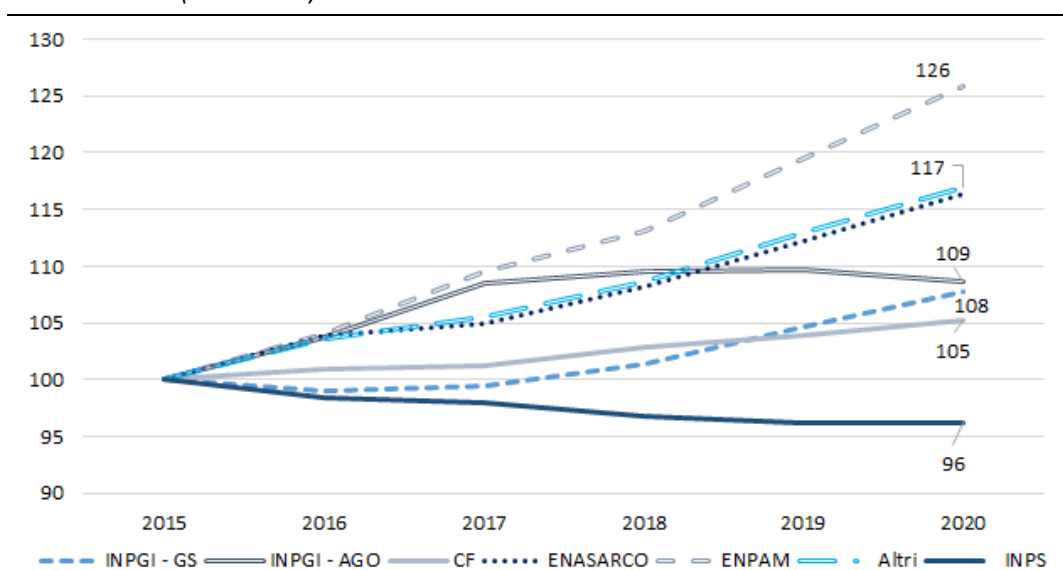
⁷⁸ Si trattava, tra l'altro, di lavoratori dipendenti coinvolti in senso lato in attività di comunicazione e con la concreta possibilità che le loro mansioni attuali cambino nel tempo e li allontanino anche da funzioni/ruoli comunicativi.

⁷⁹ 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).

che sulla prevenzione⁸⁰. 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'INPS⁸¹. 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)⁸².

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".

⁸⁰ 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 [...]".

⁸¹ 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.

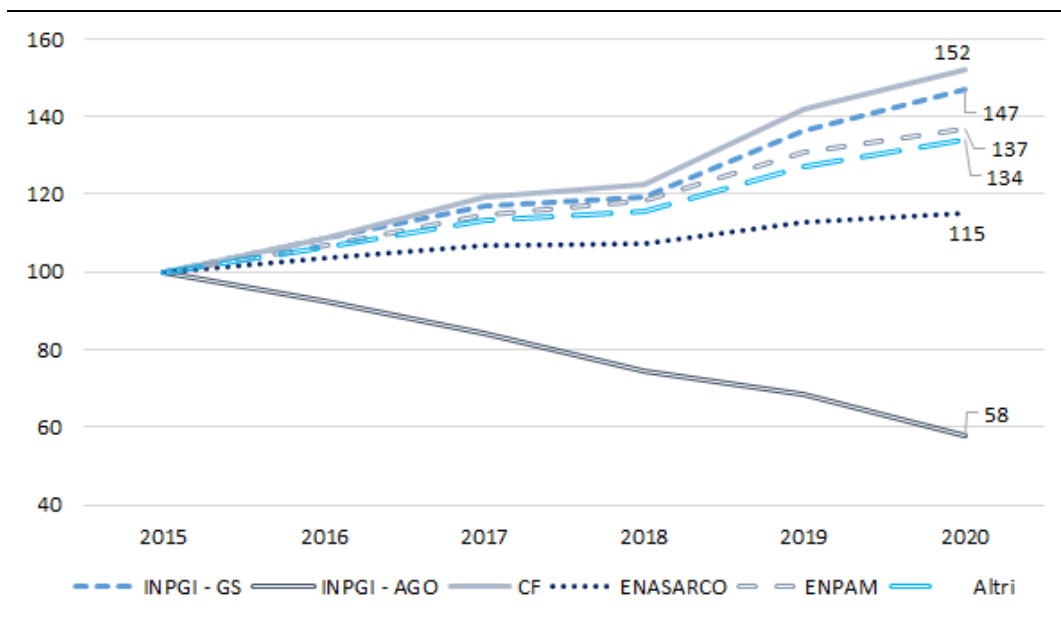
⁸² Oltre alle due gestioni dell'INPGI, si considerano le tre Casse con il maggior numero di iscritti, mentre le altre Casse sono raggruppate nella voce "Altri".

Le prime informazioni sui saldi correnti a livello di singola Cassa sono state pubblicate dalla 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 -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-AGO⁸³ (fig. 3.7 e tab. 3.13). 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).

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”.

⁸³ 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.

Tab. 3.13 – 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
ONAOI	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

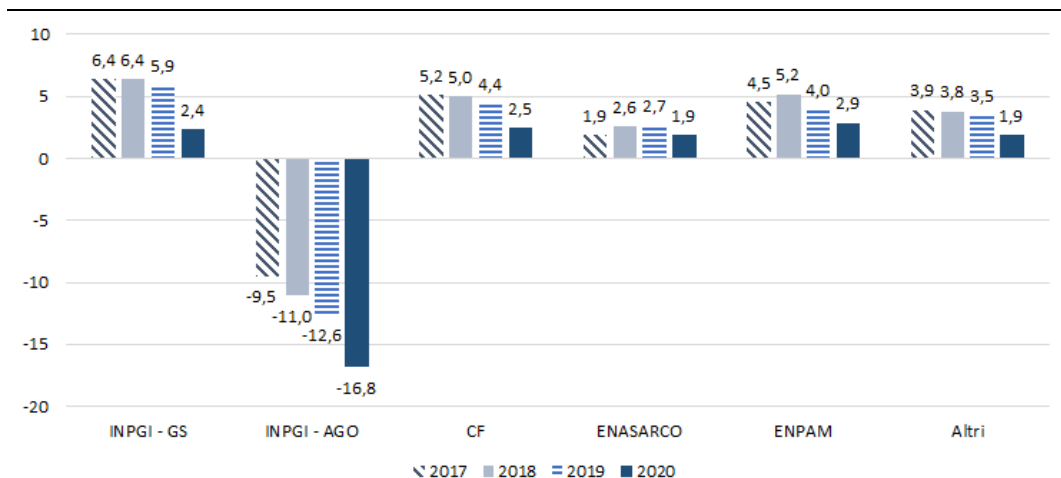
Fonte: elaborazioni su dati COVIP.

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. 3.14). 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 2017⁸⁴; ciò nonostante, invece di adottare efficaci misure

⁸⁴ 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.

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".

Tab. 3.14 – 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
ONAOI	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
ENPAOL	5,3	5,4	3,7	-4,4
INPGI - AGO	-9,5	-11,0	-12,6	-16,8

Fonte: elaborazioni su dati COVIP.

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.

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 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 licenziare⁸⁵.

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, quattro 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 licenziamenti⁸⁶.

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 ottobre⁸⁷; 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 ottobre⁸⁸. 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

⁸⁵ 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).

⁸⁶ Un riepilogo più dettagliato della normativa è disponibile nella Circolare dell'INPS n. 125 del 9 agosto 2021.

⁸⁷ Si considerano mesi di 30 giorni che includono poco meno di 4,3 settimane.

⁸⁸ 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 anno⁸⁹. 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. 3.15 e 3.16) 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 346.324⁹⁰. Mediamente, solo il 23,7 per cento dei percettori di CIGO COVID-19 è rimasto percettore di integrazioni

⁸⁹ 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.

⁹⁰ 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 successivo⁹¹. Contemporaneamente, i dati Istat⁹² 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)⁹³.

Tab. 3.15 – 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 congedio)	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.

⁹¹ 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.

⁹² Istat (2021), "Occupati e disoccupati", dati rilasciati il 30 settembre 2021.

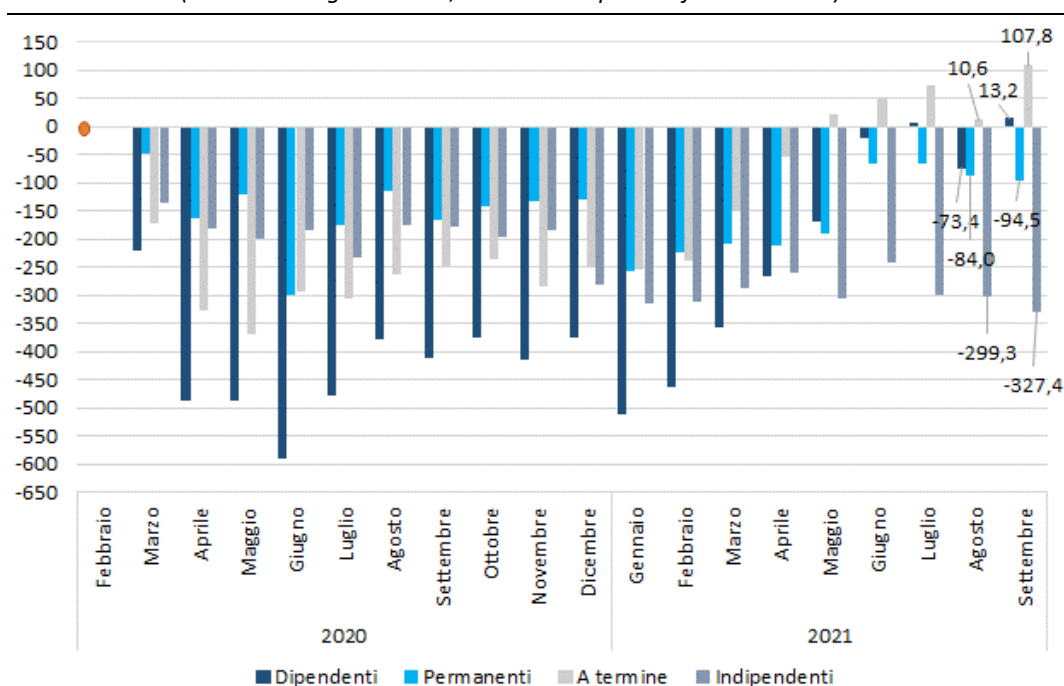
⁹³ Su dati destagionalizzati gli occupati dipendenti a tempo indeterminato erano 14,95 milioni a giugno, 14,951 milioni a luglio, 14,932 milioni ad agosto e 14,921 a settembre. I dipendenti a termine sono aumentati a luglio (+26.000 rispetto a giugno) e poi hanno ceduto ad agosto (-36.000 rispetto a 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).

Tab. 3.16 – 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.

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

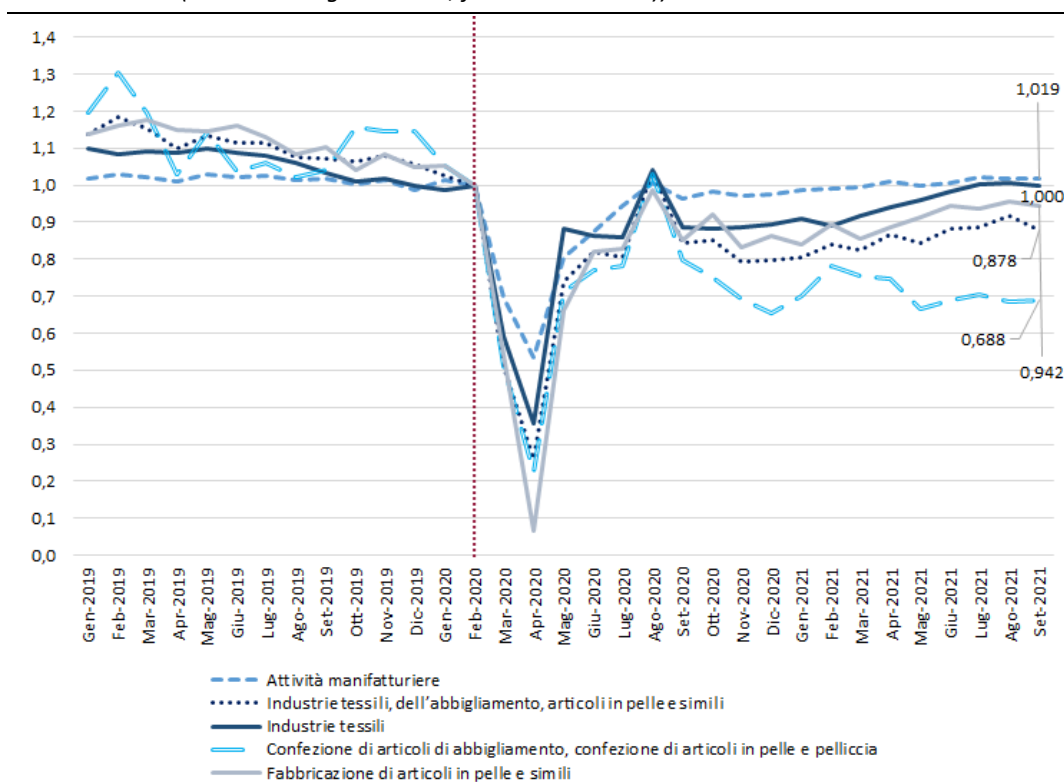


Fonte: elaborazioni su dati delle Rilevazioni forze lavoro dell'Istat.

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 mesi⁹⁴ (tab. 3.17).

⁹⁴ 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.

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



Fonte: elaborazioni su dati Istat.

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.

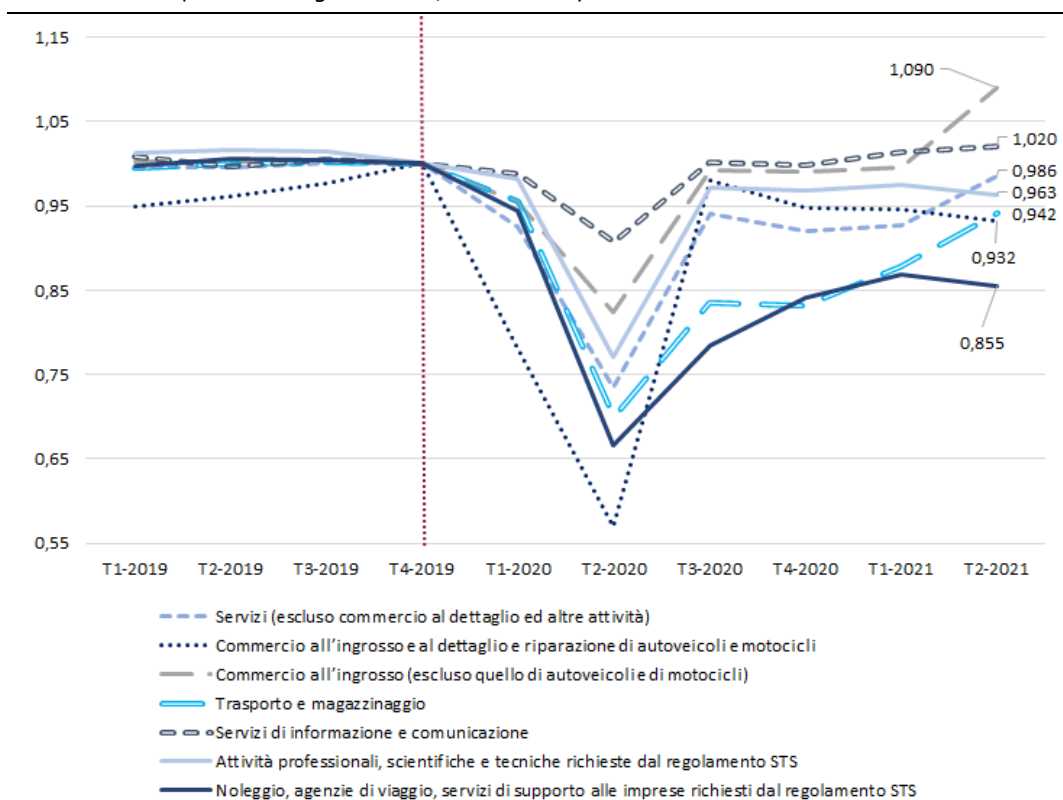
Infine, il commercio al dettaglio, comunque lo si osservi (per comparto, per canale distributivo, su dati di volume o di valore; figg. 3.12 e 3.13), sembra essersi lasciato la crisi alle spalle, a meno di qualche piccolo *gap* riferibile agli ipermercati generalisti e alle vendite fuori negozio. Tranne 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.

Tab. 3.17 – 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	Giù- 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

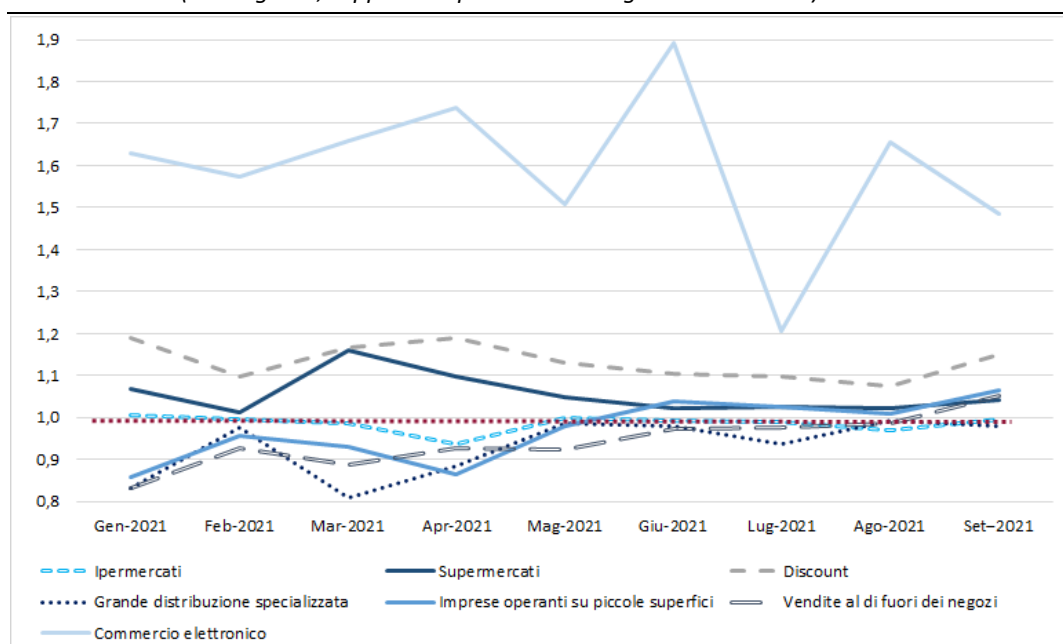
Fonte: elaborazioni su dati Istat.

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



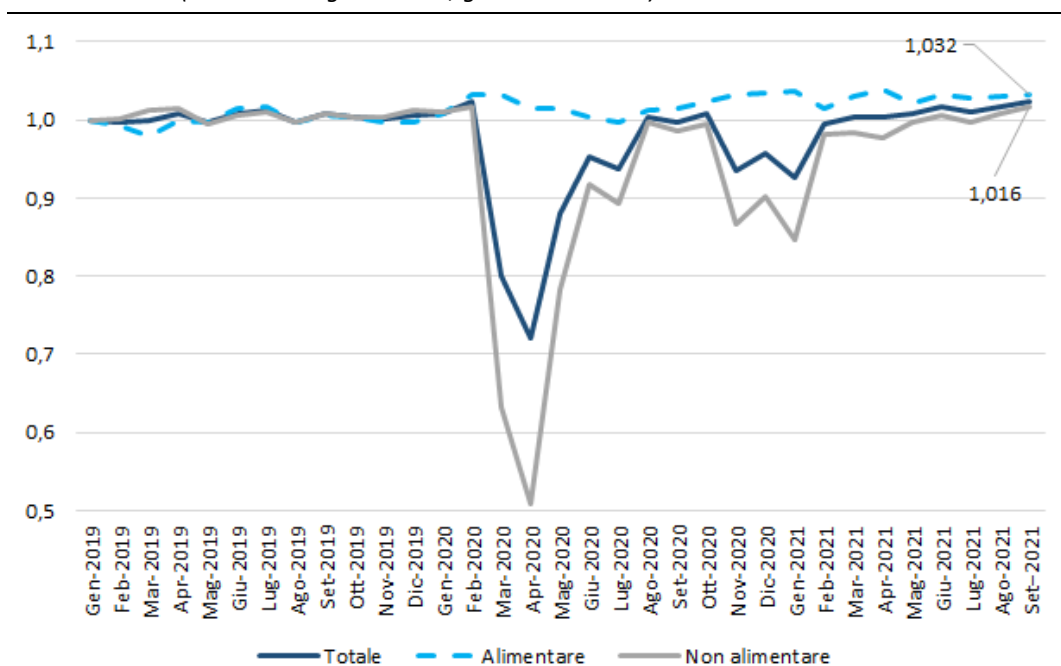
Fonte: elaborazioni su dati Istat.

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



Fonte: elaborazioni su dati Istat.

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



Fonte: elaborazioni su dati Istat.

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° 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 Stato⁹⁵ 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

⁹⁵ 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.

ammortizzatori in costanza di attività, che li hanno introdotti in condizioni di urgenza per sostenere la continuità di imprese e filiere produttive⁹⁶.

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 lavoro⁹⁷. 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 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 evidenza⁹⁸.

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 2008-2012⁹⁹. 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 alternativi¹⁰⁰ o il Fondo di integrazione salariale (FIS)¹⁰¹, tenuti a fornire le medesime

⁹⁶ 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 [...]"

⁹⁷ 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 CIGO e alla CIGS e terminerà a fine 2021 per tutti gli altri (per maggiori dettagli si veda il paragrafo 3.5.1).

⁹⁸ 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. 3.18).

⁹⁹ 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.

¹⁰⁰ Fondi già attivi nei settori/comparti in cui storicamente ha avuto maggiore sviluppo l'organizzazione bilaterale.

¹⁰¹ Il FIS, di natura residuale, cui sono iscritti i datori di lavoro che non compiono scelta esplicita.

prestazioni di CIGO/CIGS nelle rispettive causali di attivazione¹⁰². 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 istitutive¹⁰³, 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 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)¹⁰⁴.

Il DDL di bilancio interviene in coerenza con il *Jobs Act* appena descritto e ne prosegue il percorso (tab. 3.18). 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.

¹⁰² 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.

¹⁰³ Approvate dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali e dal Ministero dell'Economia e delle finanze.

¹⁰⁴ 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.

Tab. 3.18 – 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 alla 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. 3.18 – (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.	

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 occupati¹⁰⁵. 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 salariale¹⁰⁶ di importo e durata almeno pari alle prestazioni CIGO/CIGS. L'Assegno di integrazione salariale dà diritto anche all'Assegno al nucleo familiare¹⁰⁷. 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)¹⁰⁸. Le integrazioni, sia CIGO/CIGS sia a carico dei Fondi bilaterali, non possono eccedere l'importo mensile di 1.167,91 (euro del 2015) comune a tutti i livelli di reddito¹⁰⁹.

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 CIGS¹¹⁰ 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 CIGO¹¹¹ (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,

¹⁰⁵ Adesso le platee di CIGO e CIGS non coincidono, anche se hanno un'ampia area di sovrapposizione. Sono definite in due diverse liste.

¹⁰⁶ L'Assegno di integrazione salariale prende il posto dell'Assegno ordinario che scompare.

¹⁰⁷ 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.

¹⁰⁸ 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 integrazione salariale, indipendentemente dalla dimensione di impresa, e introduce delle durate specifiche per il FIS inferiori a quelle delle prestazioni CIGO/CIGS.

¹⁰⁹ 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).

¹¹⁰ Per le prestazioni che essi sono tenuti a fornire quando ricorrono le causali CIGS.

¹¹¹ Per le prestazioni che essi sono tenuti a fornire quando ricorrono le causali CIGO.

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 104¹¹². 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)¹¹³.

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 reso più flessibile l’utilizzo del contratto di solidarietà che è tra gli strumenti per ampliare la base occupazionale con assunzione di nuove professionalità¹¹⁴.

Tra le misure di carattere temporaneo, è prorogata al 2022 e al 2023 la possibilità di sottoscrivere un Contratto di espansione¹¹⁵; 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 subordinato¹¹⁶. 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

¹¹² Oltre le 104 settimane il contributo addizionale resta al 15 per cento.

¹¹³ 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).

¹¹⁴ 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.

¹¹⁵ 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.

¹¹⁶ 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.

programma Garanzia di occupabilità dei lavoratori (GOL)¹¹⁷, 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 datore¹¹⁸.

Per quanto riguarda le politiche attive, sono abrogate le condizionalità comuni ai percettori di integrazioni con causali CIGO/CIGS¹¹⁹. I percettori di CIGO non hanno più obblighi, mentre sono reintrodotte condizionalità specifiche per i percettori di integrazioni con le causali della CIGS¹²⁰. 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.

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 passato¹²¹. D'altro canto, bisogna

¹¹⁷ Nuovo programma di politiche attive previsto nell'ambito del PNRR

¹¹⁸ 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.

¹¹⁹ 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).

¹²⁰ Un successivo decreto del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali specificherà modalità di attuazione delle iniziative a carattere formativo e di riqualificazione.

¹²¹ 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

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 proprie¹²².

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 considerato 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.

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. 3.19)¹²³. 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 cento¹²⁴).

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.

¹²² 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.

¹²³ Per una descrizione delle caratteristiche della NASPI e della DIS-COLL, si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2018), *op. cit.*.

¹²⁴ Si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2018), *op. cit.*, pag. 66.

Tab. 3.19 – 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.

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. 3.20): 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 stanziata 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 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. 3.21): l'attuazione del Piano strategico-operativo nazionale di preparazione e risposta a una pandemia influenzale (PanFlu) 2021-23 (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 livelli essenziali di assistenza (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 2022-24¹²⁵.

¹²⁵ 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). Si ricorda inoltre che i contratti 2019-2021 per il personale della sanità non sono stati ancora sottoscritti.

Tab. 3.20 – 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
Finanziamento fabbisogno sanitario nazionale standard	2.000	3.232	4.218
Fondo farmaci innovativi	100	200	300
Aumento contratti formazione specialistica ⁽¹⁾	194	319	347
Finanziamento del Fondo per l'accesso ai servizi psicologici	-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. 3.21 – Maggiori spese a valere sul fabbisogno sanitario nazionale standard previste dal DDL di bilancio
(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.

Con l'emendamento approvato dal Senato in sede di conversione in legge del DL 146/2021, nell'ambito di un pacchetto di norme volte a sostenere il servizio sanitario della Regione Calabria¹²⁶, è stato autorizzato un contributo di solidarietà di 60 milioni annui

¹²⁶ Nell'ambito di tale pacchetto sono previsti (anche in caso di cessazione della gestione commissariale): 1) il rafforzamento del personale amministrativo degli enti sanitari della Regione deputato alla gestione delle fatture, del personale della Regione Calabria (per garantire la piena operatività della Gestione sanitaria accentrata), di quello dell'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali (AGENAS) (per assicurare supporto all'attività del commissario *ad acta*) e di quello della Guardia di finanza (affinché collabori nella gestione del contenzioso); la sospensione della compensazione del saldo di mobilità extraregionale risultante dal riparto del finanziamento per il 2022, che sarà pagato in cinque anni a partire dal 2026; il blocco delle azioni esecutive nei confronti degli enti del SSR fino alla fine di dicembre del 2025. Si ricorda che la Corte costituzionale, con sentenza depositata il 7 dicembre scorso, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del prolungamento al 2021 (DL 183/2020) del blocco delle azioni esecutive nei confronti degli enti del SSN introdotto in considerazione dell'emergenza sanitaria per il 2020 (DL 34/2020).

anche per gli anni 2024 e 2025 (come già per il biennio 2022-23) in favore della stessa Regione, a carico del finanziamento del SSN, per favorire l'erogazione dei LEA e l'attuazione del piano di rientro, assicurare il rispetto dei tempi di pagamento (previe verifiche sul debito iscritto fino al 31 dicembre 2020) e ottemperare alla sentenza della Corte costituzionale n. 168 del 24 giugno 2021¹²⁷.

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 2012), nelle more del decreto di attuazione, la quota premiale per il finanziamento del SSN¹²⁸ 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 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 autonome¹²⁹. 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.

¹²⁷ Con la sentenza è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale del DL 150/2020 contenente misure urgenti per il rilancio del servizio sanitario della Calabria convertito, con modificazioni, nella L. 181/2020 laddove: non prevede che lo Stato provveda direttamente al prevalente fabbisogno della struttura commissariale; impone alla Regione di mettere a disposizione del commissario *ad acta* venticinque unità di personale come «minimo» anziché come «massimo»; non prevede, per l'ottenimento del contributo di solidarietà, in alternativa al programma operativo di prosecuzione del piano di rientro presentato dal Commissario per il periodo 2022-23, l'approvazione di un nuovo piano di rientro presentato dalla Regione.

¹²⁸ 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).

¹²⁹ L'emendamento approvato dal Senato in sede di conversione in legge del DL 146/2021 chiarisce che anche le risorse stanziati dal DL 73/2021 (pari a 46 e 23 milioni, rispettivamente, per il 2021 e per il 2022) destinate a incentivare l'incremento dell'efficienza delle strutture, sia pubbliche, sia private accreditate, che erogano prestazioni specialistiche e di diagnostica di laboratorio, tramite l'utilizzo di metodiche automatizzate sono attribuite a tutte le Regioni, comprese le autonomie speciali.

Con l'emendamento approvato dal Senato in sede di conversione in legge del DL 146/2021 è stata inoltre affrontata la questione, sollevata dalle Regioni, del finanziamento dell'emergenza sanitaria nel 2021, ritenuto dalle stesse ancora insufficiente. Le Regioni hanno lamentato infatti la difficoltà a rispettare gli equilibri di bilancio nell'anno in corso¹³⁰, con il conseguente rischio di dover applicare i meccanismi di riequilibrio obbligatori, quali gli aumenti dell'addizionale Irpef e dell'aliquota IRAP e il divieto di effettuare spese non obbligatorie, misure particolarmente gravi in un momento in cui la pandemia non è ancora superata. La situazione sarebbe aggravata dalle difficoltà dal lato del gettito e dai vincoli di spesa imposti sui finanziamenti per l'emergenza, che impediscono un uso flessibile delle risorse, tale da adattarsi alle diverse esigenze delle singole Regioni¹³¹. A tale scopo, è stato quindi istituito un fondo, con una dotazione di 600 milioni, quale contributo statale a titolo definitivo alle ulteriori spese per contrastare l'emergenza fatte presenti dalle Regioni i cui finanziamenti contribuiscono alla definizione degli equilibri dei SSR. A tale fondo accederanno anche le autonomie speciali. Il riparto sarà definito tramite intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni entro la fine dell'anno in corso. Inoltre, sarà possibile svincolare dalle singole linee di finanziamento le risorse stanziare nel 2021 per l'emergenza, ma solo a seguito di una verifica effettuata dal Ministero della Salute entro la fine dell'anno sulla base di una relazione dettagliata, trasmessa dalle Regioni entro il prossimo 23 dicembre, sulle prestazioni erogate in base alle diverse norme adottate per fronteggiare l'emergenza sanitaria nel corso del 2021, di cui il Ministero dovrà controllare la coerenza con le attività previste dalle stesse norme, con particolare riguardo alle liste d'attesa.

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 note¹³², 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 DEF e la NADEF riportano le previsioni tendenziali del Governo sulla spesa sanitaria corrente delle Amministrazioni

¹³⁰ Si veda il Comunicato stampa della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome "Risorse per la sanità nel 2021 e criticità per i bilanci regionali: Regioni incontrano i capigruppo di Senato e Camera. I problemi sul tappeto e le proposte", 16 novembre 2021.

¹³¹ Per il 2020 è stato consentito il superamento di tali vincoli con il DL 73/2021, come convertito dalla L. 106/2021.

¹³² Si veda ad esempio Ufficio parlamentare di bilancio (2019), "Lo stato della sanità in Italia", Focus tematico n. 6.

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): 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. 3.22).

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 PIL¹³³ 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.

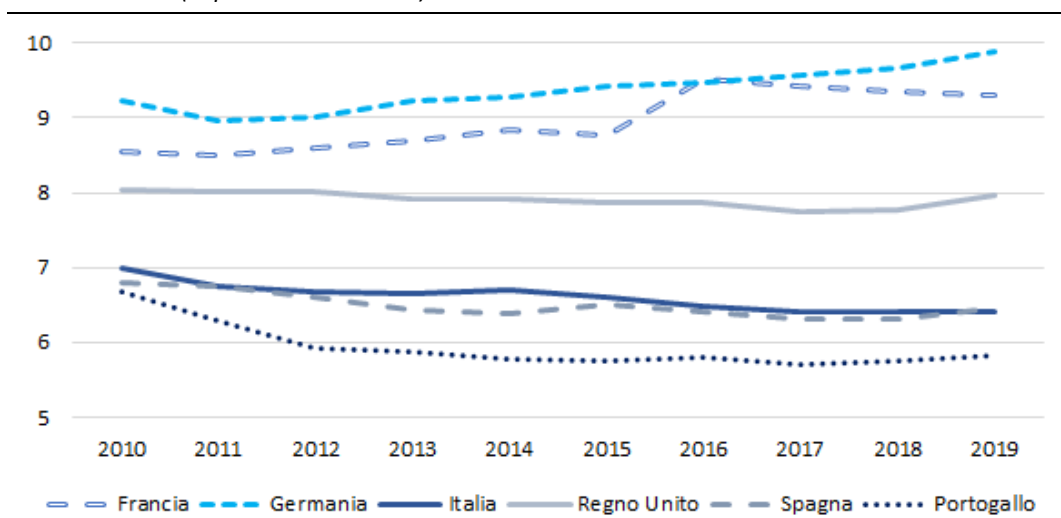
Tab. 3.22 – Evoluzione della spesa sanitaria (1)
(milioni di euro e percentuali del PIL)

	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.

¹³³ 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.

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



Fonte: OCSE, *Global Health Expenditure Database*.

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 Servizio sanitario nazionale

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 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 sanitaria¹³⁴, sia con stabilizzazioni di personale a tempo determinato che ha svolto servizio, almeno in parte, nel periodo dell'emergenza sanitaria¹³⁵.

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 specializzandi¹³⁶, 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 realizzate 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 convenzioni¹³⁷) 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 contrattuali¹³⁸. 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

¹³⁴ Non è più previsto il reclutamento di semplici laureati e personale in quiescenza consentito dalle precedenti disposizioni durante l'emergenza.

¹³⁵ 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.

¹³⁶ Con l'emendamento approvato dal Senato in sede di conversione in legge del DL 146/2021 viene consentito anche alle strutture sanitarie private accreditate, oltre che a quelle del SSN (L. 145/2018), di assumere a tempo determinato e parziale gli specializzandi che svolgono la propria formazione presso le stesse strutture.

¹³⁷ Includere le risorse per il trattamento accessorio, a sua volta sottoposto a limitazioni.

¹³⁸ 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.

sia rispettato l'equilibrio economico-finanziario del Servizio sanitario regionale (SSR)¹³⁹. 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 abilitante¹⁴⁰ 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 2021¹⁴¹ 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.

¹³⁹ 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.

¹⁴⁰ 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).

¹⁴¹ 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) per rafforzare l'assistenza specialistica ambulatoriale, di aumentare il monte ore dell'assistenza convenzionata interna; 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 bilancio¹⁴², 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 importi 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 riabilitazione. La Corte dei Conti sottolinea inoltre che i fondi accantonati e non utilizzati

¹⁴² 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.

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 finanziamento¹⁴³ 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 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.

¹⁴³ Il finanziamento è considerato al netto delle attività non rendicontate dalle Aziende sanitarie.

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 copertura¹⁴⁴. 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 superate¹⁴⁵. 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 miliardi¹⁴⁶. Viene tuttavia sottolineato che per la sottoscrizione di accordi di programma e il trasferimento delle risorse permane il limite annualmente definito in base alle effettive disponibilità del bilancio statale.

¹⁴⁴ Stando al seguito dell'Audizione del Ministro Grillo sulle linee programmatiche del Ministero della Salute presso le 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.

¹⁴⁵ La precedente normativa prevedeva che le Regioni in equilibrio economico-finanziario potessero indicare tariffe più alte purché le finanziassero a carico dei propri bilanci.

¹⁴⁶ 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.

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 disponibili¹⁴⁷), 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)¹⁴⁸ 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 le acquisizioni nell'ambito dell'attuazione del PanFlu, la quota di spesa autorizzata per ogni Regione, comprese le Province autonome di Trento e Bolzano, sarà indicata sulla

¹⁴⁷ 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.

¹⁴⁸ 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.

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. 3.23).

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)¹⁴⁹. Mediante intesa in sede di Conferenza unificata, su 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.

Tab. 3.23 – 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.

¹⁴⁹ L. 328/2000, art. 8, c. 3, lettera a).

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 2021-23¹⁵⁰ 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 2021¹⁵¹.

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, dei minori, 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 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

¹⁵⁰ Approvato dalla Rete della protezione e dell'inclusione sociale (D.Lgs. 147/2017, art. 21) nella seduta del 28 luglio 2021.

¹⁵¹ 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.

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. 3.23), 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.

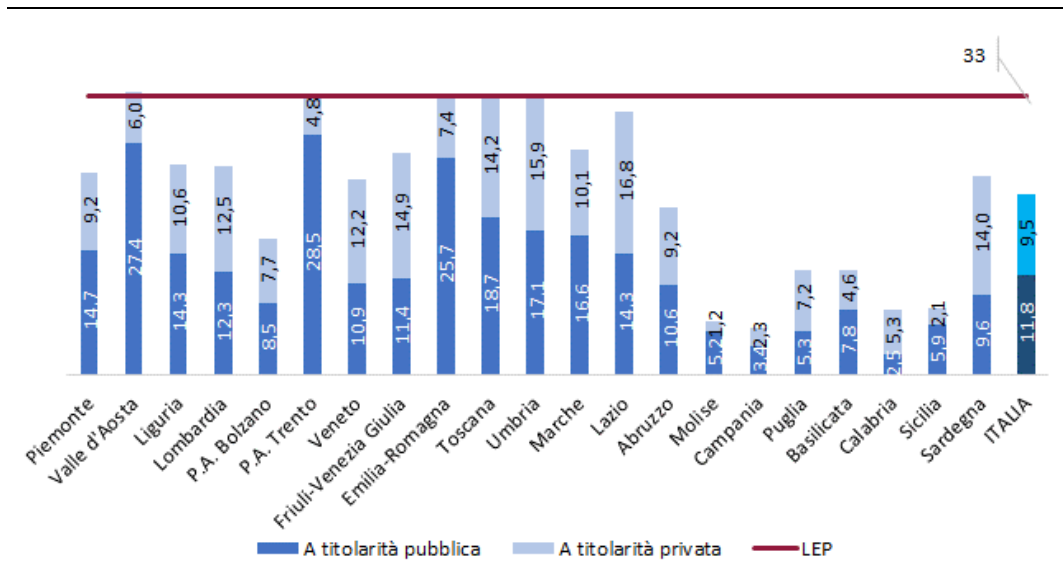
La fissazione del LEP su base locale e circoscritta ai soli nidi e micronidi presenta varie criticità. Appare singolare che il LEP sia definito all'interno di un provvedimento che riguarda il meccanismo di perequazione comunale (FSC) che interessa solo i territori delle Regioni a statuto ordinario unitamente 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)¹⁵². 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 al 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.

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



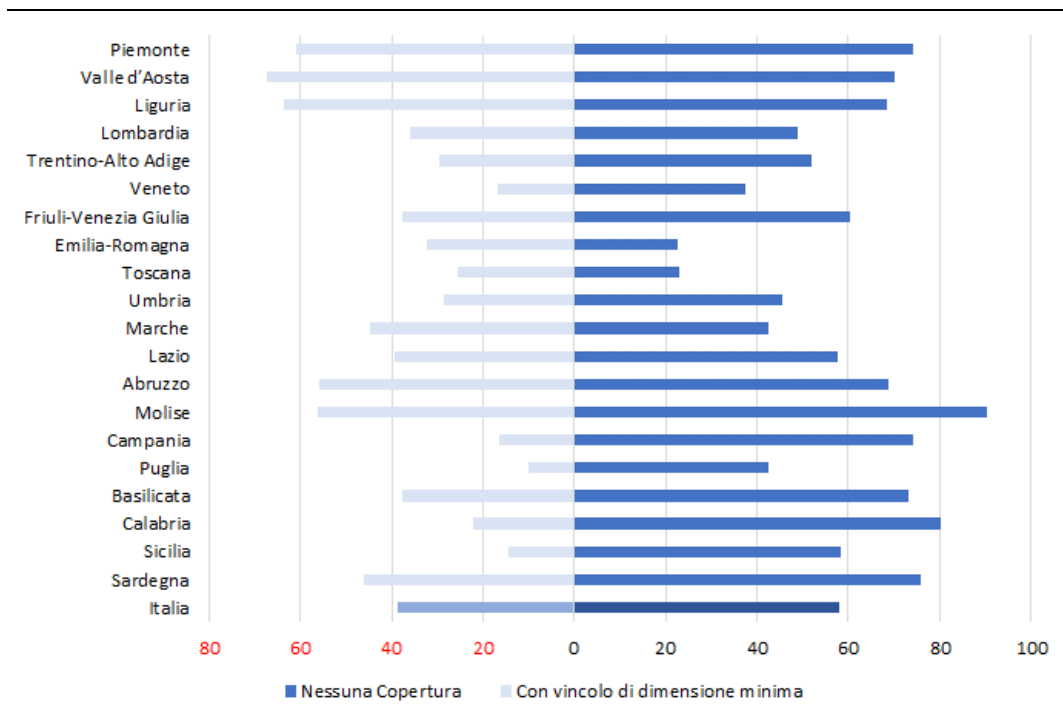
Fonte: elaborazioni su dati Istat.

¹⁵² Si veda Istat (2021), "Nidi e servizi integrativi per la prima infanzia - Anno educativo 2019-2020", novembre.

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 definizione¹⁵³ – 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 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).

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



Fonte: elaborazioni su dati Istat.

¹⁵³ Ad esempio, nel caso delle non autosufficienze sono stati individuati gli ATS (si veda il paragrafo 3.7.1).

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 anticipata 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. Con riguardo agli investimenti sulle infrastrutture ferroviarie va inoltre segnalato che le riprogrammazioni e i definanziamenti operati nella sezione II del DDLB per il prossimo triennio comportano una riduzione netta degli stanziamenti previsti a legislazione vigente per il 2022 e per il 2024 (di 1,1 e 2 miliardi, rispettivamente), mentre incrementano le risorse a disposizione per il 2023 (di 1,6 miliardi).

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 (ovvero entro il 15 gennaio prossimo), un decreto del Ministero dell'Interno dovrebbe ripartire tra le amministrazioni comunali ulteriori 300 milioni (200 per il 2022, 100 per il 2023) 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 nell'ottica 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 pubbliche¹⁵⁴ 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.

¹⁵⁴ Così come definite nell'articolo 1, comma 2 del D.Lgs. 165/2001.

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 DDL di bilancio 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.

Si ricorda che il decreto fiscale, in relazione all'emergenza sanitaria, ha prorogato dal 31 ottobre al 31 dicembre 2021 l'impiego di ulteriori 753 unità di personale nell'operazione "strade sicure", con un onere pari a 5,1 milioni, di cui 1,3 per le prestazioni straordinarie. Il contingente è stato inoltre incrementato di ulteriori 400 unità, impiegate nel periodo dal 25 ottobre al 3 novembre 2021, in occasione degli incontri del G20.

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 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 intervengono sulla materia della impugnabilità degli estratti di ruolo, 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 cinque articoli del decreto fiscale (integrato delle modifiche apportate dal Senato in sede di conversione in legge) 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; consentono la riammissione nei termini per i contribuenti destinatari di talune tipologie di accertamenti; modificano la possibilità di impugnare gli estratti di ruolo.

In particolare, con riferimento all'attività di riscossione, l'articolo 1 contiene una rimodulazione dei termini di versamento delle rate del 2020 e del 2021 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 9 dicembre 2021 (era il 30 novembre prima delle modifiche apportate in Senato in sede di conversione)¹⁵⁵.

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)¹⁵⁶. 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 agevolate¹⁵⁷.

¹⁵⁵ 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 14 dicembre 2021.

¹⁵⁶ 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.

¹⁵⁷ 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 2020; 30

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 180 giorni¹⁵⁸ 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 esecutive¹⁵⁹. 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. L'estensione del termine a 180 giorni si applica anche al pagamento degli avvisi di accertamento a titolo esecutivo notificati dall'Agenzia delle entrate nonché al recupero delle somme dovute a seguito di accertamenti con titolo esecutivo dell'INPS. La Relazione tecnica del decreto, che non tiene conto delle menzionate modifiche apportate in Senato in sede di conversione in legge del decreto, quantifica l'impatto della norma in 160 milioni di minori entrate per il 2021 interamente recuperabili nel 2022 (tab. 3.24). 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.

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 pandemica¹⁶⁰ 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 2021¹⁶¹ sono incorsi nella decadenza dai 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.

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.

¹⁵⁸ Nella versione originaria del decreto fiscale l'estensione era da 60 a 150 giorni.

¹⁵⁹ Ai fini della proposizione del ricorso, il termine rimane quello degli ordinari 60 giorni dalla notifica della cartella.

¹⁶⁰ 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.

¹⁶¹ Data di entrata in vigore del decreto fiscale.

Tab. 3.24 – 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		

Fonte: Relazioni tecniche dei provvedimenti indicati. Per il DL 146/2021 si riportano gli effetti del prospetto finanziario che non includono quelli delle modifiche apportate in Senato in sede di conversione in legge.

In analogia con quanto disposto per i termini di versamento delle rate relative alle definizioni agevolate, l'articolo 68 del DL 18/2020 aveva disposto, a partire dall'8 marzo 2020, la sospensione dell'attività di riscossione connessa a cartelle di pagamento e ai piani di rateizzazione in essere alla data di entrata in vigore del provvedimento. Il DL 34/2020 aveva stabilito per i piani di dilazione già in essere alla data dell'8 marzo 2020 e per quelli approvati fino al 31 agosto 2020, l'estensione, da 5 a 10, del numero di rate, anche non consecutive, non pagate che determinano la decadenza. Il DL 137/2020 aveva esteso tale previsione anche ai piani di dilazione approvati fino al 31 dicembre 2021. Il DL 73/2021, infine, ha fissato al 31 agosto 2021 il termine della sospensione dell'attività di riscossione e al 30 settembre il termine di effettuazione dei pagamenti dovuti, riferiti agli atti in scadenza dall'8 marzo 2020 al 31 agosto 2021, per cartelle di pagamento, avvisi di addebito e avvisi di accertamento affidati all'agente della riscossione. L'effetto combinato delle disposizioni dei menzionati decreti è stato quindi quello di disporre un periodo di sospensione dell'attività di riscossione pari a 18 mesi complessivi.

La norma in esame rende pertanto coerente il numero di rate che, se non pagate, non determinano il decadimento dai 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 fiscale (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 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.

Infine, l'articolo 3-ter consente ai contribuenti destinatari di comunicazioni degli esiti del controllo automatizzato e del controllo formale delle dichiarazioni (cosiddetti avvisi bonari) con versamenti in scadenza tra l'8 marzo e il 18 maggio 2020, di pagare entro il 16 dicembre 2021 quanto dovuto e non versato entro il 16 settembre 2020¹⁶² senza incorrere nell'applicazione di interessi e sanzioni.

In analogia con la sospensione di altre attività di accertamento e riscossione, i decreti anticrisi sono intervenuti sospendendo anche i versamenti delle somme dovute a seguito di avvisi bonari. I pagamenti dovuti sono stati inizialmente sospesi dal 21 febbraio al 31 marzo 2020 dal decreto del Ministro dell'Economia e delle finanze del 24 febbraio 2020 per i soggetti con domicilio fiscale, sede legale o operativa nei Comuni della cosiddetta "zona rossa". Il DL 34/2020 ha rimesso nei termini i contribuenti per i pagamenti in scadenza tra l'8 marzo e il 18 maggio 2020 e per le rateazioni in essere, considerando tempestivi i versamenti se effettuati entro il 16 settembre 2020. Inoltre, il decreto Rilancio ha consentito la rateizzazione dei versamenti sospesi, in 4 rate mensili di pari importo a decorrere da settembre 2020 con scadenza il 16 di ciascun mese, con ultimo versamento da effettuare il 16 dicembre 2020.

Inoltre, l'articolo 3-bis del decreto dispone alcune limitazioni alla possibilità di impugnare gli estratti di ruolo¹⁶³ così come i ruoli e le cartelle di pagamento. La norma, in particolare, elimina la possibilità di impugnare gli estratti di ruolo e circoscrive quella di impugnare i

¹⁶² Ovvero, nel caso di richiesta di rateazione, entro il 16 dicembre 2020, come previsto dal DL 34/2020.

¹⁶³ L'estratto di ruolo è un documento informatico contenente gli elementi del ruolo reso esecutivo dall'ente creditore riportati nella cartella di pagamento. Tale documento, richiedibile dal contribuente all'Agenzia delle entrate-Riscossione, non costituisce un atto di riscossione, non contiene alcuna pretesa esattiva né impositiva e non produce effetti patrimoniali per il debitore.

ruoli e le cartelle di pagamento che siano state invalidamente notificate ai casi in cui l'iscrizione a ruolo possa comportare pregiudizio per il contribuente in merito a: la partecipazione a procedure di appalto¹⁶⁴; il pagamento di crediti da parte di soggetti pubblici di valore superiore a 5.000 euro¹⁶⁵; la perdita di un beneficio nei rapporti con la pubblica amministrazione.

La norma accoglie una proposta normativa contenuta nella Relazione finale della Commissione interministeriale per la riforma della giustizia tributaria, istituita con decreto del Ministero dell'Economia e delle finanze e del Ministro della Giustizia per esaminare le criticità dell'attuale sistema di giustizia tributaria ed elaborare proposte di riforma. Va ricordato che quella della giustizia tributaria rappresenta una riforma orizzontale del PNRR, ossia un intervento d'interesse trasversale per tutte le missioni del Piano. L'obiettivo della proposta normativa è la gestione e il contrasto del significativo aumento, nel corso degli ultimi anni, delle controversie di impugnazione degli estratti di ruolo. L'aumento dei ricorsi si è registrato in particolare a seguito della sentenza n. 19704/2015 della Corte di Cassazione a Sezioni Unite confermata anche dalla recente ordinanza della Corte di Cassazione n. 27860 del 12 ottobre 2021 con le quali si ritiene ammissibile impugnare la cartella di pagamento non validamente notificata e della cui esistenza il contribuente sia venuto a conoscenza solo dall'estratto di ruolo, pur non rappresentando quest'ultimo un atto autonomamente impugnabile. L'ottenimento dell'estratto di ruolo consentirebbe quindi al contribuente di impugnare l'atto non notificato o erroneamente notificato contenente la pretesa impositiva. Conseguenza delle due pronunce della Suprema Corte è stato un aumento delle cause innanzi alle Commissioni Tributarie e alla Magistratura ordinaria con le quali i contribuenti, anche ipotizzando un intento pretestuoso, hanno addotto eccezioni contro le cartelle notificate anche molti anni prima nel tentativo di un accoglimento dell'impugnativa, con conseguente annullamento della pretesa tributaria. Come riportato nella sopracitata Relazione, la crescita del contenzioso sugli estratti di ruolo ha determinato anche un incremento dei costi gestionali e amministrativi. Si osserva, infatti, che circa il 40 per cento delle cause contro l'agente della riscossione consegue dall'impugnazione di estratti di ruolo, relativi a crediti affidati fin dall'anno 2000, riportati in oltre 137 milioni di cartelle di pagamento e che nel corso 2020, anno caratterizzato dalla sospensione dell'attività di riscossione a causa dell'emergenza pandemica, circa 55.000 su circa 135.000 ricorsi originano dall'impugnazione di estratti di ruolo.

Le previsioni contenute nel decreto fiscale in materia di riscossione recepiscono alcune delle proposte formulate dalla 6ª Commissione permanente (Finanze e Tesoro) del Senato nella Risoluzione¹⁶⁶ inerente la "Relazione sui criteri per la revisione del meccanismo di controllo e di scarico dei crediti non riscossi"¹⁶⁷.

Nella Risoluzione, infatti, si invita il Governo ad attuare, tra le altre cose, iniziative per: prorogare i termini di versamento delle rate dovute per la definizione agevolata dei carichi e concedere una sospensione dei versamenti pari a 18 mesi per evitare disparità tra i diversi debitori dell'Agenzia delle entrate-Riscossione; estendere a 150 giorni il termine per il pagamento delle cartelle notificate nei mesi successivi alla ripresa delle attività di notifica e riscossione e prevedere modalità di rientro graduale dei debiti derivanti dai piani di rateizzazione sospesi tra l'8 marzo e il 31 agosto, eventualmente rimodulando i piani originari.

¹⁶⁴ In base a quanto disposto dal D.Lgs. 50/2016, un operatore economico è escluso da una procedura d'appalto se ha commesso violazioni gravi, definitivamente accertate, degli obblighi relativi al pagamento delle imposte, delle tasse o dei contributi previdenziali per un importo superiore a cinquemila euro.

¹⁶⁵ Erogati solo a seguito di verifica sulla presenza di carichi iscritti a ruolo di pari importo o superiore.

¹⁶⁶ Approvata il 12 ottobre 2021.

¹⁶⁷ Presentata il 14 luglio 2021 dal Ministro dell'Economia e delle finanze ai sensi dell'art. 4, c. 10, del DL 41/2021.

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 fiscale, pur nel tentativo di favorire i contribuenti nel pagamento delle rate sia ordinarie sia da definizione agevolata consentendo di continuare a usufruire dei benefici delle dilazioni e delle definizioni, comporti, nel periodo tra ottobre e la prima metà di dicembre 2021 una concentrazione di scadenze fiscali che, al contrario, potrebbe costituire un ostacolo per un soggetto in crisi di liquidità.

A titolo esemplificativo, un contribuente con piani di rateizzazione in essere nel periodo emergenziale e che abbia aderito alla definizione agevolata, qualora non abbia ottemperato alle scadenze durante il periodo di sospensione, deve corrispondere entro il 30 novembre 2021 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 soggetto¹⁶⁸ ed entro il 9 o il 14 dicembre un importo pari alle rate del 2020 e alle rate fino a luglio 2021 per la definizione agevolata. Entro il 16 dicembre dovrà inoltre effettuare i pagamenti per eventuali avvisi bonari eventualmente rateizzati non corrisposti nel 2020. Pur considerando la proroga delle scadenze concessa con l'articolo 1 del decreto, emerge una mancata gradualità nella pianificazione della ripresa dell'attività di riscossione che potrebbe quindi compromettere i tassi attesi di riscossione sia ordinaria sia legata a definizioni agevolate.

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*.

La necessità di un intervento organico sulla gestione della riscossione e, in particolare, sull'istituto della rateizzazione era già stato auspicato dal Fondo monetario internazionale (FMI) e dall'OCSE¹⁶⁹. Con riferimento ai piani di rateizzazione, i due Organismi internazionali suggerivano un accorciamento della durata dei piani, uniformandola a quella prevalente a livello internazionale, e una differenziazione a seconda della natura del soggetto, prevedendo nel caso delle persone fisiche piani di rateazione più brevi. Più

¹⁶⁸ 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.

¹⁶⁹ Si vedano i rapporti OCSE "Italy's tax administration - A Review of Institutional and Governance Aspects" e FMI "Enhancing governance and effectiveness of the fiscal agencies" commissionati dal Ministero dell'Economia e delle finanze e presentati il 19 luglio 2016 alle Commissioni Finanze di Camera e Senato. La documentazione è disponibile al sito <https://www.finanze.it/it/il-dipartimento/documentazione-e-affidamento-dei-beni-sequestrati/pubblicazioni-internazionali/rapporto-ocse-e-rapporto-fmi-sullamministrazione-fiscale/>.

di recente, la menzionata “Relazione sui criteri per la revisione del meccanismo di controllo e di scarico dei crediti non riscossi” ha suggerito una razionalizzazione dell’istituto della rateazione per renderne più agevole la gestione da parte dell’Agenzia delle entrate-Riscossione lungo due principali linee direttrici: rendere strutturali alcuni interventi di carattere temporaneo attuati a beneficio dei contribuenti durante l’emergenza¹⁷⁰ e prevedere l’impossibilità di riammissione del debitore ai piani di dilazione per gli stessi debiti per i quali il beneficio è venuto meno per il mancato pagamento di un numero elevato di rate. Questa ultima previsione consentirebbe di evitare che azioni di recupero coattivo dei crediti avviati dall’agente della riscossione possano essere ripetutamente interrotte per riammissione all’istituto, con aggravio delle procedure di recupero ed effetti negativi in termini di efficienza della riscossione.

Infine, la modifica della disciplina dell’impugnabilità degli estratti di ruolo e dei ruoli e cartelle di pagamento introdotta dal DL fiscale rappresenta una limitazione dei diritti di difesa dei contribuenti, sebbene si riconosca l’aggravio amministrativo che un significativo aumento dei ricorsi può determinare e la circostanza che il maggiore tasso di impugnativa degli estratti di ruoli può avere spesso origine strumentale da parte del contribuente al fine di ottenere lo stralcio della posizione debitoria.

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

¹⁷⁰ Tra gli interventi a carattere temporaneo varati durante l’emergenza vi sono: per le richieste di rateizzazione presentate tra il 30 novembre 2020 e il 31 dicembre 2021, l’innalzamento da 60.000 a 100.000 euro dell’importo del debito iscritto a ruolo al di sotto del quale la dilazione fino a un massimo di 72 rate può essere concessa con una semplice richiesta senza necessità per il contribuente di dover documentare la temporanea situazione di difficoltà; la riammissione nei termini per i contribuenti con piani di rateazione in essere alla data di sospensione connessa all’emergenza epidemiologica decaduti dal beneficio per mancato versamento di parte delle rate previste dai piani; l’aumento da 5 a 10 e, con il decreto fiscale, a 18 del numero di rate anche non consecutive il cui mancato pagamento comporta il venire meno dell’agevolazione.

all'Agenzia delle entrate, viene meno la previsione dell'atto aggiuntivo i cui contenuti¹⁷¹ 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 riguarda il 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 attuale¹⁷² 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 in parte le somme affidate; una quota pari all'1 per cento delle somme rimosse a carico degli enti creditori (diversi dalle Amministrazioni statali, dalle Agenzie fiscali e dagli Enti di previdenza) che si avvalgono dell'agente di riscossione nazionale. In considerazione dei riversamenti¹⁷³ 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 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, già oggetto di modifiche precedenti, trascurandone altri che contribuiscono ugualmente all'efficientamento del sistema. 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.

L'OCSE e il FMI nei loro rispettivi rapporti sullo stato dell'Amministrazione finanziaria italiana¹⁷⁴ avevano fornito raccomandazioni al fine di migliorare la riscossione, anche coattiva, dei tributi, di incrementare l'efficienza e l'efficacia dell'operato dell'agente della riscossione e, in particolare, di risolvere il problema dell'accumulo del magazzino dei crediti non riscossi, rendendo più incisiva

¹⁷¹ 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.

¹⁷² 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 rimosse, equamente distribuito tra debitore ed 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.

¹⁷³ 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.

¹⁷⁴ Si veda la nota n. 169.

l'azione di recupero. Gli interventi auspicati dagli Organismi internazionali riguardavano: la riduzione della frammentazione e della sovrapposizione dei ruoli esistenti tra istituzioni coinvolte nella gestione fiscale, in particolare tra Equitalia e l'Agenzia delle entrate, e la riconduzione a quest'ultima dell'intera filiera di processi attinenti la riscossione; l'adozione di un meccanismo di controllo più strategico sull'Amministrazione fiscale orientando maggiormente gli obiettivi delle convenzioni con le Agenzie ai risultati piuttosto che ai processi. Con riferimento in particolare all'operato di Equitalia, si suggeriva: la previsione di un meccanismo automatico di stralcio dei crediti ormai ritenuti inesigibili e la revisione della tempistica e dello strumento delle comunicazioni di inesigibilità; un aumento della disponibilità di informazioni sui contribuenti, in particolare quelle di carattere finanziario, al fine di una migliore ricostruzione delle liquidità e del patrimonio del contribuente su cui rivalersi; un aumento della tempestività nella riscossione dei tributi, riconoscendo una diminuzione nei tassi di riscossione al crescere della vetustà dei crediti; la previsione di meccanismi più efficienti di gestione delle cartelle, ad esempio, basati su una attenta analisi del rischio di credito anche per diverse tipologie di contribuenti e di debiti; il ripristino dell'incisività dell'azione di recupero da parte di Equitalia, spesso indebolita da interventi che ne limitavano i poteri di pignoramento del reddito e del patrimonio dei contribuenti¹⁷⁵; una revisione delle sanzioni ritenute eccessive e del meccanismo di dilazione dei pagamenti, uniformandosi alle *best practices* internazionali.

Tali raccomandazioni hanno ispirato la riforma avviata con il DL 193/2016¹⁷⁶ e la creazione, dal 1° luglio 2017, del sistema nazionale di riscossione affidato all'Agenzia delle entrate-Riscossione¹⁷⁷, strumentale all'Agenzia delle entrate e sottoposto all'indirizzo e vigilanza del Ministero dell'Economia e delle finanze. La revisione del modello organizzativo era stata inoltre preceduta da altre modifiche, tra le quali, una variazione dell'aggio, ossia della remunerazione dell'attività di riscossione, riducendo gli oneri per i contribuenti e gli enti creditori rispetto al meccanismo previgente. La riforma del 2016, se da un lato ha orientato il modello di riscossione a sinergie gestionali e a un miglior efficientamento nell'azione dell'agente della riscossione con benefici sul piano dell'economicità e dell'efficacia dell'azione amministrativa e dell'aumento delle somme riscosse, dall'altro non ha affrontato molti degli aspetti strutturali che appesantiscono l'azione dell'agente della riscossione. A questo si aggiungano anche i numerosi recenti interventi normativi che, con l'obiettivo di beneficiare i contribuenti in difficoltà nell'onorare i propri debiti, soprattutto in periodi di crisi economica, compresa quella legata all'emergenza pandemica, hanno sia limitato l'ambito di intervento dell'agente di riscossione nelle procedure esecutive e di pignoramento sia contribuito allo stratificarsi di una complicata legislazione, soprattutto per quello che attiene alle

¹⁷⁵ Il DL 69/2013, con l'intento di migliorare il rapporto tra Amministrazione fiscale e contribuenti debitori, ha posto limiti all'azione di riscossione da ruolo, quali: l'inibizione dell'espropriazione dell'unico immobile adibito ad abitazione principale; la possibilità di espropriazione di altri immobili del debitore, solo se l'importo complessivo del credito supera i 120.000 euro, previa iscrizione di ipoteca; ammissibilità dell'ipoteca purché l'importo del credito non sia inferiore a 20.000 euro; limiti alla pignorabilità dei beni strumentali all'esercizio di impresa; limiti di pignorabilità di stipendi e pensioni; previsione dell'invio di una comunicazione preventiva in caso di fermi amministrativi dei beni mobili registrati.

¹⁷⁶ Quello avviato dal 1° luglio del 2017 è solo l'ultimo intervento di riorganizzazione del servizio di riscossione. Un primo intervento era contenuto nel DL 203/2005 che ha soppresso il sistema di concessioni del servizio di riscossione affidato a 36 società per azioni e a 2 rami d'azienda bancari. Dal 1° ottobre 2006 il servizio è stato affidato a Equitalia spa, società partecipata al 51 per cento dall'Agenzia delle entrate e al 49 per cento dall'INPS. Il modello organizzativo era formato dalla capogruppo e da 38 società partecipate (37 agenti della riscossione e una società di servizi). Tra il 2007 e il 2011, attraverso fusioni e incorporazioni si è proceduto a riorganizzare il gruppo in 5 società (Equitalia spa, Equitalia Nord, Equitalia Centro, Equitalia Sud e Equitalia Giustizia). Infine, nel corso del 2016, Equitalia ha avviato una complessa riorganizzazione che ha portato le tre società Equitalia Nord, Equitalia Centro e Equitalia Sud a confluire in Equitalia Servizi di riscossione sotto la direzione della *holding* Equitalia spa.

¹⁷⁷ L'Agenzia delle entrate-Riscossione è divenuto l'unico agente della riscossione sull'intero territorio nazionale a partire dal 1° ottobre 2021 in base alle disposizioni del DL 73/2021 che le hanno affidato l'esercizio delle funzioni di riscossione anche nel territorio della Regione Sicilia, fino ad allora svolte dalla società Riscossione Sicilia.

comunicazioni di inesigibilità¹⁷⁸ e alla gestione delle definizioni agevolate e delle dilazioni di pagamento, con conseguente drenaggio delle risorse umane e strumentali dall'attività ordinaria di riscossione con dubbi risultati in termini di tassi di riscosso rispetto ai carichi affidati¹⁷⁹.

Appare quindi evidente che il mancato riordino del sistema della riscossione nel suo complesso abbia, da un lato, controbilanciato in parte i miglioramenti organizzativi avviati con il DL 193/2016, dall'altro, aggravato aspetti quali, ad esempio, la gestione del magazzino dei crediti non riscossi. Con riferimento ai primi, si osserva il mantenimento di un sistema "duale" di gestione della riscossione, un *unicum* anche nel confronto internazionale, con l'Agenzia delle entrate-Riscossione quale ente distinto rispetto all'Agenzia delle entrate, titolare della funzione di riscossione. Un simile assetto amministrativo ha in ogni caso ridimensionato le possibilità di massima integrazione nelle procedure operative delle due Agenzie, a cominciare dalla completa interoperabilità delle banche dati e dalla duplicazione di funzioni simili all'interno delle stesse, determinando un aggravio operativo e amministrativo sia per gli enti sia per il contribuente, costretto comunque a interfacciarsi con due distinte amministrazioni nella gestione dei propri debiti. Con riferimento ai secondi, l'accumularsi annualmente di un significativo ammontare di debiti non riscossi, un'insufficiente gestione dei meccanismi di stralcio dei crediti ormai non più esigibili ma anche un mancato intervento sulla gestione operativa della riscossione dei singoli crediti unita a una sostanziale assenza di un'efficace analisi del rischio di credito per tipologia di debito e di contribuente hanno contribuito a rendere la gestione del magazzino crediti non più rimandabile. A questo si unisca la considerazione che interventi volti allo stralcio di crediti sotto una certa soglia¹⁸⁰ e un ampliamento dell'ambito di applicazione di misure di definizione agevolata siano stati introdotti a beneficio dei contribuenti ma anche, e spesso soprattutto, per far fronte a difficoltà strutturali che ancora permangono nel sistema di riscossione.

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 incompiute e non risolutive. L'esigenza di un intervento ampio è stato più volte suggerito, oltre che dagli Organismi internazionali, anche in numerosi contributi della Corte dei Conti¹⁸¹. Più di recente, diverse direttrici di intervento sono state individuate anche dalla menzionata "Relazione sui criteri per la revisione del meccanismo di controllo e di discarico dei crediti non riscossi" del Ministro dell'Economia e delle finanze e dalla connessa Risoluzione della 6ª Commissione permanente (Finanze e Tesoro) del Senato. A

¹⁷⁸ Il più recente intervento è quello contenuto nel DL 41/2021 che differisce i termini di presentazione delle comunicazioni di inesigibilità per i carichi affidati nel corso del 2021, dei termini di notifica delle cartelle di pagamento per il riconoscimento del discarico e dei termini di decadenza e di prescrizione dei carichi affidati fino a dicembre 2021. Per alcune considerazioni sul legame tra termine di comunicazione di inesigibilità e accumulazione del magazzino crediti non riscossi, 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.

¹⁷⁹ Analoghe considerazioni sono contenute nella Relazione al Rendiconto Generale dello Stato – Anno finanziario 2020 della Corte dei Conti.

¹⁸⁰ Precedentemente all'annullamento dei singoli carichi di importo residuo fino a 5.000 euro affidati nel periodo 2000-2010, disposto dal DL 41/2021 limitatamente alle persone fisiche e agli altri soggetti con reddito imponibile nel 2019 fino a 30.000 euro, erano stati previsti, con il DL 119/2018, l'annullamento automatico dei debiti di importo residuo fino a 1.000 euro relativi a singoli carichi affidati agli agenti della riscossione dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2010 e con la L. 228/2012 l'annullamento automatico dei crediti fino a 2.000 euro iscritti nei ruoli resi esecutivi fino al 31 dicembre 1999.

¹⁸¹ 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.

queste si aggiungono le proposte formulate sui possibili meccanismi di gestione del magazzino crediti nelle recenti audizioni del Presidente dell'Agenzia delle entrate-Riscossione¹⁸² e i rilievi al meccanismo dell'aggio contenuti in una recente sentenza della Corte Costituzionale, con la quale è stato invitato il legislatore a riconsiderare il meccanismo di finanziamento dell'agente di riscossione, valutando se l'aggio possa considerarsi ancora un meccanismo valido o anacronistico, considerato che fa ricadere in modo sproporzionato solo su alcuni contribuenti il costo di un'attività ormai svolta interamente dall'Amministrazione finanziaria e non più da concessionari privati¹⁸³. A tal proposito, va inoltre considerato che, nel corso degli anni, anche a causa sia del ritardato o mancato pagamento da parte degli enti creditori sia dell'andamento delle riscossioni anche da definizione agevolata, soprattutto con la sospensione dell'attività conseguente all'emergenza pandemica, le entrate da aggio hanno spesso evidenziato elementi di criticità, rappresentando uno strumento ormai poco adatto a garantire l'equilibrio della gestione finanziaria dell'agente di riscossione, tanto da richiedere l'introduzione di un contributo aggiuntivo erogato dall'Agenzia dell'entrate¹⁸⁴. 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, 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.

¹⁸² 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.

¹⁸³ Nella sentenza n. 120/2021, pur dichiarando inammissibile la questione sollevata, la Corte Costituzionale riflette sul merito della legittimità costituzionale dell'istituto dell'aggio invitando il legislatore a una indifferibile riforma sia dell'aggio sia, più in generale, del meccanismo di riscossione.

¹⁸⁴ L'articolo 1, comma 326 della legge di bilancio 2019, così come modificato dal DL 146/2021, prevede che al fine di garantire, nel triennio 2020-22, l'equilibrio gestionale del servizio nazionale di riscossione, l'Agenzia delle entrate, eroga all'Agenzia delle entrate-Riscossione un contributo non superiore complessivamente a 550 milioni, di cui 300 milioni per il 2020, 212 milioni per il 2021 e 38 milioni per il 2022, a valere sui fondi accantonati nel bilancio 2019 a favore del predetto ente, incrementati di 200 milioni di euro derivanti dall'avanzo di gestione dell'esercizio 2019, risorse assegnate per gli esercizi 2020 e 2021 alla medesima Agenzia delle entrate. Il DDL di bilancio prevede, infine, che in virtù della revisione del meccanismo di finanziamento del servizio di riscossione a partire dal 1° gennaio 2022, il contributo previsto di 380 milioni sia riversato al bilancio dello Stato.

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: 1) 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; 2) un potenziamento dei poteri dell'agente di riscossione nell'avvio delle procedure esecutive; 3) una razionalizzazione dell'istituto della rateazione; 4) un rafforzamento delle banche dati esistenti (ad esempio, l'Archivio dei rapporti finanziari) anche in termini di tempestività dei dati e l'accesso a nuove informazioni (ad esempio, quelle relative alla fatturazione elettronica) assicurandone l'interoperabilità ai fini del contrasto dell'evasione fiscale (si veda il Riquadro 3.1). 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.

Riquadro 3.1 – Interoperabilità delle banche dati, contrasto all'evasione e protezione dei dati personali

L'ampliamento del patrimonio informativo a disposizione dell'Amministrazione finanziaria¹⁸⁵ e la sua effettiva utilizzabilità massiva rappresentano condizioni fondamentali per una più efficace ed efficiente azione di contrasto all'evasione, per la promozione della *tax compliance* e per il miglioramento dell'attività di riscossione.

In primo luogo, l'utilizzo del patrimonio informativo consentirebbe all'Amministrazione finanziaria di individuare più accuratamente comportamenti anomali dei contribuenti che sfuggono alla stessa fatturazione elettronica perché legati a fenomeni di evasione senza consenso¹⁸⁶. In secondo luogo, potrebbe utilizzare le metodologie di intelligenza artificiale per il rafforzamento dei controlli, per la semplificazione del rapporto con i contribuenti, per l'ampliamento dell'offerta di servizi digitali¹⁸⁷ e per l'analisi del rischio di credito. In terzo luogo, l'interoperabilità di banche dati sempre più ampie, nel rispetto delle norme di tutela dei dati personali, porterebbe anche benefici per i contribuenti, limitando la richiesta di informazioni già in possesso dell'Amministrazione finanziaria e affinando l'analisi del rischio a tutela dei contribuenti adempienti¹⁸⁸.

Il perseguimento di questi obiettivi di interesse pubblico deve, tuttavia, necessariamente trovare bilanciamento nel rispetto dei principi contenuti nel Codice di protezione dei dati personali (D.Lgs. 196/2003). Si ricorda, al riguardo, che la necessaria tutela della riservatezza ha comportato, in diverse occasioni, l'impossibilità di sfruttare a pieno le potenzialità del patrimonio informativo. Ne sono esempi le laboriose interlocuzioni preventive tra Agenzia delle entrate e Garante della protezione dei dati nella definizione delle informazioni e dei criteri di selezione utilizzabili ai fini dell'analisi del rischio di evasione che, da un lato, hanno consentito un miglioramento dei presidi a tutela delle informazioni sui contribuenti e, dall'altro, hanno inevitabilmente allungato le fasi preliminari e le modalità di perfezionamento di nuovi criteri di selezione dei soggetti a rischio¹⁸⁹.

¹⁸⁵ Tale ampliamento è derivato dall'introduzione recente di nuovi strumenti volti ad aumentare la *tax compliance*, quali lo *split payment* e il *reverse charge*, la fatturazione elettronica e la trasmissione dei corrispettivi telematici. Le informazioni raccolte con questi strumenti possono essere incrociate con quelle dell'Archivio dei rapporti finanziari e con quelle trasmesse con lo Scambio automatico delle informazioni.

¹⁸⁶ Analoghe considerazioni erano emerse nell'Audizione del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito delle audizioni preliminari all'esame della legge di bilancio per il triennio 2020-2022.

¹⁸⁷ Si ricorda, ad esempio, che la tempestività delle informazioni della fatturazione elettronica e dei corrispettivi telematici ha permesso la gestione ed erogazione dei contributi e ristori a fondo perduto introdotti dai vari decreti anticrisi adottati per fronteggiare l'emergenza epidemiologica.

¹⁸⁸ L'ampliamento delle informazioni a disposizione dell'Amministrazione finanziaria consentirebbe ad esempio di ridurre l'onere di produrre ulteriore documentazione fiscale da parte del contribuente in sede di contraddittorio con l'Agenzia delle entrate dopo l'accertamento e ridurrebbe il fenomeno dei "falsi positivi", ossia contribuenti selezionati per il controllo anche in assenza di comportamenti evasivi.

¹⁸⁹ Con il provvedimento n. 145 del 17 aprile 2012, il Garante aveva ritenuto necessario che al fine di consentire l'utilizzo dei dati dell'Archivio dei rapporti finanziari l'Agenzia delle entrate sottoponesse al Garante stesso, preliminarmente, i criteri per l'elaborazione delle liste di contribuenti da sottoporre a controllo. Più di recente, con il provvedimento n. 133 del 9 luglio 2020, il Garante ha fornito parere sfavorevole alla bozza di provvedimento dell'Agenzia delle entrate con la quale veniva prevista la memorizzazione per un periodo di otto anni delle informazioni delle fatture elettroniche (la data di emissione, il codice fiscale o la partita IVA del soggetto emittente e del cliente, l'imponibile e l'imposta e ulteriori dati utili ai fini fiscali riguardanti l'oggetto della fattura) richiedendo un approfondimento di istruttoria in merito all'incrocio di tali informazioni con altre banche dati per la profilazione dei contribuenti in base al rischio di evasione. Va osservato che in entrambi i casi i provvedimenti del Garante, adottati anche in virtù di un recepimento restrittivo della legislazione europea, hanno alimentato un dibattito sulla legittima tutela dell'interesse dei cittadini nella minimizzazione e proporzionalità del trattamento dei dati personali e l'altrettanto importante difesa dell'interesse pubblico nell'assicurare nuovi strumenti di contrasto dell'evasione e di semplificazione degli adempimenti tributari. Si vedano, tra gli altri, gli articoli di A. Santoro, "Più che i pagamenti elettronici serve il profilo dell'evasore", del 24 settembre 2019 (apparso su Lavoce.info) a cui era seguita una replica del Garante, di V. Visco "Decisioni Garante privacy impediscono lotta all'evasione fiscale con strumenti come *Big data* e Intelligenza artificiale" (disponibile sul sito Nens.it) e la precisazione del Garante sulla fatturazione elettronica del 13 luglio 2020.

Le attuali problematiche potrebbero essere attenuate dalle recenti disposizioni in materia di protezione dei dati personali introdotte con il DL 139/2021. In particolare, tra le altre cose:

- viene estesa la base giuridica del trattamento di dati personali prevedendo che esso sia sempre consentito a un'Amministrazione pubblica¹⁹⁰ se necessario per l'adempimento di un compito svolto nell'interesse pubblico o per l'esercizio dei poteri pubblici¹⁹¹ anche sulla base di atti amministrativi generali¹⁹² e non più solo di una norma di legge o nei casi previsti dalla legge; pertanto, la finalità del trattamento, se non espressamente prevista da una norma di legge o di regolamento, può essere indicata dall'Amministrazione stessa;
- viene previsto che la diffusione e la comunicazione di dati personali, se trattati nell'ambito dell'interesse pubblico, possa avvenire tra Amministrazioni pubbliche senza che al Garante venga fornita comunicazione¹⁹³ a meno che ciò non si realizzi nei confronti di altri soggetti che intendono trattare gli stessi dati per altre finalità (in questo caso la comunicazione rimane necessaria e va fatta almeno 10 giorni prima della diffusione e della comunicazione);
- viene abrogata la possibilità per il Garante, sempre nel caso di trattamenti di dati personali svolti per l'interesse pubblico che possono presentare un rischio elevato per i diritti e le libertà delle persone fisiche, di adottare d'ufficio provvedimenti di carattere generale che prescrivono misure a garanzia dell'interessato, che il titolare del trattamento era tenuto ad adottare¹⁹⁴;
- viene ridotto da 45 a 30 giorni il termine improrogabile per i pareri del Garante su atti riconducibili al PNRR, al Piano nazionale per gli investimenti complementari e al Piano nazionale integrato per l'energia e il clima 2030, decorso il quale, pur in assenza di parere, si può comunque procedere.

Al riguardo, si ricorda che l'utilizzo dell'analisi statistica avanzata e l'impiego dei *big data* per potenziare l'analisi del rischio evasione hanno trovato spazio tra le riforme abilitanti del PNRR ("Riduzione del *tax gap*"). Coniugare l'esigenza della protezione dei dati personali con quella dell'Amministrazione finanziaria di poterli utilizzare e condividere è necessario non solo per attuare le riforme del PNRR ma anche per realizzare valutazioni *ex-ante* ed *ex-post* delle singole misure in esso previste.

Un primo tentativo di superare i limiti connessi con la protezione dei dati personali nell'elaborazione di strategie di analisi del rischio basate anche sull'utilizzo di analisi statistiche avanzate è stato effettuato con l'introduzione di specifiche norme nella legge di bilancio per il 2020 (L. 160/2019, art. 1, commi 681-686). Queste consentono all'Agenzia delle entrate, previa pseudonimizzazione dei dati personali, di integrare le informazioni dell'Archivio dei rapporti finanziari con le altre banche dati di cui dispone e di avvalersi di metodologie informatiche e di

¹⁹⁰ Compresa le Autorità indipendenti e le società a controllo pubblico statale (con esclusione, per queste ultime, dei trattamenti correlati ad attività svolte in regime di libero mercato).

¹⁹¹ L'articolo 9 del DL 139/2021 modifica l'articolo 2-ter del Codice di protezione dei dati personali. Sotto questo aspetto, la norma adegua il Codice alle disposizioni del Regolamento (UE) 2016/679. Si vedano in particolare i "considerando" n. 41, n. 45 e n. 50 al Regolamento.

¹⁹² Quali ad esempio, un provvedimento del direttore dell'Agenzia delle entrate o del presidente dell'INPS.

¹⁹³ In assenza di questa modifica il Codice di protezione dei dati personali prevede che la comunicazione tra titolari di trattamenti di dati personali per interesse pubblico possa avvenire solo decorsi 45 giorni dalla relativa comunicazione al Garante, se questo non adotta provvedimenti diversi a tutela degli interessati.

¹⁹⁴ Si ricorda che tale previsione era stata inserita nel Codice di protezione dei dati personali dal D.Lgs. 101/2018 adeguandolo al Regolamento (UE) 2016/679. In particolare, gli articoli 35 e 36 del Regolamento prevedono che venga effettuata sia una valutazione di impatto del trattamento sulla protezione dei dati personali da parte del titolare del trattamento quando questo preveda un rischio elevato per i diritti e le libertà delle persone, sia una consultazione preventiva dell'autorità di controllo, la quale, qualora ritenga che il titolare del trattamento non abbia identificato o attenuato sufficientemente il rischio, fornisce un parere scritto con facoltà dell'autorità di avvalersi dei poteri di indagine, correttivi, consultivi e, se previsti, autorizzativi.

analisi dei dati per l'elaborazione di criteri di rischio utili all'attività di controllo e a incentivare l'adempimento spontaneo. Adeguando il Codice di protezione dei dati personali alle previsioni del Regolamento (UE) 2016/679 in materia tributaria e di prevenzione e contrasto dell'evasione fiscale, la norma della legge di bilancio per il 2020 demanda a un decreto del Ministro dell'Economia e delle finanze, sentiti sia il Garante per la protezione dei dati personali sia l'Agenzia delle entrate, l'individuazione dei diritti da limitare e delle modalità di esercizio degli stessi in modo da non arrecare pregiudizio all'interesse pubblico. Inoltre, si prevede che l'Agenzia delle entrate effettui, preliminarmente al trattamento dei dati dell'Archivio dei rapporti finanziari, una valutazione unitaria di impatto sulla protezione dei dati, sentito il Garante. È desumibile quindi che in seguito a tale valutazione l'Agenzia delle entrate possa effettuare diverse e molteplici attività di analisi del rischio fiscale, senza procedere, come nella situazione attuale, a singole interlocuzioni con il Garante sui criteri di rischio individuati a monte della consultazione delle banche dati. Tuttavia, la mancata emanazione del menzionato decreto attuativo del Ministero dell'Economia e delle finanze¹⁹⁵ ha finora impedito un'evoluzione in tale direzione.

Le innovazioni introdotte con il DL 139/2021 appaiono fornire un ridisegno meno restrittivo al Codice di protezione dei dati personali, adeguandolo maggiormente al Regolamento (UE) 2016/679 e prevedendo una generale semplificazione procedurale al trattamento dei dati da parte delle Amministrazioni pubbliche nel perseguimento dell'interesse pubblico, pur nel rispetto delle libertà e dei diritti degli interessati e dei controlli da parte del Garante. Con riferimento alla portata innovativa della norma per il contrasto dell'evasione fiscale e l'efficientamento della riscossione vanno comunque osservati alcuni elementi di criticità. Il primo è riferibile alla capacità dell'Amministrazione finanziaria di dotarsi delle necessarie risorse tecnologiche e delle competenze statistico-informatiche adeguate allo sfruttamento del potenziale informativo a disposizione. Il secondo è legato alla possibilità di sfruttare efficacemente l'interoperabilità delle banche dati, incluse quelle non ancora utilizzate (ad esempio, i dati della fatturazione elettronica), per applicare metodologie avanzate di analisi del rischio di credito. A tal proposito è auspicabile che la riforma dei meccanismi di riscossione possa superare l'obbligo per l'Agenzia di utilizzare le procedure di recupero del credito su ogni singolo atto, senza potersi avvalere di un'analisi avanzata dei dati al fine di adattare le strategie di riscossione a seconda del profilo di rischio del contribuente.

¹⁹⁵ In base a quanto disposto dal comma 683 doveva essere emanato dopo 90 giorni dall'entrata in vigore della legge.

ufficio

D

Ufficio parlamentare di bilancio
Via del Seminario, 76
00186 Roma Italia
www.upbilancio.it

