



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)

SINTESI PER LA PRESENTAZIONE

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



Novembre 2021



CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

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

Sintesi per la presentazione

Novembre 2021

Introduzione

La Corte è chiamata ad esprimere valutazioni sul disegno di legge di bilancio con cui il Governo dà attuazione a quanto 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 una valutazione della legge di bilancio risulta quest'anno particolarmente complessa. Nel prosieguo del documento sono contenuti primi elementi di riflessione sui principali temi oggetto del provvedimento.

I tratti essenziali della manovra

1.

La manovra 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), peraltro coerente con il sentiero programmatico di progressiva riduzione in rapporto al Pil, prefigurato nella Nota di aggiornamento (dal 5,6 per cento del 2022 al 3,3 per cento del 2024).

In termini di saldo netto da finanziare, gli effetti 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.

Gli interventi per la riduzione della pressione fiscale e contributiva

2.

Nell'ambito della manovra particolare rilievo assume la disposizione dell'art. 2, che incrementa di 6 miliardi per il 2022 e di 7 miliardi per ciascuno degli anni 2023 e 2024 il Fondo per la 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. La materia dovrebbe essere specificamente affrontata nell'ambito della delega per la riforma fiscale recentemente posta all'esame del Parlamento.

Con l'articolo 3 vengono ulteriormente differiti al 1° gennaio 2023 i termini di decorrenza dell'efficacia delle disposizioni relative alla *Sugar tax* e alla *Plastic tax*. Essi comportano un minor gettito, in termini di cassa, rispettivamente pari a 322 e 329 milioni per il 2022. Con riguardo alla seconda va considerato che ai ripetuti rinvii hanno contribuito, oltre alla situazione di emergenza sanitaria ed economica, anche esigenze di coordinamento con la *Plastic tax* europea entrata in vigore nel 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.

L'art. 191 modifica radicalmente la previsione contenuta nell'art. 110 del d.l. 104/2020, relativa alla rivalutazione dei beni di impresa, allo scopo di evitare un impatto estremamente negativo sui conti pubblici, stimabile in circa 221 miliardi. 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.

Si ricorda che l'assetto originario dell'art. 110 ha subito una profonda modifica per effetto dell'art. 1, comma 83, della legge n. 178 del 2020 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.

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.

Le misure per la crescita e per gli investimenti delle imprese

3.

Il disegno di legge di bilancio, in continuità con le manovre degli anni precedenti, contiene un ampio corpo di misure in grado di incidere in senso positivo sull'attività delle

imprese. Al suo interno convergono interventi aventi carattere settoriale, in particolare l'edilizia, e misure rivolte alla generalità delle imprese.

Sul primo fronte (art. 9), interviene sugli strumenti di incentivazione degli interventi di riqualificazione energetica e di recupero del patrimonio edilizio, in prevalenza operando una ridefinizione dei termini di scadenza e una revisione dell'entità delle detrazioni dei bonus edilizi. 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 con il decreto "Sostegni-bis", che ne hanno agevolato l'accesso, contribuendo al forte balzo degli investimenti nel settore delle costruzioni.

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. Come segnalato dalle stesse associazioni di categoria in occasione di diverse audizioni parlamentari, 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, rendere più intensa l'azione che l'Ispettorato nazionale del lavoro (INL) ha recentemente avviato, attivando una campagna straordinaria di vigilanza nel settore dell'edilizia.

L'altro ambito di possibili comportamenti illegali, con ricadute importanti sulla finanza pubblica, riguarda alcuni casi di pratiche di concorrenza sleale e addirittura frodi segnalate dall'Agenza delle entrate. Di rilievo, in tal senso, l'approvazione del decreto-legge 157/2021, finalizzato a contrastare i comportamenti fraudolenti nell'utilizzo dei benefici fiscali.

Con riferimento invece alle politiche di incentivazione generalizzata alle imprese, la manovra (art. 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.

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 riguardano il piano Transizione 4.0 e l'agevolazione "Nuova Sabatini". Nel primo ambito, la scelta di prolungare i crediti d'imposta per i beni strumentali alla transizione digitale e per le attività di ricerca, sviluppo e innovazione trova bilanciamento nella progressiva riduzione dell'intensità del beneficio fiscale nel tempo. In tal modo viene adeguatamente temperata 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.

La spinta agli investimenti delle PMI riposa ulteriormente sulla "Nuova Sabatini", per la quale viene disposta l'integrazione degli stanziamenti, per 900 milioni dal 2022 al 2027, che si aggiungono agli oltre 800 milioni già previsti a legislazione vigente; assicurando 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, la possibilità di erogazione in unica soluzione del contributo statale è limitata ai soli finanziamenti di importo non superiore a 200.000 euro. È poi prevista 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, oltre che la stabilizzazione delle risorse destinate all'internazionalizzazione delle imprese, alla luce della progressiva ripresa degli scambi commerciali.

Si interviene, infine, sul 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, 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, coerente con l'evoluzione positiva del contesto economico, 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.

È da rilevare che l'incremento di operatività del Fondo ha determinato una forte espansione delle garanzie concesse; ne è derivata un'accresciuta esposizione al rischio di perdite per il Fondo stesso e, in seconda istanza, per lo Stato. Si muove, quindi, nel senso più volte indicato dalla Corte, la revisione della *governance* della programmazione dell'attività del Fondo, la quale 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.

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

4.

Di notevole rilievo sono le disposizioni in materia di lavoro, famiglia e politiche sociali. L'insieme di tali misure discende soprattutto dall'esigenza di "rivedere" 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 risulta pari, in termini di maggiore indebitamento netto del 2022, a poco più di 5 miliardi. 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.

Per quanto riguarda il reddito di cittadinanza, si interviene in tre direzioni: il consolidamento delle disponibilità finanziarie, attraverso un aumento delle dotazioni anche a riflesso delle maggiori esigenze emerse a seguito della crisi (art. 20); il riordino

della sua disciplina su diversi aspetti attinenti al funzionamento del programma (art. 21); l'attività e i relativi oneri dei Centri per l'impiego (art. 22).

Quanto alle risorse, è disposto un aumento delle autorizzazioni di spesa per oltre 1 miliardo in ciascuno degli anni dal 2022 al 2029, portando il complesso dei fondi a 8,8 miliardi annui.

Con riferimento alle altre due direttrici, è utile ricordare che le politiche pubbliche di 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 socioeconomiche); 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 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.

Con riguardo al contrasto del primo rischio, il disegno di legge reca misure finalizzate a controlli più rigorosi (attraverso un più attento scrutinio dei requisiti sia patrimoniali, con specifico riferimento ai beni detenuti all'estero, sia relativi alla composizione del nucleo familiare dei richiedenti e alla loro persistenza nel periodo durante il quale il beneficio viene erogato), e ispirati all'azione preventiva piuttosto che successiva, prevedendo un primo screening diretto dell'INPS ed un successivo intervento dei Comuni per la verifica delle posizioni potenzialmente problematiche. Si amplia, inoltre, 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.

Per quanto concerne il rischio di non coinvolgere un sufficiente numero di aventi diritto, l'introduzione di una domanda precompilata di RdC rappresenta un aspetto evidentemente positivo, anche per generali ragioni di semplificazione.

Non è invece positiva la decisione di non intervenire, in particolare, sulla scala di equivalenza e sull'esclusione dal beneficio di cittadini non residenti da almeno 10 anni. 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.

Quanto all'inserimento dei beneficiari nel mondo del lavoro, va sottolineato come gli esiti siano stati del tutto insoddisfacenti e che contrariamente alle attese, la realtà ha visto una riduzione dell'attenzione per il lavoro. Nel disegno di legge di bilancio si opera un primo aggiustamento.

Per 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 sul punto 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 che lo stesso si configura come sussidio di sostentamento a persone comprese nell'elenco dei poveri, con gli annessi effetti positivi in termini di impignorabilità dell'assegno.

Una seconda misura opera una stretta sugli obblighi a cui sono tenuti i beneficiari, prevedendo che questi debbano accettare almeno una di due, anziché di tre, "offerte di lavoro congrue", ridefinite in senso restrittivo, chiarendo al contempo che le retribuzioni non devono essere inferiori ai minimi salariali. Si prevede poi che le domande contengano già la dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro, pena l'improcedibilità delle stesse. 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. Viene, infine, previsto il coinvolgimento dei beneficiari in mansioni di pubblica utilità, disponendo l'obbligo dei comuni ad utilizzare, nell'ambito dei propri progetti per la collettività, almeno un terzo dei percettori di RdC residenti.

Positiva, infine, la valutazione della Corte circa il maggior ruolo assegnato alle agenzie private nell'attività di intermediazione per il collocamento sul mercato del lavoro di

soggetti che hanno richiesto il RdC: l'integrazione e le sinergie con 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. La valutazione d'assieme sugli interventi in materia di RdC è quindi positiva. Sin dall'introduzione della misura in questione, la Corte ha sottolineato l'importanza di disporre anche in Italia di uno strumento di contrasto alla povertà a carattere universale. Sulla base di un attento monitoraggio del funzionamento delle norme novellate occorrerà valutare la necessità di eventuali ulteriori affinamenti.

In ambito previdenziale, la manovra interviene in materia di pensionamento anticipato, con la modifica dei requisiti per l'accesso alla quiescenza previsti dal d.l. 4 del 2019, innalzando la componente anagrafica da 62 a 64 anni (fermo restando il minimo di 38 anni di contributi) limitatamente in favore di coloro che matureranno tali requisiti nel 2022 (art. 23), e disponendo la proroga del c.d. Ape sociale (art. 24) e di Opzione donna (art. 25).

Per quanto riguarda il primo istituto, viene altresì ampliata la platea potenzialmente interessata: ciò, probabilmente a riscontro dell'esigenza di aiutare l'accesso al pensionamento di categorie, oltre che strutturalmente fragili, particolarmente colpite dalla crisi pandemica. Quanto al secondo, la valutazione della Corte 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. 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.

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, all'esigenza 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 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, 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.

Il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali

5.

Il Titolo V del disegno di legge è dedicato al riordino della normativa relativa alle misure di integrazione salariale, in attuazione della annunciata riforma degli ammortizzatori sociali.

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.

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.

Le disposizioni mirano a rispondere alla esigenza di ridisegno strutturale e di riassetto dell'intero sistema di protezione sociale. Purtroppo, le modifiche ed integrazioni della preesistente articolata disciplina lasciano, in una certa misura, irrisolto il problema della semplificazione e della omogeneizzazione degli strumenti. Per contro, si segnala l'apprezzabile intento di voler coniugare l'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.

L'individuazione dei "processi di transizione" si collega in modo stringente con la profonda trasformazione che il tessuto produttivo sta attraversando già da alcuni anni. Cionondimeno, anche allo scopo di rendere attendibile la previsione di spesa connessa a questa specifica misura, sarà determinante delimitarne con chiarezza il perimetro di applicazione. Analoga attenzione va posta con specifico riguardo alla estensione della copertura delle integrazioni salariali straordinarie, laddove, tra le causali specifiche, 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 del contratto di solidarietà (art. 61, comma 5), finalizzato ad evitare i licenziamenti, limitando la comprimibilità della riduzione dell'orario sia collettivo che individuale

Il potenziamento della copertura offerta dagli ammortizzatori si collega in modo diretto alla necessità di implementare l'attività di formazione e di riqualificazione professionale (art. 65), aspetto centrale rispetto all'impianto generale della riforma collocandosi nello snodo cruciale per mettere in collegamento le politiche passive con le politiche attive in tema di lavoro. Positivo, pertanto è l'obbligo di partecipare a iniziative formative, anche

attraverso i fondi interprofessionali e la previsione di sanzioni in caso di mancata partecipazione.

Gli articoli dei Capi II-IV del disegno di legge ridisegnano la disciplina gli 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.

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 che 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.

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 politiche attive e passive del lavoro che faccia leva sul principio della "condizionalità".

Le misure in campo sanitario

6.

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 Covid, che si aggiungono ai 3,2 miliardi della legge di bilancio 2021.

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).

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 per l'incremento della spesa di personale prevista dall'articolo 11, comma 1, del d.l. 35/2019. Tale incremento è inoltre subordinato all'adozione di una metodologia per la determinazione del fabbisogno di personale. Si tratta di scelte che mirano opportunamente ad evitare che, invece di intervenire su esigenze effettive, si riapra una stagione di assunzioni generalizzate. Dall'altro, richiamando la 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.

L'articolo 93 integra il finanziamento già previsto a valere sul d.l. 34/2020 e il PNRR per dare attuazione alla Riforma dell'assistenza territoriale, consentendo il reclutamento del personale medico e infermieristico aggiuntivo necessario. Si ricorda in proposito come l'esperienza acquisita a fronte della crisi ha reso evidenti il rilievo delle difficoltà

incontrate nel reperimento di tale personale. Difficoltà che eccedono quelle di una adeguata copertura finanziaria e che richiederebbero una attenta valutazione del fabbisogno formativo nei prossimi anni.

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

Con gli articoli 96 e 97 si modifica il sistema dei tetti della spesa farmaceutica e per i dispositivi medici. Per il 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). La modifica, se amplia i margini di spesa per tale tipologia, 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). Guardando ai risultati del primo semestre 2021, 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). 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 una attenta valutazione degli effetti associati alla norma, 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.

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. La 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.

Crescono infine di 2 miliardi le risorse per il finanziamento del programma pluriennale di edilizia sanitaria e di ammodernamento tecnologico (articolo 20 della legge 67/88), 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. Va al riguardo osservato che la relazione tecnica prevede l'utilizzo delle somme stanziato pressoché totalmente a partire dal 2026, successivamente quindi alla conclusione degli interventi previsti dal PNRR.

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

7.

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 ricerca, a cui si aggiunge il reclutamento e la valorizzazione di quello tecnico-amministrativo di supporto.

Positivo appare l'incremento delle facoltà assunzionali per il profilo del contrasto al fenomeno della struttura piramidale del personale, 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 elevata.

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.

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.

Positivo, infine, è l'incremento, ben più consistente rispetto agli ultimi anni, degli stanziamenti volti alla promozione dello sviluppo professionale di ricercatori e tecnologi e alla valorizzazione del personale tecnico-amministrativo.

Nel quadro delle misure di sostegno della ricerca si prevede un piano di riorganizzazione del CNR. Al riguardo non appare chiara la ragione del mancato ricorso per tale processo agli organi di *governance* del CNR, soluzione che rispetterebbe l'autonomia organizzativa dell'Ente, radicata nella garanzia costituzionale sull'autonomia e la libertà della ricerca, e assicurerebbe un correlato risparmio di spesa.

Per quanto riguarda l'istruzione, sono rifinanziati gli interventi necessari a fronteggiare la situazione emergenziale, incrementando il Fondo per l'emergenza epidemiologica Covid-19 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. Sono, infine, previste risorse pari a 20 milioni a decorrere dal 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'art. 112, 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. L'intervento si pone in linea con l'atto di indirizzo politico istituzionale del 2021 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.

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

8.

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.

Si tratta dell'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 oggettivo della prestazione e non per scelta datoriale o del lavoratore stesso; delle misure per la "Valorizzazione dei piccoli borghi e delle aree interne", in continuità con il progetto previsto nel PNRR; dell'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. 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.

Per quanto riguarda il turismo, è prevista l'istituzione di due fondi, uno di parte corrente le cui risorse (120 milioni per il 2022 e 2023 e 40 milioni per il 2024) sono destinate alla adozione di misure di salvaguardia per gli operatori economici del settore, l'altro di parte capitale, con una dotazione pari a 50 milioni per il 2022, 100 milioni il 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.

Si segnala in proposito 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, un Fondo per gli investimenti nel settore (M1C3, intervento 4.2.5) e sistemi di garanzie pubbliche.

Gli artt. 122 e 124 si inseriscono a pieno diritto all'interno della Missione 1 (digitalizzazione – innovazione – competitività – cultura e turismo) del PNRR attraverso una serie di interventi tra loro complementari, finalizzati a realizzare la transizione digitale delle imprese e l'innovazione del tessuto industriale e imprenditoriale del Paese. In particolare, l'art. 124 rifinanzia il Fondo per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione 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 quattro anni.

Nel medesimo senso si colloca anche la misura prevista dall'art. 122. Viene infatti istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri 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'art. 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

9.

Le misure per gli investimenti pubblici sono destinate ai settori centrali 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). Essi intervengono su tematiche confluite anche nei programmi del PNRR e, rafforzandone il profilo finanziario, possono svolgere un'importante azione proattiva rispetto all'attuazione del Piano stesso.

Oltre a potenziare gli interventi per la rete ferroviaria prevedendo risorse per il contratto di programma RFI (parte investimenti e parte servizi), significativi sono gli sviluppi sul fronte degli enti territoriali. La quota più rilevante 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.

Viene rafforzata poi la misura che riguarda lo sviluppo delle capacità progettuali degli enti locali, fattore strategico per assicurare continuità e omogenea diffusione territoriale delle opere (art. 167) e che necessita maggiori risorse rispetto a quanto stimato in fase di

previsione, nonostante un primo intervento di rifinanziamento di 300 milioni per il 2020 e 2021 attraverso il d.l. n. 104 del 2020. Il rifinanziamento appare altresì rispondente all'esigenza di accelerare la spesa a supporto della fase di avvio del PNRR ed evitare che le difficoltà connesse alla capacità progettuale possano compromettere la tempestiva realizzazione degli obiettivi/traguardi fissati. Ciò trova conferma nell'ordine di priorità per l'assegnazione dei contributi nel biennio 2022-2023 alla progettazione di opere pubbliche del Piano. Una corsia privilegiata che, tuttavia, non esclude che vengano contestualmente assicurate anche le altre finalità strategiche (messa in sicurezza del territorio a rischio idrogeologico nonché di strade, ponti e viadotti, e messa in sicurezza ed efficientamento energetico degli edifici, con precedenza per gli edifici scolastici), essendo tutte già ricomprese nelle componenti del Piano.

Il disegno di legge incrementa poi di 300 milioni anche la linea di finanziamento dedicata alla rigenerazione urbana (art. 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 e ambientale.

A fronte degli impegni internazionali in tema di transizione ecologica e clima, con l'articolo 154 viene prevista l'istituzione di un Fondo rotativo (affidato a Cassa Depositi e Prestiti S.p.A.), con una dotazione iniziale di 840 milioni per i primi 4 anni, a cui si aggiungono 40 milioni annui dal 2027. 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 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 a favore dei Paesi in via di sviluppo.

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 e fissa gli obiettivi fino al 2030. Andrebbe chiarita, quindi, la ragione per cui gli stanziamenti decorrono dal 2023, e non già dal 2022, tenuto conto che sono state avviate 3 procedure di infrazione comunitaria per il mancato rispetto delle norme in materia e per una di questa è già stata adottata una sentenza di condanna da parte della Corte di Giustizia.

Oltre alla riproposizione della misura per contenere il costo dell'energia elettrica (in sostanziale continuità con quanto già previsto dal decreto-legge n. 73/2021 e con un costo di 2 miliardi nel 2022), va infine ricordata l'istituzione di un Fondo diretto ad incentivare l'apertura di centri per la preparazione per il riutilizzo dei rifiuti, con una dotazione limitata (3 milioni per ciascuno degli anni 2022 e 2023) (art. 156) volta ad implementare la rete dei soggetti operanti nell'economia circolare e in particolare nel sistema di raccolta differenziata.

Le misure per gli enti territoriali

10.

Nel triennio sono destinati a interventi di natura corrente a favore delle amministrazioni territoriali poco più di 2 miliardi. A questi si aggiungono 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 alla rinegoziazione delle anticipazioni di liquidità concesse agli enti territoriali attraverso Cassa DD.PP.

Le pesanti ripercussioni negative lasciate dalla pandemia spingono a non abbandonare le misure per il sostegno finanziario per le amministrazioni con maggiori difficoltà: vengono rafforzate le risorse in favore dei comuni delle Regioni a statuto ordinario e delle regioni Sicilia 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. Appare positiva la scelta, per entrambe le misure, di utilizzare l'indicatore di

vulnerabilità sociale e materiale ai fini del riparto delle risorse, concentrando il sostegno nelle amministrazioni con maggiori criticità.

Prosegue poi il graduale percorso verso la definizione e attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali: apprezzabili le misure volte a dare concretezza al disegno del federalismo fiscale attraverso il finanziamento di obiettivi di servizio da garantire in misura omogenea 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 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 (art. 1, comma 792), 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) e il trasporto scolastico per gli studenti disabili.

Come lo scorso anno, l'aumento di risorse passa per un incremento del fondo di solidarietà comunale (che prevede un incremento più consistente e pari a 1 miliardo annuo a decorrere dal 2027) e risulta strettamente connesso con l'attuazione del PNRR. 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 osservato lo scorso anno, prevedendo una quota specifica del FSC e ponendo un vincolo di destinazione delle risorse aggiuntive, si va nella direzione di dare risposta alle criticità determinate dalla forte sperequazione che caratterizza l'offerta di servizi sociali sul territorio.

Di rilievo sono poi le misure destinate per lo sviluppo della montagna e il sostegno ai comuni siti in territori montani (500 milioni nel periodo 2022-2024) e quelle volte ad incrementare, a decorrere dal 2024, l'indennità di funzione dei sindaci metropolitani e dei comuni delle RSO, 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). La misura valorizza l'autonomia degli enti, consentendo flessibilità nella modulazione dell'aumento, ma, come la Corte ha avuto modo più volte di sottolineare, 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 lavoro pubblico

11.

In tema di lavoro pubblico, il disegno di legge – oltre a confermare le risorse già previste a legislazione per finanziare i rinnovi contrattuali 2022-2024 – attribuisce centralità al ciclo negoziale 2019-2021 in corso di svolgimento, affidando a tale sede il compito di gestire le maggiori risorse destinate dalla manovra al trattamento accessorio del personale e alla revisione del sistema degli inquadramenti con la creazione dell'area delle elevate professionalità; compiti che si aggiungono a quello di disciplinare in modo organico lo strumento dello *smart working*. Trattasi di importanti snodi - cui andrà fornita tempestiva risposta - per una riforma del lavoro pubblico in grado di elevare l'efficienza e la capacità delle PA, anche nella prospettiva di garantire la realizzazione degli interventi del PNRR. Vengono, inoltre, incrementate le risorse per le assunzioni nelle Amministrazioni centrali, la cui implementazione richiederà di coniugare l'esigenza di celerità con quella di preservare una rigorosa valutazione delle competenze.

Considerazioni conclusive

12.

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 consentono 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 sul livello strutturale della 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 tale 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, orientata alla crescita (*growth friendly*). Andrà valutato nel prossimo futuro se l'imponente lievitazione di spesa per investimenti non darà luogo a pressioni sulla spesa corrente più consistenti di quelli che si riscontrano nel 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.