CORTE DEI CONTI

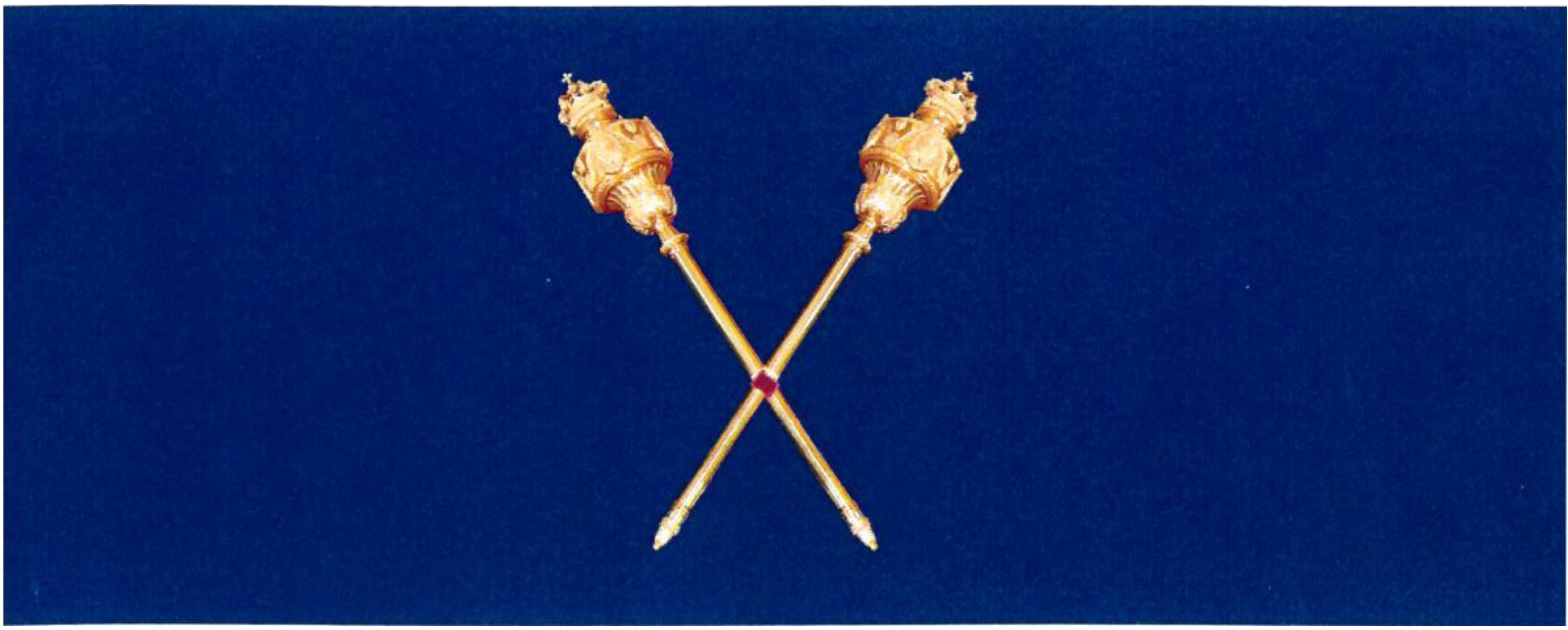
SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

AUDIZIONE SUL BILANCIO DI PREVISIONE DELLO STATO

PER L'ANNO FINANZIARIO 2022 E BILANCIO PLURIENNALE

PER IL TRIENNIO 2022-2024 (A.S. 2448)

COMMISSIONI RIUNITE BILANCIO DEL SENATO DELLA REPUBBLICA E DELLA CAMERA DEI DEPUTATI



Novembre 2021

CORTE DEI CONTI

CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

AUDIZIONE SUL BILANCIO DI PREVISIONE DELLO STATO PER L'ANNO FINANZIARIO 2022 E BILANCIO PLURIENNALE PER IL TRIENNIO 2022-2024 (A.S. 2448)

Novembre 2021

INDICE

INTRODUZIONE	3
LA COMPOSIZIONE DELLA MANOVRA	3
LA DISTRIBUZIONE DELLE RISORSE TRA GLI OBIETTIVI	7
GLI INTERVENTI PER LA RIDUZIONE DELLA PRESSIONE FISCALE/CONTRIBUTIVA E ALTRE DISPOSIZIONI IN MATERIA DI ENTRATE	10
LE MISURE PER LA CRESCITA E PER GLI INVESTIMENTI DELLE IMPRESE	16
GLI INTERVENTI PER IL LAVORO, LA FAMIGLIA E LE POLITICHE SOCIALI	31
IL RIORDINO DELLA NORMATIVA IN MATERIA DI AMMORTIZZATORI SOCIALI	48
LE MISURE IN CAMPO SANITARIO	53
LE MISURE PER L'UNIVERSITÀ, LA RICERCA E LA SCUOLA	61
LE MISURE PER LA CULTURA, IL TURISMO, L'INFORMAZIONE E L'INNOVAZIONE	68
LE MISURE IN MATERIA DI INFRASTRUTTURE, MOBILITÀ SOSTENIBILE, TRANSAZIONE ECOLOGICA, ENERGIA E SISMA	73
LE MISURE PER GLI ENTI TERRITORIALI	81
LE MISURE SUL PUBBLICO IMPIEGO	84
CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE	90
Riquadro 1 - La registrazione contabile del Bonus 110 per cento e del Piano Transizione 4.0 secondo ISTAT e Eurostat	30

La

Corte dei conti

N. 20/SSRRCO/AUD/21

REPUBBLICA ITALIANA
In nome del Popolo Italiano
Sezioni riunite in sede di controllo

Presiedute dal Presidente della Corte dei conti Guido Carlino
e composte dai magistrati

Presidenti di sezione:
Carlo Chiappinelli, Ermanno Granelli, Francesco Petronio, Marco Pieroni, Piergiorgio Della Ventura, Enrico Flaccadoro;

Consiglieri:
Luigi Caso, Vincenzo Chiorazzo, Rossana Rummo, Tiziano Tessaro, Sergio Gasparrini, Donato Centrone, Elena Papa;

Primi Referendari:
Angelo Maria Quaglini; Vanessa Pinto;

Referendari:
Laura Alesiani.

VISTO l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

VISTO il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione n. 14/DEL/2000 del 16 giugno 2000 e, in particolare, l'art. 6, commi 5-*bis* e 5-*ter*;

VISTO l'art. 85, comma 6, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito dalla legge 24 aprile 2020, n. 27 e successive modificazioni e integrazioni;

VISTO il decreto del Presidente della Corte dei conti 4 novembre 2020, n. 291, con il quale sono stati confermati i criteri per la composizione delle Sezioni riunite in sede di controllo fissati dal precedente decreto del Presidente della Corte dei conti 8 maggio 2020, n. 149, come stabilito dal citato art. 85, comma 6, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito dalla legge 24 aprile 2020, n. 27 e successive modificazioni e integrazioni;

UDITI, nell'adunanza del 17 novembre 2021 convocata in videoconferenza, i relatori Pres. sez. Enrico Flaccadoro, Cons. Luigi Caso, Cons. Vincenzo Chiorazzo, Cons. Rossana Rummo, Cons. Sergio Gasparrini, Cons. Elena Papa, Primo Ref. Angelo Maria Quaglini;

DELIBERA

di approvare il documento per l'audizione del Presidente della Corte dei conti sul Bilancio di previsione dello Stato per l'esercizio finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024, nel testo allegato.

I RELATORI

F.to digitalmente Enrico Flaccadoro

F.to digitalmente Luigi Caso

F.to digitalmente Vincenzo Chiorazzo

F.to digitalmente Rossana Rummo

F.to digitalmente Sergio Gasparrini

F.to digitalmente Elena Papa

F.to digitalmente Angelo Maria Quaglini

Il PRESIDENTE

F.to digitalmente Guido Carlino

Depositato in segreteria in data 23 novembre 2021

IL DIRIGENTE
F.to digitalmente Maria Laura Iorio

Introduzione

1.

La Corte è chiamata ad esprimere valutazioni sul disegno di legge di bilancio per il prossimo triennio con cui il Governo dà attuazione a quanto era stato prefigurato nella NaDEF e nel Documento programmatico di bilancio.

Le scelte adottate con il provvedimento utilizzano gli spazi di manovra consentiti da un quadro macroeconomico e di finanza pubblica in netto miglioramento.

La possibilità che la nuova fase, caratterizzata da un più favorevole contesto nazionale ed internazionale, si consolidi resta peraltro soggetta alle incertezze dell'emergenza sanitaria.

Gli interventi proposti vanno ad incidere e, in certa misura, a costituire parte integrante del programma di riforme e di investimenti che il nostro Paese si è impegnato a portare a compimento con il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

Per entrambi questi aspetti l'esame della legge di bilancio risulta quest'anno particolarmente complesso. Nel prosieguo del documento sono contenuti primi elementi di riflessione sui principali temi oggetto del provvedimento oggi all'esame del Parlamento.

La composizione della manovra

2.

La manovra proposta dal Governo con il disegno di legge di bilancio si conferma di carattere espansivo. Inglobando gli effetti del d.l. n. 146/2021 essa comporta un maggior indebitamento netto (23,3 miliardi nel 2022, 29,9 nel 2023 e 25,7 nel 2024) coerente con il sentiero programmatico di progressiva riduzione in rapporto al Pil, prefigurato nella Nota di aggiornamento al DEF 2021 (dal 5,6 per cento del 2022 al 3,3 per cento del 2024).

In termini di saldo netto da finanziare, gli effetti della manovra sono negativi per 45,5 miliardi nel 2022, 52,5 nel 2023 e 40 nel 2024. Le divergenze tra i predetti saldi e quelli dell'indebitamento netto sono dovute alle differenze nella rilevazione degli effetti finanziari di alcune disposizioni tra la contabilità pubblica e quella economica. In particolare, determinano effetti solamente o prevalentemente sul saldo netto da finanziare: l'incremento del Fondo di rotazione per l'attuazione del Next Generation EU (10 e 9 miliardi rispettivamente nel 2022 e 2023), il Fondo per la regolazione contabile

delle Sovvenzioni del Tesoro alle Poste (oltre 4 miliardi annui nel triennio), gli stanziamenti al fondo rotativo destinato alla concessione di finanziamenti a tasso agevolato alle imprese esportatrici (1,5 miliardi annui nel triennio) e la costituzione del Fondo Italiano per il clima (con un maggior impatto di 0,8 miliardi annui).

L'effetto combinato della manovra all'esame e della crescita attesa del prodotto interno determina, nel triennio di previsione, una progressiva riduzione dell'incidenza della spesa primaria e delle entrate complessive rispetto al Pil. La prima passa dal 49,7 per cento del 2022 al 46,5 per cento del 2024; la seconda flette dal 47 al 45,7 per cento nell'arco triennale.

Guardando al totale degli impieghi, essi sono pari, in termini di contabilità economica, a 43 miliardi nel primo anno (2,3 punti percentuali di Pil), cresce a 44,4 miliardi nel 2023 (2,2 per cento in rapporto al Pil), per collocarsi poi a 43,8 miliardi nel 2024 (2,1 punti percentuali di Pil) (tavola 1). Il contributo del d.l. n. 146/2021 si attesta a poco oltre i 6 miliardi in tutto il triennio ed è sostanzialmente riconducibile all'intervento in materia di assegno unico e universale che trova copertura interna nelle risorse del Fondo per l'attuazione della delega fiscale.

Nel primo anno la manovra si compone prevalentemente di maggiori spese, per 31,7 miliardi (il 73,8 per cento) di cui 23,8 di natura corrente e 7,9 di parte capitale; le minori entrate sono pari a 11,3 miliardi (26,2 per cento). Al netto del d.l. n. 146/2021, le maggiori spese del 2022 si attestano a 25,4 miliardi, di cui 22,3 derivanti dalla Sezione I e 3,1 dai rifinanziamenti della Sezione II.

Sul fronte delle entrate gli interventi sono particolarmente concentrati; rilevano le risorse destinate alla riduzione della pressione fiscale (6 miliardi nel 2022 e 7 annui nei successivi 2 esercizi), quelle nuovamente volte a fronteggiare gli effetti del costo dell'energia (2 miliardi nel 2022), la riduzione delle aliquote di contribuzione del FIS e della CIGS (1 miliardo nel 2022), il differimento al 2023 dell'entrata in vigore della *plastic tax* e della *sugar tax* (0,7 miliardi), così come la modifica del meccanismo di remunerazione dell'Agenzia della riscossione (0,5 miliardi nel 2022, cui si aggiungono 1,2 miliardi nel successivo biennio). Di minor rilievo nel 2022 (123 milioni), ma in forte crescita nel biennio successivo (4,9 miliardi), è l'effetto atteso dalla misura che dispone la proroga delle agevolazioni fiscali in campo edilizio.

TAVOLA 1

QUADRO RIASSUNTIVO DELLA MANOVRA

		Valori assoluti in mln			Composizione % manovra		
		2022	2023	2024	2022	2023	2024
DDL bilancio (Sez. I e II)	1.Maggiori entrate	7.888,7	7.480,3	6.750,6	21,6	19,5	17,9
	2.Minori spese	5.388,0	883,0	5.261,2	14,7	2,3	13,9
	Totale risorse	**13.276,7**	**8.363,3**	**12.011,9**	**36,3**	**21,8**	**31,8**
	3.Minori entrate	11.120,5	10.306,6	11.943,0	30,4	26,9	31,7
	4.Maggiori spese	25.431,1	27.994,6	25.773,1	69,6	73,1	68,3
	Totale impieghi	**36.551,6**	**38.301,2**	**37.716,1**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
	Aumento indebitamento	**23.274,9**	**29.937,9**	**25.704,2**	**63,7**	**78,2**	**68,2**
DL 146/21 Fisco-Lavoro	1.Maggiori entrate	425,9	93,3	120,3	6,6	1,5	2,0
	2.Minori spese	6.044,6	6.047,5	6.036,1	93,7	98,9	98,9
	Totale risorse	**6.470,5**	**6.140,9**	**6.156,4**	**100,3**	**100,4**	**100,9**
	3.Minori entrate	163,1	47,0	35,6	2,5	0,8	0,6
	4.Maggiori spese	6.290,4	6.066,6	6.067,2	97,5	99,2	99,4
	Totale impieghi	**6.453,5**	**6.113,6**	**6.102,8**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
	Riduzione indebitamento	**-16,9**	**-27,3**	**-53,6**	**-0,3**	**-0,4**	**-0,9**
Totale Manovra	1.Maggiori entrate	8.314,5	7.573,6	6.870,9	19,3	17,1	15,7
	2.Minori spese	11.432,6	6.930,5	11.297,4	26,6	15,6	25,8
	Totale risorse	**19.747,2**	**14.504,1**	**18.168,3**	**45,9**	**32,7**	**41,5**
	3.Minori entrate	11.283,6	10.353,6	11.978,6	26,2	23,3	27,3
	4.Maggiori spese	31.721,6	34.061,2	31.840,3	73,8	76,7	72,7
	Totale impieghi	**43.005,1**	**44.414,8**	**43.818,9**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
	Aumento indebitamento	**23.258,0**	**29.910,6**	**25.650,6**	**54,1**	**67,3**	**58,5**
		Valori assoluti in mln			Valori in % PIL		
	indebitamento tenden.	82.873,4	47.482,3	42.129,2	4,4	2,4	2,1
	indebitamento progr	106.131,4	77.392,9	67.779,7	5,6	3,9	3,3
	maggiori spese nette	20.288,9	27.130,7	20.542,9	1,1	1,4	1,0
	minori entrate nette	2.969,0	2.779,9	5.107,6	0,2	0,1	0,2
	Spesa primaria tend	920.558,9	922.304,9	930.864,0	48,9	47,1	46,0
	Spesa primaria prog	940.847,8	949.435,5	951.406,9	49,7	48,1	46,5
	Entrate compl. Tend	892.965,4	927.270,6	939.179,9	47,4	47,3	46,4
	Entrate compl. Progr	889.996,4	924.490,6	934.072,2	47,0	46,8	45,7
	PIL nominale tendenziale (mld)	**1.883,4**	**1.959,7**	**2.025,5**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
	PIL nominale programmatico (mld)	**1.892,5**	**1.974,6**	**2.045,4**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati allegato 3 disegno di legge di bilancio 2022 e NaDEF 2021

Numerose sono le misure alla base dell'aumento della spesa: nel 2022 sono 172 le disposizioni del disegno di legge di bilancio che ne comportano (in termini di indebitamento) una espansione. Di queste, le prime 10 per dimensione finanziaria assorbono oltre il 50 per cento degli incrementi; per il resto si rileva un'accentuata

polverizzazione degli interventi, 64 dei quali presentano importi uguali od inferiori ai 10 milioni.

Le maggiori spese (fatta eccezione per quelle relative ai rifinanziamenti della Sezione II) riguardano principalmente gli stanziamenti per il Fondo di garanzia per le PMI (3 miliardi), l'incremento del fondo sanitario nazionale (2 miliardi), gli stanziamenti aggiuntivi al fondo per l'acquisto di vaccini e farmaci per la cura del Covid-19 (1,9 miliardi), oltre che le modifiche alla platea degli assicurati del FIS (1,5 miliardi) e il rifinanziamento del reddito di cittadinanza (1 miliardo).

Nel biennio successivo, la composizione della manovra non mostra significative differenze; nel 2023 sale l'incidenza delle maggiori spese al 76,7 (34,1 miliardi), per poi ridursi nuovamente al 72,7 per cento nel terzo anno di previsione (31,8 miliardi).

Il rilievo delle minori entrate scende, nel 2023, al 23,3 per cento (10,4 miliardi) e si riassesta al 27,3 per cento nel successivo anno (poco meno di 12 miliardi). La riduzione del 2023 (-0,9 miliardi) è legata al venir meno di misure aventi carattere temporaneo, quali l'intervento di contrasto al rialzo dei prezzi energetici e la riduzione delle aliquote contributive. La successiva crescita nel 2024 (+1,6 miliardi) è sostanzialmente riconducibile agli effetti delle proroghe dei bonus edilizi.

Sul fronte delle maggiori spese, nel 2023 l'effetto espansivo (+2,3 miliardi, di cui +2,5 derivanti dal d.d.l. bilancio e -0,2 miliardi legati al d.l. n. 146/2021) è principalmente dovuto alle riprogrammazioni e ai rifinanziamenti della Sezione II (3,8 miliardi), all'ulteriore incremento del fondo sanitario nazionale (+1,2 miliardi) e all'effetto finanziario dei crediti d'imposta 4.0 (0,6 miliardi). A ciò si contrappone il venir meno degli stanziamenti per il fabbisogno finanziario del fondo di garanzia per le PMI (-3 miliardi) e delle somme per il rifinanziamento del fondo per l'acquisto di vaccini e cure contro il Covid-19 (-1,9 miliardi). Nell'ultimo anno di previsione, l'impatto delle maggiori spese si riduce di 2,2 miliardi, sia per effetto della forte contrazione delle riprogrammazioni e dei rifinanziamenti (-3,9 miliardi), sia in ragione del venir meno degli oneri legati alle modifiche al credito d'imposta sulle DTA; variazioni che trovano parziale compensazione principalmente nell'ulteriore incremento del fondo sanitario nazionale (+1 miliardo) e degli effetti della proroga dei crediti d'imposta 4.0 per le imprese (+1,1 miliardi) e dei bonus edilizi (+0,9 miliardi).

Nel 2022 la copertura della manovra è assicurata per 19,7 miliardi da nuove risorse (45,9 per cento degli impieghi) e per 23,3 miliardi dalla variazione in aumento dell'indebitamento (54,1 per cento delle coperture). Le maggiori entrate previste ammontano a 8,3 miliardi; più consistenti le minori spese (11,4 miliardi), di cui 9,3 di parte corrente e 2,2 in conto capitale. Tra le prime, la gran parte è rappresentata dall'utilizzo del fondo per la delega della riforma fiscale di cui all'art. 1, c. 2, l. 178/2020, disposto con il d.l. n. 146/2021 per il contestuale finanziamento dell'assegno unico universale.

Nell'anno successivo cresce sostanzialmente il rilievo assoluto del contributo assicurato dal ricorso ad indebitamento (+6,7 miliardi) che raggiunge la quota del 67,3 per cento delle coperture. Ciò è conseguenza, da un lato, dell'aumento delle dimensioni della manovra (+1,4 miliardi); dall'altro lato, della riduzione delle risorse derivanti dalle minori spese (-4,5 miliardi) e, in misura più contenuta, di quelle connesse alle maggiori entrate (-0,7 miliardi). Nel 2024 la composizione delle coperture torna ad essere più equilibrata; si riduce il contributo dell'indebitamento (58,5 per cento), in contrazione di 4,3 miliardi, mentre cresce quello delle nuove risorse (41,5 per cento), in particolare per effetto della componente legata alle minori spese (+4,4 miliardi). Prosegue, invece, lungo tutto il triennio la riduzione delle maggiori entrate che passano da 8,3 a 6,9 miliardi.

Nel complesso, la manovra comporta una riduzione netta di entrate di poco inferiore ai 3 miliardi nel 2022 e nel 2023, contrazione che sale oltre i 5 miliardi nel 2024 (rispettivamente due decimi, un decimo e nuovamente due decimi di punto in termini di prodotto); ciò a fronte di un incremento netto di spesa di 20,3 miliardi nel 2022, 27,1 nel 2023 e 20,5 nel 2024 (rispettivamente circa 1,1, 1,4 e 1 punti percentuali di Pil).

La distribuzione delle risorse tra gli obiettivi

3.

In linea con la prassi del precedente esercizio, la manovra all'esame risulta concentrata su alcune aree di spesa (tavola 2). In dettaglio, oltre il 68 per cento delle risorse del 2022 sono assorbite da interventi riconducibili a cinque gruppi di norme: si tratta di quelle per la riduzione della pressione fiscale e contributiva, di quelle volte a sostenere la crescita e gli investimenti delle imprese, delle politiche del lavoro, della famiglia e sociali, della sanità e delle infrastrutture. Se ad esse si aggiunge la misura dell'assegno unico e

universale finanziata dal parallelo d.l. n. 146/2021 si perviene a spiegare oltre l'85 per cento della manovra.

TAVOLA 2

DISTRIBUZIONE DELLE RISORSE TRA GLI OBIETTIVI

	2022	2023	2024	2022	2023	2024
interventi (effetti netti)	Valori assoluti (mln)			% su totale		
riduzione della pressione fiscale e contributiva	7.288	7.766	7.740	19,5	19,8	22,6
crescita e investimenti	3.490	2.208	5.608	15,6	16,8	15,6
misure per la crescita e per il sostegno alle imprese	*353*	*1.784*	*5.662*	*0,9*	*4,6*	*16,5*
accesso al credito e alla liquidità per le imprese	*3.137*	*425*	*-54*	*8,4*	*1,1*	*-0,2*
lavoro famiglia e politiche sociali	3.602	4.047	1.897	14,5	14,5	14,5
riordino del reddito di cittadinanza	*1.155*	*1.155*	*1.154*	*3,1*	*3,0*	*3,4*
pensioni	*617*	*1.543*	*-253*	*1,7*	*3,9*	*-0,7*
altre misure	*1.829*	*1.348*	*996*	*4,9*	*3,4*	*2,9*
riordino normativa ammortizzatori sociali	1.472	1.790	1.397	3,9	4,6	4,1
ammort. sociali in costanza di rapporto di lavoro	*2.649*	*815*	*270*	*7,1*	*2,1*	*0,8*
ammort. sociali in caso di disoccup. involontaria	*133*	*515*	*601*	*0,4*	*1,3*	*1,8*
sostegno del lavoro autonomo	*8*	*9*	*9*	*0,0*	*0,0*	*0,0*
formazione, politiche attive e promozione occupazione	*-1.318*	*451*	*517*	*-3,5*	*1,2*	*1,5*
sanità	3.484	3.306	4.355	9,3	8,4	12,7
scuola, Università e ricerca	446	645	784	1,2	1,6	2,3
cultura, turismo, informazione e innovazione	808	865	510	2,2	2,2	1,5
partecipazione dell'Italia all'UE e org. intern.	282	288	341	0,8	0,7	1,0
infrastrutture e mobilità sostenibili, transizione ecologica, energia e sisma	3.603	2.192	2.386	9,6	5,6	7,0
politiche agricole	222	218	212	0,6	0,6	0,6
regioni ed enti locali	1.697	1.587	1.544	4,5	4,1	4,5
PA e lavoro pubblico	483	625	565	1,3	1,6	1,7
fondi	993	901	936	2,7	2,3	2,7
rifinanziamenti	3.133	3.546	2.870	8,4	9,1	8,4
riprogrammazioni	-50	3.050	-3.000	-0,1	7,8	-8,8
Totale interventi netti (allegato 3)	**30.953**	**33.035**	**28.146**	**82,7**	**84,4**	**82,2**
interventi d.l. 146/2021 (effetti netti)	6.454	6.114	6.103	17,3	15,6	17,8
Totale interventi netti manovra	**37.407**	**39.149**	**34.249**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

coperture (effetti netti)	2022	2023	2024	2022	2023	2024
disposizioni in materia di entrata	4.264	2.594	2.380	11,4	6,6	6,9
altre coperture	1.512	41	62	4,0	0,1	0,2
definanziamenti	1.902	462	0	5,1	1,2	0,0
Incremento disavanzo	23.258	29.911	25.651	62,2	76,4	74,9
Totale coperture nette (allegato 3)	**30.936**	**33.008**	**28.092**	**82,7**	**84,3**	**82,0**
coperture d.l. 146/2021 (effetti netti)	6.470	6.141	6.156	17,3	15,7	18,0
Totale coperture nette manovra	**37.407**	**39.149**	**34.249**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati allegato 3 disegno di legge di bilancio 2021

Nella Tavola 2 si riportano le principali aree di intervento. Nella lettura va considerato che diversamente dalla tavola precedente i dati relativi a ciascun obiettivo presentano gli effetti netti delle misure previste. In altre parole, i benefici risultano calcolati sottraendo le eventuali misure di riduzione della spesa o di aumenti di entrate riconducibili direttamente all'obiettivo esaminato. Tale scelta spiega una dimensione più limitata della manovra. Nella tavola, inoltre, gli effetti del d.l. n. 146/2021 sono riportati scindendo gli impieghi di risorse dalla stessa attività dalle relative coperture. Si tratta naturalmente di una semplificazione richiesta dalla necessità di valutare la composizione delle misure che, approvata la legge di bilancio, diventeranno operative da inizio 2021.

Il livello elevato di concentrazione nella distribuzione delle risorse trova peraltro conferma anche nel biennio successivo. Nel 2023 esso si attenua, passando al 65 per cento, in ragione, principalmente, del venir meno dell'intervento teso a fronteggiare il forte rialzo dei prezzi energetici. Torna invece a crescere nel 2024 quando raggiunge il livello del 72 per cento. Tale andamento è dovuto all'incremento dell'incidenza delle risorse della manovra assegnate all'obiettivo della riduzione della pressione fiscale e contributiva (dal 19,8 al 22,6 per cento) e di quelle destinate alle politiche della sanità (dall'8,4 al 12,7 per cento). Nel primo caso si tratta dell'effetto legato alla contrazione delle dimensioni finanziarie della manovra, a fronte di un livello costante di risorse destinate alla riduzione fiscale. Nel secondo caso, invece, la variazione di incidenza è dovuta, in gran parte, all'incremento del finanziamento del fondo sanitario nazionale e, in secondo luogo, all'aumento del fondo per i farmaci innovativi, oltre che alla richiamata contrazione del denominatore.

Per tutto il triennio di previsione, infine, sono considerevoli le risorse dei rifinanziamenti che si mantengono costantemente sopra la soglia dell'8 per cento degli interventi netti.

Le coperture sono principalmente assicurate, come già ricordato, dal ricorso all'indebitamento, il cui peso relativo risulta crescente, passando da circa il 62 per cento del complesso delle risorse a copertura nel 2022 ad una media di oltre il 75 per cento nel successivo biennio. Ciò è dovuto alla progressiva contrazione delle nuove risorse sul fronte delle entrate, in particolare di quelle scaturenti dalla modifica della disciplina sulla rivalutazione dei beni e sul riallineamento dei valori fiscali, cui si aggiunge il sostanziale venir meno, nel 2023-2024, delle decisioni di definanziamento della Sezione II e dei risparmi di spesa determinati dalla conclusione del programma *cashback* (1,5 miliardi nel 2022).

Gli interventi per la riduzione della pressione fiscale/contributiva e altre disposizioni in materia di entrate

La manovra prevede maggiori entrate per 8,3 miliardi nel 2022 che si riducono a 6,9 miliardi nel 2024. Si tratta per oltre il 50 per cento di entrate tributarie cui si accompagnano quelle contributive (circa 2 miliardi) e gli effetti indotti (tributari e contributivi) connessi alle assunzioni di personale pubblico (oltre 1,5 miliardi).

Sono poi previsti minori introiti per 11,3 miliardi nel 2022, che crescono a circa 12 miliardi nel 2024 in larga prevalenza costituiti da minori introiti di natura tributaria.

4.

Nell'ambito della manovra particolare rilievo assume la disposizione dell'art. 2 del d.d.l. che incrementa di 6 miliardi per l'anno 2022 e di 7 miliardi per ciascuno degli anni 2023 e 2024 il Fondo per gli interventi per la riforma del sistema fiscale previsto dell'art. 1, comma 2, della legge 30 dicembre 2020, n. 178, destinandolo esplicitamente alla riduzione della pressione fiscale.

La norma stabilisce che la riduzione dovrà riguardare sia l'IRPEF, allo scopo di ridurre il cuneo fiscale sul lavoro e le aliquote marginali effettive, sia l'aliquota dell'IRAP.

Per quanto concerne l'IRPEF, la disposizione precisa che la riduzione dovrà essere realizzata sia attraverso la riduzione di una o più delle aliquote dell'imposta, sia attraverso una revisione organica del sistema delle detrazioni per lavoro dipendente e del trattamento integrativo.

La norma rinvia, dunque, a un intervento successivo le concrete scelte tecniche da adottare.

Sono ben note a questo proposito le criticità dell'imposta personale, per la sua crescente caratterizzazione di imposta sui redditi di lavoro e di pensione, fortemente sbilanciata sui redditi medi e con andamenti irregolari e distorsivi delle aliquote marginali effettive.

La materia dovrebbe essere specificamente affrontata nell'ambito della delega per la riforma fiscale il cui disegno di legge è stato recentemente posto all'esame del Parlamento (A.C. 3343). È, pertanto, da ritenere che in quella sede le complesse problematiche di revisione della progressività del tributo e del sistema di detrazioni per lavoro dipendente potranno trovare organica risposta, ferma restando l'esigenza di coordinamento di tale intervento generale con le misure di attuazione della specifica previsione contenuta

nell'articolo 2 in commento.

5.

Con l'articolo 3 vengono ulteriormente differiti al 1° gennaio 2023 i termini di decorrenza dell'efficacia delle disposizioni relative a *Sugar tax* e *Plastic tax*.

Va tenuto presente che l'articolo 1 della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Legge di bilancio 2020), ai commi 634 e segg. ha introdotto nel nostro ordinamento, l'imposta sul consumo dei manufatti con singolo impiego, che hanno o sono destinati ad avere funzione di contenimento, protezione, manipolazione o consegna di merci o di prodotti alimentari (c.d. *Plastic tax*) e, ai commi 661 e segg. l'imposta sul consumo delle bevande analcoliche (c.d. *Sugar tax*).

Tali imposte avrebbero dovuto applicarsi, rispettivamente, dai mesi di luglio e di ottobre 2020.

Per effetto delle modifiche poi intervenute l'applicazione di detti tributi è stata differita dapprima al 1° gennaio 2021 e successivamente al 1° gennaio 2022. Con il "Documento programmatico di bilancio per il 2022" approvato il 28 ottobre 2021 il Consiglio dei ministri ha ritenuto di proporne l'ulteriore differimento al 1° gennaio 2023.

Va considerato che ai ripetuti rinvii della *Plastic tax* hanno contribuito, oltre alla situazione di emergenza sanitaria ed economica insorta dal marzo 2020, anche esigenze di coordinamento con la *Plastic tax* europea entrata in vigore dal gennaio 2021, prelievo quest'ultimo che interessa direttamente gli Stati membri, i quali hanno la facoltà di reintegrare gli importi dovuti all'Unione europea attraverso l'adozione di tributi nazionali.

Dalla RT emerge per l'anno 2022, in termini di cassa, un minor gettito di 328,9 milioni di euro.

Quanto al rinvio della *Sugar tax*, la RT stima per l'esercizio 2022 un impatto negativo, in termini di cassa, di 321,5 milioni di euro.

6.

L'art. 4 prevede l'abbassamento dal 22 al 10 per cento dell'IVA applicabile ai prodotti per l'igiene femminile non compostabili (c.d. *Tampon tax*).

Sin dall'entrata in vigore dell'IVA ai prodotti per l'igiene femminile dal 1973 è stata applicata l'aliquota ordinaria (passata dal 12 per cento del 1973 al 22 per cento attuale). Nel 2019, con l'art. 32-*ter* del d.l. n. 124, è stata disposto un parziale intervento di riduzione dell'aliquota IVA su tali prodotti igienico sanitari, introducendo un'aliquota agevolata del 5 per cento limitatamente ai prodotti biodegradabili e compostabili. Si è trattato dunque di un'iniziativa parziale avente essenzialmente finalità di tutela ambientale.
La norma in esame si propone di inserire i suddetti prodotti, con esclusione di quelli biodegradabili già tassati al 5 per cento, nella tabella A, parte III, del d.P.R. 633/1972, con conseguente riduzione dell'aliquota dal 22 al 10 per cento.
La normativa è in linea con l'articolo 98 della direttiva 2016/112/CE, relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto, che nell'allegato III, elenca tra le cessioni di beni e le prestazioni di servizi a cui si possono applicare le aliquote ridotte, i beni relativi alla protezione dell'igiene femminile.
Per l'applicazione della misura in oggetto è stato stimato un minor gettito IVA di 90 milioni annui a decorrere dall'esercizio 2022.

In proposito, richiamando quanto già si è avuto modo di rilevare con il Rapporto 2021 sul coordinamento della finanza pubblica, sul piano generale si osserva come la differenziazione delle aliquote, pur opportuna in assenza di strumenti alternativi, si caratterizzi comunque per una limitata efficacia distributiva, considerato che l'applicazione dell'aliquota ridotta a beni ritenuti necessari si estende a tutti i consumatori e non soltanto ai soggetti specificamente bisognosi di sostegno economico.
Corre, infine, l'obbligo di segnalare come l'intervento, stante il mancato adeguamento dell'allegato 3 alla direttiva 2006/112/EC1, non riguarda i pannolini per neonati, tassati con l'aliquota IVA del 22 per cento e che dovrebbero essere considerati anch'essi beni di prima necessità alla stregua dei prodotti per l'igiene femminile.

7.

L'articolo 5 reca disposizioni sull'assetto gestionale e sulla remunerazione del servizio della riscossione.
Per quanto attiene agli assetti gestionali, la disposizione ha lo scopo di avviare un processo di integrazione dell'attuale Agenzia delle entrate-Riscossione in Agenzia delle entrate, processo che potrebbe trovare compiuta realizzazione nell'ambito della futura riforma fiscale. A tal fine vengono previste nel comma 1 misure sia di carattere formale che organizzativo finalizzate a un più stretto coordinamento dell'attività.
Con il comma 2 viene innovato il sistema di copertura degli oneri di funzionamento del servizio della riscossione, che vengono posti a carico dello Stato e che troveranno copertura, oltre che nel riversamento dell'eventuale utile di esercizio conseguito, nelle quote di oneri posti a carico del debitore, correlata alla notifica degli atti di riscossione, e

in quelle a carico degli enti creditori diversi delle amministrazioni statali, dalle agenzie fiscali e dagli enti previdenziali di una quota determinata con decreto del Ministro quando l'ente impositore riconosca come non dovuta la somma, nonché di una quota pari all'1 per cento delle somme riscosse per conto degli enti diversi dallo Stato, dalle agenzie e enti previdenziali.

Restano ferme, le numerose criticità di ordine procedimentale e organizzativo che, a giudizio della Corte, sono alla base dell'inefficienza complessiva del sistema della riscossione coattiva. In proposito di rinvia alle considerazioni formulate con il Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica 2021.

8.

Con l'articolo 6 viene estesa all'anno 2022 l'esenzione dell'imposta di bollo già prevista per il 2021 relativamente ai certificati digitali rilasciati dall'Anagrafe nazionale della popolazione residente (ANPR).

> In proposito va ricordato come l'articolo 62, comma 3, del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 (codice dell'amministrazione digitale) consenta ai comuni, tramite l'ANPR, la certificazione dei dati anagrafici anche in modalità telematica, mediante l'emissione di documenti digitali muniti di sigillo elettronico qualificato, ai sensi del regolamento (UE) n. 910/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 luglio 2014.
> Coerentemente con la valutazione operata per l'anno precedente, la RT stima per il 2022 un minor gettito dell'imposta di bollo di 39 milioni di euro, tenuto conto della prevedibile riduzione delle certificazioni ordinarie sostituite da documenti digitali e considerato che l'articolo 1 della tariffa allegata al d.P.R. n. 642 del 1972 stabilisce che i certificati anagrafici siano assoggettati all'imposta mediante marca da bollo da euro 16,00.

9.

L'articolo 7 estende al 2022 la proroga della detassazione dei redditi dominicali e agrari, inizialmente prevista per il triennio 2017-2019 dall'art. 1, comma 44, della legge n. 232/2016 e poi estesa al 2020 e al 2021.

> Tale norma prevede che non concorrano alla formazione della base imponibile ai fini dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e delle relative addizionali, i redditi dominicali e agrari dei coltivatori diretti e degli imprenditori agricoli professionali.
> La RT stima una perdita di gettito IRPEF di competenza, per l'anno 2022, pari a 127,7 milioni di euro, di addizionale regionale pari a 9,4 milioni e di addizionale comunale pari a 3,6 milioni di euro, e minori entrate in termini di cassa nel 2023 per 237,6 milioni nel 2023.

Al riguardo, tenuto conto che il sistema di determinazione catastale dei redditi derivanti dalle attività agricole esprime le potenzialità medie del fondo e tiene conto anche dei

connessi rischi di natura meteorologica, si rileva come il protrarsi pluriennale della detassazione dei redditi derivanti dalle attività agricole andrebbe valutato nell'ambito di una complessiva revisione del sistema fiscale.

10.

Con l'articolo 8 vengono innalzati gli attuali limiti annuale e complessivo all'investimento in Piani di risparmio a lungo termine (PIR) elevandoli, rispettivamente, a 40 mila euro e a 200 mila euro.

Stante le esenzioni di cui i suddetti PIR ai fini dell'imposizione sul reddito e dell'imposta di successione, la RT, replicando la metodologia adottata per la valutazione della norma originaria, stima il minor gettito a regime in 30,9 milioni di euro.

L'intervento appare finalizzato a incentivare l'impiego dello strumento, che dopo il successo iniziale del 2017-2018, ha attraversato una fase negativa nel periodo 2019-2020 per poi tornare a crescere nel 2021.

11.

L'articolo 191 modifica radicalmente la previsione contenuta nell'articolo 110 del d.l. 14 agosto 2020, n. 104, relativa alla rivalutazione dei beni di impresa, allo scopo di evitare un impatto estremamente negativo sui conti pubblici.

La norma stabilisce, infatti che l'ammortamento e/o il riallineamento fiscale dei beni immateriali, ordinariamente deducibile annualmente in ragione di un diciottesimo del loro costo o valore, possa essere dedotto, ai fini delle imposte sul reddito e dell'IRAP, in almeno 50 anni.

Occorre ricordare che con il citato articolo 110, nella sua formulazione originaria, è stata prevista la possibilità, per le società di capitali e gli enti che non adottano i principi contabili internazionali, di rivalutare i beni dell'impresa risultanti dal bilancio dell'esercizio in corso al 31 dicembre 2019, ottenendone il riconoscimento ai fini delle imposte sul reddito e dell'IRAP dietro versamento di un'imposta sostitutiva del 3 per cento.

Dalla RT che accompagnava il decreto n. 104 emergeva la previsione di un gettito dell'imposta sostitutiva di 390 milioni di euro nel triennio 2021-2023 a fronte di minori imposte IRES/IRPEF/IRAP per 74,8 milioni nel 2022, per 172 milioni nel 2023 e per

176,9 milioni negli anni 2025 e seguenti.

L'assetto originario dell'articolo 110 citato ha subito una profonda modifica per effetto dell'articolo 1, comma 83, della legge n. 178 del 2020 (Legge di bilancio 2021) che, con l'inserimento del comma 8-*bis*, ha esteso la possibilità di rivalutare i beni di impresa anche all'avviamento e alle altre attività immateriali risultanti dal bilancio in corso, quali marchi, brevetti, ecc.

La RT al citato comma 83, presentata con l'A.S. 2054, incorrendo in una evidente sottovalutazione degli effetti, ha stimato l'impatto finanziario della modifica in un introito di 14,7 milioni di euro nel triennio 2021-2023 e in un minore gettito di 8,5 milioni per il 2020, di 28,7 milioni per il 2023, di 19,5 per 2024 e di 20,1 per il 2025 e successivi.

La modifica intervenuta ha, viceversa, radicalmente modificato i comportamenti delle imprese le quali, considerate le condizioni estremamente favorevoli offerte dal legislatore, hanno ritenuto di avvalersi ampiamente delle possibilità di rivalutazione fiscale dei beni immateriali, con conseguenti notevolissime future perdite di gettito già dall'esercizio 2022.

Infatti, secondo quanto emerge dalla RT relativa all'articolo 191 in commento, i versamenti dell'imposta sostitutiva registrati nel corso del 2021 ammontano a circa 2.455 milioni e si riferiscono, presumibilmente, alla prima delle tre rate annuali. Conseguentemente, escludendo la quota d'imposta sostitutiva afferente alla rivalutazione dei beni materiali, la rivalutazione relativa ai soli beni immateriali operata dai contribuenti è stimata in 220,9 miliardi.

È indubitabile, peraltro, come l'intervento normativo, pur indispensabile per evitare un grave pregiudizio al bilancio dello Stato, crei difficoltà al mondo imprenditoriale anche per i non trascurabili riflessi che lo stesso comporta in ambito civilistico.

12.

Con l'articolo 192 si interviene sulla disciplina del contributo unificato dovuto per i procedimenti giudiziari civili, precludendo la possibilità per il cancelliere di iscrivere a ruolo la causa qualora risulti in tutto o in parte non versato il contributo, evitando in questo modo la procedura di recupero, sempre più frequente per effetto dell'entrata a regime del processo telematico.

La disposizione, alla quale non conseguono oneri, produrrà positivi effetti sui tempi di

riscossione e sull'entità dei crediti pregressi, ferma restando l'esigenza di contemperamento della soluzione delineata con l'esercizio del diritto alla tutela giudiziaria.

Le misure per la crescita e per gli investimenti delle imprese

13.

Il disegno di legge di bilancio, in linea di continuità con le manovre degli anni precedenti, contiene un ampio corpo di misure in grado di incidere in senso positivo sull'attività delle imprese; trattasi di disposizioni concentrate prevalentemente nel titolo III. Al suo interno convergono interventi aventi carattere settoriale, in particolare concernenti l'edilizia, e misure rivolte alla generalità delle imprese.

14.

Sul primo fronte (articolo 9), il disegno di legge di bilancio interviene sugli strumenti di incentivazione degli interventi di riqualificazione energetica e di recupero del patrimonio edilizio (insieme ad altri incentivi mirati al migliorare l'efficienza energetica e il verde), in prevalenza operando una ridefinizione dei termini di scadenza e una revisione dell'entità delle detrazioni dei bonus edilizi.

> Tra le disposizioni più significative si rilevano le modifiche all'articolo 119 del d.l. n. 34/2020. Nello specifico, per il *superbonus* 110 per cento, con la proroga al 31 dicembre 2022 degli interventi effettuati dalle persone fisiche, di cui al comma 9, lett. b) che risultavano già avviati al 30 settembre 2021, si permette la conclusione dei lavori. Si stabilisce, inoltre, il prolungamento al 2023 degli interventi effettuati dai condomini e dalle persone fisiche di cui al comma 9, lett. b), per i quali si introduce, tuttavia, un *décalage* dell'entità della detrazione per i due anni successivi (70 per cento per le spese sostenute al 31 dicembre 2024 e 65 per cento al 31 dicembre 2025). Non si rilevano modifiche, invece, al limite Isee di 25mila euro per i contribuenti che hanno effettuato interventi sugli immobili adibiti ad abitazione principale i quali possono godere di una proroga fino al 31 dicembre 2022. La detrazione del 110 per cento viene prorogata, infine, al 31 dicembre 2023 per gli immobili di proprietà delle cooperative nei casi in cui alla data del 30 giugno 2023 sia stato effettuato il 60 per cento dei lavori.
> Per le detrazioni edilizie diverse dal *superbonus* 110 per cento, con l'introduzione della modifica del comma 1 dell'articolo 121 del d.l. n. 34/2020, si confermano le opzioni per lo sconto in fattura e la cessione del credito, anche per le spese sostenute nel 2022, nel 2023 e nel 2024. L'aliquota di detrazione del bonus facciate viene, infine, ridotta dal 90 per cento (applicata fino al 31 dicembre 2021) al 60 per cento.

Si tratta di una scelta coerente con il consenso riscosso dalle misure, in particolare il Superbonus 110 per cento, ulteriormente stimolato dalle semplificazioni procedurali introdotte di recente con il decreto "Sostegni-*bis"*, che ne hanno agevolato l'accesso,

contribuendo al forte balzo degli investimenti nel settore delle costruzioni. Secondo i dati Istat, questi ultimi (al lordo dei costi di trasferimento di proprietà), nel secondo trimestre 2021, hanno confermato una dinamica particolarmente positiva, sia nel confronto con i valori dello stesso periodo del 2020 (+55,6 per cento, +58,3 per cento quelli in abitazioni e +52,9 per cento quelli in fabbricati non residenziali e altre opere), sia rispetto a quelli del 2019 (+13 per cento), non condizionati dalle restrizioni emergenziali dettate dalla pandemia. A conferma della graduale ripresa del settore delle costruzioni, stime preliminari del Cresme indicano per l'anno in corso un aumento degli investimenti in costruzioni del 17,6 per cento rispetto all'anno precedente. Tale crescita risulta trainata soprattutto dalla componente di rinnovo residenziale (+25,2 per cento).

Con uno sguardo ai dati si osserva che al 31 ottobre 2021, secondo il monitoraggio mensile svolto dall'Enea sul *superbonus* 110 per cento, risultano in corso di realizzazione 57.664 interventi edilizi incentivati (in termini di asseverazioni depositate) per un ammontare di circa 9,7 miliardi di investimenti ammessi a detrazione. Si tratta di una risposta particolarmente vivace da parte di una settore che ad aprile 2021 registrava interventi incentivati (dal *superbonus* 110 per cento) pari a 13.000 asseverazioni protocollate e investimenti ammessi a detrazione di circa 1,8 miliardi. Si rileva che soltanto tra i mesi di settembre e ottobre si sono registrati quasi 11.500 nuovi interventi. I lavori interessano prevalentemente edifici unifamiliari (circa il 60 per cento del totale) e unità immobiliari indipendenti (34,6 per cento), ma continuano a crescere anche i condomini (14,5 per cento) che hanno raddoppiato il numero degli interventi rispetto a gennaio dello stesso anno e soprattutto segnalano lavori con importi medi di maggiore entità (oltre 570 mila euro) rispetto a quelli delle singole abitazioni (pari a circa 90 mila euro).

15.

L'intensità della reazione del mercato agli incentivi fiscali, da un canto, e gli stretti vincoli temporali imposti dalle misure, dall'altro, hanno determinato, tuttavia, comportamenti poco virtuosi da parte di alcune imprese del settore. Come segnalato dalle stesse associazioni di categoria in occasione di diverse audizioni parlamentari, in questi ultimi mesi non sempre sono stati garantiti livelli adeguati di legalità e di sicurezza nei cantieri, oltre a rilevarsi comportamenti fraudolenti nell'impiego delle misure agevolative.

Sarebbe necessario, pertanto, alla luce della particolare risposta del mercato, rendere più intensa e rapida l'azione che l'Ispettorato nazionale del lavoro (INL) ha recentemente avviato, attivando una campagna straordinaria di vigilanza nel settore dell'edilizia.

Al riguardo, l'Ispettorato ha predisposto (nota protocollare n. 6023 del 27 agosto) specifiche istruzioni alle strutture territoriali mirate a contrastare le possibili devianze che possono incidere sul corretto svolgimento dei rapporti di lavoro nei cantieri. L'attività di vigilanza, programmata per l'ultimo quadrimestre del 2021 dovrebbe riguardare le aziende mai ispezionate, quelle c.d.

"dormienti", che hanno riavviato le attività stimolate dall'applicazione del superbonus 110 per cento, le aziende interessate dall'istituto del distacco transnazionale, le imprese in rete che operano nel settore, quelle caratterizzate dalla maggiore probabilità di rischio infortunistico connesso alla rotazione del personale impiegato, nonché i cantieri che prevedono la compresenza di più imprese.

L'altro ambito di possibili comportamenti illegali legati alle misure di incentivazione del mercato delle costruzioni, con ricadute importanti sulla finanza pubblica, riguarda alcuni casi di pratiche di concorrenza sleale e addirittura frodi segnalate, seppure con quantificazioni ancora non disponibili, dall'Agenza delle entrate.

Di rilievo, in tal senso, l'approvazione da parte del Consiglio dei Ministri del decreto-legge 11 novembre 2021, n. 157 recante "*Misure urgenti per il contrasto alle frodi nel settore delle agevolazioni fiscali ed economiche*", finalizzato a contrastare i comportamenti fraudolenti nell'utilizzo dei benefici fiscali.

Il provvedimento introduce disposizioni mirate a garantire il corretto impiego nella dichiarazione dei redditi ovvero tramite cessione del credito/sconto in fattura, di alcune agevolazioni per interventi sugli immobili. Tra i principali interventi vi sono: l'estensione dell'obbligo del visto di conformità ai bonus per i quali lo stesso non era previsto fino ad oggi; la fissazione, per alcuni beni, di valori massimi cui far riferimento per attestare la congruità delle spese; l'introduzione di un sistema di controllo preventivo che permetta all'Agenzia delle entrate la verifica della correttezza delle operazioni, con facoltà di sospendere, fino a trenta giorni, gli effetti delle comunicazioni delle cessioni e delle opzioni che presentano "profili di rischio"; la previsione del divieto per gli intermediari bancari e finanziari (articolo 3, d.lgs. n. 231/2007) di procedere all'acquisizione dei crediti, se ricorrono i presupposti di operazioni sospette per le quali sussistono gli obblighi di segnalazione all'Unità di informazione finanziaria (articoli 35 e 42, d.lgs. n. 231/2007).
Per lo svolgimento delle attività di controllo, infine, l'Agenzia delle entrate potrà avvalersi dei poteri istruttori previsti in materia di imposte dirette e di IVA e, per il recupero degli importi dovuti procedere con un atto di recupero impugnabile innanzi alle Commissioni tributarie.

In sostanza, l'azione del legislatore volta a rinnovare con alcuni correttivi le agevolazioni edilizie, nel quadro di un solido sistema di vigilanza e di controllo dei comportamenti fraudolenti, oltre a rendere più certe le valutazioni sulle dimensioni finanziarie delle misure in termini di impatti sulla finanza pubblica, potrebbe permettere di programmare eventuali nuovi e diversi strumenti di intervento, volti a coadiuvare politiche più incisive di riduzione delle emissioni di CO_2.

Come già ricordato da questa Corte, le politiche volte alla riqualificazione e all'efficientamento del parco edilizio potranno dispiegare effetti significativi e persistenti nel tempo, in termini di riduzione delle emissioni, se le stesse, oltre a fondarsi su un quadro regolamentare chiaro di incentivazione fiscale, potranno attrarre anche risorse private in grado di finanziare progetti di riqualificazione profonda. Si tratta, in tal senso,

di incardinare la pianificazione degli strumenti di stimolo agli investimenti in un quadro di interventi la cui scansione nel tempo possa produrre effetti duraturi, in termini sia di crescita, sia di risparmio energetico, sia di riduzione delle emissioni.

Quanto all'impatto sulla finanza pubblica, si ricorda che la registrazione contabile, secondo la classificazione economica europea (SEC2010) del "Bonus 110 per cento" è ancora in corso di valutazione da parte della Commissione europea

> La Commissione si è riservata di introdurre, nell'ambito della prossima edizione del *Manual on Government Deficit and Debt* (MGDD), una guida metodologica specifica mirata a coprire la casistica relativa ai crediti d'imposta trasferibili e non trasferibili. La questione assume profili rilevanti per l'inquadramento economico della misura, considerando che l'incertezza legata alla classificazione ha indotto il legislatore a richiedere approfondimenti, nell'ambito di specifiche sessioni di audizioni, relativamente agli impatti sulla spesa pubblica. A tale proposito Eurostat, in risposta ad una Nota di chiarimenti inoltrata dall'Istat nel maggio 2021, ha ritenuto di poter accettare, seppure temporaneamente, la decisione dell'autorità statistica di considerare il "Bonus 110 per cento" come un credito d'imposta "*non-payable*" (a riduzione delle entrate fiscali per la quota detraibile nell'anno) da registrare, pertanto, nei conti nazionali proporzionalmente agli anni di fruizione dei crediti di imposta. Contestualmente, Eurostat ha però specificato che la possibilità di trasferire il "Bonus 110 per cento" da un beneficiario originario a terzi, (prevedendo anche trasferimenti "multipli"), potrebbe configurare la misura come un "caso limite", non chiaramente interpretabile, pertanto, come un credito d'imposta "*non-payable*" (cfr. Riquadro 1).

16.

Con riferimento invece alle politiche di incentivazione generalizzata alle imprese, la manovra (articoli 10-19) muove nella direzione di un progressivo superamento degli interventi di sostegno emergenziale e di creazione di un contesto di fondo strutturalmente favorevole agli operatori economici.

> Nel quadro delle raccomandazioni formulate negli ultimi due cicli del semestre europeo, nonché nella cornice degli obiettivi fissati dal nuovo piano europeo Next Generation EU, gli interventi rivolti alle imprese appaiono perseguire tre finalità principali: *i*) sostenere la crescita e la competitività del sistema produttivo, incoraggiando gli investimenti, l'innovazione e l'internazionalizzazione; *ii*) continuare ad assicurare alle imprese, in particolare di piccola e media dimensione, l'accesso al credito, seppur a condizioni via via più ordinarie; *iii*) favorire il superamento delle situazioni di crisi, anche attraverso il sostegno alle ristrutturazioni aziendali.

Al netto delle disposizioni di proroga delle agevolazioni fiscali nel campo dell'edilizia e tenendo in considerazioni anche i rifinanziamenti di misure immediatamente riconducibili alle sopra richiamate finalità, gli effetti netti complessivi degli interventi ammontano, nel triennio, a circa 9,6 miliardi, in termini di indebitamento netto, quasi integralmente riconducibili alle maggiori spese (10,1 miliardi), in prevalenza di parte

capitale (8,2 miliardi). A parziale copertura interna, sono previste maggiori entrate per 0,5 miliardi.

Sul fronte del sostegno agli investimenti e alle politiche per l'innovazione, i principali interventi proposti in manovra investono il piano Transizione 4.0 e l'agevolazione Nuova Sabatini.

Nel primo ambito, la scelta di fondo è quella di procedere ad un'estensione temporale del sistema dei crediti d'imposta per gli investimenti, concentrando le risorse su quelli indirizzati alla transizione digitale e sulle attività di ricerca sviluppo e innovazione, maggiormente utili all'innalzamento del livello di competitività delle imprese; ne viene quindi prorogata l'efficacia per un ulteriore triennio 2023-2025, in aggiunta all'estensione biennale già disposta con la precedente legge di bilancio.

La scelta di prolungare i crediti d'imposta per le attività innovative trova bilanciamento in quella di procedere ad una progressiva riduzione dell'intensità del beneficio fiscale nel tempo. In effetti, le risorse per la proroga triennale degli strumenti agevolativi (estesa a nove anni per le attività R&S) sono quantificate nella Relazione tecnica in circa 14,1 miliardi, in linea con quelle definite per i medesimi istituti nella precedente legge di bilancio (14,8 miliardi), laddove l'estensione temporale era tuttavia limitata ad un solo biennio

> Nella Tavola 3 viene riepilogato il funzionamento del sistema dei crediti d'imposta rientranti nel Piano Transizione 4.0, specificando i periodi di estensione temporale e l'intensità del beneficio fiscale. In dettaglio, nel triennio 2023-2025 il credito d'imposta per i beni materiali funzionali alla trasformazione digitale viene dimezzato, rispetto al valore in vigore nel 2022, per tutte le fasce di investimento. Più graduale, invece, il *decalage* previsto per il credito d'imposta in favore dei beni immateriali 4.0 che scende, nel triennio, dal 20 al 10 per cento.
>
> Maggiormente diversificato risulta l'intervento sulle agevolazioni delle attività di ricerca, sviluppo e innovazione: anche in questo caso si assiste ad un generalizzato dimezzamento delle percentuali di detrazione nel triennio, a fronte tuttavia di un aumento dei costi massimi agevolabili per alcune attività, in particolare per quelle di ricerca e sviluppo ordinarie e per quelle di innovazione funzionali alla transizione ecologica o tecnologica. Per le prime, inoltre il bonus fiscale viene stabilizzato fino al 2031, garantendo un ampio margine di certezza alle decisioni organizzative delle imprese.

In questo modo viene adeguatamente contemperata l'esigenza di garantire stabilità al quadro regolamentare - elemento fondamentale per agevolare la definizione dei piani di investimento delle imprese - con l'obiettivo di orientare gli operatori economici a concentrare le proprie scelte di investimento nel prossimo esercizio, in ragione della maggiore intensità del beneficio fiscale, imprimendo così una forte accelerazione alla ripresa economica attraverso il percorso di accumulo di capitale fisso.

Secondo i dati ISTAT relativi al secondo trimestre 2021, gli investimenti in macchinari e impianti sono cresciuti del 2,4 per cento su base congiunturale e del 38,3 per cento su base tendenziale. Anche i prodotti di proprietà intellettuale sono in crescita trimestrale dello 0,2 e del 2,1 per cento, rispettivamente su base congiunturale e tendenziale. Una conferma di tale andamento si desume anche dai dati dell'associazione UCIMU sulla raccolta degli ordini di macchine utensili per i primi nove mesi del 2021 che mostra una crescita del 78,2 per cento, dovuto in particolare alla forte espansione della domanda interna (224,1 per cento) e, in misura più contenuta, di quella estera (+46,6 per cento).

TAVOLA 3

SINTESI DELLE MODIFICHE ALLA DISCIPLINA DEI CREDITI D'IMPOSTA DEL PIANO TRANSIZIONE 4.0

	LB2021					LB2022					
	2021			2022		2023		2024		2025	
	Cred. %	Imp. Max	N. Quote	Cred. %	Imp. Max	Cred. %	Imp. Max	Cred. %	Imp. Max	Cred. %	Imp. Max
Credito d'imposta beni strumentali (ex superamm.)*	c. 1054			c. 1055		Non prorogato					
materiali fino a 2 mln	10%	2 mln	3**	6%	2 mln						
immateriali fino a 1 mln	10%	1 mln	3**	6%	1 mln						
dispositivi e strumenti tecnologici smartworking	15%		3**								
Credito d'imposta beni 4.0 (ex iperamm.)	c. 1056			c. 1057		Art. 9, c. 1, b)		Art. 9, c. 1, b)		Art. 9, c. 1, b)	
beni materiali fino a 2,5 milioni	50%		3	40%		20%		20%		20%	
beni materiali tra 2,5 e 10 milioni	30%		3	20%		10%		10%		10%	
beni materiali tra 10 e 20 milioni	10%	20 mln	3	10%	20 mln	5%	20 mln	5%	20 mln	5%	20 mln
	c. 1058			c. 1058		Art. 9, c. 1, c)		Art. 9, c. 1, d)		Art. 9, c. 1, d)	
beni immateriali fino a 1 mln	20%	1 mln	3	20%	1 mln	20%	1 mln	15%	1 mln	10%	1 mln
Credito R&S	Estensione c. 1064			Estensione c. 1064		Art. 9, c. 2, b)		Art. 9, c. 1, c)		Art. 9, c. 1, c)	
	2021			**2022**		**2023**		**2024**		**2025*** **	
attività di R&S (c. 200 LB20)	20%	4 mln	3	20%	4 mln	10%	5 mln	10%	5 mln	10%	5 mln
attività di innovazione tecnologica (c. 201 LB 20)	10%	2 mln	3	10%	2 mln	10%	2 mln	5%	2 mln	5%	2 mln
attività innovativa transizione ecologica o tecnologia 4.0 (c. 203 LB20)	15%	2 mln	3	15%	2 mln	10%	4 mln	5%	4 mln	5%	4 mln
design e ideazione estetica (c. 202 LB20)	10%	2 mln	3	10%	2 mln	10%	2 mln	5%	2 mln	5%	2 mln
Formazione 4.0 (c. 210 LB20)	Estensione c. 1064			Estensione c. 1064		Non prorogato					
piccole imprese	50%	300 mila	1	50%	300 mila						
medie imprese	40%	250 mila	1	40%	250 mila						
grandi imprese	30%	250 mila	1	30%	250 mila						

* Esteso anche ad esercenti arti e professioni nel 2021 e 2022 ex c. 1061 LB21

** Il comma 1059 LB2021 consente detrazione in 1 anno per soggetti con ricavi < a 5 mln

L'art. 20 DL 73/2021 Sostegni bis, inserisce c. 1059 bis, estendendo possibilità a imprese con ricavi > 5 mln

*** Il credito per la ricerca e sviluppo c. 200 è esteso alle medesime condizioni fino al 2031

Andranno invece a scadenza nel 2022 i crediti d'imposta relativi ai beni strumentali ordinari e alle spese per la Formazione 4.0; quest'ultima misura si è mostrata efficace nel promuovere le iniziative delle imprese volte a sviluppare competenze professionali utili ai nuovi processi produttivi.

Introdotto dalla legge di bilancio 2018 (legge n. 205/2017), il credito d'imposta Formazione 4.0 ha subito modifiche per effetto della successiva legge di bilancio 2019 (legge n. 145/2018), nonché di quella di bilancio 2020 (legge n. 160/2019). Esso consente di ottenere un credito di imposta per le spese di formazione del personale dipendente nel settore delle tecnologie previste dal Piano Nazionale Impresa 4.0. Secondo i dati 2020, nell'anno si sono registrate compensazioni per 110 milioni, in crescita rispetto ai 23 milioni del 2019.

Sulla base di quanto precisato nella Relazione tecnica, la quantificazione degli oneri associati alla revisione ed estensione del sistema dei crediti d'imposta del Piano Transizione 4.0 è stata effettuata utilizzando i dati desumibili dalle dichiarazioni dei redditi relative all'anno 2019, al fine di ricostruire gli investimenti in beni strumentali e le attività di ricerca e sviluppo attivate; non vengono tuttavia forniti i dettagli delle modalità di stima dell'impatto finanziario delle misure. Al riguardo, occorre sottolineare come la stima si basi su elementi informativi desunti da periodi in cui risultavano in vigore formule agevolative profondamente differenti rispetto a quelle attuali. Per i beni strumentali, infatti, il beneficio fiscale consisteva, nel previgente regime, in una maggiorazione del costo deducibile dell'investimento effettuato dall'impresa. Per i crediti d'imposta in favore delle attività di ricerca e sviluppo occorre inoltre richiamare l'esigenza di un approccio prudenziale, al fine di evitare necessità di integrazione degli stanziamenti in corso d'anno, come avvenuto in sede di bilancio di assestamento 2020, per l'importo di circa 2,2 miliardi.

Sul punto si richiama la deliberazione 5 marzo 2021, n. 4/20121/G della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, concernente "*La spesa fiscale con particolare riferimento al credito di imposta per ricerca e sviluppo*". Il Rapporto, dopo una complessiva disamina della gestione dello strumento, mette in luce alcune criticità nei meccanismi di controllo dell'evoluzione della spesa e di valutazione della relativa efficacia.

17.

La spinta agli investimenti delle PMI riposa ulteriormente sulla c.d. "Nuova Sabatini", per la quale viene proposta l'integrazione degli stanziamenti, per 900 milioni dal 2022 al 2027, che si aggiungono agli oltre 800 milioni già previsti a legislazione vigente; vengono così assicurate risorse ad una misura caratterizzata da un tasso di assorbimento elevato da parte degli operatori, con esigenze di finanziamento crescenti nell'ultimo biennio (circa 0,5 e 1,5 miliardi, rispettivamente, nel 2020 e nel 2021). Coerentemente con il superamento della situazione di emergenza di liquidità, il disegno di legge di bilancio torna a limitare la possibilità di erogazione in unica soluzione del contributo statale della Nuova Sabatini ai soli finanziamenti di importo non superiore a 200.000 euro.

Fin dal suo avvio nel 2014, lo strumento agevolativo "Nuova Sabatini" ha mostrato apprezzamento da parte delle imprese. Secondo i dati aggiornati a fine settembre 2021 (cfr. Grafico 1, fig. a) del Ministero dello sviluppo economico, dall'inizio dell'anno in corso sono state presentate n. 37.875 domande (più del doppio rispetto al numero di richieste relative allo stesso periodo del 2020) a fronte delle quali le banche/intermediari finanziari hanno deliberato 5,84 miliardi di finanziamenti (oltre la

metà di quelli deliberati nello stesso periodo del 2020). Il contributo ministeriale decretato è stato di 538,3 milioni, a favore di n. 49.881 imprese (ben oltre il doppio di quelle rilevate nell'intero 2020, pari a 20.902 imprese). Nella ripartizione per tipologia di beneficiario (cfr. Grafico 1, fig. b), prevale la piccola imprese (con 2,5 miliardi di finanziamenti e 234 milioni di contributi) e la microimpresa (con 2,1 miliardi di finanziamenti e 193 milioni di contributi).
A partire dal 2017 ha peraltro assunto particolare rilievo la componente dello strumento agevolativo relativa ai beni 4.0, in relazione ai quali, tra aprile 2017 e settembre 2021, sono stati deliberati finanziamenti per oltre 13 miliardi, circa il doppio rispetto alla stessa rilevazione del precedente anno (cfr. Grafico 1, fig. c). Sotto il profilo della distribuzione territoriale, l'utilizzo del contributo si è mostrato, nell'intero 2021 (confermando nella sostanza le proporzioni dello scorso anno), particolarmente concentrato nelle aree settentrionali, quali la Lombardia (26 per cento), il Veneto (18 per cento), l'Emilia-Romagna (13 per cento) e il Piemonte (12 per cento). Quanto al profilo settoriale, nel medesimo lasso temporale, la quota principale del contributo è stata assorbita dalle attività manifatturiere (43 per cento), seguita dal settore agricolo (22 per cento), da quelle nel campo edilizio e del trasporto (11 per cento) e, con incidenze più contenute, nel settore del commercio (5 per cento).

GRAFICO 1

AGEVOLAZIONE NUOVA SABATINI

Fig. a

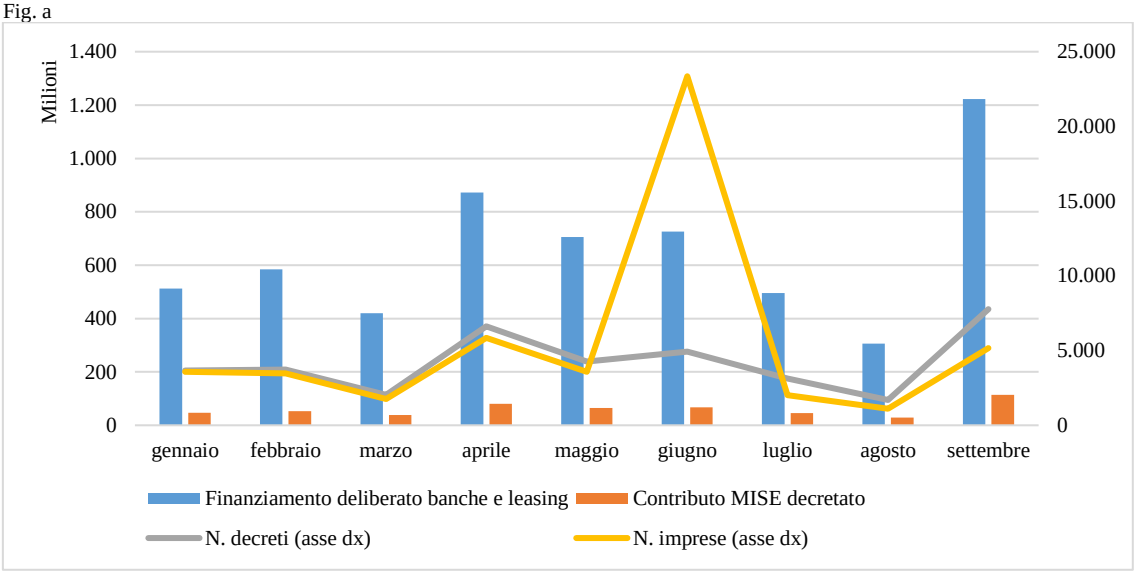


Fig b

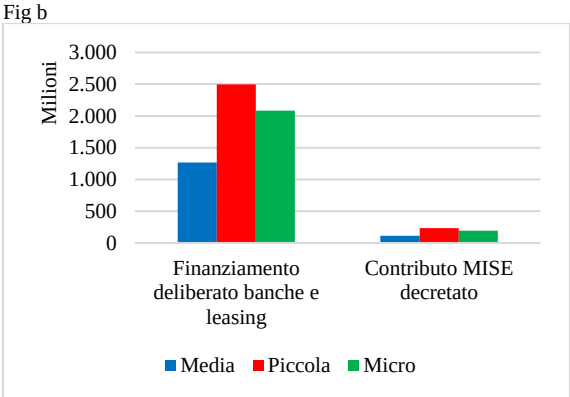
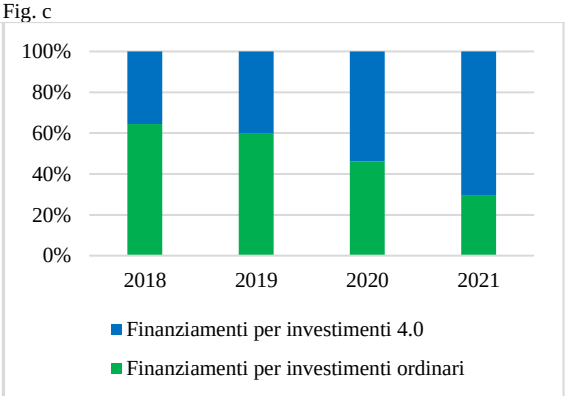


Fig. c



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero dello sviluppo economico

18.

Il quadro degli interventi tesi a favorire la competitività delle imprese trova completamento con la costituzione di un Fondo di 150 milioni dal 2022 per la promozione degli investimenti volti alla riconversione ecologica da parte delle imprese operanti in settori ad alta intensità energetica, del quale si auspica una tempestiva attuazione regolamentare, nonché la stabilizzazione delle risorse destinate all'internazionalizzazione delle imprese, alla luce della progressiva ripresa degli scambi commerciali. Con riferimento a tale ultimo ambito, la manovra opera attraverso il rifinanziamento di istituti già in vigore, che finora si sono mostrati efficaci nell'agevolare l'accesso ai mercati esteri da parte delle imprese italiane. Ulteriori risorse per il generale obiettivo di sostegno agli investimenti delle imprese sono disposte attraverso il rifinanziamento in Sezione II di misure esistenti, per complessivi 1,4 miliardi nel triennio.

Per quanto concerne il tema dell'internazionalizzazione delle imprese, viene fortemente potenziata la dotazione finanziaria del fondo rotativo di cui alla legge 394/1981 gestito da Simest S.p.a. e destinato alla concessione di finanziamenti a tasso agevolato alle imprese esportatrici, con nuove risorse annuali per 1,5 miliardi nel 2022-2026. Si dispone altresì il rifinanziamento del Fondo per la promozione integrata, attraverso l'assegnazione di risorse per 150 milioni, a valere sulla linea di intervento consistente nella concessione di cofinanziamenti a fondo perduto. Viene inoltre integrato lo stanziamento del Fondo per la promozione delle attività di internazionalizzazione delle imprese a disposizione dell'ICE, a partire dal 2025, rivedendone al contempo la *governance*, con l'introduzione di una programmazione triennale sottoposta all'approvazione dei Ministeri competenti per materia. Viene contestualmente abrogato, nella prospettiva della semplificazione e concentrazione delle risorse, il Piano per la promozione straordinaria del Made in Italy e l'attrazione degli investimenti in Italia introdotto con la legge di bilancio per il 2020 (articolo 1, c. 297).
Quanto ai rifinanziamenti della Sezione II, essi concernono lo strumento dei contratti di sviluppo, con 750 milioni su base triennale, il fondo per il finanziamento dei progetti IPCEI, per 500 milioni nel biennio 2022-2023, e gli interventi per l'autoimprenditorialità, con 150 milioni nel triennio.
Viene inoltre rimosso un ostacolo amministrativo all'agevolazione per gli investimenti in beni strumentali nelle zone del Mezzogiorno, istituito con la legge di stabilità 2016 (articolo 1, commi da 98 a 108, legge n. 208/2015); trattasi di un credito di imposta a favore delle imprese che, a decorrere dal 1° gennaio 2016 e fino al 31 dicembre 2019, poi prorogato sia con la legge di bilancio 2020 (art. 1, comma 319, legge 160/2019) sia con la legge di bilancio 2021 (articolo 1, comma 171, legge 178/2020) fino al 31 dicembre 2022. L'agevolazione spetta alle imprese che effettuano l'acquisizione, anche mediante contratti di locazione finanziaria, di beni strumentali nuovi, vale a dire macchinari, impianti e attrezzature varie, facenti parte di un progetto di investimento iniziale e destinati a strutture produttive ubicate nelle zone assistite delle Regioni Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia, Molise, Sardegna e Abruzzo. Con la decisione C (2014) 6424 final del 16.9.2014 (come modificata dalla decisione C(2016)5938 final del 23 settembre 2016), la Commissione europea ha approvato la Carta degli aiuti a finalità regionale 2014-2020 con cui l'Italia ha individuato le zone assistite in questione e indicato i relativi massimali di intensità degli aiuti concedibili. Con il disegno di legge di bilancio all'esame il riferimento è alle zone del Mezzogiorno individuate dalla vigente Carta degli aiuti a finalità regionale 2022-2027, fino al 31 dicembre 2022.
A partire dal 1° marzo 2017, è stato previsto sia l'ampliamento territoriale del beneficio che l'aumento del credito d'imposta, nella misura del 25 per cento per le grandi imprese situate in Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia e Sardegna e del 10 per cento per le grandi imprese situate nelle aree ammissibili delle Regioni Abruzzo e Molise.

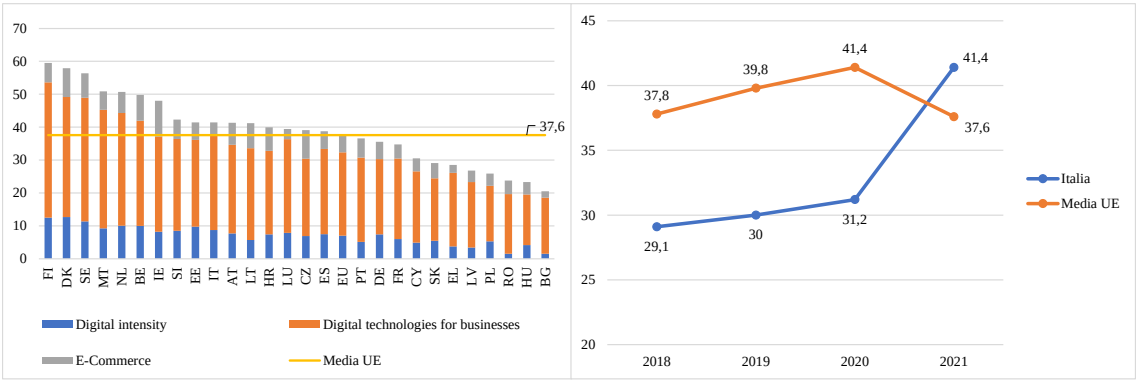
Le intensità massime di aiuto applicabili alle grandi imprese (25 – 10 per cento) possono essere maggiorate di un massimo di 20 punti percentuali per le piccole imprese e di un massimo di 10 punti percentuali per le imprese di medie dimensioni.
La disciplina dello strumento in discorso è stata interessata da modifiche introdotte dal decreto "Semplificazioni" (articolo 57, comma 1, lettera b), n. 4, d.l. n. 77/2021), che ha innalzato il tetto del costo agevolabile di ciascun progetto da 50 mila a 100 mila euro ed esteso l'agevolazione all'acquisto dei beni immobili strumentali.
Dal punto di vista contabile, in merito al credito d'imposta in discorso, per il 2021 sono allocati stanziamenti sul cap. 7800 del MEF per 1.177,7 milioni, di cui 1.098,9 milioni risultano pagati, e per il 2022 si prevede una spesa di 1.194,1 milioni.

19.

Il complesso degli interventi in materia di sostegno agli investimenti privati risulta coerente con l'obiettivo di creare un contesto favorevole alla competitività delle imprese. Al riguardo, muove nella giusta direzione, più volte segnalata da questa Corte, la decisione di procedere ad una stabilizzazione, su base pluriennale, degli incentivi fiscali rientranti nel Piano Transizione 4.0; tali misure hanno infatti contribuito all'avanzamento nel nostro Paese del livello di integrazione delle tecnologie digitali nelle attività economiche, come mostrano i progressi evidenziati dal recente indicatore DESI 2021, che colloca l'Italia in decima posizione, con un punteggio superiore a quello medio europeo (cfr. Grafico 2).

GRAFICO 2

INDICATORE INTEGRAZIONE DELLE TECNOLOGIE DIGITALI 2021



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Commissione europea, 2021

L'analisi condotta a livello europeo per la produzione del *Digital Economy and Society Index* restituisce risultati positivi per il quadro italiano; la maggior parte delle PMI italiane ha un livello di intensità digitale almeno di base (69 per cento, ben al di sopra della media UE del 60 per cento). Le imprese italiane fanno registrare ottimi risultati nell'uso della fatturazione elettronica: il 95 per cento di esse la utilizza, un dato quasi tre volte superiore alla media UE e frutto di interventi legislativi tra il 2014 e il 2019. Dal 2018 al 2020 la percentuale di imprese che utilizzano servizi *cloud* è aumentata notevolmente, raggiungendo il 38 per cento (rispetto al 15 per cento del 2018). Le prestazioni

dell'Italia restano deboli in altre aree. L'uso dei *big data* è basso (sono utilizzati dal 9 per cento delle imprese italiane rispetto a una media UE del 14 per cento), come pure l'uso di tecnologie basate sull'intelligenza artificiale (18 per cento delle imprese italiane, mentre la media UE è del 25 per cento). Anche la diffusione del commercio elettronico e l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione per la sostenibilità ambientale sono al di sotto della media UE.

Tuttavia, al termine del primo ciclo triennale del sistema di crediti d'imposta del Piano, se ne renderà opportuna una revisione nella prospettiva di massimizzazione dell'efficacia additiva delle risorse pubbliche dedicate agli incentivi in discorso. In questo senso, peraltro, il PNRR già contempla la costituzione di uno specifico Comitato scientifico. Sarà, quindi, essenziale disporre di un quadro informativo completo sul livello di utilizzo dei crediti d'imposta da parte delle imprese e sugli investimenti attivati; a ciò potrà contribuire l'avvio del sistema di comunicazioni da parte degli operatori beneficiari delle agevolazioni, previsto dalla legge di bilancio per il 2020 e solo recentemente attuato con l'emanazione dei decreti direttoriali del Ministero dello sviluppo economico.

20.

Quanto all'obiettivo del sostegno alla liquidità delle imprese, la manovra interviene sui principali strumenti che sono stati introdotti, significativamente riformati durante la fase emergenziale: particolarmente rilevanti le disposizioni concernenti il Fondo di garanzia per le PMI. Da un lato, in linea con le proposte in discussione a livello europeo, viene esteso il regime di operatività straordinaria del Fondo fino al 30 giugno 2022, incrementandone contestualmente la dotazione finanziaria di 3 miliardi, nel periodo 2024-2027, oltre alle eventuali rimanenze delle somme destinate alle moratorie sugli affidamenti. Dall'altro lato, si avvia un percorso di progressivo superamento di tale regime ripristinando condizioni economiche e finanziarie via via più in linea con quelle di mercato, con il ritorno alla disciplina ordinaria per le richieste di ammissione alla garanzia pubblica a partire dal 1° luglio 2022. Tale scelta risulta coerente con l'evoluzione positiva del contesto economico; essa consente di indirizzare le risorse sulle imprese effettivamente in grado di operare sul mercato, aumentando, al contempo, l'effetto leva tra risorse pubbliche accantonate e credito erogato alle imprese.

In maggior dettaglio, nel quadro di una proroga generale del regime temporaneo fino al 30 giugno 2022, a partire dal 1° gennaio 2022, per le operazioni di importo fino a 30.000, viene ulteriormente ridotta la percentuale di copertura, portandola all'80 per cento (inizialmente fissata al 100 per cento, poi – dal 1° luglio 2021 – scesa al 90 per cento); inoltre, a partire dal 1° aprile 2022, si supera il

regime di gratuità, reintroducendo la commissione per la concessione della garanzia del Fondo. Infine, con decorrenza 1° luglio 2022, trova chiusura il regime straordinario definito in linea con il *Temporary Framework* europeo in materia di aiuti di stato; da tale data fino a fine 2022, rimarrà in vigore il tetto di 5 milioni per le operazioni, ma verrà ripristinato il modello di valutazione dei beneficiari per la concessione della garanzia, ferma restando la possibilità di ammettere anche imprese più rischiose (fascia di valutazione 5) le quali sarebbero invece escluse nel regime ordinario. Da ultimo, le operazioni finanziarie concesse per esigenze diverse dal sostegno alla realizzazione di investimenti, in favore dei soggetti beneficiari con migliore merito creditizio sono garantite dal Fondo nella misura massima del 60 per cento.
Viene prorogato alla fine di giugno 2022 anche il programma Garanzia Italia gestito da SACE S.p.A. e quello di concessione di garanzie da parte di CDP S.p.A.

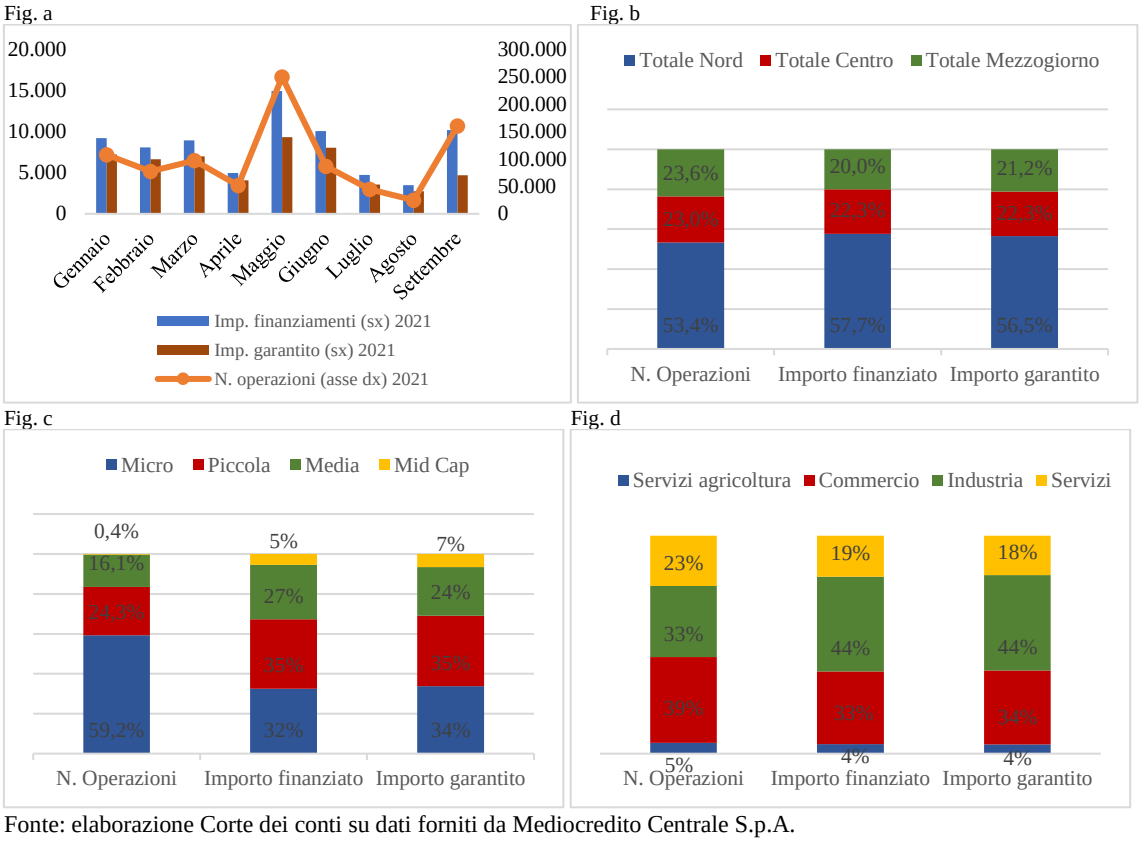
Viene inoltre rivista in modo significativo la *governance* della programmazione dell'attività del Fondo, traslandone a livello politico – in particolare attraverso una deliberazione del Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile (CIPESS) - la definizione annuale dei massimali di operatività e dei livelli di rischio assumibili nella concessione delle garanzie. Tale intervento trova giustificazione nel ruolo centrale svolto dallo strumento in discorso nel garantire alle PMI la liquidità necessaria durante la fase emergenziale. Le garanzie concesse sono cresciute da circa 13 miliardi annuali del biennio 2018-2019, ad oltre 105 miliardi nel 2020 e 53 miliardi nel 2021 (periodo gennaio-settembre).

Nel corso del 2021, fino al mese di settembre (cfr. Grafico 3, fig. a), sono state accolte oltre 898 mila operazioni, con la concessione di garanzie per oltre 53 miliardi, a fronte di finanziamenti alle imprese per oltre 75 miliardi. Trattasi di una consistente riduzione rispetto all'operatività dello stesso periodo del 2020, maggiormente inciso dall'emergenza sanitaria, nel corso del quale le operazioni accolte hanno superato il numero 1,1 milioni, mentre le garanzie concesse sono state 73 miliardi, a fronte di finanziamenti per 83,6 miliardi.
Il trend nel 2021 evidenzia una crescita degli importi garantiti nel secondo trimestre (3 per cento), seguita da una forte contrazione degli stessi nel terzo trimestre (-49 per cento).
Nella ripartizione territoriale (cfr. Grafico 3, fig. b), le richieste di garanzia risultano prevalentemente concentrate nelle aree settentrionali circa il 53 per cento (56,5 per cento in termini di importo delle garanzie concesse e 57,7 per cento in termini di finanziamenti erogati); il restante 47 per cento di operazioni risulta ripartito equamente tra regioni centrali e meridionali.
Quanto alle dimensioni dei soggetti beneficiari della garanzia (cfr. Grafico 3, fig. c), il numero prevalente di domande accolte è riferibile alle microimprese (59,2 per cento del totale). Prendendo in considerazione, invece, gli importi garantiti, emerge una distribuzione più omogenea tra imprese piccole (35 per cento) e micro (circa 34 per cento) che hanno volumi di finanziamenti rispettivamente del 35 per cento e del 32 per cento. Seguono le medie imprese con un ammontare di finanziamenti del 27 per cento e le mid cap con il 5 per cento.
Sotto il profilo settoriale (cfr. Grafico 3, fig. d), in termini di numerosità delle domande, le operazioni sono prevalentemente riferibili al campo del commercio (39,3 per cento) e al settore industriale (32,6 per cento), mentre in termini di importi finanziati e garantiti la quota maggiore di operazioni è legata al settore industriale (44 per cento) e circa un terzo al commercio.
Per le operazioni effettuate nel 2021 e ancora in essere a fine settembre risultano accantonamenti del valore di 6,1 miliardi, con un effetto leva di 1:8,3 rispetto agli importi delle garanzie concesse nello stesso periodo e ancora in essere al relativo termine.
Gran parte delle operazioni del fondo negli ultimi due esercizi sono riconducibili al regime straordinario. In dettaglio, le richieste di garanzia ai sensi dei decreti Cura Italia e Liquidità (a

decorrere dal 17 marzo 2020 al 19 ottobre 2021) sono state 1.777.870, di cui 1.162.148 (65,4 per cento) si riferiscono a finanziamenti fino a 30 mila euro, con copertura al 100 per cento, per i quali l'intervento del Fondo è concesso automaticamente, con erogazione senza attendere l'esito definitivo dell'istruttoria da parte del Gestore. L'ammontare complessivo di finanziamento richiesto è stato di circa 180 miliardi, di cui circa 22,6 miliardi riferibili alle operazioni sotto 30 mila euro. Per quanto specificamente concerne le operazioni di rinegoziazione e/o consolidamento, l'incremento del credito aggiuntivo è stato del 52,1 per cento, da 22,4 miliardi a 34,1 miliardi (per credito aggiuntivo di almeno il 25 per cento) e del 65,8 per cento, da 2,2 miliardi a 3,6 miliardi (per credito aggiuntivo di almeno il 10 per cento).
In relazione all'intero periodo in esame, il numero medio delle domande arrivate è pari a 4.392 domande/giorno; il finanziamento medio è di 101,3 mila euro (255,6 mila euro con esclusione delle operazioni fino a 30 mila euro).
A fronte di tale mole di richieste, alla data del 20 ottobre 2021, risultavano complessivamente accolte 1.766.767 operazioni, di cui 1.162.148 riferite a finanziamenti fino a 30 mila euro.
In merito alle politiche di accantonamento, nel periodo emergenziale (ossia relativo alle operazioni arrivate dal 17.03.20 e accolte al 30.09.21), a fronte delle 2.440.828 operazioni in base alle regole dei provvedimenti emergenziali per complessivi importi finanziati e garantiti pari, rispettivamente, a 197,5 e 156,1 miliardi sono stati effettuati accantonamenti per 18,7 miliardi, determinando una percentuale di copertura di circa il 12 per cento. L'effetto leva tra importi accantonati e finanziati è pari a 1:10,6.

GRAFICO 3

ANDAMENTO FONDO DI GARANZIA PMI NEL 2020 (PER DESTINATARIO, AREA E SETTORE MERCEOLOGICO)



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti da Mediocredito Centrale S.p.A.

L’incremento di operatività del Fondo ha determinato una forte espansione delle dimensioni finanziarie delle garanzie concesse; ne è derivata un’accresciuta esposizione al rischio di perdite per il Fondo stesso e, in seconda istanza, per lo Stato. Nel senso più volte indicato da questa Corte, la nuova disciplina dell’attività di programmazione dedica particolare attenzione al monitoraggio periodico dei rischi di escussione delle garanzie pubbliche, anche in relazione alla stima del relativo impatto sui saldi di bilancio.

Più in dettaglio, la manovra prevede che il Fondo operi all’interno del limite massimo di impegni assumibili, fissati annualmente dalla legge di bilancio sulla base di un piano annuale delle attività relativo alle operazioni da garantire, suddiviso per area geografica, settori e dimensione dei beneficiari, nonché sulla base del sistema dei limiti di rischio e degli accantonamenti che si prevede di assumere. Detti documenti vengono deliberati dal Consiglio di gestione del Fondo ed approvati, entro il 30 settembre di ciascun anno, con delibera del CIPESS, su proposta del Ministero dello sviluppo economico, di concerto con quello dell’economia e delle finanze. Per il 2022, nelle more dell’avvio delle nuove regole, è la stessa legge di bilancio a definire i limiti di operatività del Fondo, pari a 210 miliardi, di cui 160 miliardi riferibili allo *stock* di garanzie in essere a fine 2021 e 50 miliardi per le operazioni di concessione da effettuare nel 2022. Per finalità di monitoraggio dell’attività sono previsti report con cadenza semestrale sull’andamento di volumi, composizione dei portafogli e stime dei rischi, nonché prospetti sintetici almeno trimestrali, e in ogni caso su richiesta, relativi alle operazioni effettuate, alle esposizioni in essere, alla stima della perdita attesa e alla percentuale media dell’accantonamento rilevato, unitamente alla rendicontazione sintetica degli indennizzi e dei recuperi effettuati nel trimestre precedente.
Anche con riguardo alle garanzie rilasciate da SACE S.p.A. per il finanziamento dei progetti del *Green New Deal* viene affidato alla legge di bilancio il compito di quantificare le risorse finanziarie dello specifico fondo da destinare allo scopo: per il 2022 sono devolute a tale finalità somme per 565 milioni, a copertura di un impegno massimo assumibile da SACE S.p.A. di 3 miliardi.

21.

Infine, con riguardo all’obiettivo di supportare la ristrutturazione delle imprese, in particolare di quelle di piccole e medie dimensioni, agevolando così il superamento delle difficoltà legate alla pandemia, la manovra (articolo 24) introduce un fondo destinato a favorire l’uscita anticipata, su base convenzionale, dei lavoratori dipendenti con età anagrafica di almeno 62 anni. Il nuovo fondo, istituito nello stato di previsione del Ministero dello sviluppo economico, presenta una dotazione di 150 milioni per l’anno 2022 e 200 milioni per ciascuno degli anni 2023 e 2024. Lo strumento si aggiunge alle molteplici iniziative normative che, da diverse prospettive, muovono nella direzione di favorire processi di ristrutturazione che consentano alle imprese di fronteggiare le conseguenze della crisi sul settore produttivo. Tra questi meritano di essere richiamati: le nuove disposizioni in tema di composizione negoziata della crisi d’impresa di cui al d.l. 118/2021 e, per le realtà di maggiori dimensioni, il Fondo per la salvaguardia dei livelli occupazionali e la prosecuzione dell’attività delle imprese in crisi (articolo 43 d.l. n.

34/2020), del quale viene disposto il rifinanziamento per 100 milioni annui nel 2022-2024, focalizzato sugli interventi sottoforma di capitale di rischio e di contributo a fondo perduto, e il Fondo per il sostegno alle grandi imprese in temporanea difficoltà finanziaria, operante attraverso finanziamenti agevolati (articolo 37 d.l. n. 41/2021).

RIQUADRO 1 - LA REGISTRAZIONE CONTABILE DEL BONUS 110 PER CENTO E DEL PIANO TRANSIZIONE 4.0 SECONDO ISTAT E EUROSTAT

In risposta alla specifica istanza formulata dall'Istat, Eurostat ha fornito alcune indicazioni in merito alle modalità di contabilizzazione dei crediti d'imposta del Bonus 110 per cento e del Piano Transizione 4.0. Nello specifico, viene richiamato il regolamento SEC2010, il quale, al paragrafo 20.167, stabilisce che: "Gli sgravi fiscali possono assumere la forma di agevolazioni fiscali, esenzioni o deduzioni - sottratte dalla base imponibile - o di crediti d'imposta - sottratti direttamente dal debito d'imposta altrimenti dovuto dalla famiglia o dalla società beneficiaria. I crediti d'imposta possono essere pagabili (*payable*), nel senso che l'eventuale ammontare del credito che superi il debito d'imposta viene pagato al beneficiario. Per contro, alcuni crediti d'imposta non sono pagabili (*non payable*), descritti come «non recuperabili». Sono limitati all'ammontare del debito d'imposta".
Al paragrafo 20.168 si indica che: "Nei conti nazionali, uno sgravio previsto dal sistema fiscale viene registrato come una riduzione del debito d'imposta e pertanto come una riduzione del gettito fiscale delle amministrazioni pubbliche. Questo è il caso delle agevolazioni fiscali, delle esenzioni e delle deduzioni, in quanto rientrano direttamente nel calcolo del debito d'imposta. Questo è anche il caso dei crediti d'imposta non pagabili, poiché il loro valore per il contribuente è limitato all'ammontare del debito d'imposta. Per contro, questo non vale per i crediti d'imposta pagabili, che per definizione possono riguardare sia i contribuenti che i non contribuenti. Essendo pagabili, tali crediti d'imposta sono classificati come spesa e registrati come tali per il loro importo totale. Il gettito fiscale dell'amministrazione pubblica è pertanto quello dovuto, senza riduzioni relative ai crediti d'imposta concessi, e la spesa delle amministrazioni pubbliche comprenderà tutti i crediti d'imposta pagabili concessi. Questo non incide sull'accreditamento/indebitamento dell'amministrazione pubblica, ma influisce sia sulla pressione fiscale che sulla spesa delle amministrazioni pubbliche, nonché sui corrispondenti rapporti rispetto al Pil. La presentazione delle statistiche deve consentire di determinare i crediti d'imposta su base netta".
La Nota di chiarimento di Eurostat, a proposito del *Superbonus* 110 per cento, specifica che, nel caso in cui il credito d'imposta supera il debito d'imposta dell'anno, l'importo in eccesso viene perso. In questo caso il credito d'imposta sembra soddisfare la definizione di credito d'imposta non pagabile. Dal punto di vista del contribuente, la parte non utilizzata è *de facto* "sprecata" per il contribuente.
In alternativa, però, il beneficiario originale potrebbe trasferire il credito d'imposta a terzi per l'intero importo o per l'importo non ancora utilizzato. Se il credito d'imposta viene trasferito, i cessionari (fornitori, istituzioni finanziarie, ecc.) possono utilizzarlo per compensare il loro debito d'imposta nei cinque (o quattro, rispettivamente) anni successivi fino al limite dell'imposta annuale dovuta. L'importo del credito d'imposta che supera l'obbligo fiscale è perso se non utilizzato ma, in alternativa, può essere ulteriormente trasferito per la parte non ancora utilizzata. La natura del credito d'imposta, pertanto, non cambia dopo aver introdotto la possibilità di trasferimento a terzi, e potrebbe ancora essere considerato come un credito d'imposta non pagabile. Tuttavia, si potrebbe anche considerare – sottolinea Eurostat - la questione da un altro punto di vista secondo il quale la possibilità di trasferire il credito

d'imposta (o la parte non ancora utilizzata) ad altri beneficiari faccia sì che, in sostanza, questo non andrà perso e potrà essere rivendicato alla fine da uno o più cessionari, soprattutto nel caso di trasferimenti multipli. La trasferibilità dei crediti d'imposta è un concetto che non è stato sviluppato nel SEC2010 e al momento non vengono fornite indicazioni precise sul trattamento di tale fenomeno nei conti nazionali. Eurostat ritiene, quindi, che i crediti d'imposta trasferibili debbano essere considerati come casi limite tra i crediti d'imposta non pagabili e quelli pagabili e, prima di fornire qualsiasi orientamento operativo, come richiesto dall'ISTAT, e introdurre regole precise per la loro registrazione, considera necessaria un'analisi metodologica e una discussione con la comunità statistica.
Per quanto concerne il "Piano Transizione 4.0", i beneficiari del credito d'imposta relativo alla misura sono costituiti dalle aziende che investono in specifiche categorie di beni. Il debito fiscale, in questo caso, si riferisce alla posizione debitoria complessiva del beneficiario e può anche includere altri obblighi fiscali (per esempio l'IVA) e i contributi sociali. Questo è un elemento importante, secondo Eurostat - che implica che il governo, estendendo la portata dei debiti fiscali ammissibili per la detrazione, mira a fornire un ampio sostegno alle imprese in una certa area. In questo modo, il credito d'imposta relativo al "Piano di transizione 4.0" potrebbe essere considerato un sussidio, come correttamente indicato dall'ISTAT. La registrazione come spesa piuttosto che una riduzione delle entrate fiscali sembra, pertanto, sulla base delle regole SEC2010, pienamente giustificata per i crediti d'imposta che avrebbero la natura di un sussidio. Per questo Eurostat ritiene che il credito d'imposta debba essere considerato come un credito d'imposta pagabile.

Gli interventi per il lavoro, la famiglia e le politiche sociali

22.

Di notevole rilievo, macro e micro economico, sono le disposizioni in materia di lavoro, famiglia e politiche sociali. L'insieme delle misure a cui si fa riferimento discende soprattutto dall'esigenza di "rivisitare" taluni interventi adottati agli inizi del 2019 (Reddito di cittadinanza e Quota 100) e di rispondere a insufficienze del nostro sistema di welfare, acutamente palesatesi nel corso della crisi pandemica (ammortizzatori sociali). L'impatto sui saldi di finanza pubblica dei tre menzionati blocchi di norme, raccolte nel Titolo IV e V, risulta pari, in termini di maggiore indebitamento netto del 2022, a poco più di 5 miliardi (circa un quarto della manovra), di cui 5,3 miliardi di spese nette e 240 milioni di entrate nette. Gli effetti tendono a crescere nell'anno successivo al primo (il 2023) mentre, per l'operare di elementi di temporaneità, si riducono di circa un terzo nel 2024. Inoltre, essi si presentano più pronunciati quando valutati con riferimento al bilancio dello Stato e quindi in termini di saldo netto da finanziare. Con specifico riferimento al Titolo IV, i suoi 32 articoli, 26 dei quali con risvolti quantitativi nel 2022, comportano un impatto sull'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche pari a 3,6 miliardi (importo che passa poi a 4 miliardi nel 2023 e 1,9 miliardi nel 2024).

23.

Del Reddito di Cittadinanza si occupa il Capo I del Titolo IV intervenendo in tre direzioni: a) il consolidamento delle disponibilità finanziarie ad esso destinate, attraverso un aumento delle dotazioni anche a riflesso delle maggiori esigenze emerse a seguito della crisi (articolo 20); b) il riordino della sua disciplina su diversi aspetti attinenti al funzionamento del programma (articolo 21); c) l'attività e i relativi oneri dei Centri per l'impiego (articolo 22).

Quanto alle risorse, il disegno di legge di bilancio dispone un aumento delle autorizzazioni di spesa per oltre 1 miliardo in ciascuno degli anni che vanno dal 2022 al 2029. Detto aumento porta il complesso dei fondi destinati alla misura universale di lotta alla povertà introdotta con la legge 26/2019 a 8,8 miliardi sia per il 2022 che per gli anni successivi.

> Il monitoraggio di ottobre presso l'INPS evidenzia, con riferimento alla situazione a tutto settembre 2021, come gli importi erogati per RdC e Pensioni di cittadinanza siano stati 3,9 miliardi nel 2019, 7,1 miliardi nel 2020 e 6,5 miliardi nei primi nove mesi del corrente anno. Con riguardo alle disponibilità per l'anno in corso si deve tener conto che gli stanziamenti originari di 7,6 miliardi sono stati, solo per il 2020, corroborati per 1 miliardo dal d.l. 41/2021.

24.

Con riferimento alle altre due direttrici, è utile ricordare che le politiche pubbliche a contrasto della povertà sono tipicamente esposte a due tipi di rischio: il primo è che gli aiuti vadano a beneficio di soggetti che non meritano di essere sostenuti dal bilancio pubblico (o perché non sono in condizioni di difficoltà o per ragioni non strettamente socio-economiche); il secondo, inverso, è che i sostegni non riescano a coinvolgere coloro i quali ne avrebbero effettivo bisogno, e ciò anche per insufficienza di informazioni e complessità burocratiche. Inoltre, nella realtà italiana, essendo il programma di contrasto alla povertà fortemente interconnesso con il tema dell'inclusione lavorativa, l'RdC presenta l'ulteriore rischio di determinare una riduzione dell'offerta di lavoro con le relative conseguenze avverse sulla crescita economica. Il disegno di legge di bilancio, nell'implicita consapevolezza che l'esperienza dei primi anni di applicazione della misura abbia palesato molte delle citate criticità, interviene per disporre una serie di modifiche del suo assetto tecnico-normativo.

Con riguardo al contrasto del primo rischio, esso reca misure finalizzate a controlli più rigorosi e ispirati all'azione preventiva (ex ante) piuttosto che successiva (ex post). Su

tale fronte una prima disposizione (articolo 21, comma 1) punta ad un più attento scrutinio dei requisiti patrimoniali dei richiedenti con specifico riferimento ai beni detenuti all'estero. Viene infatti prefigurato uno schema di controllo ex ante, in virtù del quale l'INPS è chiamata entro il primo trimestre di ogni anno a predisporre un piano di verifiche dei requisiti patrimoniali dichiarati nella dichiarazione sostitutiva unica con rilievo anche ai fini della verifica dei requisiti per l'RdC (oltre che per altri scopi). È previsto che nel processo vi sia il coinvolgimento delle molte entità a vario titolo interessate: dalla Guardia di Finanza all'Agenzia delle Entrate.

Con riferimento ai requisiti connessi alla composizione del nucleo familiare vengono previsti controlli a campione da parte dei comuni all'atto di presentazione della domanda. Sembra esservi, in altre parole, uno sforzo volto all'affinamento del processo di verifica sia della sussistenza, in origine, dei requisiti sia, successivamente, della persistenza degli stessi nel periodo di tempo durante il quale il beneficio viene erogato. Perché l'incrocio delle informazioni sia efficiente si prevede una più intensa collaborazione tra amministrazioni, con l'INPS che viene chiamato a rendere disponibili ai comuni le informazioni rilevanti per il tramite della piattaforma digitale già prevista dall'articolo 6, comma 1 della legge 26/2019.

In definitiva il processo prevederà un primo screening diretto dell'INPS ed un successivo intervento dei Comuni per la verifica delle posizioni potenzialmente problematiche, con l'esito della stessa che è però da trasmettere attraverso la piattaforma entro un lasso di tempo relativamente breve (90 giorni) durante il quale il pagamento delle somme viene sospeso. Punto di rilievo è che viene stabilito che il responsabile del procedimento del Comune risponde per il danno erariale causato dall'eventuale corresponsione delle somme non dovute.

Rientrano pure nell'ambito delle misure volte a contrastare il rischio che le risorse del bilancio pubblico vadano a persone prive dei necessari requisiti, le norme riguardanti soggetti che hanno commesso reati e sono stati per questo condannati. Con un'integrazione dell'articolo 6 della legge, si amplia la platea dei reati in presenza dei quali scatta l'immediata revoca del beneficio con efficacia retroattiva e la conseguente restituzione di quanto indebitamente percepito. L'obiettivo viene perseguito anche attraverso un rafforzamento dei meccanismi di controllo dei soggetti delinquenti. Viene infatti previsto che "entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge,

nelle more della sottoscrizione di apposita convenzione tra l'INPS, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e il Ministero della giustizia, sentito il Garante per la protezione dei dati personali, per lo scambio massivo dei dati, l'INPS, sentito il Garante per la protezione dei dati personali, trasmette al Ministero della giustizia l'elenco dei soggetti beneficiari del RdC, per la verifica dei soggetti che risultino già condannati con sentenza passata in giudicato da meno di dieci anni per i reati di cui all'articolo 7, comma 3, del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 marzo 2019, n. 26, ai fini del recupero del RdC eventualmente percepito.

25.

Per quanto concerne il rischio del secondo tipo, quello di non coinvolgere un sufficiente numero di aventi diritto[1], il disegno di legge di bilancio detta disposizioni volte a compiere passi avanti nella direzione della domanda precompilata di RdC, un aspetto evidentemente positivo anche per generali ragioni di semplificazione. Nel merito si prevede, con un'integrazione dell'articolo 5, una più forte interazione tra banche dati pubbliche e si dispone poi, a garanzia di un corretto rapporto tra cittadini e istituzioni pubbliche, che "in ogni caso, la valutazione e l'eventuale riconoscimento da parte dell'INPS avvengono entro la fine del mese successivo alla trasmissione della domanda all'Istituto".

26.

Con riguardo, infine, alla complessa questione di come favorire l'inserimento dei beneficiari dell'RdC nel mondo del lavoro, nel disegno di legge di bilancio si prevedono diverse modifiche della legislazione vigente.

Una *prima misura* è volta ad evitare che la ricerca di lavoro sia scoraggiata dal fatto che l'eventuale esito positivo non si traduca poi in una crescita delle disponibilità reddituali in quanto i ritorni dell'attività vengono decurtati dall'RdC. Si interviene al riguardo prevedendo che gli eventuali redditi da lavoro dipendente percepiti dai componenti del nucleo familiare nel corso dell'erogazione dell'assegno concorrano al meccanismo che determina l'importo dell'aiuto solo per l'80 per cento. Inoltre, ferma restando la natura indennitaria del beneficio, e dunque la non assoggettabilità all'IRPEF, viene precisato

[1] Nelle esperienze internazionali il cosiddetto take-up ratio è comunque inferiore al 100 per cento.

che lo stesso "si configura come sussidio di sostentamento a persone comprese nell'elenco dei poveri ai sensi dell'articolo 545 del codice di procedura civile" (con gli annessi effetti positivi positivi per il percettore in termini di impignorabilità dell'assegno).

Una *seconda misura* opera una stretta sugli obblighi a cui sono tenuti i beneficiari dell'RdC prevedendo che questi debbano accettare almeno una di due, anziché di tre, "offerte di lavoro congrue", così come queste vengono definite dal d.lgs. 150/2015. Contestualmente si interviene operando una stretta nella definizione di offerta congrua, in particolare ridefinendo congrua anche un'offerta di lavoro "entro ottanta chilometri di distanza dalla residenza o comunque raggiungibile entro cento minuti con i mezzi di trasporto pubblici" nel caso di prima offerta e ovunque sul territorio nazionale, nel caso di seconda offerta.

> Nel caso di lavoro a tempo determinato o parziale la definizione di congruità resta quella standard sia per la prima che per la seconda offerta.

Tra le modifiche risulta importante aver chiaramente previsto che la congruità presuppone anche "per i beneficiari di Reddito di cittadinanza, retribuzione non inferiore ai minimi salariali previsti dai contratti collettivi di cui all'articolo 51 del decreto legislativo n. 81 del 2015, rapporto di lavoro a tempo pieno o con un orario di lavoro non inferiore al 60 per cento dell'orario a tempo pieno previsto nei medesimi contratti collettivi, rapporto di lavoro a tempo indeterminato oppure determinato o di somministrazione di durata non inferiore a tre mesi."

Con una *terza misura* viene velocizzato e semplificato il processo di inserimento nel circuito per la ricerca del lavoro e ciò prevedendo che la domanda per l'ottenimento dell'RdC presentata dall'interessato contenga già la dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro, pena l'improcedibilità della stessa. In tal modo si assume, in un certo senso, come regola la condizione di occupabilità, riservando ai pur molto numerosi casi di persone non occupabili un percorso di eccezione.

Quanto al ruolo dei beneficiari dell'RdC un ulteriore aspetto che viene affrontato dal disegno di legge di bilancio è quello del loro coinvolgimento in mansioni di pubblica utilità. Al riguardo si interviene sul comma 15 dell'articolo 4 del d.l. 4/2019 disponendo l'obbligo dei comuni ad utilizzare, nell'ambito dei propri progetti per la collettività, almeno un terzo dei percettori di RdC residenti.

Un ultimo fronte da segnalare sul tema delle politiche per l'impiego dei beneficiari

dell'RdC consiste nel maggior ruolo assegnato alle agenzie di lavoro private nell'attività di intermediazione per il collocamento sul mercato del lavoro di soggetti che hanno richiesto il RdC. Si tratta di un aspetto positivo e da valutare con favore. Su tale fronte si dispone il riconoscimento del 20 per cento dell'incentivo previsto per le imprese che assumono i percettori di RdC (articolo 8, comma 1) "per ciascun soggetto assunto a seguito di specifica attività di mediazione". Nella valutazione della Corte l'integrazione e le sinergie tra imprese private che operano professionalmente nel campo dei servizi per il lavoro e i Centri per l'impiego risulta di vitale importanza, e ciò anche nel quadro del più generale rafforzamento delle politiche attive del lavoro previsto anche, su un orizzonte di medio termine, dal PNRR. Una tale integrazione ben convive con la norma, pure recata dal disegno di legge di bilancio (articolo 22) con cui viene autorizzata una spesa nel limite di 70 milioni a decorrere dal 2022 per rafforzare l'attività dei Centri per l'impiego. E' inoltre condivisibile la disposizione di una ulteriore e specifica autorizzazione di spesa nel limite di 20 milioni con riguardo al funzionamento dei Centri per le attività precipuamente riguardanti i giovani di età compresa tra i 16 e i 29 anni, non occupati né inseriti in un percorso di studio o formazione.

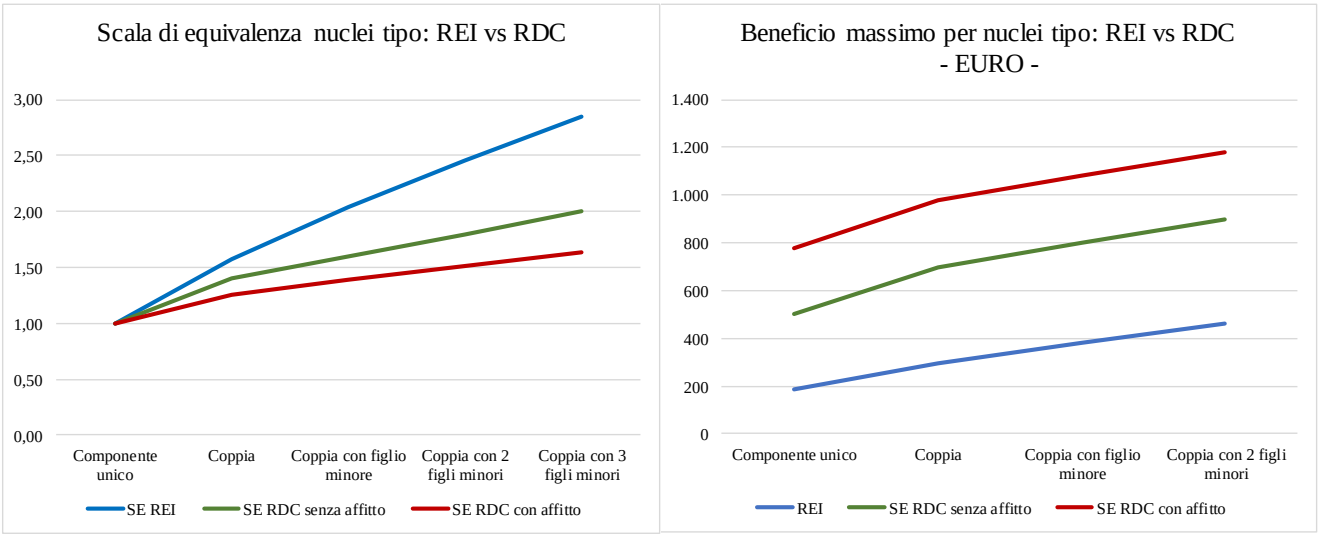
27.

La valutazione d'assieme sugli interventi in materia di RdC è positiva, pur se appare evidente come non si sia ancora di fronte al ridisegno dello schema di cui vi è bisogno. Sin dall'introduzione della misura in questione, con il d.l. 4/2019, questa Corte ha sottolineato l'importanza di disporre anche in Italia di uno strumento di contrasto alla povertà a carattere universale dopo l'importante ma insufficiente misura, varata nel 2017 del Reddito di inclusione. L'esperienza accumulata nei tre anni di effettiva gestione dello schema, pur segnata in parte dalla pandemia e quindi da accresciute necessità di carattere congiunturale, ha però confermato molte delle criticità già presenti nell'impianto originario e segnalate anche dalla Corte in occasione della specifica audizione sul d.l. agli inizi del 2019. Sono in particolare del tutto insoddisfacenti gli esiti del *secondo pilastro*, quello delle politiche per l'impiego. Si è sostanzialmente verificato, sul piano empirico, quanto da più parti, ed anche dalla Corte, era stato sottolineato ossia l'esigenza di tenere in parte distinta la questione dell'avviamento al lavoro di soggetti economicamente e socialmente più fragili da quella più ampia di lotta alla povertà. Quanto agli aspetti

macroeconomici, contrariamente a quanto prefigurato in termini di un sensibile effetto incrementale della misura sull'offerta di lavoro con una conseguente crescita del Pil potenziale, di un ampliamento dell'output gap e benefici anche in termini di minori necessità di interventi correttivi di finanza pubblica (essendo le regole europee disegnate sulla base di saldi "strutturali"), la realtà ha visto una riduzione dell'attenzione per il lavoro. Nel disegno di legge di bilancio si opera un primo aggiustamento. È un aspetto che necessita presumibilmente di ulteriori affinamenti, sulla base di un attento monitoraggio del funzionamento delle norme novellate. Circa il disegno del *primo pilastro*, quello della lotta alla povertà, anch'esso non privo di manchevolezze originarie, non è positiva la decisione di non intervenire, in particolare, sulla scala di equivalenza (Grafico 4) e sull'esclusione dal beneficio di cittadini non residenti da almeno 10 anni

GRAFICO 4

GLI EFFETTI DELLA SCALA DI EQUIVALENZA ADOTTATA. BENEFICIO MASSIMO CONCEDIBILE: CONFRONTO TRA REI E RDC PER COMPOSIZIONE DEL NUCLEO FAMILIARE



Fonte: elaborazione Corte dei conti

Sono due aspetti che condizionano gli esiti della lotta alla povertà assoluta, la quale si riscontra a tassi molto più elevati proprio tra le famiglie numerose e con figli minori e tra i cittadini non residenti.

28.

Il secondo ambito della spesa di protezione sociale nel quale il disegno di legge di bilancio interviene è quello previdenziale, comparto interessato, a partire dal 2019, dall'importante deroga alle norme generali della legge 214/2011 in materia di pensionamento anticipato (Quota 100). Al riguardo il disegno di legge di bilancio modifica (articolo 23, comma 1) i requisiti per l'accesso alla quiescenza fissati dall'articolo 14 del d.l. 4/2019 in un minimo di 38 anni di contributi e 62 anni di età fino alla fine del 2021, innalzandone la componente anagrafica da 62 a 64 anni; e ciò limitatamente a favore di coloro i quali matureranno i predetti requisiti entro il 2022. Resta fermo, come è ormai consuetudine, che chi matura i predetti requisiti nell'esercizio 2022 e fa domanda di certificazione degli stessi avrà diritto di esercitare l'opzione di uscita anche negli anni successivi.

Nelle valutazioni della Relazione tecnica la misura in parola dovrebbe comportare, rispetto ad uno scenario a legislazione vigente, l'erogazione di un maggior numero di pensioni pari a circa 17 mila nel 2022, circa 24 mila nel 2023 (picco) con gli effetti che si esaurirebbero nel 2026. La maggiore spesa complessivamente prevista (al lordo degli effetti fiscali) è pari a 191,2 milioni nel 2022 e fino ad un massimo di 687 milioni nel 2023. Inclusi gli esborsi per TFR.

Sotto il profilo finanziario sono da evidenziare anche gli effetti recati dal comma 2 dello stesso articolo, con il quale viene soppresso il fondo per la revisione del regime pensionistico istituito agli inizi del 2019 con una riduzione di spesa significativa e crescente, a partire dal 2024 (1,8 miliardi e fino a 3,9 miliardi nel più lungo andare[2]).

[2] La LB 2019 istituiva due grandi Fondi: uno per finanziare il Reddito di cittadinanza (articolo 1, comma 255) e uno (articolo. 1, comma 256) per "dare attuazione a interventi in materia pensionistica finalizzati all'introduzione di ulteriori modalità di pensionamento anticipato e misure per incentivare l'assunzione di lavoratori giovani" - « 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 » Il Fondo è stato utilizzato per finanziare non solo Quota 100, ma anche altri interventi (*Opzione donna*, *APE sociale*, etc…), il tutto unitamente al Fondo per il RdC. Con il d.l. 4/2019 i susseguenti decreti di variazione hanno movimentato le somme attribuendole ai corrispondenti capitoli/piani di gestione. A differenza del Fondo relativo al Reddito di cittadinanza, quello per Quota 100 presenta dunque risorse che il disegno di legge di bilancio ora riassorbe.

29.

La questione dell'allentamento dei vincoli all'uscita dal lavoro posti dalla legge 214/2011 viene poi affrontato, come era già accaduto con le leggi di bilancio per il 2020 e 2021 attraverso la proroga dell'anticipo pensionistico (cosiddetto *Ape sociale*, articolo 24) e con la proroga di *Opzione donna* (articolo 25).

Con l'articolo 24 si dispone una modifica della normativa sull'*Ape sociale*, l'anticipo pensionistico varato per la prima volta con la legge di bilancio per il 2017, attraverso un'ulteriore proroga ma con innovazioni significative rispetto a quelle recate, da ultimo, dalla legge di bilancio per il corrente esercizio; ciò va probabilmente a riscontro dell'esigenza di aiutare l'accesso al pensionamento di categorie oltre che strutturalmente fragili particolarmente colpiti dalla crisi pandemica.

L'allentamento si realizza soprattutto attraverso un'espansione della platea potenzialmente interessata. Il nuovo elenco di professioni gravose, redatto nei mesi scorsi da una commissione *ad hoc* anche sulla base di parametri di rischio infortunistico1, ingloba ora un assai più vasto insieme di lavoratori.

Sotto il profilo degli oneri finanziari la norma in parola comporta incrementi delle autorizzazioni di spesa per 141 milioni per il 2022, per 275 milioni per il 2023 e per 248 milioni per il 2024; importi che vanno poi a scendere gradualmente fino ai 17 milioni nel 2027. A seguito delle nuove disposizioni il quadro delle risorse finanziarie complessivamente destinate alla misura nei prossimi anni si modifica passando l'assieme dei fondi per il 2022 e 2023 ad oltre 700 e 600 milioni rispettivamente.

30.

L'anticipo pensionistico è un istituto che la Corte ha valutato positivamente sin dal suo avvio, essendo uno strumento mirato a platee particolarmente fragili sul piano delle condizioni lavorative e dunque in linea di principio meritevoli di deroghe ai requisiti generali posti dalla legge 214/2011. I dati sulle caratteristiche delle domande di anticipo pensionistico con riguardo al periodo 2017-2020 evidenziano (Tavola 4) che sono state accolte circa 67 mila domande complessive, di cui i 2/3 riguardanti lavoratori disoccupati, il 17 per cento soggetti che assistono persone con handicap gravi, l'11 per cento persone con invalidità di grado elevato e l'8 per cento addetti a mansioni difficoltose

TAVOLA 4

APE SOCIALE – DOMANDE ACCOLTE AL 31/01/2021*

Tipologia	Numero				Composizione percentuale				*PM: Numero cumulato 2017-20*	
	2017	**2018**	**2019**	**2020**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**2017-20**	%
Lavoratori disoccupati	11.788	15.098	8.213	7.493	60,3	62,8	68,5	68,9	42.592	64,1
Lavoratori dipendenti addetti ad una o più delle mansioni difficoltose	1.677	2.384	583	479	8,6	9,9	4,9	4,4	5.123	7,7
Lavoratori che assistono persone con handicap in situazione di gravità	3.337	4.192	1.946	1.863	17,1	17,4	16,2	17,1	11.338	17,1
Lavoratori con riconoscimento invalidità civile di grado almeno pari al 74%	2.754	2.363	1.249	1.036	14,1	9,8	10,4	9,5	7.402	11,1
TOTALE	**19.556**	**24.037**	**11.991**	**10.871**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**66.455**	**100,0**

APE SOCIALE – DOMANDE PRESENTATE E TASSO DI RIGETTO – DATI 2020 AL 31 GENNAIO 2021*

Tipologia	Domande presentate - Numero				% domande respinte**				*PM: Numero cumulato 2017-20*	
	2017	**2018**	**2019**	**2020**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**2017-20**	%
Lavoratori disoccupati	32.892	30.295	13.704	12.413	64,1	50,0	37,4	38,2	89.304	66,1
Lavoratori dipendenti addetti ad una o più delle mansioni difficoltose	5.290	7.645	1.650	1.242	68,1	68,5	59,9	58,1	15.827	11,7
Lavoratori che assistono persone con handicap in situazione di gravità	5.768	7.108	3.160	2.824	41,8	40,1	32,7	30,5	18.860	13,9
Lavoratori con riconoscimento invalidità civile di grado almeno pari al 74%	4.308	3.639	1.805	1.462	35,7	33,6	22,9	23,9	11.214	8,3
TOTALE	**48.258**	**48.687**	**20.319**	**17.941**	**59,4**	**50,3**	**37,2**	**37,2**	**135.205**	**100,0**

* Dati 2017-2019 riferiti al 22.1.2020. A tale data risultavano giacenti 1.240 domande presentate nel 2019. Per gli anni 2017 e 2018, risultavano giacenti rispettivamente 114 e 356 domande presentate. Per il 2020, al 31.1.2021 risultavano giacenti 640 domande.
** Domande respinte rispetto a quelle presentate, al netto delle domande giacenti.
Fonte: INPS, dati trasmessi alla Corte dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

31.

I dati hanno evidenziano anche un rilevante scarto tra domande accolte e domande presentate, con un tasso di rigetto complessivo intorno al 50 per cento. Si osserva che tale tasso di rigetto è andato comunque sensibilmente calando nel tempo (dal 59 per cento nel 2017 al 37 per cento nel 2020), il che segnala anche l'esigenza che gli istituti giuridici presentino una loro stabilità nel tempo per essere adeguatamente "appresi" dai soggetti destinatari.

Con l'articolo 26, il disegno di legge rinnova *Opzione donna*, disponendo che le lavoratrici che entro il 31 dicembre 2021 hanno maturato 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 possono accedere al pensionamento anticipato a patto

che optino per il calcolo dell'assegno con il metodo interamente contributivo. Viene confermato lo schema delle "finestre mobili", fissate in 12 mesi di differimento della decorrenza del trattamento pensionistico per le lavoratrici dipendenti e 18 mesi per le lavoratrici autonome. Speciali disposizioni, ed anche in questo caso si tratta di una conferma, sono previste per il comparto scuola e AFAM, in ragione delle loro specificità settoriali.

I dati INPS evidenziano che tra il 2012 e i primi 9 mesi del 2021sono state liquidate attraverso il canale *Opzione donna* quasi 140.000 pensioni (Tavola 5).
La RT stima che la proroga dell'istituto in parola potrebbe coinvolgere 17 mila lavoratrici nel 2022 fino ad un picco di 29 mila nel 2024. La maggiore spesa prevista è pari a 111 milioni nel 2022 e cresce poi a 317 e 500 milioni nel successivo biennio, rispettivamente. Le estensioni disposte dal d.l. n. 4/2019, prima, e dalla LB 2020, poi, hanno portato gli stanziamenti in bilancio per il finanziamento dell'istituto, per il triennio 2020-2022, ad un livello rispettivamente pari a 1 miliardo, 897,9 milioni e 522,3 milioni.

TAVOLA 5

PENSIONI LIQUIDATE CON *OPZIONE DONNA*: 2012- PRIMI 9 MESI DEL 2021

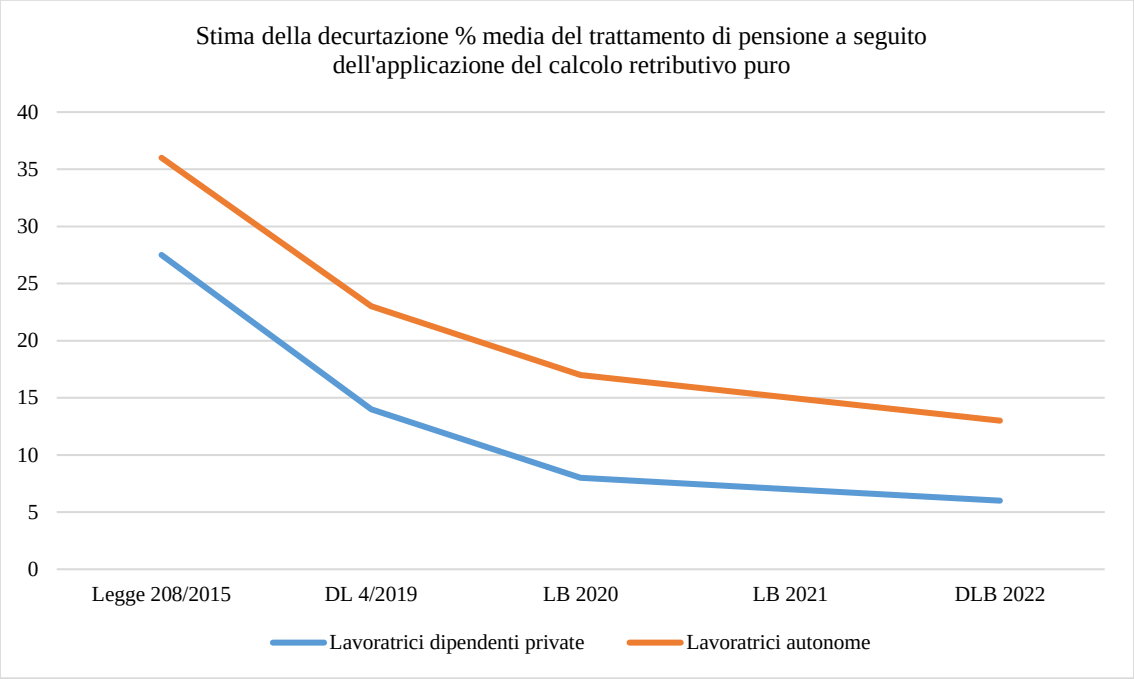
	TOTALE 2012-2015	**2016**	**2017**	**2018**	**TOTALE 2016-2018**	**2019**	**2020**	**Primi 9 mesi 2021**	**TOTALE 2019-primi 9 mesi 2021**	**TOTALE GENERALE 2012-primi 9 mesi 2021**
Settore privato	45.807	10.963	7.783	1.701	20.447	15.137	12.600	10.788	38.525	104.779
Settore pubblico	16.347	4.367	1.971	801	7.139	2.806	4.399	3.767	10.972	34.458
TOTALE	**62.154**	15.330	9.754	2.502	**27.586**	17.943	16.999	14.555	**49.497**	**139.237**
% Settore privato		71,5	79,8	68,0	74,1	84,4	74,1	74,1	77,8	***75,3***

Fonti: elaborazioni su dati: 2012-2015: XV Rapporto annuale INPS, pag. 111; 2016-2018: appendice Rendiconto sociale INPS 2018, pag. 17. Per il 2019, Rendiconto sociale 2019, pag. 69. Per il 2020-2021, Report monitoraggio INPS 2020 e primi nove mesi del 2021 (la suddivisione pubblico/privato è stimata)

Sulla proroga di *Opzione donna* a requisiti invariati la valutazione della Corte dei conti è solo in parte positiva. Va da sé che l'istituto, offrendo una prestazione strettamente commisurata ai contributi versati e alla speranza di vita presenta un suo intrinseco equilibrio. Tuttavia, l'elemento che risulta da considerare è la misura in cui possa essere giustificato, dopo che il sistema pensionistico generale ha optato per un modello che non discrimina in base al genere dell'assicurato (tanto è vero che l'età di pensionamento è stata uniformata dalla legge 214/2011) un "privilegio" che viene accordato alle donne, ma non agli altri assicurati nel regime pienamente contributivo i quali, come è noto, possono oggi lasciare il lavoro solo a 64 anni compiuti.

GRAFICO 5

STIMA DELLA DECURTAZIONE % MEDIA DEL TRATTAMENTO DI PENSIONE A SEGUITO DELL'APPLICAZIONE DEL CALCOLO RETRIBUTIVO PURO



Fonte: elaborazione su dati delle RT allegate ai documenti ufficiali di riferimento

Se si confrontano le stime delle relazioni tecniche predisposte negli ultimi anni in occasione di estensioni o proroghe della norma in questione, si riscontra che la decurtazione media considerata per valutare l'importo del trattamento spettante è rapidamente scesa. La RT di cui alla legge n. 208/2015 scontava un taglio del 27,5 per cento per le lavoratrici dipendenti e del 36 per cento per le lavoratrici autonome; la RT di cui al d.l. n. 4/2019 scontava il 14 per cento per le dipendenti private, il 19 per cento per le dipendenti pubbliche e il 23 per cento per le lavoratrici autonome; la RT della LB 2020 considerava l'8 per cento per le lavoratrici dipendenti e il 17 per cento per le autonome, valori che sono ulteriormente scesi, rispettivamente al 7 e al 15 per cento nella RT del disegno di legge di bilancio 2021, La RT allegata al disegno di legge di bilancio 2022 qui in commento ipotizza rispettivamente tagli per il 6 e il 13 per cento (Grafico 5).

Si tratta di valutare se su tale fronte non sia più opportuno garantire un'uniformità di trattamento ed eventualmente dare maggiore spazio alle considerazioni di genere degli assicurati (uomini o donne) nell'ambito degli altri istituti di deroga esistenti.

32.

Accanto alle tre misure di maggiore rilievo, ovvero "Quota 102", *Ape sociale* ed *Opzione donna*, gli interventi di natura previdenziale includono disposizioni a carattere più categoriale e destinati alla soluzione di problematiche specifiche.

Una di esse riguarda l'istituzione, disposta con l'articolo 27, di un fondo per la realizzazione di interventi perequativi di natura previdenziale per il personale delle Forze armate, delle Forze di polizia e del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco.
Una seconda coinvolge anch'essa il personale delle Forze di polizia per il quale viene disposto, anche a valle di pronunciamenti di natura giurisdizionale di questa Corte dei conti, che al personale delle Forze di polizia ad ordinamento civile, in possesso, alla data del 31 dicembre 1995, di un'anzianità contributiva inferiore a diciotto anni, effettivamente maturati, si applica, in relazione alla specificità prevista dall'articolo 19 della legge 4 novembre 2010, n. 183, l'articolo 54 del decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1092 ai fini del calcolo della quota retributiva della pensione da liquidarsi con il sistema misto, con applicazione dell'aliquota del 2,44 per cento per ogni anno utile. La necessità di procedere al ricalcolo di posizioni già liquidate comporta oneri per la finanza pubblica che, valutati per l'anno 2022 in poco oltre 28 milioni arrivano ad oltre il doppio nel 2031.

Molto rilevante sotto il profilo della gestione dei problemi di assetto del nostro sistema previdenziale è quella che attiene al disposto dell'articolo 29 del disegno di legge di bilancio con il quale si dettano norme a garanzia delle prestazioni previdenziali in favore dei giornalisti e ciò attraverso il passaggio della funzione previdenziale obbligatoria svolta dall'INPGI in ambito INPS. La norma punta a risolvere un'annosa questione di crisi della Cassa previdenziale in discorso, prevedendo che un "ramo d'azienda", la cosiddetta Gestione sostitutiva (INPGI1), venga scorporato dall'intero e trasferito, a far data dal 1° luglio 2022, nel fondo pensioni lavoratori dipendenti dell'istituto di previdenza pubblico. Quanto al regime pensionistico dei soggetti coinvolti e quindi ai trattamenti che saranno erogati, il criterio che viene adottato è quello del pro-rata. Si dettano, al contempo, norme che regolano, con una logica di progressiva convergenza ai criteri vigenti presso l'INPS, la gestione delle coperture assicurative diverse da quelle pensionistiche (ammortizzatori sociali, infortuni,..). Si trasferisce, con sistema selettivo, personale INPGI ad INPS (100 persone) e si prevede un meccanismo di partecipazione e di rappresentanza del nuovo entrante in un Comitato di integrazione e in alcuni organi di governo.

La norma in questione presenta profili di problematicità, potenzialmente idonei a provocare, tra l'altro, effetti emulativi di portata sistemica.

Negli ultimi anni la Corte dei conti, nei suoi referti al Parlamento, ha sottolineato l'acuta crisi della Gestione sostitutiva INPGI e ha ripetutamente posto all'attenzione l'esigenza di adottare severe misure di risanamento in assenza delle quali non sarebbe (stato) possibile garantire il necessario equilibrio dei conti, minato soprattutto, ma non soltanto, dalla devastante crisi del settore dell'editoria e, dunque, dalla forte contrazione delle entrate a copertura delle prestazioni. Nell'ultima relazione resa si sottolineava, con

riguardo ad INPGI1, come il riequilibrio gestionale “sarebbe conseguibile solo attraverso un idoneo numero di nuovi ingressi, che, ad oggi, non si stanno concretizzando in quanto legati alle dinamiche del mercato del lavoro nel settore editoriale che non è ancora uscito dalla situazione di crisi e profondo mutamento che lo ha investito". Si rimarcava altresì come "anche alla luce delle proiezioni attuariali disponibili, gli effetti del progetto di riforma avviato nel 2015 e completato nel 2017 non appaiono sufficienti allo scopo di conseguire condizioni di equilibrio strutturale, armonizzando l’ordinamento INPGI con il sistema previdenziale generale. Le proiezioni del nuovo bilancio tecnico, riferito al periodo dal 2018 al 2067, evidenziano come l’INPGI non sia in grado di mantenere la solvibilità prospettica". E si concludeva osservando che “il quadro che emerge dai risultati del 2018, peraltro in linea con la tendenza negativa degli ultimi esercizi, impone agli organi di amministrazione dell’INPGI di porre responsabilmente in essere ulteriori interventi per rimediare ad una situazione che, altrimenti, rischia di compromettersi definitivamente, non mancando di monitorare costantemente gli eventuali scostamenti tra le ipotesi adottate nei calcoli attuariali e le effettive dinamiche, in modo da consentire eventuali interventi tempestivi ed efficaci, anche sotto il profilo normativo e ordinamentale”. In definitiva, ad avviso della Corte dei conti le pur importanti azioni intraprese negli ultimi anni, a partire dalla tardiva introduzione, a far data dal 2017, del sistema di calcolo contributivo, non hanno consentito di eliminare gli squilibri in essere i quali scontano l’erogazione di trattamenti pensionistici decisamente privilegiati nel confronto con altre gestioni del comparto privato e pubblico e segnati da aliquote di rendimento riconosciute sulla parte retributiva dell’assegno sensibilmente superiori a quelli prevalenti in altri comparti (Tavola 6).

È da segnalare infine che il disegno di legge di bilancio detta anche misure di natura previdenziale che sono stretta conseguenza degli effetti che la crisi pandemica ha prodotto sul tessuto delle piccole e medie imprese. Al riguardo l’articolo 23 crea un fondo presso il MISE per l’uscita anticipata dei lavoratori di PMI in crisi con una dotazione di 200 milioni di euro per il triennio 2022-24. Lo schema sarà su base convenzionale e riguarderà lavoratori con una età anagrafica di almeno 62 anni. L’intervento in questione, che si ricollega, concettualmente, alle misure varate in materia di contratti di espansione potrà contribuire ad alleviare i diffusi effetti della recessione del 2020 sul tessuto delle piccole e medie imprese italiane.

TAVOLA 6

ALIQUOTA DI RENDIMENTO SULLA QUOTA RETRIBUTIVA DELLA PENSIONE (QUOTA B)

INPS/INPDAP		**INPGI**	
Retribuzione	Tasso scaglione	Retribuzione	Tasso scaglione
47.379	0,0200	38.771	0,0266
63.014	0,0160	51.565	0,0200
78.649	0,0135	64.360	0,0166
90.000	0,0110	73.665	0,0133
Oltre	0,0090	Oltre	0,0090
Retribuzione	Tasso medio	Retribuzione	Tasso medio
50.000	0,020	50.000	0,023
100.000	0,016	100.000	0,019
150.000	0,014	150.000	0,015
200.000	0,013	200.000	0,014

Fonte: elaborazioni su dati INPS per Inps/Inpdap, Audizione presso la Commissione parlamentare di vigilanza sugli enti previdenziali e fondi pensione del 18 giugno 2019 per INPGI

33.

La valutazione complessiva sulle misure in materia pensionistica non è del tutto positiva. Fin dall'avvio di Quota 100 la Corte ha sottolineato come la misura abbia costituito una risposta non efficiente, per gli equilibri della finanza pubblica, ad una pur presente esigenza del sistema italiano: quella di una maggiore flessibilità in uscita del sistema previdenziale. Con il disegno di legge di bilancio, pur se si conferma la piena adesione al principio contributivo, non si rimuove la forte incertezza che si è determinata nel sistema a seguito delle misure recate dal d.l. 4/2019. Come già sottolineato dalla Corte in occasione del *Rapporto 2021 sul coordinamento della finanza pubblica*, la pandemia ha certamente esaltato l'esigenza di disporre di strumenti di flessibilizzazione. Sul punto va, come detto, nella direzione auspicata la proroga dell'anticipo pensionistico sociale, attraverso un allargamento della platea. Sotto il profilo generale, resta da affrontare su base strutturale il tema di come garantire una maggiore flessibilità in uscita preservando le caratteristiche proprie del sistema contributivo, il quale allinea le prestazioni ai contributi e determina quindi l'importo in funzione della speranza di vita. Come rimarcato più volte dalla Corte dei conti, andrebbe considerata l'ipotesi di convergere gradualmente,

ma in tempi rapidi, verso una età uniforme per lavoratori in regime retributivo e lavoratori in regime contributivo puro. Ma è evidente che sia per ragioni di equilibri finanziari che di equità ciò andrebbe fatto prevedendo una correzione "attuariale" anche sulla componente retributiva dell'assegno, in analogia a quanto avviene per la componente contributiva.

34.

In materia di spesa per la protezione sociale, il disegno di legge di bilancio oltre alle misure sul Reddito di cittadinanza e sulle pensioni contiene interventi di varia natura a sostegno dei lavoratori, della famiglia e di attività e fasce della popolazione particolarmente meritevoli (Capo III, Titolo IV). Gli interventi previsti si configurano in larga parte come spesa diretta, ma anche come crediti di imposta ed esenzioni varie, volte principalmente, per esempio nel caso dei giovani, all'acquisto della prima casa o ad esoneri di contribuzione sociale in vari settori produttivi e per determinate categorie di lavoratori.

La spesa diretta, per circa l'ottanta per cento di natura corrente, risente ancora della necessità di far fronte alla fase emergenziale generata dalla pandemia; infatti, la parte più considerevole, in termini di indebitamento netto, è destinata a misure che puntano all'assorbimento del personale proveniente da aziende in crisi attraverso contratti di lavoro a tempo indeterminato; si dispone in tal caso dell'estensione dell'esonero contributivo previsto dall'articolo 1, comma 10 della legge di bilancio per il 2020. In tale quadro è di rilievo, anche quantitativo, l'istituzione di un fondo per la tutela del sostegno al reddito dei lavoratori nel processo di uscita dalla fase emergenziale epidemiologica presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Vengono incrementati i fondi già esistenti tra cui il Fondo sociale per l'occupazione e la formazione: le risorse ulteriori sono finalizzate per finanziare l'indennità per i lavoratori del settore pesca, i lavoratori dei call center; l'esonero, nel 2023 e nel 2024, del pagamento delle quote di TFR a favore delle società fallite, le integrazioni salariali per i lavoratori di imprese che si trovano in aree di crisi industriale complessa, le integrazioni salariali dei dipendenti ILVA, la cassa integrazione straordinaria per le imprese in riorganizzazione o in crisi aziendale e i percorsi formativi per apprendistato.

Sul fronte più strettamente assistenziale, un'attenzione particolare viene posta al tema dei

livelli essenziali in ambito sociale; la necessità di avere un quadro "certo" di prestazioni che assumono valore di diritto diventa ancora più urgente in un momento in cui situazioni di disagio sono ancora più evidenti. Il disegno si sofferma sui livelli essenziali per i non autosufficienti, per i servizi educativi per l'infanzia e per il trasporto scolastico degli studenti disabili. In sede di prima applicazione, la definizione dei livelli essenziali prende avvio da quelli definiti dalla Rete della protezione e dell'inclusione sociale nel luglio scorso. Al fine di individuare i livelli essenziali, i fondi già esistenti (per le non autosufficienze e solidarietà comunale nel duplice aspetto rivolto a ridurre il divario dell'offerta degli asili nido e in materia di trasporto scolastico di studenti disabili) vengono incrementati per tali ulteriori attività per consentire un adeguamento su tutto il territorio nazionale. La definizione dei livelli essenziali è necessaria come sponda al raggiungimento degli obiettivi connessi agli investimenti che il PNRR prevede per rimuovere determinati squilibri e promuovere la coesione sociale.

Un ulteriore impulso, nell'ambito delle politiche sociali, ed avendo riguardo sempre agli obiettivi posti anche nel PNRR, viene poi dal disegno di legge di bilancio alle politiche per le donne e per la promozione della parità, elementi necessari alla crescita del Paese; il fondo per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità di cui all'articolo 19, comma 3 del d.l. n. 223/2006 viene, infatti, incrementato per finanziare il Piano strategico nazionale per le politiche per la parità di genere. Considerazioni analoghe valgono per il Fondo per il sostegno alla parità salariale di genere.

È infine da segnalare, in tema di sostegno alla genitorialità, la misura che rende strutturale l'intervento a favore del congedo obbligatorio di paternità, fino ad ora solo sperimentale.

Con riguardo ai fondi si intravvede nel disegno di legge di bilancio un notevole ed apprezzabile sforzo volto a dare stabilità e prospettiva pluriennale alle risorse disponibili, un elemento particolarmente importante ai fini della programmazione di politiche appropriate e coerenti ad un quadro programmatico di insieme e di lungo termine.

In sintesi, l'impianto complessivo di quest'ultimo blocco di misure del Titolo IV si presenta promettente. Va tuttavia tenuto conto che soprattutto gli interventi che hanno carattere multilivello e trasversale, richiedono una attuazione complessa ed articolata per la quale sarà necessario un impegno amministrativo talvolta già appesantito da passaggi burocratici, che potrebbero assorbire risorse umane e finanziarie, non direttamente rivolte ai servizi da rendere.

Il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali

35.

Il Titolo V del disegno di legge di bilancio è dedicato al riordino della normativa relativa alle misure di integrazione salariale, in attuazione dell'annunciata riforma degli ammortizzatori sociali. Una riforma che interviene su istituti che hanno garantito un sostegno fondamentale nella fase più acuta della crisi sanitaria.

Dall'ultimo rapporto annuale dell'Inps, diffuso il 12 luglio 2021, risulta che nel 2020 i dipendenti sospesi e beneficiari di CIG con causale Covid-19 (relativi sia a CIGO, Fondi e CIGD) sono risultati 6,4 milioni, di cui 4,277 milioni entrati in CIG a marzo 2020, contemporaneamente al primo lockdown. Numerosi sono stati anche i nuovi ingressi ad aprile 2020 (1,345 milioni), mentre da maggio in poi il *trend* si è ridimensionato, ad eccezione di un picco registrato a novembre 2020, in connessione con la seconda ondata del contagio.
Nel periodo marzo 2020-dicembre 2020, sono state autorizzate oltre 4 miliardi di ore di cassa integrazione[3], sono stati erogati complessivamente oltre 19 miliardi a 3,5 milioni di beneficiari con pagamento diretto dell'Inps e a 3,4 milioni con pagamento anticipato dall'azienda. Il tiraggio è stato pari in totale al 45,03 per cento.
Secondo l'ultimo report Inps disponibile, nel periodo gennaio-settembre 2021 sono state autorizzate oltre 2,5 miliardi di ore di cassa integrazione, di cui 1,7 relative alla CIGS e 0,8 alla cassa ordinaria. Per i Fondi di solidarietà nel 2021 sono state autorizzate 933 milioni di ore, in diminuzione del 6,78 rispetto al 2020. Per tutte le forme di integrazione salariale, nel 2021 il tiraggio è risultato pari al 40,77 per cento.
Le aziende utilizzatrici di CIG ad aprile 2020 erano 781.000 (54,3 per cento delle aziende totali)[4], ad agosto/settembre erano scese a 170.000 (poco più dell'11 per cento) per risalire poi a poco più di 300.000 a novembre-dicembre (attorno al 21 per cento). A gennaio e febbraio 2021 le aziende che hanno fatto ricorso alla CIG sono scese sotto il 20 per cento.

36.

Gli interventi perseguono il duplice obiettivo di allargare la platea dei potenziali beneficiari, secondo il principio dell'universalismo differenziato e, al contempo, di calibrare con maggiore equità il carico contributivo sulle imprese collegandolo in modo più diretto al concreto ricorso agli strumenti di tutela del lavoro da parte delle stesse.

In termini complessivi la riforma degli ammortizzatori sociali (artt. 52-87), produce effetti finanziari, in termini di indebitamento netto, pari a 1,5 miliardi nel 2022, 1,8 miliardi nel 2023 e 1,4 miliardi nel 2024. La quantificazione degli oneri tiene evidentemente conto del saldo tra l'aumento delle spese per prestazioni (2,027 miliardi nel 2022, 3,14 miliardi nel 2023 e 2,57 nel 2024) e le maggiori entrate contributive (555,4 milioni nel 2022, 1,35 miliardi nel 2023 e 1,18 miliardi nel 2024).
L'ampliamento della platea dei potenziali beneficiari degli strumenti di sostegno al reddito, si persegue, in primo luogo, estendendo dal 2022 la cassa integrazione ordinaria ai lavoratori a

[3] Per un confronto si pensi che nel 2009, a seguito della grande crisi economico-finanziaria, furono autorizzate 916,1 milioni di ore (circa 923 milioni nel 2010).
[4] Nel sistema Inps-Uniemens risultavano nel 2020 1,5 milioni di aziende.

domicilio e agli apprendisti[5].
In secondo luogo, a decorrere dal 1° gennaio 2022, viene abbassata a 30 giorni (prima erano 90) l'anzianità minima di effettivo lavoro per poter avere accesso alla misura[6].

L'estensione del perimetro delle tipologie e delle forme di lavoro che danno titolo allo strumento di copertura si accompagna alla scelta di semplificare il meccanismo di quantificazione dell'integrazione salariale (articolo 54) identificando un massimale unico coincidente con quello più elevato precedentemente riconosciuto[7].
Per garantire maggiore equità nel prelievo contributivo, dal 2025 viene previsto un meccanismo premiale per le imprese, sia in cassa integrazione guadagni ordinaria (CIGO) che in cassa integrazione guadagni straordinaria (CIGS), che nel biennio precedente non abbiano fatto uso di ammortizzatori, attraverso la riduzione (in misura variabile tra il 6 ed il 9 per cento) della contribuzione addizionale[8].
Parallelamente in ottica di ampliamento, il disegno di legge di bilancio 2022 (articolo 60) interviene sull'istituto della CIGS dal lato dei "soggetti economici" interessati, allargandone l'applicabilità a tutte le imprese non coperte dai fondi di integrazione salariale che occupino più di 15 dipendenti e, indipendentemente dal numero di dipendenti, a tutte quelle del settore aereo ed ai partiti e movimenti politici soggetti alla stessa contribuzione.
Viene, inoltre, inserita, in aggiunta a quelle già previste dall'art. 21 del d.lgs. 148/2015[9], tra le causali di intervento la realizzazione di cosiddetti "processi di transizione", la cui individuazione e relativa disciplina applicativa viene demandata ad un decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, sentito il Ministero dello sviluppo economico (articolo 61).

La riforma degli ammortizzatori sociali si occupa anche di rendere più inclusiva l'applicabilità della disciplina dei Fondi. Dal 1° gennaio 2022 i Fondi di solidarietà bilaterali diventano obbligatori per tutte le piccole imprese che occupano da 1 a 15 dipendenti non coperte da CIGO e CIGS.

Il Fondo di integrazione salariale (FIS), previsto per le aziende con oltre 15 dipendenti[10], diventa strutturale e si applica a quelle imprese con anche un solo dipendente, non rientranti nei settori della CIGO e che non aderiscono ai fondi di solidarietà bilaterali (artt. 66-68)[11].

[5] Gli apprendisti erano già compresi, ma solo se titolari di un contratto di apprendistato professionalizzante, mentre ora la platea viene allargata a tutti i contratti di apprendistato. Dagli archivi gestionali dell'Inps, i destinatari di tale norma risultano nel 2019 in totale 7.602, di cui 4.031 lavoratori a domicilio e 2.945 apprendisti (oltre 626 apprendisti con alta formazione e ricerca che erano già destinatari di CIGO).
[6] Tali interventi generano oneri complessivi sull'indebitamento netto pari a 9,3 milioni nel 2022 e nel 2023 e di 9,4 milioni nel 2024, nonché maggiori entrate contributive pari a 3 milioni di euro in ciascuno degli anni 2022, 2023 e 2024.
[7] Previsto dall'articolo 3, comma 5, lettera b, del d.lgs. 148/2015, pari a 1.167,91. Per le aziende assicurate CIGO, la norma genera, nel 2022, oneri sull'indebitamento netto pari 135,1 milioni e 163,8 milioni per quelle già assicurate in CIGS[7], per un totale di circa 299 milioni. Nel 2023 e nel 2024, gli oneri globali sono, rispettivamente di 225,4 milioni e di 189,7.
[8] La misura genera minori contribuzioni pari a 155,7 milioni nel 2022, 121,4 nel 2023 e 102,8 milioni nel 2024.
[9] Riorganizzazione aziendale, crisi aziendale, contratto di solidarietà.
[10] Con l'emergenza Covid-19, il FIS è stato esteso alle aziende da 5 a 15 dipendenti.
[11] Nel 2019 le aziende con meno di 5 dipendenti risultano 784.588 per un totale di 1,531 milioni di lavoratori; quelle con più di 5 dipendenti sono pari a 215.321 con 2,596 milioni di lavoratori; quelle con più di 50 dipendenti sono 14.550 con 2,916 milioni di lavoratori. Le aziende con più di 50 dipendenti, provenienti dalla CIGO, sono pari a 4.135 con 0,984 lavoratori. Considerando nel FIS l'inclusione delle aziende da 1 a 5 dipendenti, si arriva ad una consistenza di 1.018.544 aziende, con oltre 8 milioni di lavoratori.
Le previsioni dell'art. 68, per le imprese da 1 a 5 dipendenti, generano un onere, comprensivo degli assegni familiari, pari a 443,9 milioni nel 2022, 166,1 nel 2023 e 81,1 milioni nel 2024; le maggiori entrate contributive, relative alla contribuzione ordinaria, risultano, nel 2022, di 105,4 milioni e di 24,3 milioni per la contribuzione addizionale. Per le

Dal 2022 sia i Fondi bilaterali che il FIS erogheranno una prestazione unica denominata "assegno di integrazione salariale" (articolo 69), che andrà a sostituire le due distinte precedenti prestazioni (assegno ordinario e assegno di solidarietà), le quali cessano di essere erogate dal 31 dicembre 2021. Si prevede, inoltre, la proroga del contratto di espansione (articolo 72) anche per gli anni 2022 e 2023, cercando, inoltre, di intercettare le necessità delle imprese medio-piccole e dei loro dipendenti, riducendo ulteriormente il numero minimo di occupati a 50[12] previsto per avere accesso all'istituto (per un periodo non superiore a 18 mesi)[13].
Nell'ottica del necessario bilanciamento tra l'estensione delle misure a tutela del lavoro con le oggettive difficoltà che ancora oggi incontrano le imprese in attesa di una completa ripresa, viene stabilita dal 1° al 31 dicembre 2022, la riduzione delle aliquote di finanziamento a carico del FIS e delle prestazioni CIGS, in riferimento alle nuove iscrizioni (articolo 75). La norma genera, riguardo al FIS, minori entrate contributive pari a 370,5 milioni e 689,4 milioni per la riduzione sulla CIGS, che trovano copertura attraverso il trasferimento a carico dello Stato pari a 2,1 miliardi nel 2022 e 400,4 milioni nel 2023, in deroga all'obbligo del pareggio di bilancio tra contributi e prestazioni (articolo 86, comma 1).

37.

Le disposizioni mirano a rispondere alla esigenza diffusa e più volte manifestata nel recente passato, di ridisegno strutturale e di riassetto dell'intero sistema di protezione sociale in materia di lavoro. Purtuttavia, la tecnica legislativa adottata di modifica ed integrazione della preesistente articolata disciplina lascia, in una certa misura, irrisolto il problema della semplificazione e della omogeneizzazione degli strumenti a disposizione delle aziende per fronteggiare transitori momenti di difficoltà.

Per contro, si segnala l'apprezzabile intento di voler coniugare la citata esigenza di riordino dell'intero apparato normativo con specifiche misure finalizzate a contrastare situazioni congiunturali in cui versano le imprese a causa dell'emergenza sanitaria, ancora non del tutto terminata.

La individuazione dei "processi di transizione" si collega in modo stringente con la profonda trasformazione che il tessuto produttivo del paese sta attraversando già da alcuni anni e che, anche a causa della pandemia, sta accelerando ed assumendo proporzioni sempre più ampie. Cionondimeno, anche allo scopo di rendere attendibile la previsione di spesa connessa a questa specifica misura, sarà determinante l'attenzione che il

imprese con dipendenti superiori a 5, la misura genera un onere pari a 959,8 milioni nel 2022 e maggiori entrate contributive, per contribuzione ordinaria, pari a 213 milioni e di 50,4 milioni per contribuzione addizionale. L'onere per le imprese con più di 50 dipendenti, nel 2022, è pari a 140,2 e le maggiori entrate contributive risultano di 223,7 milioni, di cui 12,8 per contributi addizionali.

[12] Nel 2019 la misura aveva riguardato solo le imprese con almeno 1000 dipendenti, scesi poi con la Legge di Bilancio 2020 a 250. Col decreto Sostegni bis la soglia si era abbassa ulteriormente a 100 dipendenti, coinvolgendo circa 15 mila aziende e raggiungendo una platea potenziale di circa 27 mila dipendenti nel 2021 (come risulta nella rt allegata al decreto). Dalla relazione tecnica risulta che, nel 2019, le aziende con dipendenti superiori a 50 sono 20.139, con 4,322 milioni di lavoratori.

[13] La relazione tecnica stima 41.000 lavoratori quale platea cui applicare la norma. I maggiori oneri per la prestazione sono pari a 139,6 milioni nel 2022, 405,3 nel 2023 e 352,5 nel 2024.

Ministero del lavoro e delle politiche sociali dovrà porre nel delimitare con chiarezza il perimetro di applicazione della disposizione legislativa.

Analoga attenzione occorrerà che venga posta con specifico riguardo alla estensione della copertura delle integrazioni salariali straordinarie, laddove, tra le causali specifiche che ne presuppongono il ricorso, essa si spinge oltre il preesistente "recupero occupazionale" ed abbraccia anche la "riqualificazione professionale e il potenziamento delle competenze".

In coerenza con l'ampliamento delle tutele riconoscibili ai lavoratori, le modifiche introdotte intervengono anche a controbilanciare gli effetti della disciplina del contratto di solidarietà (articolo 61, comma 5), finalizzato ad evitare i licenziamenti, limitando la comprimibilità della riduzione dell'orario sia collettivo che individuale[14].

Il potenziamento della copertura offerta dagli ammortizzatori si collega in modo diretto alla necessità di implementare l'attività di formazione e di riqualificazione professionale cui compete un ruolo determinante nei lavoratori che usufruiscono di integrazioni salariali (articolo 65). Tale specifico aspetto la Corte ritiene debba essere considerato centrale rispetto all'impianto generale della riforma poiché si colloca nello snodo cruciale per mettere in collegamento, quanto più possibile, le politiche passive con le politiche attive in tema di lavoro. In tal senso giudica positivamente l'obbligatorietà a partecipare a iniziative formative, anche attraverso i fondi interprofessionali e l'apparato sanzionatorio in caso di mancata partecipazione[15].

38.

Gli articoli contenuti nei Capi II-IV del disegno di legge di bilancio 2022 ridisegnano la disciplina degli ammortizzatori sociali in caso di disoccupazione involontaria, con specifici interventi sulla Nuova prestazione di Assicurazione Sociale per l'Impiego (Naspi) ed il trattamento riconosciuto in favore dei lavoratori disoccupati con rapporto di collaborazione coordinata e continuativa (Dis-coll) ed introducono azioni a sostegno della formazione professionale, delle politiche attive del lavoro e promozione dell'occupazione.

[14] dal 2022 la riduzione media oraria non potrà essere superiore all'80 per cento dell'orario dei lavoratori coinvolti (oggi al 60 per cento), e per ciascun lavoratore la riduzione complessiva dell'orario di lavoro non potrà essere superiore al 70 per cento nell'arco dell'intero periodo per il quale il contratto di solidarietà è stipulato.

[15] la mancata partecipazione è soggetta a sanzioni che vanno dalla decurtazione di una mensilità di trattamento di integrazione salariale fino alla decadenza del beneficio.

Per quanto riguarda la Naspi (articolo 76) si prevedono tre significativi interventi: 1) estensione dell'istituto nei confronti degli operai agricoli a tempo indeterminato, delle imprese cooperative e dei loro consorzi[16]; 2) eliminazione del requisito minimo delle 30 giornate lavorative nei 12 mesi precedenti alla disoccupazione[17]; 3) slittamento del *décalage* sull'assegno: il taglio del 3 per cento verrà applicato a partire dal sesto mese di fruizione (dall'ottavo per gli over-55) e non più dal quarto[18].

L'articolo 77 modifica in senso estensivo anche la Dis-coll, l'indennità di disoccupazione riservata ai collaboratori iscritti alla gestione separata dell'INPS, prevedendo che la stessa potrà essere erogata fino ad un massimo di 12 mesi (prima 6 mesi), con lo stesso *décalage* e aliquota contributiva previsti per la Naspi, con riconoscimento della contribuzione figurativa rapportata al reddito medio mensile[19].

Sul fronte delle azioni volte al reinserimento dei lavoratori coinvolti nei meccanismi di protezione la manovra dedica ampio spazio e consistenti risorse agli incentivi economici (articolo 81) per l'assunzione di lavoratori in cassa integrazione guadagni straordinaria, di cui all'articolo 22-*ter*, relativo all'accordo di transizione occupazionale, introdotto dal disegno di legge all'esame. Si prevede, infatti, che al datore di lavoro che assume con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato lavoratori in CIGS (si stimano 16.000 lavoratori in CIGS per accordo di transizione occupazionale) venga concesso, per ogni mensilità di retribuzione, un contributo mensile pari al 50 per cento dell'ammontare del trattamento straordinario di integrazione salariale autorizzato che sarebbe stato corrisposto al lavoratore. Il contributo, che può essere erogato per un numero di mesi non superiore a 12, spetta ai datori di lavoro privati che, nei 6 mesi precedenti l'assunzione, non abbiano proceduto a licenziamenti individuali per giustificato motivo oggettivo o a licenziamenti collettivi nella medesima unità produttiva. Il contributo mensile è riconosciuto pro quota anche qualora i lavoratori in CIGS costituiscano una cooperativa. Il beneficio, in quanto aiuto di Stato, necessita dell'avallo da parte della Commissione europea.

I lavoratori di cui al citato art. 22-*ter* possono essere assunti, senza limiti di età, anche con contratti di apprendistato professionalizzante (articolo 82).

Infine, sempre in tema di incentivi all'occupazione, è previsto un incentivo economico alle cooperative di lavoratori[20] (articolo 85), attraverso l'esonero dal versamento del 100 per cento dei complessivi contributi previdenziali a carico dei datori di lavoro, con esclusione dei premi e contributi dovuti all'Inail, per un periodo massimo di ventiquattro mesi dalla data della costituzione della cooperativa, nel limite massimo di importo pari a 6.000 euro su base annua.

Le modifiche apportate agli istituti vigenti non ne alterano le caratteristiche strutturali e sono, perlopiù, orientate a rafforzarne la portata applicativa e, in ultima analisi, gli effetti sia in termini di sostegno al reddito sia in termini occupazionali. Ciò emerge chiaramente nel caso della Naspi e della Dis-coll: in entrambi casi si estende il periodo di copertura e si pospone nel tempo il progressivo riassorbimento del beneficio.

[16] Tali operai non accedono alla CISOA, ma alla CIG ordinaria o straordinaria relativa al settore industriale (legge 240 del 1984), mentre in caso di interruzione del rapporto di lavoro accedono al trattamento di disoccupazione del settore agricolo. Risulta che i disoccupati agricoli, provenienti da lavoratori con contratto a tempo indeterminato, sono circa 4.000 l'anno (i lavoratori agricoli con contratto a tempo indeterminato nel 2019 sono risultati pari a circa 100mila).

[17] La stima è stata effettuata su 139.000 lavoratori che risultavano cessati nel 2018, senza fruizione della Naspi, con meno di 30 giornate lavorative nei 12 mesi precedenti il licenziamento, con 13 settimane di contribuzione nel quadriennio.

[18] Queste modifiche comportano un onere sull'indebitamento pari a 207,2 milioni nel 2022 e maggiori entrate contributive per incremento dell'aliquota pari, nello stesso anno, a 81,6 milioni.

[19] Tali interventi producono oneri per prestazione pari a 7,1 milioni nel 2022, 27,5 nel 2023 e 27,7 nel 2024. Le maggiori entrate contributive sono pari a 81,6 milioni nel 2022, 82,4 nel 2023 e 83,2 nel 2024.

[20] Per la stima degli oneri, è stato considerato che nel 2018 e nel 2019 sono state costituite circa 5.000 società cooperative, con un numero medio annuo di circa 40mila lavoratori.

Molto più incisive, in termini di impatto, appaiono le misure mirate a sostenere l'occupazione in stretta connessione con il ricorso agli ammortizzatori sociali: l'incentivo economico riconosciuto in favore delle imprese che assumeranno, con tempestività, dipendenti per i quali sono stati attivi strumenti di sostegno al reddito è particolarmente vantaggioso.

Conclusivamente la Corte non può non rimarcare l'importanza per l'efficacia e la sostenibilità dell'intero apparato di protezione del lavoro del giusto *mix* e diretto collegamento tra le politiche attive e passive del lavoro, che faccia leva sul principio della "condizionalità".

Le misure in campo sanitario

39.

In tema di sanità, la legge di bilancio dispone un nuovo incremento del livello del finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard a cui concorre lo Stato. Esso è aumentato a 124,1 miliardi nel 2022, a 126,1 nel 2023 e a 128,1 nel 2024. Cresce la dotazione del fondo destinato a garantire il rimborso alle regioni delle spese sostenute per l'acquisto dei farmaci innovativi (+100 milioni nel 2022, +200 nel 2023 e +300 a partire dal 2024) ed è autorizzata una ulteriore spesa per i contratti di formazione specialistica dei medici (194 milioni nel 2022, 319 nel 2023, 347 nel 2024 fino a 543 milioni dal 2027). Sono poi destinati 1.850 milioni all'acquisto dei vaccini anti SARS-CoV-2 (che si aggiungono ai 3,2 miliardi a ciò destinati a partire dalla legge di bilancio 2021).

Crescono di 2 miliardi le risorse per il finanziamento del programma pluriennale di interventi in materia di ristrutturazione edilizia e di ammodernamento tecnologico (articolo 20 della legge 67/1988), che opera attraverso la sottoscrizione di accordi di programma con le regioni nel limite annualmente definito in base alle effettive disponibilità del bilancio statale.

40.

Le risorse destinate alla sanità costituiscono il 16,2 per cento della maggiore spesa prevista con la manovra finanziaria. Come era già emerso nell'aggiornamento della NaDEF lo scorso settembre, dopo il picco del 2021 in quota di Pil la spesa sanitaria è prevista scendere nei prossimi anni, riportandosi in linea con i livelli pre-crisi. La

revisione in aumento dell'importo del fabbisogno sanitario nazionale standard a cui contribuisce lo Stato attenua tale flessione, ma non la interrompe.

Va poi considerato che a fronte dell'incremento di 2 miliardi del finanziamento, le maggiori risorse sono in misura significativa destinate ad interventi specifici e aggiuntivi previsti nel provvedimento.

> Si tratta innanzitutto della spesa per una prima implementazione delle misure per l'attuazione del Piano strategico-operativo nazionale di preparazione e risposta a una pandemia influenzale (PanFlu) 2021-2023 (200 milioni nel 2022 e 350 nel 2023), della proroga dei rapporti di lavori flessibili e della stabilizzazione del personale sanitario (200-300 milioni nel 2022), dell'incremento fino a un massimo di 500 milioni del limite di spesa destinato all'acquisto di prestazioni da privato per il superamento delle liste d'attesa, del rafforzamento della riforma dell'assistenza territoriale con l'autorizzazione al reclutamento di personale dipendente (91 milioni nel 2022, in rapida crescita negli anni successivi), della proroga delle disposizioni in materia di assistenza psicologica ex articolo 33 del decreto-legge n. 73 del 2021 per circa 38 milioni, dell'aggiornamento dei LEA (200 milioni annui dal 2022), dell'indennità di pronto soccorso (90 milioni nel 2022) e della proroga delle Usca (stimate in 105 milioni).

Di non immediata valutazione, ma di sicuro rilievo sono poi le risorse necessarie a compensare i minori introiti regionali derivanti dalla progressiva modifica dei tetti alla spesa farmaceutica diretta e la conseguente riduzione delle entrate per il *payback*. Si tratta, guardando ai risultati del 2020 e del 2021, di una riduzione stimabile nell'ordine di oltre 200 milioni nel 2022.

41.

Una misura di rilievo è quella che punta a valorizzare la professionalità acquisita dal personale che ha prestato servizio anche durante l'emergenza al fine di rafforzare i servizi sanitari regionali e di proseguire nel recupero delle prestazioni assistenziali non erogate durante la pandemia (articolo 92).

> Si prevede, infatti, la possibilità di poter prorogare l'utilizzo (nel caso del permanere delle necessità e nell'impossibilità di utilizzare personale già in servizio o in graduatoria), non oltre il 31 dicembre 2022, del personale con incarichi a tempo determinato e dei medici specializzandi. Inoltre, dal 1° luglio 2022 e fino al 31 dicembre 2023 è prevista la possibilità di assumere a tempo indeterminato il personale del ruolo sanitario e gli operatori sociosanitari che siano stati reclutati a tempo determinato con procedure concorsuali e che abbiano maturato al 30 giugno 2022 alle dipendenze di un ente del servizio sanitario nazionale almeno 18 mesi di servizio, anche non continuativi, di cui almeno 6 mesi nel periodo intercorrente tra il 31 gennaio 2020 e il 30 giugno 2022.

La norma sembra presentare alcune ambiguità che possono incidere sulla sua attuazione. Da un lato, essa riconduce la dimensione dell'intervento all'interno della dinamica

prevista per l'incremento della spesa di personale disposta con l'articolo 11, comma 1 del d.l. 35/2019. L'incremento deve mantenersi entro il 10 per cento (eventualmente incrementato di un ulteriore 5 per cento) della variazione registrata a livello regionale dal fondo sanitario ed è subordinato all'adozione di una metodologia per la determinazione del fabbisogno di personale: le regioni sulla base di questa dovranno predisporre un piano dei fabbisogni a cadenza biennale che verrà approvato dal Tavolo di verifica. Si tratta di scelte che mirano, opportunamente, ad evitare che, soprattutto con le stabilizzazioni, invece di intervenire su esigenze effettive, si riapra una stagione di incrementi generalizzati. Dall'altro, richiamando nella relazione tecnica l'impatto potenziale di tali disposizioni (e valutandolo in circa 690 milioni nel 2022 - in prevalenza posizioni temporanee – e in 625 milioni nel 2023 quando sarebbero prevalentemente a tempo indeterminato), sembrano prefigurarsi ben maggiori spazi di ricorso a nuovo personale, al di sopra dei vincoli in precedenza richiamati.

Va poi considerato che la distribuzione tra regioni dei contratti a tempo determinato e dell'impiego di specializzandi presenta notevoli diversità in relazione alle diverse scelte operate durante l'emergenza. Nelle regioni più solide dal punto di vista dei conti economici, sono state sin da subito maggiori le stabilizzazioni dei rapporti di lavoro e minori i ricorsi a posizioni temporanee.

42.

L'articolo 93 integra il finanziamento già previsto a valere sul d.l. 34/2020 e nel PNRR per dare attuazione alla Riforma dell'assistenza territoriale in corso di definizione. Riforma che introduce standard aggiuntivi e servizi che non sono oggetto di investimenti del PNRR. Ciò richiede la considerazione di personale aggiuntivo rispetto a quello già indicato nella documentazione di accompagnamento del Piano.

> Fermi restando gli interventi relativi a case della comunità e centrali operative, sono infatti previste ulteriori 200 strutture per gli ospedali di comunità che si aggiungono alle 400 del Piano. Sulla base del costo medio previsto per le prime strutture, si tratta di un investimento di circa 500 milioni, che dovrà trovare copertura nei fondi ex articolo 20 della legge n. 67/1988.

A valere sul finanziamento del Servizio sanitario nazionale, le regioni e le province autonome sono pertanto autorizzate a reclutare personale dipendente e convenzionato, fino all'importo massimo di 90,9 milioni nel 2022, 150,1 nel 2023 per crescere ad oltre 1 miliardo a decorrere dal 2026. Al riguardo si osserva come la riforma dell'assistenza

territoriale rappresenti una sfida particolarmente impegnativa sia per gli aspetti organizzativi che, soprattutto, per l'elevato fabbisogno di personale. L'esperienza acquisita negli ultimi anni a fronte della crisi ha reso evidenti il rilievo delle difficoltà incontrate nel reperimento del personale medico e infermieristico. Difficoltà che eccedono quelle di una adeguata copertura finanziaria e che richiederebbero una attenta valutazione del fabbisogno formativo di tale personale nei prossimi anni.

43.

L'allungamento delle liste d'attesa continua ad essere una delle criticità più rilevanti che l'emergenza Covid-19 ha determinato sulla funzionalità delle strutture sanitarie regionali.

> Per riassorbire i ritardi accumulati il provvedimento dispone la proroga per il 2022 delle misure previste a questo fine dall'articolo 76 del d.l. 73/2021 (che prorogava quelle disposte con il d.l. 104/2020) entro un importo massimo di 500 milioni a valere sulle disponibilità del FSN ripartito in base alle quote di accesso per il 2021. Si prevede inoltre che le regioni e le province autonome possano prevedere anche il coinvolgimento degli erogatori privati accreditati attraverso l'integrazione, per tale finalità, degli accordi e dei contratti in essere. A tal fine introduce la possibilità di incrementare il limite previsto per tali accordi fino a un massimo di 150 milioni ripartiti tra regioni in base al peso dell'assistenza specialistica e ospedaliera da privati nel 2011 anno di riferimento per la definizione del tetto a questo tipo di spesa. Tale somma è ricompresa nei 500 milioni complessivi.

La misura risponde ad un'esigenza particolarmente sentita. Come portato in evidenza dalle analisi messe a punto di recente sia dal Ministero della salute che da Agenas e Istituto Sant'Anna, l'eredità negativa in termini di mancate prestazioni rese a livello ospedaliero e ambulatoriale è ancora consistente. Si tratta di un fenomeno che riguarda tutte le regioni e su cui poco hanno potuto fare, per ora, gli interventi finanziari a ciò specificamente destinati. Dai risultati esaminati emerge anche quanto siano state diverse le capacità di reazione a livello territoriale e come le ripercussioni della pandemia siano state amplificate dalle diverse condizioni dei sistemi regionali. I ritardi già evidenti in alcuni ambiti li hanno resi più esposti a conseguenze di carattere strutturale.

La riproposizione (articolo 94) delle misure già attivate nell'ultimo anno rappresenta pertanto una scelta condivisibile ma richiederà un attento monitoraggio delle soluzioni che consentirà di attivare. L'insoddisfazione per quelle finora adottate a livello regionale emerge dalla previsione che le risorse autorizzate siano in certa misura "vincolate" a questa finalità e se ne preveda il recupero nella disponibilità per altri utilizzi solo ove sia stata verificata "l'insussistenza del fabbisogno" da parte del Ministero della salute. La

rendicontazione a fine esercizio prevista per gli operatori privati ed in ogni caso il meccanismo di verifica a consuntivo sul riassorbimento del fenomeno potrebbero comportare la creazione di residui nei conti regionali con conseguenti effetti sugli esercizi successivi.

44.

Con gli articoli 96 e 97 si modifica il sistema dei tetti della spesa farmaceutica e per i dispositivi medici. Per l'anno 2022, fermo il limite della convenzionata al 7 per cento (come nel 2021), il tetto della spesa farmaceutica per acquisti diretti è rideterminato nella misura del 8 per cento (rispetto al 7,65 per cento del 2021).

> Si abbandona in tal modo il limite complessivo per la spesa farmaceutica del 14,65 per cento del fabbisogno sanitario. La quota cresce negli anni successivi con livelli cumulati che passano al 15,15 nel 2023 e al 15,30 nel 2024 (con gli acquisti diretti che crescono al 8,15 e al 8,30 per cento). L'applicazione delle nuove quote è subordinata all'aggiornamento annuale da parte dell'Agenzia italiana del farmaco dell'elenco dei farmaci rimborsabili dal Servizio Sanitario Nazionale. Rispetto allo scorso anno, non vi è più il riferimento all'integrale pagamento da parte delle aziende farmaceutiche delle eventuali quote di ripiano (relative all'esercizio 2019 e ai successivi) negli importi determinati dall'AIFA.
> Per quanto riguarda i dispositivi medici, la modifica riguarda l'esclusione dal computo del tetto di spesa dell'importo relativo ai dispositivi correlati alle azioni di contenimento e contrasto alla pandemia.

La modifica se amplia i margini di spesa per gli acquisti diretti, incide anche sulla dimensione degli sfondamenti e, per questa via, sul contributo richiesto alle imprese farmaceutiche per il *payback* (pari al 50 per cento della spesa eccedente il limite). Due elementi possono aiutare a comprendere l'entità della modifica. Guardando ai risultati del primo semestre 2021, con le nuove soglie 7 regioni avrebbero superato il tetto del 7 per cento previsto per la convenzionata, mentre il dato nazionale sarebbe risultato ancora inferiore al limite previsto. Diverso l'andamento nel caso degli acquisti diretti: pur confermandosi in quasi tutte le regioni un livello di spesa al di sopra del limite, lo scostamento complessivo si sarebbe ridotto sensibilmente (da 1,7 miliardi a circa 1,3 milioni su base semestrale) con un conseguente ridimensionamento del *payback*. Va poi considerato che già nel 2021 la crescita del tetto dal 6,69 al 7,65 per cento ha prodotto un ridimensionamento del superamento del tetto prefissato da 2,9 miliardi a 1,7. Ciò mentre la quota del fondo sanitario nazionale destinata ad acquisti diretti si è confermata su livelli superiori al 9 per cento (9,4 per cento nel 2021 e 9,3 per cento nel 2020).

Va poi considerato che anche nell'anno che si sta concludendo si conferma la flessione

SPESA FARMACEUTICA CONVENZIONATA

	2021					2020				
	A	**B**	**C**	**D=C-B**	**I=C/A%**	**A**	**B**	**C**	**D=C-B**	**I=C/A%**
Regione	**FSN*** Gen-Giu 2021	**Tetto 7,00%**	**Spesa convenzionata**	**Scostamento assoluto**	**Inc.%** su **FSR**	**FSN*** Gen-Giu 20*	**Tetto 7,96%**	**Spesa convenzionata**	**Scostamento assoluto**	**Inc.%** su **FSR**
PIEMONTE	4.450	312	258	-53	5,80	4.384	349	265	-84	6,03%
D'AOSTA	126	9	7	-2	5,40	124	10	7	-3	5,86%
LOMBARDIA	10.115	708	743	35	7,35	9.907	789	770	-19	7,77%
P.A. BOLZANO	519	36	23	-13	4,41	501	40	24	-16	4,78%
P.A. TRENTO	538	38	30	-8	5,59	520	41	31	-10	5,94%
VENETO	4.950	346	265	-82	5,35	4.841	385	274	-111	5,66%
FRIULI V.G.	1.223	86	76	-10	6,19	1.202	96	78	-18	6,50%
LIGURIA	1.656	116	99	-17	6,00	1.642	131	103	-27	6,29%
E.ROMAGNA	4.556	319	235	-84	5,17	4.456	355	237	-118	5,31%
TOSCANA	3.824	268	216	-51	5,66	3.752	299	221	-78	5,89%
UMBRIA	904	63	60	-4	6,60	891	71	61	-10	6,86%
MARCHE	1.550	108	98	-11	6,32	1.526	121	101	-21	6,61%
LAZIO	5.796	406	409	4	7,06	5.760	458	416	-42	7,22%
ABRUZZO	1.314	92	94	2	7,18	1.302	104	96	-7	7,40%
MOLISE	311	22	20	-2	6,36	310	25	21	-4	6,77%
CAMPANIA	5.648	395	427	31	7,56	5.591	445	427	-18	7,64%
PUGLIA	3.964	277	292	14	7,36	3.936	313	296	-17	7,53%
BASILICATA	569	40	42	2	7,33	566	45	41	-4	7,23%
CALABRIA	1.935	135	144	9	7,44	1.895	151	142	-8	7,51%
SICILIA	4.842	339	333	-6	**6,88**	4.820	384	341	-43	7,08%
SARDEGNA	1.614	113	109	-4	6,77	1.600	127	117	-11	7,30%
ITALIA	60.404	4.228	3.981	-248	**6,59**	59.527	4.738	4.070	-669	**6,84%**

Fonte: elaborazione su dati AIFA

SPESA FARMACEUTICA PER ACQUISTI DIRETTI (AL NETTO DEI GAS MEDICINALI)

	2021					2020				
	A	**B**	**C**	**D=C-B**	**I=C/A%**	**A**	**B**	**C**	**D=C-B**	**I=C/A%**
Regione	**FSN Gen-Giu 2021**	**Tetto 7,65%**	**Spesa Acquisti diretti**	**Scostamento assoluto**	**Inc.** %	**FSN Gen-Giu 2020**	**Tetto 6,69%**	**Spesa Acquisti diretti**	**Scostamento assoluto**	**Inc. %**
PIEMONTE	4.450	340	395	55	8,88	4.384	293	395	102	9,02
V. D'AOSTA	126	10	9	-1	7,15	124	8	9	1	7,42
LOMBARDIA	10.115	774	762	-11	7,54	9.907	663	728	65	7,34
P.A. BOLZANO	519	40	46	6	8,80	501	34	47	13	9,36
P.A. TRENTO	538	41	43	1	7,91	520	35	43	8	8,21
VENETO	4.950	379	442	64	8,93	4.841	324	435	111	8,99
FRIULI V. G.	1.223	94	125	31	10,19	1.202	80	122	41	10,14
LIGURIA	1.656	127	164	38	9,92	1.642	110	156	46	9,48
E. ROMAGNA	4.556	349	467	119	10,26	4.456	298	439	140	9,84
TOSCANA	3.824	293	390	97	10,20	3.752	251	394	143	10,49
UMBRIA	904	69	108	39	11,99	891	60	100	40	11,20
MARCHE	1.550	119	160	42	10,34	1.526	102	156	54	10,25
LAZIO	5.796	443	544	100	9,38	5.760	385	524	139	9,10
ABRUZZO	1.314	100	137	37	10,45	1.302	87	138	51	10,58
MOLISE	311	24	29	5	9,35	310	21	31	10	9,94
CAMPANIA	5.648	432	576	144	10,19	5.591	374	577	203	10,32
PUGLIA	3.964	303	421	118	10,62	3.936	263	418	155	10,63
BASILICATA	569	44	57	14	10,04	566	38	62	24	10,93
CALABRIA	1.935	148	192	44	9,90	1.895	127	185	58	9,74
SICILIA	4.842	370	430	59	8,88	4.820	322	410	87	8,51
SARDEGNA	1.614	123	181	58	11,23	1.600	107	189	82	11,80
ITALIA	**60.404**	**4.621**	**5.654**	**1.033**	**9,36**	**59.527**	**3.982**	**5.541**	**1.558**	**9,31**

Fonte: elaborazione su dati AIFA

degli acquisti in convenzione (-2,2 per cento in media, -2,9 per cento nelle regioni del Nord) a fronte della crescita degli acquisti diretti che in media nazionale è del 2,2 per cento, ma che cresce in misura rilevante nelle regioni del Nord (+3,4 per cento) per la crisi sanitaria.

Come osservato lo scorso anno, se il ricorso a tetti di spesa ha prodotto anche nel recente passato distorsioni e conseguenze negative sulle scelte degli operatori, nonché un prolungato contenzioso, la conferma dei trend di spesa e il permanere di forti differenze tra regioni e aree nei consumi richiedono per la norma una attenta valutazione degli effetti associati, anche sotto il profilo delle entrate nette regionali, e spingono ad una riconsiderazione complessiva del meccanismo.

Particolare rilievo nel processo di revisione del sistema assume poi il graduale riassorbimento del contenzioso e il monitoraggio del rispetto degli obblighi di copertura degli importi dovuti dalle aziende farmaceutiche. Sotto questo profilo deve essere sottolineato come l'eliminazione nel disegno di legge di bilancio 2022 della previsione normativa che condizionava l'aggiornamento dei tetti all'integrale pagamento, da parte delle aziende farmaceutiche, degli oneri per il ripiano degli sfondamenti, a partire da quelli verificati nel 2019, desta qualche perplessità. Secondo la legge di bilancio per il 2021, l'aggiornamento delle percentuali del 2022 era legato all'integrale pagamento da parte delle aziende farmaceutiche degli oneri di ripiano per il 2019 entro il 30 giugno 2021. Al 15 settembre scorso il monitoraggio condotto dall'AIFA aveva messo in rilievo che i pagamenti effettuati raggiungevano poco più del 50 per cento degli importi certificati.

45.

Al programma pluriennale di interventi in materia di ristrutturazione edilizia e di ammodernamento tecnologico sono destinati infine 2 miliardi, da ripartire sulla base della composizione percentuale del fabbisogno sanitario regionale corrente previsto per l'anno 2021 e da destinare prioritariamente alla sottoscrizione di accordi con le regioni che abbiano esaurito le disponibilità.

Con tali apporti il finanziamento complessivo del programma raggiunge i 34 miliardi. Di questi, al 31 dicembre 2020 23,3 miliardi erano disponibili per accordi di programma, ne erano stati sottoscritti

86 per un importo pari a 12,8 miliardi, di cui 11,2 ammessi a finanziamento. Si tratta dell'87 per cento dei valori sottoscritti, relativi a 2.550 interventi.
Le risorse ancora da utilizzare per la sottoscrizione erano, alla stessa data, pari a 10,4 miliardi, di cui 4,6 miliardi per le regioni del mezzogiorno.

Anche le maggiori risorse destinate agli investimenti scontano alcune spese specifiche. Su dette risorse vanno ad incidere, infatti, le spese sia per costituire una scorta nazionale di dispositivi di protezione individuale (DPI), di mascherine chirurgiche, di reagenti e di kit di genotipizzazione, come previsto nel Piano strategico PanFlu 2021-2023 (860 milioni), sia per consentire lo sviluppo di sistemi informativi utili per la sorveglianza epidemiologica e virologica, nonché per l'acquisizione di strumentazioni a sostegno dell'attività di ricerca e sviluppo correlata ad una fase di allerta pandemica (42 milioni).
Va infine osservato che la relazione tecnica del provvedimento prevede l'utilizzo delle somme stanziate per l'edilizia sanitaria a partire dal 2026 successivamente, quindi, alla conclusione degli investimenti del PNRR.

46.

Di rilievo sono, infine, due disposizioni una volta ad introdurre una specifica indennità per il personale della dirigenza medica e del comparto che presta servizio presso i pronto soccorso e l'altra che proroga le Unità speciali di continuità assistenziale. La prima disposizione mira ad affrontare le difficoltà non solo di trovare personale per le unità di emergenza, ma anche ad incidere sulle scelte del mondo della formazione. Oltre a mancare oggi medici ed infermieri di pronto soccorso (le stime sono di circa 4 mila medici e 10 mila infermieri), i limitati accessi ai concorsi per specialisti in questi settori sono destinati a produrre nel medio periodo gravi carenze (molti concorsi dedicati a questi specialisti sono andati deserti in tutte le regioni, circa il 50 per cento delle borse di studio delle scuole di specializzazione per il 2021/2022 di emergenza urgenza sono rimaste scoperte; in questi comparti si è inoltre registrato il 18 per cento di abbandoni di studenti nel 2020/21).
La previsione della proroga delle Usca, oltre a rappresentare una opportuna conferma a fronte del permanere dell'emergenza sanitaria, costituisce una soluzione ponte in attesa della piena operatività della riforma dell'assistenza territoriale.
Il finanziamento di entrambe le disposizioni è ricompreso nel fabbisogno nazionale standard.

Viene disposto, infine, l'aggiornamento entro il 30 giugno 2023 delle tariffe massime per la remunerazione delle prestazioni di assistenza ospedaliera per acuti erogate in regime di ricovero ordinario e diurno a carico del Servizio sanitario nazionale congiuntamente all'aggiornamento dei sistemi di classificazione adottati per la codifica delle informazioni cliniche contenute nella sceda di dimissione ospedaliera. Un aggiornamento affidato ad un provvedimento del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e da ripetere con cadenza biennale.

Le misure per l'università, la ricerca e la scuola

47.

Con le misure previste dagli artt. da 103 a 106, in linea con le scelte degli ultimi anni, si mira ad un miglioramento del servizio formativo universitario attraverso il progressivo aumento del personale docente e di quello della ricerca, a cui si aggiunge il reclutamento e la valorizzazione di quello tecnico-amministrativo di supporto.

> A tal fine il Fondo di finanziamento ordinario (FFO)[21] delle università è incrementato di 250 milioni per il 2022, con ben precisi vincoli di destinazione. In particolare, 75 milioni sono vincolati all'assunzione, in deroga alle vigenti facoltà assunzionali, di professori universitari, ricercatori (RTDB) e personale tecnico amministrativo. Detto importo è poi previsto in incremento di 300 milioni per il 2023, di 640 per il 2024, di 690 per il 2025 e di 740 a decorrere dal 2026. Ulteriori 50 milioni per il solo 2022 sono destinati alla valorizzazione del personale tecnico-amministrativo, tramite premialità legate ad attività di progetto indirizzate al raggiungimento da parte dei singoli Atenei di obiettivi specifici nel campo della didattica, della ricerca e della terza missione.
> Rimane in capo al Ministero la definizione del riparto delle risorse, da effettuarsi prevalentemente in base alle valutazioni ANVUR sulla qualità della ricerca (VQR) e all'andamento delle politiche di reclutamento. Analogamente spetta al ministero con apposito decreto l'indicazione di *"principi generali per la definizione degli obiettivi e l'attribuzione delle risorse…"* per la valorizzazione del personale tecnici amministrativo (articolo 103, comma 1, lett. a) e b) del disegno di legge di bilancio).

Positivo appare l'incremento delle facoltà assunzionali per il profilo del contrasto al fenomeno della struttura piramidale del personale dell'Università e della ricerca, caratterizzato da numeri esigui di professori ordinari, di età avanzata, rispetto ai professori associati e ai ricercatori, che comunque hanno accesso alla carriera universitaria ad età

[21] Negli ultimi anni, le risorse destinate al FFO sono passate da 6.697,7 milioni per il 2013 a 8.325,5 milioni per il 2021 con un incremento del 24 per cento. Anche i precedenti incrementi in alcuni casi avevano avuto una specifica finalizzazione quale, ad esempio, l'incremento della quota premiale (legge n. 190/2014, art. 1, comma 172), la realizzazione di un piano straordinario per la chiamata di professori di prima fascia (legge n. 208/2015, art. 1, comma 206), la chiamata di ricercatori (legge n. 208/2015, art. 1, comma 247 e legge n. 205/2017, art. 1, comma 633).

elevata (incluse le qualifiche di accesso alla carriera accademica, pre-ruolo)[22].

> Secondo i dati statistici forniti dal Ministero dell'Università e della ricerca, per l'anno accademico 2020/2021, su un personale docente e ricercatore di 67.253 unità negli atenei statali, solo il 19,6 per cento è collocato nella posizione apicale di professore ordinario; il 32,5 per cento in quella di professore associato; il 47,9 per cento in attività di ricerca esclusiva o prevalente, quale titolare di assegno di ricerca o ricercatore a tempo determinato e indeterminato. I dati rivengono da un trend storico confermato dall'esame dell'ultimo decennio, che vede i professori ordinari in ruolo nell'a.a. 2020/2021 ridotti di circa il 13 per cento rispetto ai numeri dell'a.a. 2010/2011, mentre nello stesso decennio gli associati sono aumentati del 35 per cento[23].

Perplessità suscita invece l'ulteriore incentivo all'assunzione di ricercatori a tempo determinato di tipo B. Ciò, alla luce del fatto che quelle operate negli ultimi anni non sembrano da ricondursi ad un'esigenza temporalmente limitata da parte delle Università, ma alla necessità di un apporto di lavoro di lungo periodo che meglio troverebbe risposta in forme più stabili.

> Come è noto il contratto di ricerca di tipo B è a tempo determinato, rivolto a candidati che hanno un lungo percorso nel precariato della ricerca, avendo già svolto attività quali assegnisti di ricerca per almeno 3 anni, ovvero in quanto contrattisti di ricerca di tipo A, o con abilitazione scientifica nazionale (articolo 16 della legge n. 240/2010) (articolo 24, comma 3, della legge n. 240/2010). L'unica accelerazione di carriera è stata prevista di recente dall'articolo 19, comma 1, lett. f) del d.l. n. 76/2020, conv. in legge n. 120/2020, che dispone la possibilità di un loro passaggio a professore associato dopo un anno dall'inizio del contratto di tipo B, ma a condizioni peraltro molto stringenti e, cioè, sempreché l'università abbia le necessarie risorse nella propria programmazione e nel rispetto dei limiti delle risorse assunzionali disponibili per l'inquadramento nella qualifica di professore associato e fermo restando il previo esito positivo della valutazione.

Si conferma il trend iniziato con la legge n. 240/2010, con la scelta di porre ad esaurimento il ruolo dei ricercatori a tempo indeterminato e l'avanzamento dell'età di (eventuale) stabilizzazione dello stesso personale. Procede, infatti, in carriera solo una quota parte dello stesso, con dispersione della restante parte di personale formato, indotto dall'eccessivo protrarsi del percorso e dall'incertezza degli esiti professionali verso soluzioni lavorative stabili di diversa natura, con conseguente perdita di professionalità utili nel campo della ricerca.

> Nonostante i suddetti aspetti critici, l'assunzione di ricercatori a tempo determinato di tipo B ha avuto di recente specifico incentivo come assunzioni in deroga, previste nell'ambito di decretazione

[22] Tale aspetto anagrafico emerge sia dal confronto fra anni accademici sia dai dati disponibili a livello internazionale (OECD. Stat - *Distribution of teachers by age and gender* – 2019).
[23] Dati pubblicati di recente dall'ufficio statistica del Ministero, riferiti all'anno accademico 2020/2021: Focus "Il personale docente e non docente nel sistema universitario italiano - a.a 2020/2021" - Settembre 2021- Gestione patrimonio informativo e statistica-MI e MUR.

d'urgenza, con il d.l. 30 dicembre 2019, n. 162 (articolo 6, commi 5-*sexies* e 5-*septies* del d.l. n. 162/2017 conv. in legge n. 8/2020) e con il d.l. 19 maggio 2020, n. 34 (articolo 238, comma 1, del d.l. n. 162/2019, conv. in legge n. 77/2020). Il primo aveva disposto che l'assunzione potesse avvenire nel limite di spesa di 96,5 milioni annui dal 2021, mentre il d.l. n. 34/2020 aveva previsto un limite di spesa di 200 milioni annui dal 2021, con corrispondente incremento del Fondo per il finanziamento ordinario delle università (FFO). Peraltro, dette disposizioni assunzionali connotate dall'urgenza della fonte normativa del decreto-legge, hanno visto contrapporsi tempi lunghi per l'attivazione, con emanazione dei necessari decreti ministeriali di riparto delle risorse solo dopo 5–6 mesi[24].

RICERCATORI A TEMPO DETERMINATO NEGLI ATENEI STATALI PER TIPO DI CONTRATTO E GENERE – A.A. 2015/16 - 2020/21

Anno	Ricercatori a tempo determinato		di cui di tipo A		di cui di tipoB[25]	
	Totale	di cui Donne	Totale	di cui Donne	Totale	di cui Donne
2015/16	3.259	1.376	2.416	1.045	651	245
2016/17	4.526	1.884	2.635	1.118	1.819	728
2017/18	5.379	2.265	3.054	1.318	2.308	936
2018/19	6.838	2.907	3.335	1.470	3.501	1.435
2019/20	7.897	3.428	3.800	1.731	4.096	1.696
2020/21	8.994	3.917	4.570	2.090	4.424	1.827

Fonte: dati USTAT- ufficio di statistica del MI-MUR

Ad oggi l'incidenza dei ricercatori a tempo determinato sul totale comprensivo di quelli a tempo indeterminato è cresciuta nell'ultimo decennio, passando dal 3 per cento al 52 per cento.
La tavola di seguito riportata relativamente agli anni accademici 2015/2016 fino al 2020/2021, evidenzia il fenomeno suaccennato. Si passa dalle 3.259 unità di ricercatori a tempo determinato nell' a.a. 2015/2016 alle 8.994 unità nell'a.a. 2020/2021. I dati relativi all'ultimo anno evidenziano, inoltre, un incremento del 14 per cento rispetto al precedente.
Interessante appare il percorso accademico delle studentesse di sesso femminile, rispetto al quale si evidenzia un accesso al percorso della ricerca pressoché paritario rispetto ai colleghi di sesso maschile a cui si contrappone una progressione nella carriera accademica successiva svolta in misura ridotta, dato che rappresentano la quota del 47,4 per cento dei ricercatori e dei titolari di assegni di ricerca e scendono ad una quota di quasi il 35 per cento dei professori di I e II fascia.

Infine, i titolari di assegni di ricerca, personale non strutturato, risultano aumentati di oltre il 16 per cento, passando da 12.703 unità nell'a.a. 2010/ 2011 a 14.779 unità nell'a.a. 2020/21. Sono invece in riduzione i docenti a contratto, con diminuzione di 10 punti percentuali rispetto al totale delle unità impiegate in attività didattiche (di ruolo e non) negli ultimi 10 anni.

Il disegno di legge di bilancio procede poi con l'assegnazione, a valere sul Fondo di finanziamento ordinario, di 10 milioni per il cofinanziamento delle chiamate dirette per l'accesso alle qualifiche universitarie di professore di prima e seconda fascia o ricercatore a tempo determinato di cui all'articolo1, comma 9, della legge n. 230/2005, volte a richiamare studiosi di chiara fama e studiosi stabilmente impegnati all'estero.

[24] Le risorse previste dal d.l. n. 162/2019, per complessivi 1.607 nuovi ricercatori di tipo B, sono state ripartite tra le università con d.m. 14 maggio 2020, n. 83, mentre le risorse previste dal d.l. n. 34/2020, per complessivi 3.331 nuovi ricercatori di tipo B, sono state ripartite con d.m. 16 novembre 2020, n. 856. Successivamente, con d.m. 16 aprile 2021, n. 374 il termine per l'attivazione dei contratti è stato differito al 31 ottobre 2022, al fine di consentire la conclusione delle procedure di reclutamento, rallentate a seguito dell'emergenza da Covid-19.
[25] L'incremento che si osserva nel corso degli anni accademici osservati, in particolare, per i ricercatori a tempo determinato di tipo B, è probabilmente da attribuire all'attuazione dei Piani straordinari per il reclutamento avviati con d.m. n. 78 del 18 febbraio 2016.

Sono, inoltre, incrementate di 15 milioni per il 2022 le risorse per le Scuole superiori ad ordinamento speciale. Specifica attenzione è dedicata al funzionamento della Scuola superiore meridionale, istituita con legge di bilancio per il 2019 (articolo 1, comma 412, della legge 30 dicembre 2018, n. 145).
Un aumento di 15 milioni per il 2022 è indirizzato all'adeguamento dell'importo delle borse di studio concesse per la frequenza ai corsi di dottorato di ricerca. A tal proposito, si ricorda che già con la legge di bilancio n. 205/2017, a decorrere dal 2018, il Fondo di finanziamento ordinario delle università statali era stato adeguato al fine dell'aumento dell'importo delle borse di studio concesse per la frequenza dei corsi di dottorato di ricerca, di 20 milioni nel 2018, 18,87 milioni nel 2019 e 17,54 milioni annui dal 2020 (articolo 1, commi 639 e 640, della legge n. 205/2017). Al finanziamento delle residenze universitarie e dei collegi di merito spetta un aumento di 2 milioni.
Per il personale delle istituzioni statali di alta formazione artistica, musicale e coreutica (AFAM) è autorizzata la spesa di 8,5 milioni a decorrere dal 2022 al fine di riconoscere e valorizzarne le competenze. Le risorse ripartite dal MUR saranno assegnate dalle singole istituzioni che provvederanno all'assegnazione delle stesse al personale a seguito della partecipazione a progetti i cui obiettivi dovranno assicurare una qualità elevata della didattica e della ricerca.
Inoltre, sono definiti dal MUR di concerto con il MEF e posti a carico delle Istituzioni, sia i compensi dei componenti del Nucleo di valutazione[26], introdotti per la prima volta a partire dal 2022, sia il rimborso delle spese sostenute, i compensi e le indennità spettanti al Presidente, al Direttore e ai componenti del consiglio di amministrazione.

48.

Anche per quanto riguarda la ricerca, il disegno di legge di bilancio prevede l'incremento degli stanziamenti volti alla promozione dello sviluppo professionale di ricercatori e tecnologi e alla valorizzazione del personale tecnico-amministrativo. In questo ambito, inoltre, è in atto un processo di superamento del precariato, ai sensi dell'articolo 20 del decreto legislativo n. 75 del 25 maggio 2017. Si tratta di elementi da valutare con favore essendo l'incremento previsto ben più consistente rispetto agli ultimi anni.

Gli obiettivi anche in questo caso sono perseguiti a mezzo dell'incremento del Fondo ordinario per gli enti e le istituzioni di ricerca (FOE)[27]. In particolare, sono stanziati 90 milioni di euro dal 2022 al 2024 e di 100 milioni a partire dal 2025. Una quota pari a 30 milioni per ciascuno degli anni 2022 – 2024 e di 40 a partire dal 2025 è vincolata a favore degli enti di ricerca vigilati dal MUR, fatta eccezione per il Consiglio nazionale delle Ricerche (CNR), beneficiario di disposizioni finanziarie *ad hoc*, ed è ripartita sulla base dei risultati conseguiti nell'ambito delle attività di ricerca.

[26] Art. 1, comma 645, della legge n. 205/2017 *"Ai componenti del nucleo di valutazione non spettano compensi, indennità o gettoni di presenza".*

[27] Vale ricordare che l 'art. 1, commi 247-250**,** della legge n. 208/2015 ha previsto un incremento del FOE di 8 milioni per il 2016 e di 9,5 milioni dal 2017, finalizzato all'assunzione di ricercatori. I criteri per la ripartizione delle risorse sono stati definiti con d.m. 26 febbraio 2016, n. 105, che, in particolare, ha disposto l'assunzione di 215 unità. L art. 1, comma 633, della legge 205/2017 ha previsto un incremento del FOE di 2 milioni per il 2018 e di 13,5 milioni dal 2019 da destinare all'assunzione di ricercatori. Con d.m. n.163 del 28 febbraio 2018 sono stati individuati i criteri per la ripartizione delle risorse e la conseguente ripartizione, inoltre, è stata disposta l'assunzione, oltre che di ricercatori – come previsto dalla legge –, anche di tecnologi per complessive 307 unità. L'art. 238, comma 2, del d.l. 34/2020 (legge n. 77/2020) ha incrementato il FOE di 50 milioni annui a decorrere dal 2021 per l'assunzione di ricercatori negli enti pubblici di ricerca. 45 milioni annui, sono stati destinati agli enti pubblici di ricerca vigilati dal MUR.
Da ultimo, l'art. 1, comma 541, della legge n. 178/2020 ha incrementato il FOE di 25 milioni annui dal 2021 per l'assunzione di ricercatori negli enti pubblici di ricerca, in modo da assicurare l'integrale copertura delle spese connesse all'attività dei ricercatori stabilizzati (ossia, i ricercatori degli enti pubblici di ricerca destinatari del processo di stabilizzazione di cui all'art. 1, commi 668-671 della legge n. 205/2017, le cui risorse sono state ripartite con dPCM 11 aprile 2018), da ripartire secondo criteri e modalità stabiliti con decreto del Ministro dell'università e della ricerca.

Va segnalato, in particolare, l'aumento del Fondo ordinario per gli enti di ricerca, stabilito dal disegno di legge di bilancio a partire dal 2022, rispetto agli andamenti del precedente sessennio, come emerge dalla tavola seguente.

FONDO ORDINARIO ENTI DI RICERCA

(in milioni)

2015	1.697
2016	1.680
2017	1.678
2018	1.697
2019	1.773
2020	1.754
2021	1.793

Fonte: Decreti MIUR- MUR

L'incremento costante di 90 milioni dal 2022 al 2024, con ulteriore aumento a 100 milioni a partire dal 2025, costituisce un sensibile miglioramento rispetto alla variazione registrata dal 2015 al 2021.
In riferimento al Fondo italiano per la scienza, che sostiene la ricerca fondamentale[28] nel contesto dei programmi di ricerca di alta qualificazione e istituito con decreto-legge 25 maggio 2021, n.73, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 luglio 2021, n.106, il disegno di legge di bilancio prevede un incremento delle risorse di 50 milioni e 100 milioni, rispettivamente nel 2023 e 2024, rispetto alla dotazione di 150 milioni prevista dalla legge istitutiva a partire dal 2022.
Viene, poi, istituito il nuovo Fondo italiano per le scienze applicate, al fine di sostenere la ricerca industriale e lo sviluppo sperimentale, con una dotazione di 50 milioni nel 2022, 150 milioni nel 2023, 200 milioni nel 2024 e 250 milioni nel 2025.

Nel quadro delle misure di sostegno della ricerca si prevede un piano di riorganizzazione del CNR.

L'articolo 105 del disegno di legge di bilancio, della proposta di legge di bilancio 2022, prevede un piano di riorganizzazione del CNR che dovrà essere adottato entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge di bilancio, previo parere favorevole di un Comitato strategico per il rilancio dell'ente (*Supervisory Board*) composto da 5 esperti, italiani e stranieri, istituito dal MUR sentito il MEF, per le funzioni del quale sono previste, oltre a risorse pari a 232.700 euro per il triennio 2022-2024, anche risorse, nel limite massimo di 100.000 annui, per rimborsi. Tale quota va sottratta al contributo al CNR, pari a 60 milioni a decorrere dall'anno 2022. Una parte di tale contributo, oltre che per il funzionamento del *Supervisory Board*, va utilizzata anche per raggiungere gli obiettivi posti dal Piano, nonché all'assunzione a tempo indeterminato di personale non dirigenziale per ridurre il ricorso a contratti a termine.
Per la predisposizione del Piano di riorganizzazione il presidente del CNR e il *Board "potranno avvalersi di un contingente di esperti"* reclutati con incarico di consulenza ai sensi dell'articolo 7 della legge n. 165/2001 con spesa contenuta nel tetto di 50.000 euro lordi annui per incarico. Il piano di riorganizzazione si conclude in tre anni dalla sua approvazione ed è sottoposto a monitoraggio semestrale del Ministero vigilante (MUR).
A tali risorse, dal 2023, andrebbero aggiunti ulteriori 20 milioni a fronte del rispetto dei termini di approvazione del piano e di un esito favorevole del monitoraggio semestrale effettuato dal MUR

[28] I progetti di ricerca fondamentale rispondono ai seguenti due schemi di finanziamento: a) *Starting Grant*: progetti di ricerca fondamentale condotti da ricercatori emergenti, che abbiano conseguito il titolo di dottore di ricerca da non meno di 2 e da non più di 10 anni, alla data di pubblicazione della Procedura da parte del MUR; b) Advanced Grant: progetti di ricerca fondamentale condotti da ricercatori affermati, attivi nella ricerca da un periodo superiore a dieci anni che abbiano un profilo che li identifichi come leader nel settore di ricerca nel quale la proposta progettuale si colloca.

che si avvarrà del Comitato.
All'articolo 106 è prevista una spesa per 5 milioni per il triennio 2022-2024 per sostenere le attività di ricerca effettuate dal CNR per limitare i danni provocati dalla "*Xylella* fastidiosa"[29].

Al riguardo non appare chiara tra le modalità di attuazione a ragione del mancato ricorso agli organi di governance del CNR per il processo di riorganizzazione, soluzione che rispetterebbe l'autonomia organizzativa dell'Ente, radicata nella garanzia costituzionale sull'autonomia e la libertà della ricerca (articolo 33, Cost.), e assicurerebbe un correlato risparmio di spesa.

I criteri di eleggibilità dei componenti degli organi interni del CNR garantiscono dall'arbitrarietà della scelta, in quanto selezionati dal Ministero nell'ambito di terne proposte dalla Conferenza dei Rettori delle Università italiane (CRUI) e dall'Unione italiana delle camere di commercio e dalla Confindustria, nonché individuati dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome e dal personale del CNR tra i propri ricercatori e tecnologi di ruolo[30].
Ciò diversamente la scelta dei componenti del Comitato strategico che è rimessa dalla legge di bilancio al Ministero in assenza di criteri delimitativi della discrezionalità, così come avviene per la scelta dei consulenti a supporto a supporto sia del Presidente del CNR, per la predisposizione della riorganizzazione, che del Comitato strategico stesso, per il parere sulla medesima.
D'altro canto, è doveroso segnalare che il ricorso a consulenze esterne deve per legge essere preceduto dalla verifica dell'assenza, all'interno della Pubblica amministrazione interessata, di personale munito di qualifica adeguata allo svolgimento delle funzioni o del progetto, in ossequio anche in questo caso a principi costituzionali di buon andamento dell'amministrazione della cosa pubblica (articolo 97 Cost.).
Elementi che dovrebbero essere in possesso del Consiglio di amministrazione del CNR che per statuto "ha compiti di indirizzo e programmazione generale dell'attività dell'Ente".

49.

Con gli articoli della legge di bilancio 2022 riferiti all'istruzione si intendono sostenere gli interventi per fronteggiare la situazione emergenziale, per cui il Fondo per l'emergenza epidemiologica da Covid-19, istituito nello stato di previsione del Ministero

[29] Il progetto europeo "Biovexo", affidato ad un consorzio di 11 partner tra cui l'Istituto per la protezione sostenibile delle piante (IPSP) del CNR, svilupperà una serie di sostanze naturali e antagonisti microbici che sono diretti al controllo del batterio sia in applicazioni preventive che curative. La durata del progetto è prevista per il quinquennio 2020-2025 e ha ricevuto finanziamenti dal Consorzio Bio Based Industries (JU) nell'ambito della convenzione n.887281. La JU riceve sostegno dal programma di ricerca e innovazione *Horizon 2020 dell'UE. (Fonte CNR ottobre 2020).*

[30] Per l'art. 7 dello Statuto del CNR, *"Il consiglio di amministrazione è composto da cinque componenti, nominati con decreto del Ministro ai sensi dell'articolo 8, comma 2, del decreto legislativo 31 dicembre 2009, n. 213, scelti tra personalità di alta qualificazione tecnico-scientifica nel campo della ricerca, di comprovata esperienza gestionale di enti ed istituzioni pubbliche o private, di cui tre, tra i quali il presidente, designati dal Ministro con le seguenti modalità: il presidente con le procedure indicate dall'articolo 11 del decreto legislativo 31 dicembre 2009, n. 213; uno designato dal Ministro sulla base di una terna proposta dalla Conferenza dei rettori delle università italiane (CRUI); uno designato dal Ministro sulla base di una terna proposta dall'Unione italiana delle camere di commercio e dalla Confindustria. Gli altri componenti sono individuati: uno su designazione del presidente della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome e uno eletto dal personale del CNR tra ricercatori e tecnologi del CNR di ruolo attraverso procedure di consultazione anche telematica definite nel regolamento di organizzazione e funzionamento. I componenti del consiglio di amministrazione durano in carica quattro anni e possono essere confermati una sola volta.".*

dell'istruzione dall'articolo 235 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77, viene incrementato di 300 milioni per il 2022 al fine di prorogare fino al termine dell'anno scolastico 2021/2022 gli incarichi temporanei di personale docente con contratto a tempo determinato in scadenza al 30 dicembre 2021. Un'attenzione è rivolta anche alla valorizzazione della professionalità dei docenti con l'incremento dell'apposita sezione del Fondo per il miglioramento dell'offerta formativa dai 30 milioni annui fissato per il biennio 2020-2021 ai 240 milioni annui stanziati a partire dal 2022. I criteri per l'assegnazione terranno conto dell'impegno e del qualificato aggiornamento professionale dimostrato dal personale docente. Sono, infine, previste risorse pari a 20 milioni a decorrere dall'anno 2022, destinate ad incrementare la retribuzione di posizione di parte variabile dei dirigenti scolastici.

In relazione alla tutela del diritto allo studio e alla formazione completa dell'individuo va rilevato, l'intervento di contrasto alla dispersione scolastica fissato dall'articolo 112 del disegno di legge di bilancio con la previsione dell'aumento del numero delle classi, in deroga alle norme che ne disciplinano la consistenza, in quei contesti caratterizzati da situazioni di svantaggio socioeconomico e culturale.

Va evidenziato che in Italia, nel 2020 la quota di ELET (*Early Leavers from Education and Training)* è stata stimata al 13,1 per cento, pari a 543 mila giovani, in leggero calo rispetto all'anno precedente. L'incidenza maggiore si registra nel Mezzogiorno in cui si sono rilevati 253 mila giovani ELET, pari al 46 per cento del totale. Sebbene il Paese abbia registrato apprezzabili progressi sul fronte degli abbandoni scolastici, la quota di ELET resta ancora alta rispetto ai paesi dell'Ue. Dai dati risulta che l'abbandono scolastico coinvolge gli studenti per il 15,6 per cento rispetto alle studentesse (10,4 per cento), e che nel 2020, per le ragazze si è registrata una diminuzione del valore dell'indicatore (1,1 punti). I divari territoriali rispetto al fenomeno degli ELET sono molto ampi e persistenti, benché nel 2020 la differenza tra Nord e Sud sia calata a 5,3 punti, dai 7,7 registrati nel 2019. In particolare, nel 2020, l'abbandono degli studi prima del completamento del sistema secondario superiore o della formazione professionale è stato del 16,3 per cento nel Mezzogiorno, 11,0 per cento nel Nord e 11,5 per cento nel Centro. Appaiono evidenti differenze regionali: alcune regioni hanno valori inferiori al 10 per cento a differenza della Sicilia, Campania, Calabria e Puglia dove si registrano maggiori incidenze di abbandoni (19,4 per cento, 17,3 per cento, 16,6 per cento e 15,6 per cento rispettivamente). Tra i giovani con cittadinanza non italiana, il tasso di abbandono precoce degli studi è oltre tre volte superiore a quello degli italiani: nel 2020, 35,4 per cento contro 11 per cento. Peraltro, mentre tra il 2008 ed il 2014 si era registrato un significativo calo nella quota di ELET anche tra gli stranieri, negli ultimi sei anni la riduzione riguarda solo i cittadini italiani. L'incidenza degli ELET tra gli stranieri varia molto a seconda dell'età al momento dell'arrivo in Italia. Tra coloro che sono arrivati entro i 9 anni di età, la quota di ELET è pari al 19,7 per cento, mentre sale al 33,4 per cento tra coloro giunti ad un'età compresa tra i 10 ed i 15 anni e raggiunge il 57,3 per cento (oltre uno su due) tra chi è entrato in Italia tra i 16 e i 24 anni.

L'intervento si pone in linea con l'atto di indirizzo politico istituzionale del 2021[31] ed è una delle linee d'azione tesa a contrastare forme di iniquità e a garantire l'attuazione del dettato costituzionale in tema di diritto all'istruzione (articolo 34 Cost.). Infatti, tali problematiche vengono attenzionate nella misura in cui costituiscono un ostacolo per lo sviluppo cognitivo, relazionale e sociale degli studenti. L'attuazione della disposizione normativa è prevista nel limite delle risorse strumentali e finanziarie e della dotazione organica di personale scolastico disponibili a legislazione vigente.

Anche il PNRR prevede, a completamento, interventi volti al generale adeguamento del numero degli alunni per classe e il dimensionamento corretto degli edifici scolastici. È infatti ivi previsto il miglioramento graduale del rapporto alunni/insegnanti, che, considerato il calo demografico registrato, si realizzerebbe mediante il semplice mantenimento del numero degli insegnanti attivi nell'a.s. 2021/2022. Prevede, inoltre, interventi straordinari per la riduzione dei divari territoriali, in sinergia con i fondi strutturali europei della programmazione 2021-2027, l'estensione del tempo pieno e, in particolare, l'attuazione di percorsi e progetti formativi in orario extrascolastico e, infine, interventi edilizi di costruzione e di ristrutturazione, che interesseranno circa 1.000 edifici scolastici, al fine di garantire che ciascuna scuola disponga di adeguati spazi, ivi compresi quelli destinati al servizio di refezione.
Un secondo intervento volto a sostegno della formazione completa degli studenti è quello dell'introduzione dell'educazione motoria nelle classi V della scuola primaria a partire dall'anno scolastico 2022/2023 e nelle classi IV dall'anno scolastico 2023/2024. Tali posti saranno coperti con concorso per titoli ed esami abilitante, banditi negli anni 2022 e 2023. Qualora le graduatorie di concorso non siano state ancora approvate al momento dell'assunzione in ruolo dei docenti, saranno attribuiti contatti a tempo determinato attingendo dalle graduatorie provinciali per le supplenze per le previste classi di concorso.
A tale riguardo si evidenzia la potenziale criticità relativa al trattamento economico *spettante all'insegnante di educazione motoria impegnato nella scuola primaria considerato che lo stesso verrebbe equiparato, quanto allo stato giuridico ed economico, agli insegnanti della scuola primaria. In tal senso va verificato che non si realizzino disparità di trattamento economico a parità di classe di laurea con i docenti appartenenti, per la stessa disciplina, ad altri gradi di istruzione.*

Le misure per la cultura, il turismo, l'informazione e l'innovazione

50.

Gli interventi per la cultura, accanto all'incremento di risorse per misure già esistenti (Cinema e audiovisivo, Fondo Cultura, *tax credit* librerie, sostegno alle biblioteche, il bonus cultura per i diciottenni) prevedono alcune importanti novità:

- l'istituzione di un Fondo per il sostegno economico temporaneo dei lavoratori dello Spettacolo- SET (20 milioni nel 2022 e 40 milioni a decorrere dal 2023), settore in cui il rapporto di lavoro è strutturalmente discontinuo per il carattere

[31] La riduzione dell'abbandono scolastico è una priorità dell'Unione Europea nel campo dell'istruzione e della formazione; l'ultima Risoluzione del Consiglio fissa sette traguardi tra i quali la percentuale di abbandono precoce dell'istruzione e della formazione che dovrebbe essere inferiore al 9 per cento entro il 2030.

oggettivo della prestazione e non per scelta datoriale o del lavoratore stesso. Tale intervento rientra tra le misure previste dal nuovo welfare dei lavoratori dello spettacolo che ridisegna le tutele dei lavoratori;

- misure per la "Valorizzazione dei piccoli borghi e delle aree interne", in continuità con il progetto "Attrattività dei borghi" (M1C3-I2.1-12,16) previsto nel PNRR[32].

Per i commercianti al dettaglio e agli artigiani che iniziano, proseguono o trasferiscono la propria attività in un comune interno con popolazione fino a 500 abitanti, per gli anni 2022 e 2023 è prevista l'esenzione dall'imposta municipale propria per gli immobili siti nei suddetti comuni. Per le medesime finalità lo Stato, le Regioni, le Province autonome e gli Enti locali possono concedere in comodato beni immobili di loro proprietà, non utilizzati per fini istituzionali, per un periodo massimo di 10 anni, ai commercianti e agli artigiani spetterà, a proprie spese, di effettuare sull'immobile gli interventi di manutenzione;

- l'istituzione di un fondo con dotazione pari a 100 milioni per l'anno 2022 e 50 milioni per il 2023 per l'assegnazione di un contributo finalizzato a incrementare il fondo di dotazione delle fondazioni lirico-sinfoniche di cui al decreto legislativo 29 giugno 1996, n. 367, e di cui alla legge 11 novembre 2003, n. 310. Va segnalata positivamente la previsione che, qualora si produca un nuovo disavanzo d'esercizio anche solo per 1 anno e che lo stesso riduca il patrimonio disponibile, la fondazione viene sciolta e sottoposta ad amministrazione straordinaria;
- il potenziamento degli interventi per antincendio e antisismica degli immobili degli Archivi di Stato (25 milioni nel 2022, 45 milioni nel 2023, 20 milioni nel 202e 10 milioni per il 2025). La norma va accolta positivamente per l'oggettiva necessità che tali strutture statali (in Italia sono oltre 100 e conservano oltre 1500 km di documentazione) possano assicurare la salvaguardia e la fruizione del patrimonio archivistico nazionale.

Riguardo alle misure che vengono rifinanziate, l'articolo 113 prevede un incremento delle risorse

[32] Gli interventi che si attueranno attraverso il "Piano Nazionale Borghi", rappresentano un programma di sostegno allo sviluppo economico/sociale delle zone svantaggiate e interne e alla rigenerazione culturale dei piccoli centri. In particolare, saranno attivati interventi volti al recupero del patrimonio storico e alla creazione di piccoli servizi culturali. L'intervento si svilupperà nel periodo 2021- 2026 interesserà 250 borghi, circa il 37 per cento situati in zone meno sviluppate, selezionati secondo criteri definiti. In particolare, 800 milioni sono destinati al recupero e alla riqualificazione del patrimonio storico e degli spazi pubblici e per la costruzione di piccole infrastrutture di servizio; 200 milioni sono destinati al sostegno alle imprese (in un numero stimato di 2.500). Il MIC è responsabile del coordinamento e della gestione dell'intervento. Le risorse saranno assegnate ai comuni in cui si trovano i borghi selezionati. L'azione a sostegno delle imprese sarà gestita a livello centrale dal MIC con il sostegno di un organismo di gestione. Entro il 2022 è prevista l'entrata in vigore del decreto del Ministero della cultura per l'assegnazione ai comuni delle risorse ed entro il 2025 dovranno essere conclusi 1300 interventi per la valorizzazione dei siti culturali e turistici e circa 1800 imprese dovranno essere sostenute per i progetti attinenti.

del Fondo per il cinema e l'audiovisivo[33] pari a 110 milioni (da 640 milioni annui a 750 milioni nel 2022), in particolare attraverso il credito di imposta destinato alla produzione nazionale e internazionale in costante e notevole crescita dal 2016. In merito si raccomanda di monitorare costantemente l'impatto economico, industriale e occupazionale.

Anche il Fondo per la cultura[34] è rifinanziato con 20 milioni per il 2022 e 2023 per promuovere gli investimenti sul patrimonio culturale materiale e immateriale anche con la partecipazione di soggetti privati.

Per ciascuno degli anni 2022 e 2023 sono stanziati 30 milioni di euro per promuovere la lettura e sostenere la filiera dell'editoria libraria. Le risorse sono assegnate alle biblioteche dello Stato, degli enti territoriali e degli istituti per l'acquisto di libri rivolgendosi in modo prevalente alle librerie presenti sui territori.

Per il tax credit librerie[35] (articolo 114) è previsto un incremento di 10 milioni annui per il 2022 e per il 2023. L'incentivo fiscale, che secondo l'amministrazione ha avuto un positivo impatto per il settore, rappresenta un concreto sostegno alle librerie, soprattutto quelle indipendenti e situate nei piccoli centri.

Il bonus cultura per i diciottenni (articolo 117), viene stabilizzato e reso permanente, prevedendo un limite 230 milioni[36] a decorrere dal 2022. Introdotto per la prima volta nel 2016, il bonus[37] può

[33] Con l'art 13 della legge n.220 del 14 novembre del 2016 si prevede l'istituzione del Fondo per lo sviluppo degli investimenti nel cinema e nell'audiovisivo, in particolare, si stabilisce che lo stesso è alimentato, a regime, con gli introiti erariali derivanti dalle attività del settore e l'importo minimo del finanziamento attraverso gli introiti erariali non può essere inferiore a 400 milioni annui. Da ultimo, la legge n. 178/2020, art. 1, comma 583, lett. a), ha stabilito che l'importo minimo del finanziamento attraverso gli introiti erariali non può essere inferiore a 640 milioni annui e ha anche innalzato le aliquote massime del credito di imposta riconosciuto a imprese di produzione, imprese di distribuzione e imprese italiane di produzione esecutiva e di post-produzione.

[34] Il "Fondo Cultura" istituito dall'art. 184 del decreto-legge n. 34 del 19 maggio 2020, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77 con il supporto tecnico di Cassa Depositi e Prestiti è finalizzato al sostegno – attraverso il cofinanziamento pubblico-privato - di investimenti e altri interventi per la tutela, la conservazione, il restauro, la fruizione, la valorizzazione e la digitalizzazione del patrimonio culturale materiale e immateriale del Paese. Gli interventi devono consistere in nuove realizzazioni, effettuate esclusivamente in Italia e ultimate entro tre anni dall'ammissione al beneficio, non potranno essere inclusi progetti già avviati o già finanziati dal Ministero della Cultura.

[35] La legge di bilancio 2018 (legge n. 205 del 2017, art. 1, commi 319-321) ha istituito un credito d'imposta a decorrere dall'anno 2018, in favore degli esercenti di attività commerciali che operano nel settore della vendita di libri al dettaglio. Il credito di imposta è parametrato agli importi pagati quali IMU, TASI e TARI, nonché alle eventuali spese di locazione oppure di altre spese individuate con decreto ministeriale n. 23/2018 nella misura massima di 20.000 euro per gli esercenti di librerie che non risultano ricomprese in gruppi editoriali dagli stessi direttamente gestite e di 10.000 euro per gli altri esercenti.

[36] L'amministrazione riferisce che l'utilizzo del bonus è andato negli anni crescendo: con riferimento alle precedenti edizioni, all'inizio del 2021, risultano iscritti all'applicazione per smartphone 18app, appositamente creata per utilizzare il credito, circa 1,6 milioni di ragazzi che hanno speso in cultura oltre 730 milioni di euro. Di questa cifra l'83 per cento è stato speso per acquisto di libri, il 14 per cento per concerti e musica mentre il restante 3 per cento per le altre varie spese culturali previste.

[37] La legge n. 178/2020, art. 1, commi 576 e 611, nel testo come modificato dal d.l. n. 73/2021, convertito con legge n. 106/2021, art. 65, comma 9, ha autorizzato la spesa di 220 milioni per il 2021 per l'assegnazione della. Card cultura – anche ai giovani che compiono 18 anni nel 2021. Inoltre, ha previsto che i giovani che hanno compiuto 18 anni nel 2020 e compiono 18 anni nel 2021 possono utilizzare la medesima *Card* anche per l'acquisto di abbonamenti a periodici. Al riguardo, si ricorda, che l'art. 1, comma 979-980, della legge n. 208/2015 aveva previsto che a tutti i residenti nel territorio nazionale, in possesso, ove previsto, di permesso di soggiorno, che compivano 18 anni nel 2016 era assegnata una carta elettronica – dell'importo nominale massimo di 500 euro, da utilizzare per ingressi a teatro, cinema, mostre e altri eventi culturali, spettacoli dal vivo, per l'accesso a musei, monumenti, gallerie e aree archeologiche e parchi naturali, per l'acquisto di libri. A tal fine, aveva autorizzato la spesa di 290 milioni per il 2016. Successivamente, tale previsione era stata estesa dall'art. 1, comma 626, della legge n. 232/2016 anche ai giovani che compivano 18 anni nel 2017, che potevano utilizzare la carta anche per l'acquisto di musica registrata, nonché di corsi di musica, di teatro o di lingua straniera. A tal fine, era stata autorizzata la spesa di 290 milioni per il 2017. Ancora in seguito, la legge di bilancio 2018 (legge n. 205/2017) aveva rifinanziato l'iniziativa per il 2018 e per il 2019 con 290 milioni annui, la legge di bilancio 2019 (legge n. 145/2018, art. 1, comma 604) aveva definito la disciplina sostanziale per l'assegnazione della Carta a tutti i residenti nel territorio nazionale che compivano 18 anni nel 2019, stabilendo un limite massimo di spesa di 240 milioni (rispetto ai 290 milioni previsti in precedenza) e demandando la definizione della disciplina applicativa non più a un dPCM, ma a un decreto del Ministro per i beni e le attività culturali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. Nel prosieguo, il d.l. n. 34/2019 aveva ridotto di 100 milioni le risorse destinate alla *Card*

essere utilizzato per cinema, musica e concerti, eventi culturali, libri, musei, monumenti e parchi, teatro e danza, corsi di musica, di teatro, di lingua straniera, abbonamenti a quotidiani anche in formato digitale. Si ritiene necessario monitorare costantemente e con mezzi efficaci la misura al fine di scongiurare usi impropri e frodi.

51.

È istituito un Fondo unico nazionale per il turismo di parte corrente, con una dotazione di 120 milioni per il 2022 e 2023 e 40 milioni per il 2024, in sinergia con le misure previste dal Piano nazionale di ripresa e resilienza. Le risorse del fondo sono destinate alla adozione di misure di salvaguardia per gli operatori economici del settore in grado di valorizzare le potenzialità del comparto di fronte agli effetti di crisi sistemiche o settoriali e alla promozione di politiche di sviluppo del turismo per la ripresa dei flussi turistici in Italia.

Accanto a tale fondo nello stato di previsione del Ministero del turismo è istituito un fondo da ripartire con una dotazione pari a 50 milioni per l'anno 2022, 100 milioni l'anno 2023 e 50 milioni per ciascuno degli anni 2024 e 2025, per la realizzazione di investimenti infrastrutturali finalizzati ad incrementare l'attrattività turistica del Paese, garantendo positive ricadute sociali, economiche ed occupazionali sui territori e per le categorie interessate. È demandato ad un decreto del Ministro del turismo la definizione del piano di interventi, i soggetti attuatori, le modalità di monitoraggio e i cronoprogrammi.

Si segnala che nel decreto-legge 6 novembre 2021, n. 152 (misure urgenti finalizzate alla realizzazione degli obiettivi del PNRR) si prevedono contributi e credito d'imposta per le imprese turistiche, Fondo per gli investimenti nel settore turistico (M1C3, intervento 4.2.5), sistemi di garanzie pubbliche.

La significativa mole di risorse e di misure dirette e indirette, in legge di bilancio e nel PNRR, rende complesso valutare l'entità delle risorse complessive stanziate per il settore e l'eventuale integrazione o sovrapposizione degli strumenti[38].

– riduzione poi ristorata dalla legge di assestamento per il 2019 (legge n. 110/2019) – mentre l'art. 3, comma 4-*bis*, del d.l. n. 59/2019 (legge n. 81/2019) ha inserito i prodotti dell'editoria audiovisiva fra quelli acquistabili. spendere il bonus era il 28 febbraio 2021. Successivamente la legge n. 160/2019, art. 1, commi 357-358 ha esteso ai residenti nel territorio nazionale che compivano 18 anni di età nel 2020 la disciplina per l'assegnazione della carta, stabilendo un limite massimo di spesa di 160 milioni – poi elevato a 190 milioni, dall'art. 183, comma 11-*ter*, del d.l. 34/2020 (legge 77/2020) e a 220 milioni dalla legge di assestamento 2020 (legge n. 128/2020) – e inserendo gli abbonamenti a quotidiani anche in formato digitale tra i prodotti che possono essere acquistati con la stessa.

[38] Nel PNRR, i progetti d'investimento in materia di turismo sono riportati nella Missione 1, Componente C3 "Turismo e cultura" e, in particolare, nell'ambito di intervento 3.4. "Turismo 4.0". Gli investimenti previsti sono volti al miglioramento delle strutture turistico-ricettive e dei servizi turistici, con il duplice obiettivo di aumentare la competitività delle imprese e di promuovere un'offerta turistica basata su sostenibilità ambientale, innovazione e

Viene infine disposto il trasferimento della banca dati delle strutture ricettive e degli immobili destinati alle locazioni brevi (articolo 121) dal ministero dal Ministero delle politiche agricole e forestali al Ministero del turismo, rendendo i dati accessibili agli enti creditori, soprattutto in relazione al contrasto dell'evasione fiscale.

Per l'attuazione della disposizione è autorizzata la spesa di 5 milioni per ciascuno degli anni 2022, 2023 e 2024.

52.

Gli artt. 122 e 124 si inseriscono a pieno diritto all'interno della Missione 1 (digitalizzazione – innovazione – competitività – cultura e turismo) del PNRR e, in particolare, nella relativa Componente 2 che ha l'obiettivo di rafforzare la competitività del sistema produttivo rafforzandone il tasso di digitalizzazione, innovazione tecnologica e internazionalizzazione, attraverso una serie di interventi tra loro complementari, finalizzati a realizzare la transizione digitale delle imprese e il tasso d'innovazione del tessuto industriale e imprenditoriale del Paese, ivi incluse le imprese della filiera editoriale, incentivando gli investimenti in tecnologie all'avanguardia così come in ricerca, sviluppo e innovazione, e incrementando, al contempo, il grado di coinvolgimento delle attività economiche di minore dimensione e collocate al Sud (c.d. transizione 4.0).

In particolare, l'articolo 124 rifinanzia il Fondo per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione, previsto dall'articolo 239 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito con legge 17 luglio 2020, n. 77, prevedendo uno stanziamento crescente (5 milioni per l'anno 2022, 10 milioni per l'anno 2023 e 20 milioni per l'anno 2024) per i prossimi tre anni.

Nel medesimo senso sembra collocarsi anche la misura prevista dall'articolo 122, atteso che l'investimento 1 della citata Componente 2 prevede che gli interventi compresi nel

digitalizzazione dei servizi. L'azione include, in parte, la realizzazione di investimenti pubblici, per una maggiore fruibilità del patrimonio turistico-culturale, in parte il rifinanziamento di misure, anche fiscali, a sostegno alle imprese del settore. Già nel 2022 gli obiettivi posti tendono al potenziamento e all'ammodernamento dell'offerta turistica e culturale, devono generare ricadute occupazionali su settori come quello alberghiero, della ristorazione, delle attività culturali, nonché forti ricadute nei termini della coesione territoriale, fornendo all'imprenditoria gli strumenti con i quali ampliare il mercato, esempio particolare è il progetto *Hub* del turismo digitale che per il 2022 prevede risorse pari a 24 milioni, ma anche con progetti volti a finanziare interventi di valorizzazione delle strutture ricettive di maggior pregio, in particolare quelle operanti nelle regioni meridionali. Nei Fondi integrati per la competitività delle imprese turistiche uno specifico intervento riguarda infatti la sottoscrizione, da parte del Ministero del Turismo, di quote (*equity*) pari a 150 milioni del "Fondo Nazionale del Turismo" (FNT), gestito da CDP. Anche il turismo di montagna rientra tra le specifiche finalità delle risorse (350 milioni) destinate al FoF BEI – Turismo sostenibile.

Piano Transizione 4.0 siano finalizzati anche alla trasformazione tecnologica e digitale della filiera editoriale. Viene infatti istituito presso la Presidenza del Consiglio il Fondo straordinario per gli interventi di sostegno all'editoria, con una dotazione limitata a due anni (90 milioni per il 2022 e 140 milioni per il 2023) e una finalizzazione mirata agli investimenti delle imprese editoriali, anche di nuova costituzione, orientati all'innovazione tecnologica e alla transizione digitale, all'ingresso di giovani professionisti qualificati nel campo dei nuovi media, nonché a sostenere le ristrutturazioni aziendali e gli ammortizzatori sociali e a sostegno della domanda di informazione.

Al fine di valorizzare l'effetto della misura, sarà peraltro necessario assicurare che la spesa per strumenti di sostegno al reddito (c.d. politiche passive del lavoro) sia effettivamente ed esclusivamente connessa alla fase di ristrutturazione conseguente ad effettivi investimenti finalizzati all'innovazione tecnologica e alla transizione digitale.

Connessa a quest'ultima misura è quella prevista dall'articolo 123 che riconferma (entro il massimo di 60 milioni annui) per gli anni 2022 e 2023 il credito d'imposta per l'acquisto della carta dei giornali entro il limite del 30 per cento delle spese sostenute rispettivamente, negli anni 2021 e 2022.

Le misure in materia di infrastrutture e mobilità sostenibile, transizione ecologica energia e sisma

53.

Gli interventi destinati agli investimenti pubblici per il prossimo triennio (comprensivi di quelli relativi agli enti territoriali) tornano ad essere attenti ai settori che esprimono le priorità strategiche per il rafforzamento infrastrutturale del Paese: il potenziamento della rete ferroviaria e stradale, la messa in sicurezza del territorio, l'edilizia scolastica, le infrastrutture stradali, lo sviluppo delle capacità progettuali, lo sviluppo sostenibile, i servizi essenziali. Gli stimoli alla spesa intervengono su tematiche confluite anche nei programmi del Piano nazionale di ripresa e resilienza e il rafforzamento sotto il profilo finanziario può svolgere, pertanto, un'importante azione proattiva rispetto all'attuazione del Piano stesso. Ad essi si accompagnano misure relative alla transizione ecologica, all'energia, al sisma e ad interventi particolari (Giubileo).

54.

Gli investimenti di RFI. L' articolo 134, al comma 1, autorizza la spesa di 5,75 miliardi per gli anni 2024-2036 per il finanziamento del contratto di programma RFI parte investimenti per il quinquennio 2022-2026. A riguardo si osserva che il fabbisogno finanziario per il periodo 2022-2026, previsto dal precedente contratto di programma in circa 42 miliardi, era stato poi aggiornato[39] in circa 44,7 miliardi. Le risorse stanziate dalla presente norma contribuiscono quindi in parte alla copertura finanziaria del prossimo contratto quinquennale, i cui contenuti ancora non sono noti, soprattutto in relazione alle altre forme di finanziamento (né la relazione tecnica, né quella illustrativa offrono informazioni in proposito).

Con il comma 2 si stanziano, poi, 5,1 miliardi per il periodo 2022-2027 per il contratto di programma parte servizi. Tale importo appare in linea con quanto previso dal precedente contratto che prevedeva un importo complessivo di 4,5 miliardi per il periodo 2017- 2021 così ripartiti: 890 milioni annui per la manutenzione ordinaria, 85 milioni per le attività di *safety e security* e 750 milioni per la manutenzione straordinaria,

> Questa disposizione si innesta nell'ambito di un più ampio percorso riformatore che interesse i rapporti istituzionali tra ministero e gestore laddove il recente decreto legge n. 152 di inizio novembre prevede significative novità nell'ambito degli aspetti procedurali di approvazione dei due contratti, per gli investimenti e per i servizi, apportando modifiche normative al principale testo di legge (nello specifico al d.lgs. n. 112 del 2015) che reca le coordinate normative entro cui i due soggetti contraenti stabiliscono i contenuti della strategia e della programmazione degli interventi nel settore ferroviario. Ferma restando la finalità di dette ultime norme di ridurre i tempi di approvazione dei contratti, in vista dell'attuazione degli interventi del PNRR, e di semplificare i passaggi stessi istituzionali anche questa disposizione poteva essere veicolo per recepire i contenuti innovativi disposti dal d.l. n. 152 come, ad esempio, prevedere che le risorse stanziate dall'articolo 134 in esame fossero assegnate già per legge a ciascun asse strategico in materia di mobilità ferroviaria.
>
> L'articolo 138 reca un finanziamento complessivo dal 2022 al 2027 di 200 milioni per la realizzazione dell'autostrada regionale Cispadana, finanziamento le cui risorse sono da assegnarsi alla regione Emilia-Romagna. Si prevede come condizione all'erogazione del finanziamento il perfezionamento della procedura di approvazione dell'aggiornamento degli atti convenzionali, previa attestazione da parte di un primario istituto finanziario delle condizioni di bancabilità del progetto e di sostenibilità economico-finanziaria della concessione, in considerazione anche, come prevede l'articolo in esame, dell'inserimento di tali contributi nel PEF.

[39] Il Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica e lo Sviluppo Sostenibile (CIPESS) ha provveduto a rendere parere positivo a luglio 2021 all'aggiornamento per gli anni 2020 e 2021 del Contratto di Programma – parte investimenti – tra il MIMS e Rfi. Il gestore può, così, disporre e contrattualizzare nuovi finanziamenti per 31,69 miliardi in attuazione dei progetti inseriti nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). Le risorse derivano per 12,7 miliardi dal Next Generation Eu, per 10,5 miliardi dal decreto sul Fondo complementare al PNRR, per 3,8 miliardi dalla legge di bilancio 2020, per 3,7 miliardi dalla legge di bilancio 2021 e per 1 miliardo da altre fonti. I nuovi interventi sulle ferrovie previsti nel PNRR sono finalizzati a ridurre il Gap infrastrutturale tra Nord e Sud attraverso lo sviluppo dell'Alta velocità nelle Regioni del Mezzogiorno, la velocizzazione e il potenziamento della rete, il completamento dei corridoi ferroviari Ten-T e il rafforzamento di nodi e direttrici ferroviarie.

55.

Gli investimenti degli enti territoriali. Con riferimento alle misure relative alle amministrazioni territoriali, la quota più significativa di risorse è riservata alle infrastrutture stradali che, considerando anche le linee di finanziamento già previste a legislazione vigente, possono contare per il 2022 e per il 2023 su contributi statali di oltre 1 miliardo e poco meno di 600 milioni nel 2024 (articolo 139).

> Il disegno di legge apporta un incremento di 450 milioni complessivi dal 2022 al 2024 per un programma di manutenzione straordinaria della viabilità stradale, di competenza di regioni, province e città metropolitane, finalizzato all'adeguamento funzionale e alla resilienza ai cambiamenti climatici. Si tratta di risorse che si aggiungono ai finanziamenti previsti a legislazione vigente sia per le regioni, che possono contare sulle risorse di cui al comma 135 e ss. della legge n. 145 del 2018 per interventi finalizzati tra l'altro alla messa in sicurezza delle strade (300 milioni per ciascun anno del triennio, dei quali il 70 per cento da trasferire ai Comuni), che per gli enti di area vasta per i programmi straordinari di manutenzione viaria (575 milioni annui previsti dalla legge di bilancio per il 2018). Sempre nell'ambito delle infrastrutture stradali si incrementano di 100 milioni le risorse per assicurare continuità al programma di interventi per la messa in sicurezza di ponti e viadotti avviato con il d.l. n. 104 del 2020 e finanziato solo fino al 2023. Si aggiungono infine 300 milioni per interventi comunali di messa in sicurezza delle strade, dei marciapiedi e per l'arredo urbano, con quote di contributi proporzionali alla dimensione demografica delle amministrazioni comunali (da un minimo di 10.000 euro per i comuni fino a 5000 abitanti, ad un massimo di 230.000 euro per le grandi città) (art. 166).

Una seconda linea di finanziamento che viene rafforzata riguarda lo sviluppo delle capacità progettuali degli enti locali, fattore strategico per assicurare continuità e omogenea diffusione territoriale delle opere (articolo 167).

> I due principali strumenti già operativi su questo versante fanno capo al Ministero delle infrastrutture e delle mobilità sostenibili (articolo 1, comma 1079 della legge 205/2017) e al Ministero dell'interno (articolo 1, comma 51 della legge 160/2019).
> Il d.d.l. dispone un incremento di risorse complessive per il triennio di 315 milioni (300 milioni per il rifinanziamento del fondo per la progettazione degli interventi di messa in sicurezza del Ministero dell'interno e 15 milioni per la costituzione di un nuovo Fondo per la progettazione degli interventi di rimessa in efficienza delle opere idrauliche) (articolo 142).

L'incremento di risorse è espressione di un fabbisogno territoriale che continua a presentarsi più elevato rispetto a quanto stimato in fase di previsione delle misure, nonostante un primo intervento di rifinanziamento del fondo per la progettazione di 300 milioni per il 2020 e 2021 attraverso il d.l. n. 104 del 2020, al fine di consentire lo scorrimento della graduatoria dei progetti definitivi/esecutivi valutati come ammissibili da parte del Ministero dell'interno.

Con riferimento ai contributi concessi ai sensi dell'articolo 1, comma 51 della legge 160/2019, sulla base dei dati di monitoraggio BDAP-MOP relativi alla specifica linea di finanziamento, si rileva che nel biennio 2020-2021 sono state finanziate oltre 10.000 opere, per l'88,8 per cento delle quali risulta che i soggetti attuatori abbiano affidato almeno una gara nei termini amministrativi stabiliti, per un valore complessivo di finanziamento pari a 791 milioni (385 nel 2020 e 406,1 milioni nel 2021), rispettando la *timeline* prevista ai fini dell'erogazione delle tranches successive di contributo. Meno positiva la dinamica dei pagamenti che con riferimento ai progetti ammessi nel 2020 si arrestano al 16,8 per cento del finanziamento totale, mentre per quelli ammessi nel 2021 si attestano poco sopra il 19 per cento, ma con riferimento ai primi 10 mesi dell'anno; quindi, un risultato comunque migliore se confrontato con il dato annuale dell'anno precedente.

LINEA DI FINANZIAMENTO CAPACITÀ PROGETTUALI – LB 160/2019, ARTICOLO 1, COMMA 51

(in migliaia)

annualità	numero di opere ammesse al finanziamento al finanziamento in base al comma 51	*Numero di opere associate a CIG con almeno una progettazione nei termini*	%	Valore del finanziamento concesso in base al comma 51	*Valore del finanziamento opere associate a CIG con almeno una progettazione nei termini*	%	Importo totale dei pagamenti	%
2020	4.612	4.122	89,4	384.937,0	352.586,3	91,6	64.578,9	16,8
2021	5.415	4.781	88,3	406.105,3	362.022,6	89,1	77.925,3	19,2
totale periodo	10.027	8.903	88,8	791.042,3	714.608,8	90,3	142.504,2	18,0

Fonte: dati BDAP-MOP al 27/10/2021

Il potenziamento delle risorse destinate a tale finalità appare altresì rispondente all'esigenza di imprimere una accelerazione alla spesa a supporto della fase di avvio del PNRR ed evitare che le difficoltà connesse alla capacità progettuale all'interno delle amministrazioni possano compromettere la tempestiva realizzazione degli obiettivi/traguardi fissati. Ciò trova conferma nell'ordine di priorità per l'assegnazione dei contributi fissato dalla legge di bilancio per il 2020 e ora modificato proprio al fine di privilegiare nel biennio 2022-2023, la progettazione di opere pubbliche nell'ambito del Piano nazionale di ripresa e resilienza. Una corsia privilegiata che, tuttavia, non esclude che vengano contestualmente assicurate anche le altre finalità strategiche (messa in sicurezza del territorio a rischio idrogeologico, messa in sicurezza di strade, ponti e viadotti, messa in sicurezza ed efficientamento energetico degli edifici, con precedenza per gli edifici scolastici), essendo tutte già ricomprese nelle componenti del Piano.

Il d.d.l. incrementa di 300 milioni anche la linea di finanziamento dedicata alla rigenerazione urbana (articolo. 168), al fine di favorire gli investimenti in progetti volti alla riduzione di fenomeni di marginalizzazione e degrado sociale, nonché al miglioramento della qualità del decoro urbano e del tessuto sociale ed ambientale.

La legge di bilancio per il 2020 aveva introdotto due programmi legati alla rigenerazione urbana, uno finalizzato alla riduzione dei fenomeni di marginalizzazione e degrado sociale, l'altro destinato alla qualità dell'abitare. Quanto al primo, il legislatore ha limitato la concessione del beneficio ai comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti, i comuni capoluogo e sede di città metropolitana. Il criterio individuato per la formazione della graduatoria degli enti richiedenti è basato sull'indice di vulnerabilità sociale e materiale calcolato dall'ISTAT, in tal modo assegnando a tale misura un rilievo in termini di coesione sociale. L'articolo 168 del disegno di legge estende i finanziamenti ai comuni di minori dimensioni, purché associati raggiungano una popolazione almeno pari a 15.000 abitanti e in parte a comuni che non risultano assegnatari delle risorse attribuite ai sensi del comma 42 della legge n. 160/2019. Si conferma la tipologia di interventi, le modalità di richiesta dei contributi, i requisiti di ammissibilità, la tempistica nell'erogazione delle risorse, i meccanismi di monitoraggio e revoca delle assegnazioni, i criteri di riparto, secondo quanto già stabilito dalla legge di bilancio per il 2020 e dal dPCM 21 gennaio 2021 attuativo.

INTERVENTI PER INVESTIMENTI DEGLI ENTI TERRITORIALI

(in milioni)

Interventi per investimenti	norma	2022	2023	2024
Infrastrutture stradali sostenibili delle regioni, delle province e delle città metropolitane (fino al 2036)	DLB art. 139	100	150	200
Programmi straordinari di manutenzione della rete viaria di province e città metropolitane	*L. 205/2017*	*575*	*575*	*275*
Ponti e viadotti	DLB art. 166			100
Ponti e viadotti - fondo per province e città metropolitane	*DL 104/2020*	*200*	*200*	
Messa in sicurezza strade	DLB art. 140	200	100	
Risorse totali per le infrastrutture stradali		1.075	1.025	575
Rifinanziamento progettazione	DLb art. 141	150	150	
Progettazione interventi messa in sicurezza	L 205/2017 e L 160/2019	458	200	230
Fondo progettazione opere idrauliche	DLB art. 142	5	5	5
Risorse totali per lo sviluppo delle capacità progettuali		613	355	235
Manutenzione scuola	DLB art. 167			5
Manutenzione scuola	*L 160/2019*	*625*	*525*	*525*
Risorse totali edilizia scolastica		625	525	530
Rigenerazione urbana per i comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti ed enti esclusi	DLB art. 168	300		
Rigenerazione urbana	*L 160/2019*	*250*	*550*	*550*
Risorse totali per il contrasto al degrado urbano		550	550	550
Rifinanziamento aree interne	DLB art. 144		20	30
Strategia aree interne (fondo complementare)	*DL 59/2021*	*50*	*30*	*50*
Risorse totali per le aree interne		50	50	80
totale DLB 2022-2024		**755**	**425**	**340**
Totale risorse complessive		**2.913**	**2.505**	**1.970**

Per il 2021 si rileva un ritardo nell'assegnazione dei finanziamenti, dal momento che non risulta ancora adottato il relativo provvedimento interministeriale pur essendosi conclusa all'inizio del mese di giugno la fase di presentazione delle richieste. Tuttavia, l'ingegnerizzazione della piattaforma di gestione delle linee di finanziamento (GLF) realizzata dalla RGS per la gestione centralizzata della fase di acquisizione e verifica di ammissibilità delle manifestazioni di interesse relative alla concessione di contributi statali agli investimenti, la cui sperimentazione è avvenuta proprio con riferimento ai progetti per la rigenerazione urbana, si auspica possa consentire di recuperare il ritardo accumulato e gestire con maggiore celerità le nuove procedure da attivare.

Sulla base di prime informazioni provvisorie presenti nella banca dati per il monitoraggio delle opere pubbliche (BDAP-Mop) e integrate con i dati acquisiti attraverso la piattaforma GLF, si osserva una platea di progetti candidabili alla assegnazione dei contributi per il 2021 molto numerosa (oltre 900 CUP) per un ammontare complessivo di finanziamenti previsti che supera i 2 miliardi, a riprova di una dinamicità progettuale delle amministrazioni locali e di un fabbisogno territoriale che appaiono superiori alle aspettative. Qualora il decreto di individuazione dei soggetti beneficiari dovesse ammettere tutte le candidature espresse, le risorse messe a disposizione potrebbero non essere sufficienti, nonostante l'incremento previsto dall'articolo 168 del d.d.l. Oltre il 48 per cento del valore del finanziamento complessivo riguarderebbe progetti da realizzare nel sud e nelle isole; circa l'80 per cento delle risorse si concentra nelle infrastrutture sociali (scolastiche, beni culturali, sport e spettacolo e altre infrastrutture).

56.

Le misure per la transizione ecologica e il clima. Con l'articolo 154 viene prevista l'istituzione di un Fondo rotativo per il clima per consentire di tener fede agli impegni internazionali, tra cui l'attuazione dell'Agenda 2030, con una dotazione iniziale pari a 840 milioni per gli anni dal 2022 al 2026, a cui si aggiungono 40 milioni annui dal 2027. A valere su tale dotazione, 40 milioni a decorrere dal 2022 sono destinati all'erogazione di misure a fondo perduto e agli oneri e spese di gestione del Fondo.

I beneficiari sono identificati in soggetti pubblici e privati e gli interventi sono rivolti ai Paesi destinatari di aiuto pubblico allo sviluppo individuati dal Comitato OCSE-DAC.

La gestione del Fondo è affidata a Cassa Depositi e Prestiti S.p.A.

La disposizione persegue lo scopo di incrementare le risorse da destinare alle iniziative di adattamento e contrasto del cambiamento climatico, in linea con l'impegno assunto a livello internazionale risalente già alla Conferenza di Parigi sul clima (COP21) del 2015, in occasione della quale l'Italia, insieme ad altri Paesi industrializzati, ha deciso di mobilitare risorse per interventi relativi al clima a favore dei Paesi in via di sviluppo.

> È prevista la garanzia dello Stato, sia nell'erogazione dei finanziamenti da parte di soggetti terzi autorizzati all'esercizio del credito (co. 2, lett. d)) sia nel caso di assunzione di obbligazioni a carico del Fondo. Nel primo caso è prevista l'istituzione di un fondo di accantonamento che garantisca la copertura per perdite attese, alimentato con parte delle risorse stanziate dal medesimo articolo, nonché dai premi versati al Fondo a fronte del rilascio delle garanzie; nel secondo caso, invece, si segnala che la garanzia dello Stato è limitata solo ai casi di accertata insolvenza del Fondo.
> Le priorità strategiche di investimento sono stabilite da un Comitato di indirizzo di nuova istituzione, costituito dal MITE, MEF e MAECI, che delibera, su proposta di CDP, il piano di attività del Fondo e l'ammontare delle risorse destinate alle diverse modalità di intervento. È istituito anche un Comitato direttivo che delibera in merito ai finanziamenti e alle garanzie concesse a valere sul Fondo stesso. Entrambe le strutture, a seguito dell'introduzione di apposita clausola di invarianza della spesa, non comportano nuovi o maggiori oneri a carico dello Stato.

L'articolo 155 istituisce un Fondo per l'attuazione del programma nazionale di controllo dell'inquinamento atmosferico (con una dotazione pari a 50 milioni nel 2023, 100 milioni nel 2024, 150 milioni nel 2025 e 200 milioni dal 2026 al 2035) diretto a consentire l'adempimento della direttiva UE 2016/2284 recepita con d.lgs. 81/2018, che impone all'Italia di ridurre l'emissione di alcuni inquinanti a partire dal 2020, fissa gli obiettivi fino al 2030. Proprio in considerazione che la direttiva fissa gli obiettivi per un periodo di 10 anni (in coerenza con l'Agenda 2030), a partire dall'anno 2020, ci si dovrebbe interrogare sull'opportunità di stanziare risorse solamente a partire dal 2023, senza prevedere al contrario stanziamenti a partire dal 2022.Ciò anche sulla base del fatto che

già sono state avviate 3 procedure di infrazione comunitaria per il mancato rispetto delle norme in materia di inquinamento atmosferico e per una di questa è già stata adottata una sentenza di condanna da parte della Corte di Giustizia (procedura di infrazione n. 2014/2147)[40].

Con l'articolo 156 si prevede poi l'istituzione di un Fondo diretto ad incentivare l'apertura di centri per la preparazione per il riutilizzo dei rifiuti, con una dotazione di 3 milioni per ciascuno degli anni 2022 e 2023. La misura appare necessaria al fine di implementare la rete dei soggetti operanti nell'economia circolare e in particolare nel sistema di raccolta differenziata.

Infine, l'articolo 158, finalizzato a contenere gli effetti degli aumenti di prezzi nel settore elettrico e del gas, in sostanziale continuità con quanto già previsto dal decreto-legge n. 73/2021[41], dispone che nel primo trimestre 2022, l'Autorità di regolazione per l'energia, reti e ambiente (ARERA) riduca le aliquote relative agli oneri generali di sistema fino alla concorrenza di 2 miliardi, contestualmente trasferiti entro il 15 febbraio alla Cassa per i servizi energetici e ambientali.

57.

Le misure per il sisma. Al fine di assicurare il proseguimento e l'accelerazione dei processi di ricostruzione nelle zone colpite da diversi eventi sismici, l'articolo 149 contiene la proroga di tutti i relativi stati di emergenza fino al 31 dicembre 2022, con la conseguente assegnazione di risorse da destinare sia alle spese di ricostruzione, relativamente a ciascuno dei diversi eventi sismici considerati, sia all'accelerazione dei processi di ricostruzione privata nei territori interessati dagli eventi sismici del 24 agosto 2016, sia al relativo finanziamento delle spese inerenti al supporto tecnico-operativo e alle attività connesse alla definizione, attuazione e valutazione degli interventi.

[40] Sul Rendiconto generale per l'anno 2020 viene riportato testualmente: "Stante il ritardo registrato nel rilascio, da parte della commissione VIA, del verbale di chiusura della prima fase della procedura di VAS del Programma nazionale di Controllo dell'inquinamento atmosferico non è stato possibile nel corso del 2020 avviare le attività del programma stesso, ma si è proceduto alla predisposizione della documentazione propedeutica allo svolgimento della seconda fase della VAS a partire dal mese di agosto". Da un controllo la procedura di VAS risulta conclusa il 12/07/2021.

[41] Il d.l. n. 73/2021, convertito dalla legge n. 106/2021, prevedeva all'art. 5-*bis* il conferimento alla Cassa dei servizi energetici ed ambientali di 609 milioni per il sostegno delle misure di incentivazione delle energie rinnovabili e dell'efficienza energetica e 591 milioni di euro senza vincolo di destinazione. È attualmente in discussione presso le Camere il d.l. n. 130/2021 "Misure per il contenimento degli effetti degli aumenti dei prezzi nel settore elettrico e del gas naturale", presentato il 27 settembre 2021 e pubblicato nella stessa data in Gazzetta Ufficiale, che risulta approvato al Senato in data 10 novembre 2021 (A.S. 2401).

La finalità perseguita dalla norma costituisce oggetto, per il tramite dell'articolo 1 del decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 dicembre 2016, n. 229, anche del PNRR (Missione 5 – inclusione e coesione - componente 3 – interventi speciali per la coesione territoriale – investimento 2 - Interventi per le aree dei Terremoti).

Uno degli obiettivi del PNRR è il rafforzamento delle misure a favore e delle aree interne del Paese, attraverso l'erogazione di maggiori servizi, mediante uno specifico rifinanziamento della norma per il potenziamento delle infrastrutture sociali, e l'attuazione di misure a favore dell'imprenditorialità, del c.d. superbonus per i territori colpiti dal sisma in coerenza con l'arco temporale del Piano, che esplica i suoi effetti finanziari nel periodo 2021-2026.

L'ennesima proroga dello stato di emergenza di diversi eventi sismici avvenuti in taluni casi in epoche oltremodo lontane (20 maggio 2012 terremoto in Emilia-Romagna) induce a riflettere sul rischio che le emergenze diventino fattore fisiologico e semipermanente del nostro ordinamento (con la conseguente sospensione per un lungo intervallo temporale di numerose regole generali).

Connesso al precedente articolo è il successivo articolo 150 che contiene il rifinanziamento (5 milioni per il 2024, 20 milioni per il 2025, 25 milioni per il 2026 e 50 milioni per ciascuno degli anni dal 2027 al 2029) del fondo per la prevenzione del rischio sismico istituito dall'articolo 11 del decreto-legge 28 aprile 2009, n. 39, convertito con modificazioni dalla legge 24 giugno 2009, n. 77, al fine di potenziare le azioni di prevenzione strutturale, su edifici e infrastrutture di interesse strategico per le finalità di protezione civile, e non strutturale, per studi di microzonazione sismica e analisi della condizione limite per l'emergenza.

Di particolare interesse è la previsione del rinvio ad una successiva ordinanza del Capo del Dipartimento della Protezione civile per individuare non solo le modalità di monitoraggio degli interventi ed i termini per l'assunzione di obbligazioni giuridicamente vincolanti ma anche le modalità di revoca in caso di mancato rispetto del cronoprogramma e di mancato affidamento degli incarichi o della progettazione.

Le misure per gli enti territoriali

58.

Nel triennio di programmazione sono destinati a interventi di natura corrente a favore delle amministrazioni territoriali poco più di 2 miliardi A questi si aggiungono, poi, le risorse destinate alla ridefinizione degli accordi in materia di finanza pubblica con le regioni a statuto speciale e le province autonome, nonché i maggiori oneri connessi alle norme relative alla rinegoziazione delle anticipazioni di liquidità concesse agli Enti territoriali attraverso Cassa DD.PP.

Sul fronte degli interventi per le amministrazioni territoriali, pur risultando in parte superata l'impostazione della legge di bilancio per il 2021 che privilegiava misure di natura corrente finalizzate a contrastare gli effetti negativi della pandemia sulle finanze locali, le pesanti ripercussioni negative lasciate dalla pandemia anche sull'economia locale e l'incertezza della attuale fase post-pandemica spingono, tuttavia, opportunamente, a non abbandonare del tutto il sentiero del sostegno finanziario alle amministrazioni con maggiori difficoltà: in tale ottica vengono rafforzate le risorse in favore dei comuni delle regioni a statuto ordinario e delle regioni Siciliana e Sardegna in procedura di riequilibrio finanziario pluriennale (450 milioni da destinare prioritariamente alla riduzione, anche anticipata, del disavanzo di amministrazione) e viene istituito un nuovo fondo in favore dei comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti caratterizzati da calo della popolazione e basso reddito pro capite. È da valutare positivamente, per entrambe le misure, l'utilizzo dell'indicatore di vulnerabilità sociale e materiale ai fini del riparto delle risorse; ciò consente, infatti, di concentrare il sostegno nelle amministrazioni con maggiori criticità e conseguire effetti di tipo perequativo.

La manovra, poi, conferma l'impostazione di politica di bilancio già avviata nel 2021, proseguendo, attraverso interventi di perequazione verticale, il graduale percorso verso la definizione e attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali.

Sono apprezzabili in tale direzione le misure volte a dare concretezza al disegno del federalismo fiscale attraverso il finanziamento di obiettivi di servizio da garantire in misura omogena su tutto il territorio nazionale.

Si tratta delle risorse destinate alle funzioni delle province e città metropolitane (310 milioni nel triennio) e al rafforzamento delle politiche per la famiglia e delle politiche sociali attraverso

l'incremento di fondi per *i)* lo sviluppo e l'ampliamento dei servizi in campo sociale della regione Sardegna e Sicilia, territori rimasti esclusi dai maggiori finanziamenti a ciò finalizzati dalla legge di bilancio per il 2021 per i soli comuni delle RSO (articolo 1, comma 792); *ii)* i servizi per l'infanzia e asili nido sia per i territori delle RSO che delle isole maggiori, con risorse aggiuntive pari a 75 milioni nel triennio che elevano la dotazione finanziaria complessiva da destinare a tale finalità a 525 milioni; *iii)* il trasporto scolastico per gli studenti disabili (articolo 44, 45, 170 e ss.).

L'aumento di risorse per queste tipologie di interventi passa per un incremento del fondo di solidarietà comunale secondo il meccanismo già adottato con la legge di bilancio per il 2021. Un incremento particolarmente significativo del fondo (1 miliardo annuo) è previsto poi a partire dal 2027 per l'ulteriore potenziamento dei servizi di asili nido che porterà la dotazione complessiva del fondo di solidarietà comunale ben oltre gli 8 miliardi: una crescita delle risorse finanziarie che risulta strettamente connessa con l'attuazione del PNRR, quando, una volta conseguito, nel 2026, il traguardo relativo alla realizzazione di 264.480 nuovi posti negli asili nido nonché alla costruzione, ristrutturazione e messa in sicurezza delle strutture per servizi educativi e per l'infanzia, sarà necessario assicurare la copertura delle maggiori spese correnti generate dall'investimento complessivo (spese di personale e spese di gestione delle nuove strutture).

Come già sottolineato dalla Corte in occasione dell'audizione sul d.d.l. di bilancio per il 2021, l'incremento delle risorse da destinare al potenziamento dei servizi sociali, come pure quelle per gli asili nido e del trasporto scolastico, prevedendo una quota specifica del FSC e ponendo un vincolo di destinazione delle risorse aggiuntive, va nella direzione di dare risposta alle criticità determinate dalla forte sperequazione che caratterizza l'offerta di servizi sociali sul territorio. In attuazione della norma già prevista dalla legge di bilancio per il 2021, con dPCM di luglio scorso sono stati definiti gli obiettivi di servizio in base al valore del fabbisogno standard monetario per la funzione sociale di ciascun ente ed è stato disposto l'obbligo di destinare alla funzione sociale (al netto del servizio asili nido) un importo di spesa pari almeno al fabbisogno standard monetario di riferimento; tale spesa dovrà essere rendicontata in apposita relazione da allegare al consuntivo del 2021 al fine di certificare il conseguimento dell'obiettivo di servizio e quindi il corretto utilizzo delle risorse aggiuntive, in assenza del quale è previsto un meccanismo di recupero al FSC delle risorse aggiuntive assegnate. La prima rendicontazione è prevista per maggio 2022. Ugualmente per le maggiori risorse da destinare agli asili nido, è previsto che il decreto relativo alla definizione del meccanismo di monitoraggio e sanzionatorio venga adottato entro marzo 2022.

INTERVENTI DI NATURA CORRENTE

(in milioni)

interventi di natura corrente	norma	2022	2023	2024
Finanziamento e sviluppo delle funzioni fondamentali delle province e delle città metropolitane	DLB art. 170	80	100	130
Incremento fondo di solidarietà comunale per funzioni sociali regioni Sicilia e Sardegna	DLB art. 171	44	52	60
Incremento fondo di solidarietà comunale per funzioni sociali RSO	*L. 232/2016*	*254,9*	*299,9*	*345,9*
asili nido	*L. 232/2016*	*100*	*150*	*200*
lep servizi infanzia (risorse incrementali)	DLB art. 44	20	25	30
lep trasporto scolastico alunni disabili	DLB art. 45	30	50	80
incremento risorse del Fondo di solidarietà		448,9	576,9	715,9
incremento fondo risanamento finanziario comuni in riequilibrio	DLB art. 173	300	150	
fondo risanamento finanziario enti in deficit	*DL 104/2020*	*50*		
fondo piccoli comuni in difficoltà economiche	DLB art. 174	50		
risorse enti in difficoltà		400	150	
incemento fondo indennità di funzione dei sindaci	DLB art. 175	100	150	220
fondo concorso a incremento indennità sindaci dei comuni fino a 3000 ab.	*DL 124/2019*	*10*	*10*	*10*
concorso dello Stato all'incremento delle indennità dei sindaci		110	160	230
fondo iniziative per la legalità	DLB art. 177	5	5	5
fondo per la montagna	DLB art. 180	100	200	200
fondo naz. Per la montagna	*L. 97/1994*	*20*		
fondo integrativo comuni montani	*L. 228/2012*	*9,5*	*9,5*	*9,5*
risorse totali per lo sviluppo della montagna		129,5	209,5	209,5
totale DLB 2022-2024		**729**	**732**	**725**
totale risorse complessive		**1173,4**	**1201,4**	**1290,4**

59.

Un’ulteriore misura rilevante sotto il profilo finanziario riguarda lo sviluppo della montagna e il sostegno ai comuni siti in territori montani (500 milioni nel periodo 2022-2024), con interventi già individuati dal legislatore e di competenza sia statale che regionale (articolo 180).

Si tratta di interventi che possono avere sia natura corrente che capitale e riguardano, in generale, la tutela e la promozione delle risorse ambientali dei territori montani, e più specificamente, la diffusione di iniziative in materia di tutela e valorizzazione delle qualità ambientali e delle potenzialità endogene proprie dell'habitat montano, attività di informazione e di comunicazione sui temi della montagna, interventi di carattere socio-economico a favore delle popolazioni residenti nelle aree montane, progetti finalizzati alla salvaguardia dell’ambiente e dello sviluppo delle attività agro-silvo-pastorali e iniziative volte a ridurre i fenomeni di spopolamento.
Il fondo beneficia anche delle risorse provenienti dai due fondi preesistenti, il Fondo nazionale per la montagna e il Fondo integrativo per i comuni montani, contestualmente soppressi, così che le risorse complessive per tale settore ammontano nel triennio a quasi 550 milioni. La rilevanza della misura si apprezza, più che sotto il profilo strettamente finanziario, in termini di ridisegno in un’ottica semplificatoria, delle competenze e delle iniziative tra livelli di governo in tema di sviluppo dei territori montani.

Una quota altrettanto significativa delle maggiori risorse correnti è destinata, poi, ad incrementare, a decorrere dal 2024, l'indennità di funzione dei sindaci metropolitani e dei sindaci dei comuni ubicati nelle regioni a statuto ordinario, parametrandola al trattamento economico complessivo dei presidenti delle regioni (conseguentemente le indennità di funzione da corrispondere ai vicesindaci, agli assessori ed ai presidenti dei consigli comunali sono adeguate alle nuove indennità di funzione dei corrispondenti sindaci) (articolo 175).

> L'entrata a regime della misura viene anticipata da un incremento graduale nel 2022 e nel 2023. L'onere a carico del bilancio dello Stato è pari a 470 milioni nel triennio (elevati a 500 milioni se si considerano anche le risorse che erano state già previste dal d.l. n. 124 del 2019 istitutivo del fondo per l'incremento delle indennità dei sindaci dei comuni fino a 3000 abitanti) e si configura come un cofinanziamento rispetto allo sforzo finanziario richiesto prioritariamente alle amministrazioni locali.

La misura introdotta dal d.d.l. valorizza l'autonomia degli enti, consentendo flessibilità nella modulazione dell'aumento, ma, come la Corte ha avuto modo più volte di sottolineare nell'esercizio della funzione consultiva avente ad oggetto la norma istitutiva del fondo per l'incremento delle indennità nei piccoli comuni, ciò richiede nel contempo una complessiva e prudente valutazione sulla misura dell'aumento, entro il limite di legge, affinché sia garantita la compatibilità con gli equilibri attuali dell'ente e la sostenibilità finanziaria anche per gli esercizi futuri.

Le misure sul pubblico impiego

60.

Al lavoro pubblico è dedicato il Titolo XIII del disegno di legge di bilancio (artt. da 182 a 190).

I principali interventi riguardano le disponibilità finanziarie per il trattamento economico accessorio e i rinnovi contrattuali, quelle per le nuove assunzioni e quelle per la formazione.

Sul primo fronte, viene stanziato, a decorrere dal 2022, uno specifico fondo di 200 milioni annui (corrispondenti allo 0,22 per cento del monte salari del 2018) per l'incremento delle risorse finalizzate al trattamento accessorio del personale dipendente delle amministrazioni centrali; sulla base dei medesimi criteri gli oneri finanziari a carico delle restanti amministrazioni sono stimati in circa 160 milioni. Viene così data attuazione

all'articolo 3, comma 2, del recente decreto-legge n. 80/2021 che, nella prospettiva del rafforzamento della capacità amministrativa delle PA per la realizzazione degli interventi del PNRR, aveva introdotto la possibilità di superare i tetti vigenti al trattamento accessorio del personale, così come annunciato nel "*Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale"*, siglato il 10 marzo 2021. Al riguardo, la tornata contrattuale 2019-2021, cui è affidato il compito di definire i criteri per l'utilizzo delle maggiori risorse, dovrà assicurare che le stesse concorrano ad un effettivo incremento dell'efficacia dell'azione amministrativa, elemento essenziale per il rispetto dei *target* del PNRR concordati a livello europeo.

Sui limiti alle risorse destinate al trattamento accessorio del personale degli enti locali appare necessario richiamare l'articolo 23 del d.lgs. n. 75/2017, il quale, al fine di realizzare la progressiva armonizzazione dei trattamenti economici accessori del personale pubblico, ha previsto che:
- la contrattazione collettiva nazionale, per ogni comparto o area di contrattazione, opera la graduale convergenza dei medesimi trattamenti anche mediante la differenziata distribuzione, distintamente per il personale dirigenziale e non dirigenziale, delle risorse finanziarie destinate all'incremento dei fondi per la contrattazione integrativa di ciascuna amministrazione (c. 1);
- nelle more di attuazione del processo di armonizzazione, al fine di assicurare la semplificazione amministrativa, la valorizzazione del merito, la qualità dei servizi e garantire adeguati livelli di efficienza ed economicità dell'azione amministrativa, assicurando al contempo l'invarianza della spesa, a decorrere dal 1° gennaio 2017 l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2016 (c. 2).
Successivamente, l'articolo 33, comma 2, d.l. n. 34/2019, nel disciplinare le facoltà assunzionali dei comuni, ha previsto, tra l'altro, che il limite al trattamento accessorio del personale di cui all'articolo 23, comma 2, d.lgs. n. 75/2017 è adeguato, in aumento o in diminuzione, per garantire l'invarianza del valore medio pro capite, riferito al 2018, del fondo per la contrattazione integrativa, nonché delle risorse per remunerare gli incarichi di posizione organizzativa, prendendo a riferimento, come base di calcolo, il personale in servizio al 31 dicembre 2018; il d.m. del 17 marzo 2020, attuativo dell'articolo 33, commi 1 e 2, del d.l. n. 34/2019, ha chiarito nelle premesse che è fatto salvo il limite iniziale, qualora il personale in servizio sia inferiore al numero rilevato al 31 dicembre 2018.

Vengono inoltre confermate le risorse da destinare ai rinnovi contrattuali del pubblico impiego nel triennio 2022-2024, già previste a legislazione vigente nella misura utile a garantire la copertura della sola indennità di vacanza contrattuale; per il personale statale tali oneri sono fissati in 310 milioni per l'anno 2022 e in 500 milioni annui a decorrere dal 2023, mentre per le restanti amministrazioni gli stessi sono posti a carico dei relativi bilanci. Le nuove risorse fanno seguito a quelle già stanziate per la tornata contrattuale 2019-2021: 1.100 milioni per il 2019, 1.750 per il 2020 e 3.775 nel 2021, pari ad un incremento delle retribuzioni medie complessive del 4,07 per cento a regime. In più occasioni la Corte dei conti ha sottolineato le criticità connesse con i forti ritardi accumulati nella definizione dei rinnovi dei CCNL; l'esigenza di un riallineamento

temporale appare particolarmente stringente con riferimento alle procedure negoziali del triennio 2019-2021 cui è affidata la risoluzione di importanti snodi della riforma del lavoro pubblico, quali la destinazione delle risorse del trattamento accessorio, la disciplina organica dello *smart working* e la revisione del sistema degli inquadramenti. A tale ultimo fine, la manovra definisce le risorse aggiuntive che, nell'ambito delle procedure negoziali 2019-2021 per il personale non dirigente, dovranno finanziare la riforma delle aree funzionali, ivi inclusa l'introduzione di quella per le elevate professionalità; ciò al fine di garantire percorsi di carriera e progressioni economiche in grado di valorizzare la professionalità maturata e incentivare adeguatamente l'impegno profuso nell'attività di servizio. Dette risorse sono quantificate nella misura dello 0,33 per cento del monte salire del 2018, pari a circa 200 milioni, per le Amministrazioni statali, e a 160 milioni, per le restanti realtà pubbliche.

In base ai dati della NaDEF 2021, la spesa per redditi da lavoro dipendente del settore pubblico è attesa in crescita del 3,1 per cento nel 2021 e 5,2 per cento nel 2022 (+9,4 miliardi), per effetto delle ipotesi le ipotesi sui rinnovi contrattuali
del pubblico impiego della tornata 2019-2021 ed il pagamento dei relativi arretrati. Nel 2023, i redditi da lavoro dipendente sono attesi ridursi del -2,9 per cento e tornare a salire lievemente dello 0,3 per cento nel 2024.
In rapporto rispetto al Pil, la spesa per redditi di lavoro dipendente diminuirà progressivamente, scendendo al di sotto della soglia del 10 per cento, a partire dal 2023.
Per l'intero sistema economico, i dati trimestrali Istat alla fine di settembre 2021 segnalano un aumento dell'indice generale delle retribuzioni contrattuali dello 0,1 per cento rispetto ad agosto 2021 e dello 0,7 per cento rispetto a settembre 2020; aumenti tendenziali più elevati si registrano per il settore dell'industria (+1,2 per cento) e dei servizi privati (+0,8 per cento), mentre per tutta la pubblica amministrazione i tendenziali sono nulli. In media nel 2021, il valore delle proiezioni delle retribuzioni contrattuali per il totale economia è pari al +0,6 per cento, mentre l'inflazione acquisita per lo stesso periodo è +1,7 per cento.

Da ultimo, nella prospettiva del *capacity building* della PA vengono istituiti due ulteriori fondi nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze. Il primo è finalizzato alle assunzioni di personale a tempo indeterminato a favore delle amministrazioni dello Stato, degli enti pubblici non economici nazionali e delle agenzie; il secondo è destinato in via permanente a finanziare le attività di formazione digitale, ecologica e amministrativa dei dipendenti della pubblica amministrazione. Trattasi di aspetti entrambi centrali per garantire il rinnovamento strutturale previsto per la PA nel PNRR (Missione 1 - intervento 1: Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA). In merito all'implementazione delle risorse per le politiche assunzionali, la Corte sottolinea come le procedure selettive dovranno coniugare l'esigenza di celerità con quella di

preservare una rigorosa valutazione delle competenze tecniche e delle *soft skills*. Quanto alle risorse per la formazione, la relativa implementazione richiederà una preventiva ricognizione delle necessità didattiche, adottando formule organizzative che massimizzino l'efficacia delle spese sostenute.

> Il fondo per le assunzioni presenta una dotazione iniziale di 100 milioni per l'anno 2022, 200 milioni per l'anno 2023 e 250 milioni a decorrere dall'anno 2024; dette risorse dovranno essere ripartite, sulla base delle specifiche richieste presentate dalle amministrazioni, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri adottato di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. Il fondo per la formazione presenta una dotazione iniziale di 50 milioni annui a decorrere dall'anno 2022, da trasferire al bilancio autonomo della Presidenza del Consiglio dei ministri per le scelte di utilizzazione.

61.

Il disegno di legge di bilancio in materia di Giustizia prevede principalmente misure di ampliamento dell'organico e di assunzione di magistrati ordinari. Accanto a queste si collocano la previsione dell'incremento del trattamento accessorio del personale dirigenziale di Polizia penitenziaria, coinvolto nella operazione di più ampia scala dell'aumento di detto trattamento per tutto il personale di Polizia civile e militare, e gli stanziamenti pluriennali assegnati al fondo per la magistratura onoraria, volti ad una riforma del relativo trattamento economico.

> 1n particolare, l'articolo 187 aumenta di 82 unità il ruolo organico della magistratura, valorizzandone le esigenze connesse alla protezione internazionale, alla sorveglianza nell'esecuzione delle pene e alle funzioni di legittimità relative alle competenze dell'istituita Procura europea e destinando, pertanto, un contingente di cinquanta unità ai Tribunali e di venti unità alle Corti di appello, mentre è incrementata di dieci unità la dotazione organica della magistratura di sorveglianza e di due posti la funzione di legittimità. L'attuazione della disposizione normativa determina, sotto il profilo finanziario, nuovi oneri a carico del bilancio dello Stato, autorizzati nella spesa per 5,77 milioni per l'anno 2023, ritenuto il primo anno di possibile attuazione della norma, stanti i tempi delle procedure di reclutamento del personale magistratuale, di 6.9 milioni per l'anno 2024, di 7,55 per l'anno 2025, di 7,7 per l'anno 2026, di 9,62 per l'anno 2027, di 9.83 per l'anno 2028, di 10.008 per l'anno 2029, di 10.21 per l'anno 2030, di 10.4 per l'anno 2031 e di 10.6 a decorrere dall'anno 2032.

L'aumento della pianta organica di magistratura è da accogliere favorevolmente, stante l'effettiva gravità della situazione di sovraccarico dei tribunali, specie per i settori richiamati nel testo[42].

[42] Invero, l'organico di magistratura ha subito una serie di aumenti negli anni. La tabella dell'organico, originariamente collocata in allegato alla legge 5 marzo 1991, n. 71, è stata adeguata più volte. Vale la pena menzionare l'intervento della legge di bilancio per il 2019 che ha previsto 600 unità aggiuntive da assumere in un triennio, a partire dal 2020,

L'assunzione del personale magistratuale in corso di selezione si pone in linea di continuità con l'obiettivo di piena copertura dell'organico magistratuale e, più in generale, dell'amministrazione della Giustizia, portato avanti negli ultimi anni dal Ministero al fine di superare le criticità del servizio giustizia[43], più volte rilevante anche nelle sedi sovranazionali, in ordine all'eccessiva durata dei processi.
È il caso di rimarcare che a fronte di una pianta organica di magistratura di 10.751 posti al 31.12.2020, a quella data erano in servizio negli uffici giudiziari soli 9.100 magistrati ordinari, oltre a n. 269 magistrati in tirocinio e n. 248 magistrati collocati fuori ruolo, per cui residuavano n. 1.313 posti vacanti negli uffici giudiziari e n. 534 posti da coprire con nuovi concorsi[44].

Con l'articolo 18 si dà nuovo ed ulteriore impulso al percorso di incentivazione del personale dirigenziale delle Forze armate per lo svolgimento delle funzioni istituzionali che aveva preso le mosse nel 2017 (d.lgs. n. 95/2017 e dPCM 21 marzo 2018), con stanziamenti per effetto indotto sulla Carriera dirigenziale del corpo di Polizia Penitenziaria di 58.065 euro nel 2018, di 116.130 euro nel 2019 e di 174.194 nel 2020.

> Viene disposta per il 2022 l'autorizzazione di spesa di 10 milioni di euro per il trattamento accessorio del personale dirigenziale delle Forze di polizia e delle Forze armate a ordinamento civile e militare, di interesse del Ministero della giustizia in relazione alle Forze di Polizia penitenziaria, che vanno ad aggiungersi allo stanziamento di complessivi 8 milioni già previsto ai sensi dell'articolo 20, comma 1, del d.l. 30 dicembre 2019, n. 162, a sua volta disposto in deroga ai limiti del corrispondente importo per il 2016, come fissati dall'articolo 23 del d.lgs. 25 maggio 2017, n. 75.

L'operazione intende perseguire una sostanziale equiparabilità tra i trattamenti economici accessori ed incentivanti dirigenziali della Polizia penitenziaria in relazione in linea con quanto a suo tempo disposto dalla legge di bilancio per il 2019, che individuava il parametro giustificativo del finanziamento dell'accessorio del personale dirigenziale in base alla "*specificità delle funzioni e delle responsabilità dirigenziali connesse alle esigenze in materia di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, di immigrazione, di*

nel numero massimo di 200 per ciascun anno, portando l'organico da a 10.751 unità rispetto alle 10.151 di dotazione fissata dalla legge 13 novembre 2008, n. 181. Altri aumenti più consistenti si erano registrati nel 2001 (legge nr. 48 del 13 febbraio 2001: 1000 unità) e nel 1993 (legge nr. 295 del 9 agosto 1993: 600 unità).
Più di recente, l'art. 24 del d.l. n. 118/2021 ha assegnato 20 magistrati alla funzione di procuratore europea delegato con poteri e funzioni uguali a quelli spettanti ai procuratori nazionali, ma sottratti alle direttive dei procuratori della repubblica e alla vigilanza del Procuratore Generale presso la corte d'Appello.

[43] Si ricordano in particolare le disposizioni contenute all'art. 1, comma 379, della legge n. 145/2018 e all'art. 1, comma 855, della legge n. 178/2020.

[44] Cfr. Corte Suprema di Cassazione, Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2020.

tutela economico-finanziaria, di difesa nazionale e di soccorso pubblico, al fine di incentivare il miglioramento dell'efficienza dei correlati servizi", disponendo anche in quel caso un incremento del fondo dedicato di quasi 10 milioni a partire dal 2019 (articolo 1, comma 442, della legge 30 dicembre 2018, n. 145).

Positivo è l'intervento in tema di compensi dei giudici onorari[45] (articolo 196).

> La legge di bilancio dispone infine la costituzione a partire dal 2022 di un fondo a favore della giustizia onoraria (solo 1 milione per il 2022 e successivamente, in aumento per gli anni successivi, di 18 milioni per il 2023, di 58 milioni per il 2024, di 85 milioni per il 2025, di 80 milioni per il 2026, di 77 milioni per il 2027, di 70 milioni per il 2028, di 63 milioni per il 2029, di 62 milioni per il 2030, di 53 milioni per il 2031 e di 47 milioni a decorrere dall'anno 2032).
> La disposizione in esame si muove nell'ottica di dare una risposta alle sollecitazioni provenienti dalla Commissione europea in ordine alle problematiche relative al rapporto di impiego dei magistrati onorari in servizio di cui al decreto legislativo 13 luglio 2017, n. 116, fermo restando il rispetto dei limiti imposti dall'ordinamento interno.
> Ai fini della quantificazione finanziaria si ipotizza che ai magistrati onorari confermati possa essere corrisposta un'indennità equiparata al trattamento economico spettante al personale amministrativo giudiziario, al cui onere si provvede in parte mediante l'utilizzo delle risorse finanziarie disponibili a legislazione vigente nel limite degli stanziamenti iscritti sul pertinente capitolo 1362 p.g. 1 dello stato di previsione della spesa del Ministero della giustizia, "*Indennità da corrispondere ai giudici di pace, ai giudici onorari aggregati, ai giudici onorari di tribunali e vice procuratori onorari comprensive degli oneri sociali e dell'Irap a carico dello Stato*", che recano importi pari a 197, 45 milioni per il triennio 2022/2024 e, per la restante parte, rispetto agli stanziamenti previsti a legislazione vigente, mediante le risorse del Fondo previsto dalla legge di bilancio con la disposizione in commento.

Invero, il tema ha superato i confini nazionali arrivando a coinvolgere la giustizia europea. È stato, infatti, necessario ricorrere alla Corte di giustizia per avere, solo nel 2020, il riconoscimento dell'inquadramento del giudice di pace come "organo giurisdizionale" ai fini della legittimazione a sollevare il rinvio pregiudiziale e quella di "lavoratore a tempo determinato" ai sensi del diritto UE cui spetta, in particolare, il diritto alle ferie annuali retribuite in misura non inferiore a quelle dei magistrati togati. La Corte ha, inoltre, disposto il rinvio al giudice nazionale per la valutazione del lavoro del giudice di pace ed, in particolare, della sua paragonabilità a quello del magistrato ordinario[46] .
Anche la Corte costituzionale è intervenuta di recente in senso favorevole ai diritti retributivi dei giudici onorari e, con sentenza n. 267 del 16 dicembre 2020, ha dichiarato

[45] Il nostro ordinamento disciplina e pone *a latere* della magistratura ordinaria nell'amministrare la giustizia talune cariche elettive: giudici di pace e giudici onorari di Tribunale (GOT) riuniti nell'unica figura dei giudici onorari di pace (Gop); Vice Procuratore onorario (VPO).
[46] Corte giust., 16 luglio 2020, causa C-658/18, Governo della Repubblica italiana (Status dei giudici di pace italiani) (UX), ECLI:EU:C:2020:572.

l'illegittimità costituzionale dell'articolo 18, comma 1, del decreto-legge 25 marzo 1997, n. 67 nella parte in cui non prevede che il Ministero della giustizia rimborsi le spese di patrocinio legale al giudice di pace nelle ipotesi e alle condizioni stabilite dalla norma stessa.

Considerazioni conclusive

62.

Come preannunciato con la NaDEF, nella manovra finanziaria per il triennio 2022–24 trova conferma l'intenzione del Governo di accompagnare il forte stimolo al rilancio dell'economia fornito dall'attuazione del PNRR con ulteriori risorse di bilancio. Un impulso che negli obiettivi programmatici ci si propone di mantenere almeno fino a quando non saranno recuperati i livelli di prodotto e di occupazione persi a seguito della crisi.

Una valutazione complessiva della manovra, al di là quindi di quanto già osservato rispetto ai singoli interventi, può essere avanzata guardando ad alcune caratteristiche generali.

Le incertezze del quadro macroeconomico a cui gli spazi di intervento sono strettamente legati (dovendo preservare il percorso di rientro del disavanzo e del debito intrapreso) rendevano indispensabile una attenta selezione degli interventi in un quadro di priorità coerenti con una crescita equa, sostenibile e duratura. Sotto tale aspetto gli esiti sembrano promettenti. La manovra è di dimensioni consistenti: sono previste maggiori spese nette per oltre 20 miliardi di cui oltre due terzi correnti. Le misure proposte per le entrate ne prefigurano una riduzione di oltre 11 miliardi (in buona parte strutturali) compensate da maggiori introiti che tuttavia si riducono nel corso del triennio. Gli interventi sul fronte della spesa sono numerosi (172) ma molto concentrati sia come obiettivi che come dimensione finanziaria: i primi 10 per importo assorbono oltre il 50 per cento della maggiore spesa. Sul fronte delle entrate alla riduzione della pressione fiscale va circa l'80 per cento dell'importo anche se l'indeterminatezza delle caratteristiche che dovrà assumere la riduzione del prelievo e il non ancora chiaro riferimento con il progetto di riforma fiscale, non consente di valutarne la effettiva coerenza con il disegno complessivo. Nella selezione degli interventi sembra aver giocato un ruolo importante, quindi, la loro capacità di produrre effetti significativi sulla produttività totale dei fattori

e di incidere su quei vincoli che hanno fortemente connotato in senso negativo la performance economica degli ultimi vent'anni.

Per quel che riguarda le scelte operate nella definizione degli interventi sul fronte della spesa per prestazioni sociali (pensioni, assistenza, ecc.), esse sembrano confermare, pur nell'attenzione alle esigenze di flessibilità e gradualità di breve periodo, gli aspetti fondamentali dei processi di riforma degli ultimi lustri, riforme che rappresentano pietre angolari della sostenibilità dei conti pubblici.

Soprattutto nei paesi ad elevato debito, crescita economica e graduale riequilibrio della finanza pubblica sono due facce della stessa medaglia.

Un aspetto di grande rilievo per la valutazione delle prospettive di medio termine dei conti pubblici dell'Italia è quello dei risvolti della crisi pandemica sul livello strutturale della nostra spesa pubblica. Vi è cioè da chiedersi se e in che misura la pandemia, al di là dei suoi effetti di breve periodo, non abbia evidenziato la necessità di dover finanziare un livello stabilmente più elevato di servizi e prestazioni. E, conseguentemente, in che modo un tale incremento dovrà essere eventualmente finanziato. Il quadro post-manovra sembra evidenziare alla fine del periodo di programmazione, un aumento di uscite al netto degli interessi dell'ordine di un punto e mezzo di Pil rispetto alla fase pre-pandemica, (1,4 punti rispetto al 2019 e 1,3 punti rispetto alla media del quinquennio 2015-19). Al di là dell'assai favorevole andamento della spesa per interessi, grazie al quale l'aumento delle uscite primarie ha riflessi quasi nulli sulla spesa complessiva, si riscontra, nello scenario programmatico a valle della manovra, che il predetto aumento di spesa primaria viene generato essenzialmente da spesa in conto capitale. Si è dunque certamente di fronte ad un aumento di spesa, ma, questa volta, di spesa orientata alla crescita (*growth friendly*). Andrà valutato nel prossimo futuro se l'imponente lievitazione di spesa per investimenti non darà luogo ad impulsi sulla spesa corrente più consistenti di quelli che si riscontrano nel quadro dei conti del triennio 2022-24. E, in secondo luogo ma non meno importante, in che misura la maggiore crescita attesa potrà essere effettivamente sufficiente a finanziare sia i più elevati strutturali livelli di spesa corrente prospettici sia gli inevitabili sforzi che dovranno essere compiuti per rientrare, pur se con gradualità, dall'enorme livello di debito fin qui accumulato.