



Disegno di legge di bilancio di
previsione dello Stato per l'anno
finanziario 2022 e bilancio
pluriennale per il triennio 2022-2024

Audizione Parlamentare

22 novembre 2021

Illustri Presidenti, Onorevoli Senatori e Deputati,

Vi ringrazio per averci invitato a illustrare le nostre valutazioni sulla Manovra di bilancio.

1. Premessa e contesto

Dopo quasi due anni dall'inizio della pandemia, possiamo guardare al futuro con cauto ottimismo. Nonostante i rischi di ulteriori recrudescenze sul fronte sanitario, è molto probabile che l'economia italiana chiuda il 2021 con una crescita superiore a quel 6,1% stimato dal nostro Centro Studi qualche settimana fa, poiché è stato rivisto al rialzo il primo trimestre di quest'anno ed è risultato positivo anche il terzo.

Dal lato della domanda, la risalita è stata trainata dagli investimenti, specie in costruzioni, e dalle esportazioni di beni, tornate già nel 2021 sul sentiero di espansione pre-crisi.

Dal lato dell'offerta, è stata l'industria a guidare la ripresa. La produzione è risalita, già nella seconda parte del 2020 e poi nella prima metà del 2021, riportandosi a giugno al livello pre-pandemia e facendo anche meglio di quella di Germania e Francia.

L'Italia tornerà sopra i livelli pre-crisi nei primi mesi del 2022 e il rimbalzo dell'economia dovrebbe proseguire anche il prossimo anno, a un tasso di crescita superiore al 4%.

Questa rapida risalita è dovuta all'efficacia della campagna vaccinale, che Confindustria ha sostenuto con convinzione, ma anche alla politica di bilancio, che ha supportato famiglie e imprese nelle fasi più acute della pandemia, e a quella monetaria, i cui meccanismi di trasmissione all'economia reale hanno funzionato meglio che in passato.

Abbiamo iniziato a recuperare il "gusto del futuro", come osserva il Presidente del Consiglio. Ora è necessario che questo patrimonio non venga disperso in partigianerie e piccoli interessi, ma che l'azione di Governo, partiti, forze economiche e sociali sia animata da uno spirito di convergenza nazionale.

Diversamente, perderemmo l'occasione di sfruttare la congiuntura positiva, le risorse del PNRR e la "spinta" che esso offre a sciogliere i nodi strutturali del Paese, cioè bassa crescita e produttività stagnante, innalzando la qualità delle politiche pubbliche.

Perché la vera sfida è per gli anni a seguire, quando dovremo avere tassi di crescita ben superiori agli zero virgola con cui l'economia italiana è cresciuta dal 2000 in avanti, anche per mettere su un sentiero di riduzione l'elevato debito pubblico accumulato.

Ma per tornare a crescere a tassi sostenuti, occorre gettare le basi oggi.

E ciò, da un lato, sostenendo quegli investimenti in innovazione necessari a rafforzare la competitività italiana e ad affrontare la duplice transizione, digitale ed ecologica. Dall'altro, accompagnando le imprese nella fase d'uscita dall'emergenza.

Riguardo al primo aspetto, dobbiamo rafforzare i legami produttivi lungo le filiere, con una politica industriale che sostenga la rigenerazione di quelle già presidiate e favorisca la gemmazione di nuove, specie lì dove stanno emergendo nuovi bisogni della società, a partire dal tema della sostenibilità ambientale.

È fondamentale, ad esempio, che le misure di supporto a ricerca e innovazione - introdotte in anni recenti - siano rese stabili nel tempo e rafforzate, con interventi complementari, per attivare gli ingentissimi investimenti necessari alle transizioni, digitale e *green*.

Ma è anche necessario far sì che questi investimenti generino maggiore produzione e occupazione, favorendo un meccanismo virtuoso di crescita della domanda e dell'offerta. Il rilancio degli investimenti andrebbe affiancato da politiche di medio termine per la formazione e la riqualificazione delle competenze, la flessibilità nel campo del lavoro e la patrimonializzazione delle imprese.

Al contempo, occorre accompagnare le imprese nell'uscita dall'emergenza. La crisi le ha lasciate molto indebitate, con tempi di pianificazione incerti, e con fattori esogeni imprevedibili, oltre al virus, come il forte aumento dei prezzi delle materie prime e dell'energia, che stanno incidendo sulla loro stessa sopravvivenza¹.

Su quest'ultimo punto, che è una vera e propria urgenza, tornerò nel prosieguo.

Questo contesto, e i fabbisogni che ne emergono, sono le "lenti" con cui abbiamo letto e valutiamo il DDL Bilancio.

2. Le valutazioni generali sul Disegno di legge di Bilancio

La Manovra ha un'intonazione espansiva, contiene misure per oltre 36,8 miliardi di euro ed è finanziata in deficit per circa due terzi degli interventi. A conferma di quanto anticipato nella NaDEF, le priorità di intervento nel 2022 riguardano la riduzione della pressione fiscale e contributiva e il caro bollette, per oltre 9 miliardi complessivi; il riordino degli ammortizzatori sociali per 4,8 miliardi; il rafforzamento della sanità per 4,2 miliardi, di cui quasi la metà destinata all'acquisto dei vaccini anti-covid.

Sostegno agli investimenti

Venendo alle valutazioni più specifiche, la Manovra, seppur con alcune rimodulazioni, amplia l'orizzonte temporale delle principali misure di sostegno agli investimenti privati, che sono funzionali agli obiettivi - anche del PNRR - di transizione *green* e digitale.

Ci riferiamo alla conferma del Piano 4.0, alle misure a supporto degli investimenti in ricerca e innovazione, a quelle per l'adeguamento sismico ed ecologico degli edifici, al rifinanziamento della nuova Sabatini e dei fondi per l'internazionalizzazione delle imprese.

¹ Da inizio 2021 è divenuto evidente che in molti mercati mondiali delle materie prime e di alcuni semi-lavorati si era determinata una profonda carenza di offerta: per esempio, per il rame, il cotone, i semi-conduttori. Questa scarsità mette a rischio la produzione in molti settori e si è sommata al problema degli abnormi rincari dei prezzi delle *commodity*, esplosa da fine 2020 sulla scia della ripartenza internazionale. I rincari sono più ampi e persistenti nei mercati dei metalli (rame, acciaio), ma coinvolgono anche le *commodity* agricole (come il cotone) e quelle alimentari (come il grano). Di recente, a questo quadro si è sommato il balzo repentino del prezzo del gas naturale in Europa, dovuto a stock ridotti, ma esacerbato da fattori geopolitici. Come effetto di spillover, questo ha fatto crescere di nuovo anche la quotazione del petrolio, che si stava stabilizzando.

Tra le altre, è positiva la proroga del Superbonus e delle detrazioni edilizie “ordinarie”, così come la conferma, per tutti gli incentivi edilizi, delle opzioni per lo sconto in fattura o per la cessione del credito.

In generale, si tratta di una linea d’azione che consente di programmare gli investimenti in un contesto di regole stabili e con un orizzonte duraturo. È una scelta coerente anche con l’operato delle imprese, che segnalano investimenti nel 2021 superiori ai piani dello scorso anno, in tutte le aree del Paese.

In questo scenario, segnaliamo però una grave anomalia.

Infatti, le misure fiscali per sostenere le attività di ricerca, sviluppo e innovazione e interventi come il *patent box* sono tra loro complementari e non solo andrebbero confermati, ma potenziati, in quanto premiano la redditività e la competitività del sistema Paese. Invece, il Governo ha scelto di indebolire, dal 2023, il credito d’imposta ricerca e sviluppo e di abrogare, già da quest’anno, il *patent box*.

Secondo Confindustria, occorre rimediare a queste scelte con misure - su cui mi soffermerò nel seguito - che sostengano la capacità del Paese di essere protagonista delle nuove tecnologie e non solo utilizzatore e compratore.

Rispetto al tema della transizione ecologica, ribadiamo che si tratta di una sfida ineludibile, da affrontare su scala globale, certamente con un impegno significativo delle imprese, ma anche con necessari sostegni e “ammortizzatori” da parte dei poteri pubblici, anche per evitare di sostenere la competitività di altri sistemi produttivi a scapito del nostro.

Sul punto, la Manovra contiene alcune prime misure. Istituisce due fondi per supportare la transizione ecologica e gli investimenti in decarbonizzazione dei settori energivori, c.d. *hard to abate*. In proposito, per Confindustria è necessario che almeno il 50% dei proventi d’asta CO2 futuri abbiano come principali destinatari i settori energivori che effettuano investimenti in innovazione di processo sostenibile e che sono a rischio delocalizzazione.

Molto rilevante è la programmazione pluriennale in materia di infrastrutture e mobilità. La Manovra prevede stanziamenti per circa 40 miliardi tra il 2022 e il 2036, con interventi significativi in diversi settori, quali: un Fondo per la mobilità sostenibile; investimenti in metropolitane e trasporto rapido di massa e nel sistema ferroviario e stradale; il finanziamento della progettazione di opere pubbliche e manutenzione di edifici scolastici.

Sarebbe utile che queste nuove risorse venissero integrate nel quadro complessivo della programmazione infrastrutturale, per avere maggiore contezza delle prospettive di investimento pubblico di lungo periodo e della loro articolazione settoriale.

Positivo anche lo stanziamento di ulteriori 100 milioni di euro per fronteggiare l’aumento eccezionale dei prezzi dei materiali nell’ambito dei contratti pubblici. Sul punto, evidenziamo la necessità di estendere l’ambito di applicazione della disciplina di revisione prezzi a importanti categorie di materiali attualmente esclusi e a tutti i servizi e le forniture.

Mancano, invece, incentivi per il settore *automotive*, necessari per l’intera filiera, ma anche per ridurre l’inquinamento e migliorare la sicurezza.

Interventi in materia fiscale

In materia fiscale, la Manovra si limita ad anticipare alcuni interventi riformatori, in attesa di attuare la legge delega.

Viene incrementato il fondo destinato alla riduzione di IRPEF e IRAP, portandolo a 8 miliardi di euro dal 2022. Sul punto, ribadiamo la necessità di impiegare queste risorse, pur esigue, per un taglio della componente contributiva del cuneo fiscale, in favore sia dei lavoratori, per stimolare la domanda interna, sia delle imprese, per renderle più competitive. Tagliare il costo del lavoro non è più procrastinabile, considerato anche il rincaro dei prezzi delle materie prime e dei costi energetici, che in taluni casi sta rendendo antieconomico produrre.

Allo stesso modo, evidenziamo che un intervento di questo tipo avrebbe bisogno di una dotazione ben più ampia e dovrebbe evitare di ripetere alcuni “errori” del passato, vale a dire disperdere le (scarse) risorse in molteplici misure incapaci di produrre effetti significativi, concentrandole soprattutto verso una maggiore partecipazione al lavoro di giovani e donne.

Peraltro, un semplice intervento di sostegno al reddito delle famiglie attraverso il welfare aziendale potrebbe essere costituito dalla conferma, a regime, del raddoppio del valore dei beni e servizi (da 258 a 516 euro) erogabili dalle aziende ai dipendenti nel corso dell’anno e non assoggettabili ad alcun prelievo fiscale o contributivo.

Diamo poi atto di alcune misure condivisibili, come il rinvio al 2023 di *sugar* e *plastic tax*: si tratta di un primo passo verso la loro definitiva soppressione, a nostro avviso necessaria.

Sul fronte della liquidità, significativo l’innalzamento a 2 milioni di euro, a regime, del limite annuo delle compensazioni dei crediti fiscali.

Al contempo, desta preoccupazione, anche in termini di affidabilità del nostro ordinamento, la modifica sostanziale di una disciplina introdotta solo un anno fa: quella sulla rivalutazione dei marchi d’impresa e il riallineamento dei valori fiscali degli avviamenti su cui, di fatto, si annulla l’efficacia di una misura introdotta nel 2020.

Simili interventi indeboliscono l’affidamento che gli operatori economici ripongono nello Stato, senza contare gli impatti sui bilanci e sui corsi dei titoli quotati.

È difficile parlare di riforma del nostro sistema fiscale per dare risposte alle debolezze strutturali del Paese e, contemporaneamente, prevedere un intervento che è la prova lampante di tale debolezza: meglio sarebbe cercare soluzioni condivise, senza scaricare sui contribuenti le conseguenze di repentini cambiamenti normativi.

Lascia perplessi anche l’intervento di revisione delle misure fiscali per le aggregazioni aziendali, rispetto alle quali, a fronte di una proroga parziale, vengono introdotti limiti quantitativi che rischiano di minarne l’efficacia.

Negativo anche il mancato inserimento di una norma di interpretazione autentica in materia di canone unico patrimoniale, volta a evitare un aggravio del peso dei prelievi locali sulle imprese di trasporto/trasmissione/distribuzione del gas e dell’energia elettrica. Il rischio - inaccettabile - è che meri formalismi giuridici ostacolino una soluzione che risolverebbe le criticità di una disciplina complessa; occorrono soluzioni decise, per evitare maggiori oneri finanziari su tutti i cittadini e sulle imprese, in danno degli obiettivi di crescita.

Interventi per accesso al credito e liquidità

Deludenti, nel complesso, le misure per continuare a supportare l'accesso al credito e la liquidità delle imprese. Infatti, la proroga degli interventi che, nell'ultimo biennio, hanno consentito di fronteggiare gli effetti della crisi è abbinata a una serie di previsioni che ne limitano la portata.

In particolare, con riguardo al Fondo di garanzia PMI, accanto al rifinanziamento e alla riconferma, fino a giugno 2022, di parte delle misure previste dal DL Liquidità 2020, si registrano scelte che tendono a depotenziarne e appesantirne l'azione, come nel caso del ripristino delle commissioni di garanzia (a partire da aprile).

E ciò avviene in una fase in cui, al contrario, è strategico confermare il massimo supporto alle imprese, tanto più visto che a fine anno scadrà la moratoria di legge per le PMI. In proposito, una recente analisi di Banca d'Italia evidenzia che, tra aprile 2020 e giugno 2021, circa il 60% delle imprese ha usufruito della moratoria o di una garanzia pubblica sui finanziamenti bancari e che la tendenza a richiedere finanziamenti garantiti è cresciuta nel secondo trimestre del 2021, man mano che le imprese sono uscite dalle moratorie.

È quindi necessario puntare a un ulteriore rafforzamento del Fondo, anche finalizzato a un ampliamento della sua operatività e a un allungamento della durata dei finanziamenti attraverso garanzie a condizioni di mercato, per consentire alle imprese di far fronte agli impegni presi ed effettuare gli investimenti necessari a ripartire.

Interventi per il lavoro

Sul fronte delle politiche del lavoro, la Manovra rinuncia a un intervento di riforma strutturale del sistema degli ammortizzatori sociali. L'ampia opera di rivisitazione, pur mantenendosi ancorata al principio assicurativo, amplia lo spettro degli strumenti, basandosi su una sorta di *"universalismo differenziato"* in funzione delle caratteristiche settoriali ma, soprattutto, delle dimensioni aziendali.

È stata recepita, seppur solo in parte, la richiesta di avviare un percorso per gestire le transizioni occupazionali: il contratto di espansione è esteso alle imprese con almeno 50 addetti e vengono apportati alcuni condivisibili correttivi alla NASPI. Continua a mancare, invece, un collegamento efficace tra questi strumenti e le politiche attive.

Esprimiamo valutazioni analoghe sul reddito di cittadinanza, che la Manovra rifinanzia fino al 2029 e modifica solo in parte (riduzione da tre a due delle offerte di lavoro che è possibile rifiutare prima di perdere il diritto al beneficio e potenziamento dei controlli). Si registra ancora uno scollamento tra lo strumento e le politiche attive, che probabilmente non può essere "sanato" e che ne rende improcrastinabile una profonda revisione.

L'intervento sulle pensioni non risponde alle istanze di Confindustria che, nel ribadire la necessità di garantire la sostenibilità finanziaria del sistema pensionistico attraverso l'applicazione delle regole della Legge Fornero, ha sempre respinto il sistema delle "quote", sostenendo, invece, la possibilità di introdurre eccezioni basate su fattori oggettivi.

In questa linea si collocano la proroga e l'allargamento della platea dell'"Ape social" per chi svolge lavori gravosi e la proroga di "Opzione donna". Al contrario, le "quote" costituiscono

deroghe non giustificate da criteri oggettivi e sono destinate a non avere alcun impatto positivo sul ricambio generazionale nelle imprese.

Sulla formazione dei giovani, il Fondo occupazione e formazione incrementa di 50 milioni di euro, dal 2022 al 2024, le risorse destinate al finanziamento dei percorsi formativi rivolti all'apprendistato di primo livello. Un aspetto positivo, perché consente di rafforzare lo sviluppo di una filiera duale nel nostro Paese. Per dare continuità alla stessa, sarebbe però utile finanziare anche percorsi formativi in apprendistato di terzo livello (in ITS e Università), in una logica di collegamento - in apprendistato - tra percorsi ITS e universitari.

Interventi in materia di salute

Apprezzabili gli interventi in materia di sanità, a partire dall'incremento di 2 miliardi annui, per il prossimo triennio, del fabbisogno sanitario nazionale, nonché dagli stanziamenti di risorse per vaccini e farmaci anti-covid e per farmaci innovativi.

Allo stesso modo, valutiamo positivamente l'aumento del tetto della spesa farmaceutica per acquisti diretti per il triennio 2022-2024, nonché la possibilità di rivedere annualmente i tetti sulla base dell'andamento del mercato dei medicinali e del fabbisogno assistenziale.

Tali interventi rischiano però di essere depotenziati dalla disposizione che li condiziona all'aggiornamento annuale, da parte di AIFA, dell'elenco dei farmaci rimborsabili dal SSN, in base a criteri di allineamento dei prezzi dei farmaci terapeuticamente sovrapponibili. Inoltre, l'intervento andrebbe completato con un meccanismo che consenta il pieno utilizzo delle risorse stanziare per la spesa farmaceutica, destinando gli eventuali avanzi di quella territoriale in favore di quella "ospedaliera".

Positiva la norma che esclude l'acquisto dei dispositivi medici, utili per contrastare il Covid, dal computo del relativo tetto di spesa.

Apprezzabile anche la possibilità per le Regioni di coinvolgere le strutture accreditate per l'abbattimento delle liste di attesa, indipendentemente dal limite introdotto dal DL n. 95/2012. Dall'analisi della norma, però, emergono criticità legate alla possibilità che il recupero delle prestazioni possa essere realizzato solo compatibilmente con l'equilibrio economico del SSR, col rischio di penalizzare le Regioni in disequilibrio finanziario.

3. Le principali proposte di Confindustria

Anche alla luce di queste valutazioni, riteniamo che la sessione di bilancio possa e debba consentire un confronto su alcuni punti prioritari.

Misure per l'innovazione e gli investimenti

Anzitutto, le misure ricomprese nel Piano 4.0, che necessitano di alcuni correttivi.

Le proposte riguardano, in primo luogo, il credito d'imposta per l'acquisto di beni (materiali e immateriali), con specifico riferimento a:

- l'estensione dei termini per la consegna dei beni ordinati nel 2021 e nel 2022, spostandoli rispettivamente al 31 dicembre 2022 e 2023. Si tratta di una modifica necessaria per tenere conto degli inevitabili ritardi dovuti alla carenza di materie prime e componenti;
- la drastica riduzione delle aliquote del credito d'imposta per gli investimenti 4.0 a partire dal 2023, che rende la misura meno attrattiva per le imprese e poco efficace nell'orientare le scelte di investimento verso modelli 4.0. Pur essendo favorevoli a un graduale *décalage*, proponiamo di fissare un'aliquota del 30% almeno per gli investimenti fino a 2,5 milioni.

Quanto ai beni immateriali non 4.0, sarebbe opportuna una proroga degli incentivi, soprattutto per consentire alle imprese di completare l'integrazione di software gestionali. Inoltre, per l'agevolazione in vigore per gli esercizi 2021 e 2022 sarebbe utile integrare la normativa prevedendo, analogamente a quanto avviene per i beni immateriali dell'allegato B, la possibilità di acquisizione tramite soluzioni di *cloud computing*.

Per finalizzare al meglio gli investimenti per le transizioni, dovrebbe poi essere potenziato e reso più strutturale il ricorso alla domanda pubblica di innovazione, destinando una quota minima di spesa delle amministrazioni medio-grandi agli appalti di innovazione.

Un secondo ambito di intervento riguarda il credito d'imposta R&S&I, funzionale a incentivare gli investimenti ad alto valore aggiunto. Sul punto, a nostro giudizio è necessario:

- aumentare l'aliquota prevista per il credito d'imposta R&S&I, dal 2023 al 2031, portandola al 20%, anche per ridurre il gap con i nostri competitor (a partire dalla Francia, dove il credito d'imposta per R&S&I è pari al 30% degli investimenti fino a 100 milioni di euro e al 5% oltre questa soglia);
- introdurre fino al 2031 un credito d'imposta per gli investimenti in R&S&I realizzati da imprese residenti e da stabili organizzazioni in Italia di soggetti non residenti che svolgono queste attività su commessa estera;
- assicurare una migliore definizione del quadro sanzionatorio. Ferma la più grave risposta per i comportamenti fraudolenti, occorre infatti ricondurre l'errata individuazione del presupposto costitutivo delle agevolazioni fiscali nell'alveo dei crediti non spettanti e non, come attualmente accade, dei crediti inesistenti.

Un terzo ambito riguarda l'impatto dello shock dei prezzi di elettricità e gas. Per fronteggiare la situazione occorre immaginare un set di interventi, che abbiamo individuato nella recente audizione sul DL Taglia bollette. Infatti, pur apprezzando lo stanziamento di 2 miliardi per ridurre le componenti parafiscali della bolletta elettrica e del gas e contenere gli effetti degli aumenti dei prezzi nel primo trimestre 2022, constatiamo che questa misura non produrrà effetti concreti sul "caro energia" per l'industria. Registriamo segnali preoccupanti di riduzione e riorganizzazione dei cicli di produzione, in conseguenza dell'aumento dei prezzi, e nei settori *hard to abate* anche di chiusura dei processi produttivi per il costo insostenibile della CO₂, triplicato nell'ultimo anno.

Misure per il sostegno alla liquidità e alla patrimonializzazione

Riguardo al Fondo di garanzia, oltre a confermare le misure di supporto alle imprese previste dal DL Liquidità 2020, a partire dalla gratuità delle commissioni di garanzia, si dovrebbe

alzare l'importo massimo garantito almeno a 10 milioni di euro ed estendere nuovamente la copertura del Fondo alle *mid cap*. Per consentire di allungare i finanziamenti garantiti a lungo termine, anche ben oltre l'attuale limite di 8 anni, si dovrebbe poi prevedere la possibilità per il Fondo di concedere garanzie a condizioni di mercato.

Inoltre, vanno potenziati gli interventi per favorire l'accesso delle imprese a fonti finanziarie alternative e l'afflusso di risorse da parte di famiglie e investitori istituzionali, partendo dalla proroga per il 2022 del credito d'imposta per la quotazione delle PMI, da estendere anche alle *mid cap*, e del credito d'imposta riconosciuto alle persone fisiche a fronte delle perdite derivanti dall'investimento in PIR Alternativi. Si dovrebbe poi ridurre la soglia minima per le emissioni di minibond coperte dalla garanzia di portafoglio del Fondo di Garanzia.

Inoltre, come anticipato, vanno confermati i regimi di rivalutazione/riallineamento previsti dal DL Agosto 2020. Laddove, tuttavia, il Legislatore ritenga indispensabile intervenire, vanno previste soluzioni alternative a quella - molto penalizzante - prevista dal DDL².

Occorre poi ripensare le attuali modalità di utilizzo delle perdite fiscali, anche con il ricorso a meccanismi di *carry-back*, riconoscendo la possibilità di riliquidare l'imposta sui redditi dell'esercizio precedente a quello di realizzo della perdita, ottenendo il riconoscimento di un credito d'imposta o il rimborso delle somme già versate.

Inoltre, visto il significativo indebitamento delle imprese, è improcrastinabile un intervento, atteso da anni, sulla deducibilità fiscale degli interessi passivi: in conformità alla Direttiva ATAD (2016/1164/UE), andrebbe consentita la piena deducibilità degli interessi passivi per le società non facenti parti di gruppi e, in generale, la possibilità di dedurre gli oneri finanziari eccedenti gli interessi attivi fino a un ammontare di 3 milioni di euro (a livello di gruppo).

Misure per il lavoro e il welfare

Alcune proposte ulteriori, rispetto a quelle anticipate in materia di cuneo contributivo, riguardano in particolare la materia pensionistica.

Anzitutto, bisognerebbe riflettere su altre utili forme di flessibilità in uscita dal mercato del lavoro, riconoscendo al datore di lavoro - previo accordo con il lavoratore - la possibilità di farsi carico degli oneri relativi al riscatto/ricongiunzione di eventuali periodi contributivi e/o alla contribuzione volontaria. In tal caso, la deducibilità fiscale, che l'ordinamento concede a favore del lavoratore, andrebbe riconosciuta al datore di lavoro, in quanto soggetto che effettivamente sostiene l'onere.

Inoltre, è necessario agire per rafforzare il secondo pilastro pensionistico e sostenere un sistema di welfare sostenibile nel lungo periodo, soprattutto per le giovani generazioni. In questo contesto, vi è senza dubbio l'esigenza di favorire l'alfabetizzazione previdenziale e

² Ad esempio, prevedendo un periodo di ammortamento del maggior valore dei beni rivalutati/riallineati non superiore a 33 anni (in luogo dei 50 anni attualmente previsti dal DDL), vale a dire non superiore al periodo di ammortamento massimo ordinariamente applicabile in ambito fiscale (nel caso specifico, per gli edifici), introducendo un meccanismo incrementale di prolungamento del periodo di ammortamento variabile in base all'ammontare del maggior valore rivalutato/riallineato (comunque, non superiore a 33 anni).

finanziaria dei lavoratori, dopo quattordici anni dalla prima Campagna istituzionale del 2007 sul secondo pilastro, valutando l'ipotesi di un nuovo semestre di silenzio-assenso per favorire la ripresa delle adesioni ai fondi pensione, nel rispetto del principio della volontarietà della scelta.

Un ulteriore utile intervento è legato alla struttura degli incentivi fiscali per la previdenza integrativa. Il tema merita adeguati approfondimenti, in quanto occorre trovare il giusto equilibrio per migliorare la normativa fiscale, senza tuttavia penalizzare le adesioni alla previdenza complementare.

Nello specifico, occorre ragionare sulla tassazione dei rendimenti degli investimenti, e in particolare sulle modalità di applicazione, oggi penalizzanti, che vedono tassato il risultato "maturato", ossia la differenza tra il patrimonio a fine anno solare e quello a inizio periodo, e non quello effettivamente "realizzato", come avviene ad esempio per i fondi comuni di investimento.

Inoltre, sarebbe necessario prevedere una tassazione ancor più competitiva sugli investimenti dei fondi pensione nell'economia reale.

Per Confindustria, infatti, è molto importante che tutte le forme pensionistiche si muovano in un'ottica sinergica, sempre nel rispetto del modello di welfare integrativo faticosamente costruito in questi anni attraverso l'iniziativa delle Parti sociali.

In tema di formazione, occorre incrementare il monte ore minimo obbligatorio per i percorsi per le competenze trasversali e l'orientamento (PCTO), almeno nelle scuole secondarie superiori di indirizzo tecnico e professionale, al fine di favorire maggiori occasioni di incontro tra scuola e mondo produttivo.

Passo alle conclusioni.

A giudizio di Confindustria, la Manovra di bilancio, nonostante alcuni interventi positivi, non fa segnare un passo avanti significativo verso la modernizzazione del Paese.

Infatti, la sua impostazione risponde certamente all'esigenza di accompagnarlo lungo il sentiero di uscita dalla crisi, ma non sembra in grado di sostenere quelle istanze trasformative, dell'economia e della società italiane, che sono alla base anche di NGEU.

Per questo, il nostro auspicio è che il dibattito parlamentare contribuisca ad avviare una riflessione su temi come la ricomposizione delle filiere produttive alla luce dell'impatto che su di esse avranno le transizioni, come le politiche attive del lavoro, ma anche la struttura finanziaria delle imprese.

E che si trovi il modo per rimediare a scelte sbagliate, come la soppressione del *patent box* e la revisione della disciplina di rivalutazione degli asset d'impresa. E, ancora, che il Parlamento possa contribuire a definire alcuni indirizzi di fondo, a partire dalla riduzione della componente contributiva del cuneo fiscale in direzione di una maggiore partecipazione al lavoro di giovani e donne.

In sostanza, confidiamo che il significativo sforzo finanziario richiesto dalla Manovra, lungi dall'assestare interessi di parte e visioni di breve termine, sia l'occasione per rilanciare la crescita e la produttività dell'economia italiana.

4. Valutazioni di dettaglio sul Disegno di legge di Bilancio

A) Misure fiscali

A.1. Riduzione della pressione fiscale

Fondo riduzione imposte (art. 2)

Il fondo per l'**attuazione della riforma fiscale**, previsto dalla Legge di Bilancio 2021, viene incrementato, dall'articolo 2, a **14 miliardi dal 2022** (rispetto al precedente stanziamento di 8 miliardi nel 2022 e di 7 miliardi dal 2023). Va, però, rilevato che tali risorse aggiuntive devono essere ridotte delle somme già impegnate per la riforma dell'assegno unico familiare (pari a 6 miliardi di euro annui). In buona sostanza, le somme effettivamente disponibili per la riduzione dell'IRPEF e dell'IRAP ammontano a circa 8 miliardi di euro.

In merito all'IRPEF, oltre ad una riduzione del **cuneo fiscale**, si prefigura un intervento sulle **aliquote marginali effettive**, da realizzare sia attraverso una modifica alle aliquote nominali previste dal TUIR, sia con interventi sul sistema delle **detrazioni di lavoro dipendente** (ulteriore detrazione mensile di 100 euro per dipendenti con reddito complessivo annuo tra 28.000 e 40.000 euro) e **sul trattamento integrativo** (c.d. sussidio monetario riconosciuto ai dipendenti con redditi complessivo inferiore a 28.000 euro).

Plastic e sugar tax (art. 3)

L'entrata in vigore dell'imposta sui MACSI - Manufatti con singolo impiego (c.d. **plastic tax**) e dell'imposta sulle bevande analcoliche edulcorate (c.d. **sugar tax**) è rinviata al 1° gennaio 2023, a mente dell'articolo 3. Si tratta della quarta disposizione di proroga che consente di evitare l'applicazione di due imposte che, sin dalla loro introduzione, hanno evidenziato numerosi profili di criticità e sollevato forti perplessità sulla loro adeguatezza a raggiungere il risultato etico-ambientale, nonché di gettito erariale prefisso. La struttura delle due imposte, teorizzata nel 2019, peraltro, non appare allineata con le riflessioni avviate in ambito europeo e con le linee di intervento di riforma nazionale che hanno seguito il recente periodo emergenziale. Si auspica, pertanto, che tale proroga sia solamente un ulteriore passo verso la definitiva abrogazione delle due imposte.

Modifiche alla disciplina della rivalutazione di beni e del riallineamento di valori fiscali (art. 191)

L'articolo 191 incide in maniera significativa sull'articolo 110, comma 8-*bis*, del DL n. 104/2020, che attribuiva ai soggetti IAS e OIC la possibilità di riallineare i valori civilistici e fiscali dell'avviamento e delle altre attività immateriali risultanti dal bilancio, assoggettando tali differenze ad una imposta sostitutiva delle imposte sui redditi pari al 3%.

Il nuovo comma 8-*ter* dell'articolo 110 prevede che la deduzione del maggior valore dei beni immateriali imputato ai sensi del medesimo articolo e per cui è prevista la deduzione (ordinaria) non superiore a 1/18 ex art. 103 TUIR può avvenire nella misura massima di 1/50 per periodo d'imposta. In caso di estromissione del bene, l'eventuale minusvalenza è deducibile, fino a concorrenza del valore residuo, in quote costanti per il residuo periodo di

ammortamento. Per l'avente causa, il costo relativo al valore residuo del bene, al netto della minusvalenza dedotta dal dante causa, è deducibile in quote costanti per il residuo periodo di ammortamento.

Viene introdotta, dunque, una deroga al regime fiscale ordinario degli ammortamenti, prevedendo una durata del relativo processo che diluisce eccessivamente i benefici fiscali di cui all'articolo 110 del DL n. 104/2020, peraltro nell'errato assunto che qualsiasi impresa abbia una "vita utile" di almeno 50 anni.

Il successivo comma 8-*quater* stabilisce che, in deroga a quanto previsto dal comma 8-*ter*, è possibile dedurre in 1/18 il maggiore valore previo versamento di un'ulteriore imposta sostitutiva con le maggiori aliquote distinte per scaglioni in relazione ai maggiori valori allineati, di cui all'articolo 176, comma 2-*ter*, TUIR (quindi, 12%-14%-16%), al netto dell'imposta sostitutiva eventualmente già versata (3%), in due rate (la prima con termine saldo 2021 e la seconda l'anno successivo). In sostanza, per valori riallineati superiori ai 10 milioni di euro si tratterebbe di versare una maggiore imposta sostitutiva calcolata con una aliquota media probabilmente superiore al 10% (sebbene rateizzata in due anni), che ridurrebbe sensibilmente la convenienza fiscale dell'operazione di riallineamento operato nel bilancio 2020.

Viene, inoltre, previsto che, in deroga all'articolo 3 dello Statuto dei diritti del contribuente, le modifiche producono effetto dall'esercizio successivo a quello con riferimento al quale sono eseguiti la rivalutazione e il riallineamento (quindi, per i soggetti "solari" si tratterebbe del 2021).

Infine, è contemplata la possibilità di revocare, anche solo parzialmente, la disciplina dell'articolo 110 per le imprese che, in sede di approvazione del bilancio di esercizio chiuso al 31 dicembre 2020, hanno già vincolato nelle proprie riserve di patrimonio netto in regime di sospensione di imposta gli importi da riallineare (al netto dell'imposta sostitutiva dovuta) e versato le relative imposte sostitutive.

Di fatto, in conseguenza di tali modifiche, sui beni immateriali in esame si applicherebbe un coefficiente di ammortamento annuo del 2%, inferiore anche ai coefficienti fiscali applicati per qualsiasi bene materiale strumentale (compresi i fabbricati industriali, genericamente ammortizzati al 3%).

Questa impostazione, tra l'altro, si basa sull'erroneo presupposto per cui ogni impresa avrebbe una "vita utile" di almeno 50 anni.

L'intervento previsto in Manovra, inoltre, **cambia radicalmente i calcoli di convenienza fiscale delle imprese** utilizzati per valutare se fruire della rivalutazione/riallineamento, per i quali sono già state sostenute rilevanti spese (si pensi, ad esempio, ai costi per le perizie dei beni da rivalutare).

Appare, dunque, evidente come il ripensamento sul regime di rivalutazione/riallineamento previsto dal DL n. 104/2020 comporti numerose problematiche, fiscali e patrimoniali, per le imprese che vi hanno aderito. Sarebbe, dunque, opportuno, in primo luogo, non apportare alcuna modifica ai regimi di rivalutazione/riallineamento previsti dall'articolo 110 del DL n. 104/2020. Laddove, tuttavia, il legislatore ritenga comunque necessario un intervento volto a riequilibrare gli impatti di gettito prodotti da tali regimi (che hanno riscosso un successo presso gli operatori superiore alle stime effettuate al momento della loro emanazione),

sarebbe opportuno prevedere delle soluzioni alternative a quella attualmente proposta nella Manovra.

A tal riguardo, sarebbe necessario prevedere un periodo di ammortamento del maggior valore dei beni rivalutati/riallineati non superiore a 33 anni (in luogo dei 50 anni attualmente previsti in Manovra), ovvero non superiore al periodo di ammortamento massimo ordinariamente applicabile in ambito fiscale (con coefficiente, appunto, pari al 3%), introducendo un meccanismo incrementale di prolungamento del periodo di ammortamento variabile in base all'ammontare del maggior valore rivalutato/riallineato (comunque, non superiore a 33 anni).

In ogni caso, l'intervento sui regimi di cui al DL n. 104/2020 dovrebbe tenere in debita considerazione gli impatti contabili del prolungamento del processo di ammortamento e le conseguenti riverberazioni sul patrimonio delle imprese.

Aliquote IVA (art. 4)

L'articolo 4 dispone la riduzione dell'aliquota IVA, che passa dall'ordinaria del 22% a quella ridotta del 10%, per i prodotti assorbenti destinati all'igiene femminile non compostabili. La riduzione, compatibile con la disciplina comunitaria, segna un trattamento di meno favore rispetto agli stessi prodotti compostabili che, invece, godono dell'aliquota del 5%.

A.2 Investimenti

Bonus edilizia (art. 9)

L'articolo 9 prevede le proroghe del Superbonus e dei c.d. bonus edilizi "ordinari".

Innanzitutto, viene prorogato il **Superbonus** (articolo 119, DL n. 34/2020), seppure con delle differenziazioni.

Si prevede la proroga di ulteriori 6 mesi, quindi fino al 30 giugno 2022, della detrazione al 110% per gli interventi di installazione di impianti fotovoltaici connessi alla rete elettrica su edifici oppure di impianti solari fotovoltaici su strutture pertinenziali agli edifici.

È prevista, per gli interventi effettuati da condomini e persone fisiche, la proroga del Superbonus fino al 31 dicembre 2023, seguita da un meccanismo di *décalage*, per cui la detrazione spetterà nella misura del 110% fino al 31 dicembre 2023, del 70% fino al 31 dicembre 2024 e del 65% fino al 31 dicembre 2025.

Per gli interventi effettuati su unità immobiliari, adibite ad abitazioni principali, da persone fisiche, di cui al comma 9, lettera b) dell'articolo 119, con ISEE non superiore ai 25.000 euro annui, la detrazione del 110% spetta anche per le spese sostenute fino al 31 dicembre 2022. Si tratta del Superbonus per le villette e case unifamiliari.

Per gli interventi, infine, effettuati dagli IACP e dalle cooperative, la detrazione spetta anche per le spese sostenute entro il 31 dicembre 2023, se, alla data del 30 giugno 2023, siano stati effettuati lavori per almeno il 60% dell'intervento complessivo.

Contestualmente, il comma 2 dell'articolo 9 prevede, in primo luogo, la proroga dell'opzione per la cessione o lo sconto in fattura, con riferimento agli interventi relativi al Superbonus,

per le spese sostenute fino al 2025. Inoltre, viene inserita la proroga dell'opzione fino al 2024 per gli interventi edilizi "ordinari" (ecobonus, sismabonus, ristrutturazioni, bonus facciate, installazione di colonnine e pannelli fotovoltaici).

Con riferimento alle detrazioni per gli interventi di efficienza energetica – c.d. **ecobonus** – di cui all'articolo 14 del DL n. 63/2013 e alle detrazioni per interventi di **ristrutturazione edilizia**, di cui all'articolo 16 del DL n. 63/2013, il comma 3 prevede la proroga al 31 dicembre 2024.

Inoltre, il quinto comma, modifica la disciplina del **bonus facciate** (articolo 1, comma 219, L. n. 160/2019) rimodulandone l'intensità dal 90% al 60% e prorogandolo per tutto il 2022.

L'articolo 9, inoltre, modifica la disciplina del c.d. **bonus mobili**, ossia la detrazione spettante per l'acquisto di mobili ed elettrodomestici, finalizzati all'arredo dell'immobile oggetto di ristrutturazione. Tale detrazione è riconosciuta per le spese sostenute fino al 2024, nella misura del 50% ed è calcolata su un ammontare complessivo non superiore a 5.000 euro.

La detrazione spetta a condizione che gli interventi di recupero del patrimonio edilizio siano iniziati a partire dal 1° gennaio dell'anno precedente a quello dell'acquisto.

Infine, il quarto comma prevede la proroga fino al 2024 della detrazione per gli interventi di sistemazione a verde, c.d. **bonus verde**, di cui all'articolo 1, comma 12 della Legge di Bilancio 2018.

Tali interventi, operati dall'articolo in commento, possono essere giudicati, nel complesso, positivamente.

A.3 Liquidità e operazioni straordinarie

Limite compensazioni (art. 19)

L'articolo 19 dispone l'aumento a 2 milioni di euro del limite di importo annuo per le **compensazioni dei crediti fiscali**. La misura accoglie le istanze delle imprese che hanno sempre evidenziato l'inadeguatezza del precedente limite, fissato a 700.000 euro, a favorire il recupero della propria liquidità; esigenza ancora più pressante durante questi ultimi anni di emergenza. Dopo aver sollecitato un primo aumento accordato a 1 milione per il 2020 e un secondo intervento per il 2021, che ha permesso di innalzare il limite a 2 milioni, si apprezza che tale misura sia stata introdotta **a regime**.

Aggregazioni tra imprese (art. 18)

L'articolo 18 apporta modifiche alla disciplina, prevista dalla Legge di Bilancio 2021, che consente di trasformare in credito di imposta le attività per imposte anticipate derivanti da perdite fiscali pregresse dalle eccedenze ACE per le **operazioni straordinarie** deliberate nel 2021.

La disciplina viene estesa alle operazioni deliberate fino al 30 giugno 2022, ma viene introdotto un limite all'ammontare delle DTA trasformabili in credito d'imposta pari al minore valore tra 500 milioni di euro ed il limite del 2% delle attività dei soggetti partecipanti alla fusione o alla scissione, ovvero il 2% delle attività oggetto di conferimento.

Sono aggiunte previsioni specifiche per i soggetti facenti parte di gruppi e sulle perdite rilevanti che sono quelle complessivamente riportate a nuovo dal soggetto controllante ai sensi dell'articolo 118, TUIR.

Viene, invece, abrogato il c.d. Bonus aggregazione previsto dal DL n. 34/2019 (originariamente previsto fino a 31 dicembre 2022), che consentiva il riconoscimento fiscale gratuito (senza pagamento di imposte sostitutive) per i maggiori valori contabili emersi da operazioni straordinarie entro una franchigia di 5 milioni di euro (la quota eccedente era soggetto al regime ordinario di affrancamento previsto dall'articolo 176 del TUIR).

A.4 Altre misure

Riscossione (art. 5)

L'articolo 5 opera una riorganizzazione della *governance* dell'attività di riscossione come conseguenza del progetto di fusione tra Agenzia Entrate e Riscossione e Agenzia delle Entrate.

È importante segnalare che, a partire dai carichi affidati alla riscossione dal 1° gennaio 2022, l'aggio e gli oneri della riscossione non saranno più posti a carico del debitore, bensì a carico della fiscalità generale, come da noi auspicato per ridurre l'onere sui soggetti che si trovano in una grave situazione debitoria anche per ragioni legate alla pandemia.

Detassazione redditi agrari (art. 7)

Con l'articolo 6 viene prorogato per il 2022 il regime di esenzione da IRPEF dei redditi dominicali e agrari degli imprenditori agricoli professionali in vigore nel periodo 2017-2021. Tale misura era stata oggetto di analisi nell'ambito delle *tax expenditures*, perché costituiva violazione della capacità contributiva, anche perché si somma ad una misura a regime che stabilisce l'azzeramento dei redditi agrari in conseguenza di gravi eventi naturali.

Da valutare con attenzione perché sulla misura risulterebbe in corso una indagine da parte della Commissione europea.

Contributo per l'assolvimento dell'IMU (art. 116)

L'articolo 116 introduce un contributo per l'assolvimento dell'imposta municipale sugli immobili strumentali siti nei Comuni con meno di 500 abitanti delle aree interne. Il contributo, non superiore rispettivamente a 10 milioni per l'anno 2022 e 2023, è destinato alle **attività commerciali e agli artigiani** che proseguono, iniziano o trasferiscono la propria attività nei suddetti Comuni. Inoltre, Stato, Regioni, province ed enti locali possono concedere in comodato, per una durata massima di 10 anni, gli immobili non utilizzati a fini istituzionali, spostando sulle suddette attività commerciali e artigianali gli oneri di ristrutturazione e manutenzione degli immobili.

L'agevolazione si applica nel rispetto delle ordinarie regole in tema di aiuti di stato in *regime de minimis*.

Abrogazione cashback (art. 199)

Con l'articolo 199 viene abrogato, a decorrere dal **2022**, il c.d. **cashback**, il meccanismo di rimborso previsto in caso di pagamento con strumenti elettronici, introdotto dai commi 288 e seguenti dell'art. 1 della Legge di bilancio 2020 (L. n. 160/2019). Si ricorda che il rimborso speciale previsto dall'art. 8 del Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze 24 novembre 2020, n. 156, si applica esclusivamente al periodo 1° gennaio 2021 – 30 giugno 2021 (appare interessante segnalare come la Commissione finanze, che ha realizzato una indagine conoscitiva sulla riforma IRPEF, nella sua relazione finale evidenziava, all'opposto, come dovessero essere potenziate le misure fiscali di favore vincolate a rigide regole di monitoraggio dei pagamenti).

B) Incentivi agli investimenti

Piano Industria 4.0 (artt. 10-11)

Riguardo agli incentivi previsti dal Piano 4.0, il credito d'imposta per i **beni strumentali** di cui agli allegati A e B alla Legge di Bilancio 2016, attualmente in vigore fino al 2022, viene prorogato fino al 2025 con diverse articolazioni.

Per i beni materiali allegato A il credito si applicherà nella misura del 20% per investimenti fino a 2,5 milioni, del 10% per la quota tra 2,5 e fino a 10 milioni e del 5% per la quota oltre i 10 milioni e comunque fino a 20 milioni; per i beni immateriali di cui all'allegato B, è confermata la misura del credito d'imposta al 20% per gli investimenti effettuati dal 16 novembre 2020, con una estensione temporale fino al 31 dicembre 2023 e nel limite massimo annuale di costi ammissibili pari a 1 milione di euro. Per il 2024 l'aliquota di credito di imposta passa al 15% con il medesimo limite di costi ammissibili; per il 2025 l'aliquota è fissata al 10% con il medesimo limite di costi ammissibili.

Previste, inoltre, significative misure a supporto degli investimenti in **Ricerca, Sviluppo, Innovazione e Design** con interventi sugli strumenti fiscali per le imprese e con nuove allocazioni per progetti in partenariato pubblico-privato.

In dettaglio, si prevede la proroga del credito di imposta per attività di ricerca, sviluppo e innovazione (oggi in vigore fino al 2022) con diverse modalità:

- il credito R&S viene prorogato dal 2023 al 2031, con aliquota fissata al 10% e nel limite massimo annuale di 5 milioni di euro;
- il credito innovazione tecnologica viene prolungato per il 2023 con aliquota 10% con tetto massimo annuale ad impresa di 2 milioni di euro; viene poi confermato per il 2024 e 2025, con aliquota pari al 5%, nel limite massimo annuale di 2 milioni di euro;
- il credito per le attività di design e ideazione estetica è confermato per il periodo 2023 con aliquota 10% e tetto massimo annuo ad impresa di 2 milioni di euro; viene poi confermato per il 2024 e 2025 con aliquota del 5%, nel limite massimo annuale di 2 milioni di euro;
- il credito di imposta per le attività di innovazione tecnologica finalizzate alla realizzazione di prodotti o processi di produzione nuovi o sostanzialmente migliorati per il raggiungimento di un obiettivo di transizione ecologica o di innovazione digitale 4.0 è

riconosciuto, per il periodo di imposta 2023 con aliquota del 10% e per i periodi di imposta 2024 e 2025 con aliquota al 5% e in ogni caso nel limite massimo annuale di 4 milioni di euro.

Al fine di promuovere la competitività del sistema produttivo nazionale attraverso la ricerca industriale e lo sviluppo sperimentale, viene creato un **Fondo per le scienze applicate** con una dotazione di 50 milioni di euro nel 2021, 150 milioni nel 2023, 200 milioni nel 2024 e 250 milioni a decorrere dall'anno 2025. Andranno privilegiate le attività con maggior quota di cofinanziamento da parte di soggetti privati.

Inoltre, la Manovra rifinanzia i fondi destinati a sostenere l'**internazionalizzazione** delle imprese (Fondo 394 incrementato di 1,5 miliardi per ciascun anno dal 2022 al 2026 e Fondo per la promozione integrata incrementato di 150 milioni per ciascun anno dal 2022 al 2026); e la **nuova Sabatini** (con rifinanziamento di 240 milioni di euro per ciascuno degli anni 2022 e 2023, 120 milioni per ciascuno degli anni dal 2024 al 2026, 60 milioni per l'anno 2027), i cui finanziamenti tuttavia potranno essere erogati in un'unica soluzione solo per importi fino a 200.000 euro.

Transizione ecologica (artt. 153-154-155-156)

A queste misure si aggiunge l'istituzione di 3 fondi per favorire la **transizione ecologica e la decarbonizzazione**:

- il **Fondo italiano per il clima**, istituito presso il Ministero della transizione ecologica, destinato al finanziamento di interventi volti a contribuire al raggiungimento degli obiettivi stabiliti nell'ambito degli accordi internazionali sul clima e tutela ambientale dei quali l'Italia è parte. Al Fondo è destinata una dotazione di risorse pari a 840 milioni per ciascuno degli anni dal 2022 al 2026 e di 40 milioni a decorrere dal 2027, che sarà gestito da Cassa depositi e prestiti (CDP), a cui la norma consente di impiegare le risorse della propria gestione separata per il raggiungimento degli obiettivi perseguiti dal Fondo, sia attraverso finanziamenti sotto qualsiasi forma, sia mediante il cofinanziamento di singole iniziative. Il Fondo potrà erogare finanziamenti diretti su iniziative e programmi ad elevato impatto o indirettamente, tramite altre istituzioni finanziarie, europee, sovranazionali o multinazionali, o tramite fondi multilaterali di sviluppo. Potrà, inoltre, concedere garanzie a condizioni di mercato su finanziamenti concessi da banche entro il limite massimo del 50% dell'importo finanziato ed entro un importo massimo non eccedente il 50% delle risorse stanziato. Tali garanzie sono a prima richiesta, esplicite, irrevocabili e conformi ai requisiti previsti dalla normativa di vigilanza prudenziale ai fini della mitigazione del rischio. Infine, il Fondo potrà assumere capitale di rischio mediante fondi di investimento, fondi di fondi o capitale di debito, a favore di soggetti privati e pubblici. Una quota delle risorse del Fondo, nel limite di 40 milioni a decorrere dal 2022, è destinata alla erogazione di misure a fondo perduto nonché agli oneri e alle spese di gestione del Fondo medesimo. La dotazione del Fondo potrà essere incrementata dall'apporto finanziario di soggetti pubblici o privati, nazionali o internazionali, anche a valere su risorse europee e internazionali, ai fini della costituzione di specifiche sezioni speciali;
- il **Fondo per la transizione industriale**, istituito presso il Ministero dello Sviluppo economico, per il sostegno alla transizione industriale, che avrà lo scopo di favorire l'adeguamento del sistema produttivo nazionale alle politiche europee in materia di lotta

ai cambiamenti climatici. A valere sulle risorse del Fondo, al quale sarà destinata una dotazione di 150 milioni di euro a decorrere dal 2022, potranno essere concesse agevolazioni alle imprese che operano in settori ad alta intensità energetica, per la realizzazione di investimenti per l'efficientamento energetico, per il riutilizzo per impieghi produttivi di materie prime e di materie riciclate, nonché per la cattura, il sequestro e il riutilizzo della CO₂. Con decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro per la transizione ecologica, da adottarsi entro 30 giorni dalla data di entrata in vigore della norma, sono adottate le disposizioni attuative del Fondo. Considerando le stime di gettito delle aste CO₂ nei prossimi 5 anni - stimabili tra 2,5 e 3,5 Mld/anno - riteniamo che la dotazione del fondo potrebbe essere alimentato fino al 50% dai proventi d'asta dando seguito al nuovo testo della Direttiva ETS, presentato nell'ambito del pacchetto Fit for 55%, con il quale viene previsto l'uso esclusivo degli importi per sostenere gli investimenti in decarbonizzazione;

- il **Fondo per l'attuazione del Programma Nazionale di controllo dell'inquinamento atmosferico**, istituito presso il Ministero della transizione ecologica, volto ad assicurare l'efficace attuazione del programma nazionale di controllo dell'inquinamento atmosferico, nonché il rispetto degli impegni di riduzione delle emissioni assunti dall'Italia. Al Fondo è assegnata una dotazione pari a 50 milioni di euro nel 2023, 100 milioni di euro nel 2024, 150 milioni di euro del 2025 e 200 milioni di euro annui dal 2026 al 2035. Le modalità di utilizzo del Fondo saranno definite con appositi decreti interministeriali che prevederanno anche bandi e programmi di finanziamento delle attività necessarie ad attuare le misure del Programma nazionale di controllo dell'inquinamento.

Viene altresì istituito un fondo per incentivare l'avvio dei **centri di preparazione per il riutilizzo dei rifiuti**, pari a 3 milioni di euro per ciascuno degli anni 2022-2023. I centri hanno ad oggetto rifiuti idonei ad essere preparati per il loro reimpiego mediante operazioni di controllo, pulizia, smontaggio e riparazione e garantiscono l'ottenimento di prodotti o componenti di prodotti conformi al modello originario.

Per finalizzare al meglio gli investimenti previsti per la transizione ecologica e digitale, dovrebbe essere potenziato e reso più sistematico e strutturale anche il ricorso alla domanda pubblica di innovazione. Al tal fine, si propone di fissare per le amministrazioni medio-grandi un obiettivo minimo di spesa non inferiore al 1% delle risorse stanziare per gli appalti di lavori e l'approvvigionamento di beni e servizi, da destinare all'acquisto di soluzioni innovative e ad acquisti di ricerca e sviluppo attraverso gli **appalti di innovazione**. In tal modo, la spesa pubblica perseguirebbe i propri obiettivi non solo tramite l'aggregazione quantitativa e generalista, ma attraverso l'acquisto di soluzioni innovative, che producano un'economia di spesa in ragione della loro reale adeguatezza ai bisogni della PA.

Fondo unico nazionale per il turismo (art. 120)

Infine, si segnala l'istituzione presso il Ministero del Turismo di un **Fondo unico nazionale per il turismo**, con una dotazione pari a 120 milioni per ciascuno degli anni 2022 e 2023 e 40 milioni per il 2024.

Le risorse del Fondo sono destinate alle seguenti finalità:

- misure di salvaguardia per gli operatori economici del settore turistico in grado di valorizzare le potenzialità del comparto di fronte agli effetti di crisi sistemiche o settoriali, concentrando le misure in favore degli operatori per i quali permangono condizioni che limitano l'ordinaria possibilità di svolgimento delle attività produttive e lavorative;
- promozione di politiche di sviluppo del turismo in grado di produrre ricadute positive, economiche e sociali, sui territori interessati e per le categorie produttive e sociali coinvolte.

Anche in relazione all'organizzazione di manifestazioni ed eventi, compresi quelli sportivi, connotati da spiccato rilievo turistico, viene inoltre istituito il Fondo unico nazionale per il turismo di conto capitale, con una dotazione pari a 50 milioni per il 2022, 100 milioni per il 2023 e 50 milioni per ciascuno degli anni 2024 e 2025.

L'operatività di tali Fondi verrà disciplinata da un apposito decreto attuativo del Ministro del Turismo, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, da adottare entro 60 giorni dall'entrata in vigore della Legge di Bilancio.

C) Accesso al credito e liquidità delle imprese

1. Fondo di Garanzia per le PMI (art. 14)

Il DDL proroga fino al 30 giugno 2022 alcune delle misure emergenziali previste per l'intervento del Fondo di garanzia PMI ai sensi dell'art. 13 del DL Liquidità. Si prevede espressamente, inoltre, che dal 1° luglio 2022 non si applicherà più la disciplina speciale di intervento del Fondo introdotta dall'articolo 13 del DL Liquidità; la formulazione della norma non lascia spazio a eventuali proroghe di tale disciplina legate ad ulteriori proroghe del Quadro Temporaneo sugli aiuti di Stato; sarebbe invece importante poter sfruttare un'ulteriore proroga del Quadro per ottimizzare, a prescindere dai livelli di copertura della garanzia e dalle condizioni di accesso, il trattamento delle garanzie dal punto di vista della normativa sugli aiuti di Stato, evitando di gravare sul *plafond* "de minimis" ove non necessario.

Per quanto riguarda l'operatività del Fondo sino al 30 giugno, vengono confermati l'importo massimo garantito a 5 milioni di euro e la copertura dell'80% per i finanziamenti di importo superiore a 30 mila euro. La copertura delle operazioni fino a 30 mila euro viene invece ridotta dal 90% all'80%.

Viene poi eliminata, a partire dal 1° aprile 2022, la gratuità della garanzia, prevedendo per tutte le operazioni garantite il pagamento di una commissione. La misura è fortemente negativa in quanto, a prescindere dai problemi applicativi legati all'attuale formulazione della disposizione, si introduce un onere che finirebbe per gravare sulle imprese in una fase delicata della ripresa e a pochi mesi dalla scadenza della moratoria di legge che avrà comunque un impatto rilevante sulle imprese che all'inizio del 2022 dovranno ricominciare a rimborsare i finanziamenti sospesi insieme ai nuovi finanziamenti contratti per fronteggiare la crisi pandemica.

A partire dal 1° luglio 2022 e fino al 31 dicembre 2022, si tornerà ad applicare la disciplina ordinaria del Fondo, ma saranno mantenute alcune delle misure di favore per le imprese introdotte dal DL Liquidità. In particolare, l'importo massimo garantito verrà lasciato a 5

milioni di euro (la disciplina ordinaria prevedeva 2,5 milioni) e le operazioni a fronte di investimenti continueranno a essere garantite all'80%.

Inoltre, si tornerà ad applicare il modello di valutazione delle imprese, ma saranno fatti salvi gli automatismi di accesso e l'ammissibilità alla garanzia del Fondo anche delle imprese più rischiose, classificate in fascia 5 ai sensi del modello di valutazione del Fondo, che precedentemente alle misure emergenziali non erano garantibili.

Va poi registrato che il DDL prevede la riduzione di alcune percentuali di copertura a partire da luglio. In particolare, è previsto che le operazioni di liquidità delle imprese meno rischiose (limitatamente alle classi 1 e 2 del modello di valutazione del Fondo) saranno garantite al 60%. Questa disposizione – fermo che desta perplessità la scelta di abbassare le coperture nel corso del 2022 – è però formulata in modo da generare un effetto che si suppone indesiderato: stando al testo della norma, infatti, alcune operazioni per liquidità relative alle imprese più rischiose sarebbero coperte con percentuali inferiori al 60%; ci si aspetta quantomeno che la norma venga corretta chiarendo che tali operazioni sono garantite all'80%.

Dalla cessazione dell'applicazione dell'intero articolo 13 del DL Liquidità deriveranno ulteriori conseguenze negative per le imprese. In particolare, dal 1° luglio 2022:

- cessa la possibilità di concedere garanzie a imprese in procedura concorsuale di carattere non liquidatorio o con segnalazione in centrale rischi di esposizioni classificate come inadempienze probabili o come esposizioni scadute e/o sconfinanti deteriorate;
- viene eliminata la maggiorazione di copertura per le garanzie di portafoglio dedicate a imprese danneggiate dall'emergenza Covid;
- viene eliminata la possibilità di richiedere la garanzia del Fondo su finanziamenti già erogati da non oltre tre mesi, previa riduzione del tasso d'interesse in favore dell'impresa beneficiaria;
- viene inoltre reintrodotta la commissione di mancato perfezionamento delle operazioni garantite, della quale si era a lungo chiesta l'abolizione perché non giustificata dalla natura fisiologica e dal peso marginale del fenomeno che intendeva contrastare e perché rappresentava un elemento di tensione nel rapporto tra banche e imprese;
- viene eliminata la possibilità di cumulare la garanzia del Fondo con garanzie reali per gli investimenti immobiliari nel settore turistico-alberghiero;
- cessa la possibilità di cumulare la garanzia del Fondo con un'ulteriore garanzia concessa da un confidi o altro soggetto garante, fino a concorrenza del 100% del finanziamento;
- cessa la possibilità di avere la copertura del Fondo di garanzia sulle rinegoziazioni dei finanziamenti, a condizione che sia concessa una ulteriore liquidità almeno pari al 25%.

Infine, viene introdotto un limite massimo agli impegni assumibili dallo stesso Fondo, che dovrà essere fissato ogni anno dalla Legge di Bilancio. Tale disposizione - oltre a delineare un quadro di incertezza rispetto all'operatività bancaria che potrebbe non riuscire a fare affidamento sull'efficacia delle garanzie pubbliche qualora venisse superato il limite di impegni previsto - non può ritenersi condivisibile nel merito.

Non si comprende quale sia la *ratio* di prevedere un limite massimo agli impegni assumibili dal Fondo, peraltro con un meccanismo complesso che prevede una delibera del Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile (CIPESS).

In proposito, si ricorda che, secondo le regole europee di contabilità pubblica, la garanzia del Fondo è una garanzia cosiddetta “standardizzata” e il limite di impegno discende direttamente e inequivocabilmente dallo stanziamento a copertura delle perdite (stanziamento che impatta direttamente sul deficit). Il Fondo opera infatti con dei meccanismi chiari e standardizzati che consentono di stimare le perdite annuali attese legate alla concessione delle garanzie e fanno sì che la concessione delle stesse garanzie si interrompa una volta raggiunto il livello di perdite attese per le quali sono stanziati risorse a copertura.

Per il Fondo, dunque, le disposizioni introdotte rappresenterebbero un superfluo appesantimento burocratico. Inoltre, introdurre un limite massimo all’ammontare dei finanziamenti garantibili, in aggiunta a quello dello stanziamento massimo utilizzabile a copertura delle perdite, eliminerebbe inspiegabilmente un elemento di flessibilità che da sempre caratterizza l’operatività del Fondo. A parità di risorse stanziati, infatti, l’effetto leva del Fondo può variare in funzione della diversa composizione del portafoglio per classi di rischio o per tipologie di coperture concesse (garanzie di portafoglio o garanzie *loan by loan*) e dei coefficienti di accantonamento che possono venire revisionati in funzione di modifiche dello scenario economico.

Si segnala al riguardo che, stante lo stanziamento a favore del Fondo previsto dal DDL, in alcuni scenari, l’ammontare dei finanziamenti garantibili dal Fondo potrebbe essere nettamente superiore a quello oggi previsto dal DDL per il 2022.

Nel complesso, l’intervento sul Fondo è deludente e non si comprende la *ratio* di scelte che tendono a depotenziarne e appesantirne l’azione, in particolare in una fase delicata come quella attuale e considerata l’imminente scadenza della moratoria di legge.

In proposito, si sottolinea che una recente analisi di Banca d’Italia mette in luce che, nel periodo compreso tra aprile 2020 e giugno 2021, circa il 60% delle imprese ha usufruito o della moratoria o della copertura della garanzia pubblica sui finanziamenti bancari. Nel periodo considerato, i finanziamenti con garanzie Covid-19 hanno costituito quasi un quarto delle nuove erogazioni complessive, con punte più elevate nelle regioni del Mezzogiorno. Inoltre, la tendenza a richiedere liquidità assistita dalla garanzia pubblica è relativamente cresciuta nel secondo trimestre del 2021, man mano che le imprese sono uscite dalle moratorie e hanno ripreso il regolare pagamento delle rate dei finanziamenti.

È quindi necessario che, nel 2022, non venga meno il supporto di questo fondamentale strumento agevolativo che dovrebbe anzi essere rafforzato per consentire alle imprese di far fronte agli impegni presi e ad effettuare gli investimenti necessari per la ripartenza.

In particolare - oltre a confermare almeno per tutto il 2022, compatibilmente con le regole in materia di aiuti di Stato, le principali misure di intervento previste dal DL Liquidità - si dovrebbe alzare l’importo massimo garantito almeno a 10 milioni ed estendere nuovamente la copertura del Fondo alle *mid cap*.

Al fine di consentire un allungamento dei finanziamenti garantiti a lungo termine, anche ben oltre l'attuale limite di 8 anni previsto dal DL Sostegni-*bis*, si dovrebbe poi prevedere la possibilità per il Fondo di concedere garanzie a condizioni di mercato.

Sempre in tema di Fondo di Garanzia per le PMI, si sottolinea l'importanza di attuare tempestivamente la norma del DL Sostegni-*bis* che prevede una garanzia del Fondo su prime perdite di *basket bond*, perché questo consente di avvicinare imprese più piccole ai mercati. La misura va inoltre rafforzata, abbassando a 500mila euro la soglia minima prevista per le emissioni garantite.

2. Garanzie SACE (art. 15)

Restando in tema di garanzie per l'accesso al credito, si segnala, in positivo, che il DDL prevede la proroga fino al 30 giugno 2022 delle garanzie rilasciate da SACE ai sensi del DL Liquidità, comprese quelle concesse in favore delle imprese fino a 499 dipendenti non PMI, che continueranno a essere prestate alle medesime condizioni previste originariamente per le coperture alle stesse imprese concesse dal Fondo di Garanzia per le PMI (fino all'80%, fino a 5 milioni di garantito, a titolo gratuito, senza valutazione, senza divieto di distribuzione dei dividendi e senza impegno a gestire livelli occupazionali con accordi sindacali).

In relazione alle garanzie di SACE, si ribadisce la necessità di dare tempestivamente attuazione alla disposizione del comma 14-*bis* dell'articolo 6 del DL n. 269/2003, introdotta dal DL Liquidità, che prevede la possibilità di prestare garanzie a condizioni di mercato per favorire la concessione di finanziamenti sotto qualsiasi forma alle imprese italiane. Ciò consentirebbe di supportare le imprese più strutturate, anche attraverso finanziamenti a lungo termine in grado di dare loro sollievo finanziario.

3. Potenziamento dei Piani Individuali di Risparmio (art. 8)

Il DDL prevede il potenziamento dei PIR cosiddetti "Tradizionali" prevedendo un aumento dell'importo massimo che le persone fisiche possono destinare in tali strumenti (da 30.000 euro in ciascun anno di durata del piano e per un massimo nei 5 anni di 150.000 euro a 40.000 euro in ciascun anno e per un massimo nei 5 anni di 200.000 euro).

Va verificato che il potenziamento dei PIR "Tradizionali" non spiazzati i cosiddetti "PIR Alternativi", maggiormente orientati nell'investimento in PMI non quotate. Bisognerebbe, pertanto, puntare a rafforzare la disciplina dei "PIR Alternativi". In proposito, al fine di mobilitare ulteriormente il risparmio privato a favore dell'economia reale, occorrerebbe prorogare al 31 dicembre 2022 la finestra temporale (ad oggi fissata al 31 dicembre 2021) per l'acquisto di strumenti finanziari in relazione ai quali è possibile beneficiare del credito d'imposta per le persone fisiche per le perdite derivanti dall'investimento in tali strumenti.

D) Infrastrutture e Mobilità (artt. da 131 a 145)

Il DDL contiene numerose misure in tema di infrastrutture e trasporti, con stanziamenti pluriennali, in alcuni casi fino al 2036, su importanti ambiti di intervento. Da nostre valutazioni emerge un intervento finanziario complessivo sull'intero periodo programmatico

di spesa per 39,5 miliardi di euro, di cui 1,6 miliardi nel 2022, 2,2 miliardi nel 2023 e 2,8 miliardi nel 2024. Si tratta di una programmazione aggiuntiva di risorse e interventi che integrano in misura considerevole quella già prevista, seguendo il metodo, già introdotto da alcuni anni, di pianificare su base pluriennale di lungo periodo gli investimenti infrastrutturali.

Nello specifico, si segnalano:

- l'istituzione del **Fondo per la strategia di mobilità sostenibile**, con una dotazione complessiva di 2 miliardi di euro distribuiti tra il 2023 al 2034, destinato al rinnovo del parco autobus del trasporto pubblico locale, all'acquisto di treni a idrogeno sulle linee ferroviarie non elettrificate, alla realizzazione di ciclovie urbane e turistiche, allo sviluppo del trasporto merci intermodale su ferro, all'adozione di carburanti alternativi per l'alimentazione di navi e aerei e al rinnovo dei mezzi adibiti all'autotrasporto;
- gli investimenti, pari a 3,7 miliardi dal 2022 al 2036, per estendere la **rete metropolitana e il trasporto rapido di massa** (compresi la progettazione e l'acquisto o rinnovo del materiale rotabile) delle città di Genova, Milano, Napoli, Roma e Torino;
- gli interventi per 5 miliardi di euro dal 2022 al 2035 per l'*upgrade* tecnologico **AV/AC della linea ferroviaria adriatica**, finalizzata anche al suo inserimento nella rete core Ten-T;
- il finanziamento del **Contratto di programma RFI** di 5,8 miliardi per la parte Investimenti dal 2024 al 2036 e di 5,1 miliardi per la parte Servizi dal 2022 al 2027;
- il finanziamento del **Contratto di programma ANAS** 2021-2025 di 4,6 miliardi di euro dal 2023 al 2036;
- il finanziamento dell'Autostrada Tirrenica di 200 milioni di euro dal 2022 al 2026 e della Cispadana di 200 milioni di euro dal 2022 al 2027;
- il finanziamento di **programmi di manutenzione straordinaria** e adeguamento della viabilità stradale di regioni, province e città metropolitane per 3,4 miliardi di euro dal 2022 al 2036;
- i contributi agli investimenti di manutenzione straordinaria della viabilità stradale comunale per 300 milioni di euro nel biennio 2022-2023;
- il rifinanziamento delle spese di progettazione delle opere pubbliche per 2,3 miliardi dal 2022 al 2031, riguardanti interventi del PNRR, messa in sicurezza del territorio a rischio idrogeologico, di strade, ponti e viadotti e di edifici pubblici;
- il finanziamento del Fondo per il Giubileo del 2025, per 1,3 miliardi di euro dal 2022 al 2026, a cui si aggiungono 100 milioni destinati ai servizi per i partecipanti all'evento;
- il finanziamento di interventi per la **messa in sicurezza dei ponti e viadotti** e la realizzazione di nuovi ponti per sostituire quelli con problemi strutturali per 1,4 miliardi di euro dal 2024 al 2029;
- la riprogrammazione e il rifinanziamento degli interventi di **manutenzione delle scuole** per complessivi 4,4 miliardi di euro dal 2024 al 2036.

Tra gli altri interventi, si segnalano anche l'incremento del **Fondo per la revisione dei prezzi dei materiali nei contratti pubblici**, per 100 milioni di euro nel 2022, e il

finanziamento degli investimenti in progetti di rigenerazione urbana per i piccoli comuni fino a 15.000 abitanti, per 300 milioni di euro nel 2022.

E) Mezzogiorno e Coesione territoriale (artt. 46-144-180)

In tema di Mezzogiorno e Coesione territoriale, si evidenziano tre interventi specifici riguardanti:

- l'applicazione anticipata della **Carta degli aiuti a finalità regionale 2022-2027** al Molise, includendolo, a partire dal 2022, tra le regioni beneficiarie delle intensità di cui beneficiano le regioni in ritardo di sviluppo incluse nella deroga di cui all'articolo 107, paragrafo 3, lettera a) del TFUE, ai fini del credito d'imposta "Mezzogiorno" per l'acquisizione di nuovi beni strumentali (art. 1, comma 99, legge n. 208/2015);
- il rifinanziamento della **Strategia Nazionale Aree Interne**, con riferimento al Piano nazionale per gli investimenti complementari, che integra le risorse nazionali del PNRR, per 20 milioni di euro nel 2023 e 30 milioni nel 2024, incrementando la dotazione complessiva a 50 milioni nel 2022 e 50 milioni nel 2023, 80 milioni nel 2024, 100 milioni nel 2025 e 50 milioni nel 2026;
- l'istituzione, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie – del "**Fondo per lo sviluppo delle montagne italiane**", con una dotazione di 100 milioni di euro per il 2022 e di 200 milioni di euro per ciascuno degli anni 2023 e 2024. L'obiettivo è quello di promuovere e realizzare interventi per la salvaguardia e la valorizzazione della montagna, nonché misure di sostegno in favore dei Comuni totalmente e parzialmente montani delle Regioni e delle Province autonome.

F) Misure in materia di lavoro, previdenza ed education

1. Ammortizzatori sociali

1.1 Premessa

In termini generali il progetto di riforma mantiene l'attuale impianto e si muove lungo quattro direttrici:

1. Estensione della platea dei beneficiari ricomprendendovi anche lavoratori precedentemente non coperti (ed anche se dotati di una minima anzianità di lavoro) e, più in generale, ai lavoratori delle imprese di piccole e piccolissime dimensioni (cd. universalità delle tutele).
2. Incremento degli importi economici dell'integrazione salariale e introduzione di un principio generale che impone a tutti i soggetti erogatori di integrazioni salariali di garantire prestazioni minime uguali per tutte le tipologie di intervento. Cosiddetta, garanzia universale di trattamenti minimi.
3. Mantenimento della natura assicurativa con contribuzioni e durate delle prestazioni differenziate in ragione della dimensione aziendale ma con un meccanismo di premialità, in termini di riduzione della contribuzione addizionale, in caso di mancato ricorso ai trattamenti di integrazione salariale per un tempo significativo (24 mesi). Un principio di *bonus malus* assicurativo.

4. Conferma della attuale struttura mista del sistema che vede, accanto ai trattamenti ordinari e straordinari di integrazione salariale (GPT: gestione prestazioni temporanee INPS e GIAS: gestione interventi assistenziali INPS), i trattamenti erogati da Fondi di solidarietà bilaterali, da Fondi di solidarietà bilaterali alternativi (artigianato e somministrazione) dal fondo di solidarietà residuale (FIS). Viene, peraltro, mantenuta la gestione esclusiva delle integrazioni salariali da parte dei fondi bilaterali esistenti, anche quelli alternativi che tuttavia restano privati, non costituendo gestioni INPS.

Il DDL non pare proporre un intervento di riforma strutturale del sistema di gestione degli ammortizzatori sociali, limitandosi ad apportare modifiche ampliative al d.lgs. n. 148/2015 (estensione soggettiva, ampliamento del campo di applicazione, modifica di alcuni aspetti relativi alla durata, ampliamento delle causali di intervento CIGS) con conseguente estensione degli oneri contributivi.

L'azione riformatrice del Governo sembra continuare a basarsi su un "universalismo differenziato" secondo le caratteristiche settoriali ma soprattutto secondo le dimensioni aziendali, seppur nell'ambito di un modello ancorato al principio assicurativo.

Certamente condivisibile l'ambizione di introdurre nuovi principi valoriali nel finanziamento e nell'utilizzo degli ammortizzatori sociali per accrescere la virtuosità dei comportamenti ed imprimere una evoluzione in senso pienamente assicurativo dei meccanismi di tutela.

È stata recepita l'indicazione di un percorso per gestire le transizioni occupazionali. Manca una chiara relazione fra situazione della crisi e strumento a disposizione per affrontarla, come invece avevamo proposto nel nostro documento per la riforma degli ammortizzatori sociali attraverso il contratto di espansione che viene esteso alle imprese con almeno 50 addetti.

In materia di NASPI, giustificabili i correttivi che verranno applicati all'attuale normativa (eliminazione del requisito in capo al lavoratore dei 30 giorni di effettivo lavoro, posticipo del *décalage* del trattamento, soprattutto per chi ha più di una certa età e quindi maggiori difficoltà di reinserimento), ma ciò su cui bisogna principalmente puntare è il collegamento effettivo ed efficace con le politiche attive. I lavoratori che non si attivano realmente ed efficacemente nella ricerca di un nuovo lavoro devono essere, in qualche modo, sanzionati.

Bisogna rendere efficaci e realmente efficienti tutte le attività dei centri per l'impiego di presa in carico, formazione, qualificazione e riqualificazione professionale dei soggetti che hanno perso il lavoro in stretta sinergia e collaborazione con le Agenzie per il Lavoro che ben conoscono, grazie alla loro articolazione e diramazione, i fabbisogni in termini formativi ed occupazionali delle imprese del territorio di riferimento in quel dato momento storico ma anche in un'ottica di prospettiva futura.

Poi è essenziale verificare e monitorare che il soggetto si stia effettivamente attivando ai fini della sua ricollocazione e prevedere delle effettive sanzioni in caso di inadempienza. Il condizionamento deve essere esigibile.

Alcun intervento riformatore sembra esserci sulla rideterminazione e riequilibrio delle aliquote NASPI tra i settori.

1.2 Nel merito

Il titolo V del DDL è rubricato “Riordino della normativa in materia di **ammortizzatori sociali**” (**artt. 52-53-54-55-56-60-61-62-63-68-71-72-76**).

Nell’ambito delle norme proposte in materia di ammortizzatori sociali, le principali modifiche riguardano innanzitutto l’ampliamento del campo di applicazione della disciplina in materia di integrazioni salariali in quanto aumentano le tipologie di lavoratori beneficiari (si estendono a tutti gli apprendisti ed ai lavoratori a domicilio) e tutti datori di lavoro con almeno un dipendente vengono ricompresi tra i destinatari dei trattamenti. (in particolare, in caso di appartenenza ai Fondi di solidarietà bilaterali o al FIS).

I datori di lavoro, tuttavia, restano differenziati in relazione alla classe dimensionale e al settore di appartenenza nella determinazione delle aliquote ordinarie e addizionali che pagano e/o andranno a pagare e nella definizione dei periodi di integrazione salariale che fruiscono e/o andranno a fruire.

Viene previsto un aumento delle contribuzioni ordinarie per i datori di lavoro destinatari del FIS e, per consentirne l’adeguamento, nel 2022, è previsto una riduzione temporanea dell’aliquota ordinaria.

Inoltre, nel FIS viene eliminato il cd. “tetto aziendale” che attualmente non consente al datore di lavoro l’erogazione delle prestazioni se non ci sono versamenti di contributi ordinari per almeno dieci volte tale ammontare, tenuto conto delle prestazioni già deliberate.

Per far fronte a questo, al FIS viene riconosciuto un trasferimento a carico dello Stato nel limite massimo di 2.073,8 milioni di euro per il 2022 e di 400,4 milioni di euro per il 2023 per assicurare le prestazioni di assegno di integrazione salariale in base alle effettive necessità come conseguenti dagli interventi di modifica.

Pare che anche i Fondi di solidarietà bilaterali dovranno garantire una prestazione di durata pari alla CIGS per la quale, verosimilmente, dovranno adeguare le loro contribuzioni. Sul punto sono in corso approfondimenti.

Si segnala che sembra che, anche per le imprese destinatarie di CIGS, (quindi anche le imprese industriali) l’aliquota ordinaria di finanziamento sia temporaneamente ridotta per tutto il 2022. Su questo punto è in corso un approfondimento.

In ambito CIGS, per quel che concerne le causali di CIGS, si segnala che è possibile avviare una Riorganizzazione aziendale anche per realizzare processi di transizione individuati e regolati con decreto del Ministro del Lavoro, sentito il Ministero dello Sviluppo Economico, da adottare entro sessanta giorni dall’entrata in vigore della legge di bilancio.

A tal fine, il programma di riorganizzazione aziendale può presentare un piano di risanamento volto anche a gestire processi di transizione e il consistente recupero occupazionale al quale deve tendere può realizzarsi anche in termini di riqualificazione professionale e di potenziamento delle competenze.

Si segnala, altresì, un’attenzione particolare per le transizioni occupazionali in quanto alla fine di un percorso di CIGS per crisi o per riorganizzazione, i datori di lavoro che occupano più di quindici dipendenti possono richiedere un ulteriore intervento di integrazione salariale straordinaria finalizzato al recupero occupazionale dei lavoratori a rischio esubero, fino ad un massimo di 12 mesi. In fase di consultazione sindacale, vengono definite con accordo le

azioni finalizzate alla rioccupazione o all'autoimpiego, quali formazione e riqualificazione professionale anche ricorrendo ai fondi interprofessionali.

Viene previsto in capo al datore di lavoro un incentivo economico in caso di assunzione a tempo indeterminato di lavoratori beneficiari del trattamento CIGS derivante dall'accordo di transizione occupazionale.

Sempre in ambito CIGS, si segnala che tra le disposizioni transitorie e finali, per fronteggiare nel biennio 2022-2023 processi di riorganizzazione e situazioni di particolare difficoltà economica, ai datori di lavoro destinatari di CIGS che non possono più ricorrere ai trattamenti di CIGS, è riconosciuto un trattamento di CIGS (che deroga alle attuali disposizioni in materia) per un massimo di cinquantadue settimane fruibili fino al 31 dicembre 2023

In relazione al contratto di solidarietà, per i contratti stipulati dal 1° gennaio 2022, è possibile aumentare le percentuali di riduzione dell'orario di lavoro.

Dal 1° gennaio 2022, l'assegno ordinario cambia nome e si chiama assegno di integrazione salariale e sparisce l'assegno di solidarietà.

Dal 1° gennaio 2025, è inoltre disposto un meccanismo premiale per coloro che non utilizzano le integrazioni salariali per un periodo di 24 mesi consecutivi dall'ultimo trattamento utilizzato.

L'ammontare del trattamento di integrazione salariale aumenta in quanto viene calcolato tenendo conto come riferimento il massimale più alto, quello più basso viene eliminato.

In caso di pagamento diretto della prestazione da parte INPS al lavoratore, viene previsto, in capo al datore di lavoro, un termine di decadenza per l'invio dei dati necessari per il pagamento o per il saldo dell'integrazione salariale entro la fine del secondo mese successivo a quello in cui inizia il periodo di integrazione salariale, o, se posteriore, entro il termine di sessanta giorni dall'adozione del provvedimento di autorizzazione.

In ambito di condizionalità e formazione c'è qualche iniziativa per particolari categorie di lavoratori destinatari di CIGS alla partecipazione ad iniziative di carattere formativo o di riqualificazione, anche mediante fondi interprofessionali. L'ingiustificata mancata partecipazione alle iniziative citate comporta l'irrogazione di sanzioni che vanno dalla decurtazione di una mensilità di trattamento fino alla decadenza secondo modalità e criteri da definire con decreto del Ministro del lavoro.

Con riferimento al contratto di espansione, lo strumento viene prorogato per il 2022 e per il 2023 e l'ambito di applicazione viene ampliato perché il limite di unità lavorative in organico è portato a 50 unità. Sarà necessario monitorare il coordinamento delle disposizioni che hanno per oggetto il finanziamento della spesa per l'accompagnamento a pensione nei prossimi anni.

In materia di NASPI, segnaliamo che dal 1° gennaio 2022 per accedere al relativo trattamento viene eliminato il requisito delle 30 giornate di effettivo lavoro in capo al lavoratore, il *décalage* della prestazione viene spostato dal terzo al sesto mese di percezione della prestazione mentre si sposta all'ottavo per gli over cinquantacinquenni.

In materia di DURC, si segnala che dal 1° gennaio 2022, la regolarità del versamento dell'aliquota di contribuzione ordinaria ai fondi di solidarietà bilaterali è condizione per il rilascio del documento unico di regolarità contributiva.

2. Fondi interprofessionali (artt. 79-80)

Rispetto ai Fondi interprofessionali, il testo del DDL interviene positivamente in riferimento alle attività formative a favore di alcune tipologie di destinatari della formazione (cassintegrati).

Viene, infatti, modificata la legge istitutiva dei Fondi (legge n. 388/2000) per consentire di finanziare i soli piani aziendali rivolti alla riqualificazione dei lavoratori in CIGS.

Inoltre, viene consentito il recupero del "prelievo forzoso" (120 milioni all'anno che INPS trattiene ai fondi interprofessionali), ai soli Fondi che realizzeranno piani di riqualificazione per i cassintegrati. Il recupero sarà proporzionale ad esito del monitoraggio dei costi sui programmi effettuati.

3. Reddito di cittadinanza (artt. 20-21)

Si introducono misure volte a scoraggiare il rifiuto delle proposte di lavoro ma nel contempo volte a non privare del tutto della misura i beneficiari del RdC nel caso accettino un lavoro.

In particolare:

- vengono ridotte da tre a due le offerte congrue di lavoro che i beneficiari del RdC devono accettare (ne possono quindi rifiutare una sola);
- si riducono da 100 a 80 i chilometri entro cui la prima offerta di lavoro è congrua, uniformandosi così alla disciplina in materia di NASPI;
- viene introdotta una sorta di *décalage* del sostegno economico pari a 5 euro per ciascun mese a partire dal mese successivo a quello in cui si è eventualmente rifiutata un'offerta congrua;
- la ricerca attiva del lavoro è verificata presso il centro per l'impiego, in presenza, con frequenza almeno mensile;
- viene introdotto un incentivo a favore delle Agenzie per il lavoro che riescano a collocare percettori di RdC e viene semplificata la possibilità, per i datori di lavoro privati, di assumere con incentivi i percettori di RdC;
- vengono introdotte misure volte a rafforzare la partecipazione dei percettori del RdC a progetti di titolarità dei Comuni, utili alla collettività;
- vengono rafforzate le misure di controllo, anche informatico, sul possesso dei requisiti di legge per fruire del RdC e per le altre verifiche da effettuare ai fini delle eventuali revoche;
- si ampliano le ipotesi di reato che comportano la revoca retroattiva del beneficio.

Viene comunque rifinanziato il RdC fino all'anno 2029, con circa un miliardo di euro l'anno.

4. Pensioni (artt. 23-24-25-26)

L'intervento sulle pensioni risponde in parte alle istanze di Confindustria che, nel ribadire la necessità di garantire la sostenibilità finanziaria del sistema pensionistico attraverso l'applicazione delle regole della Legge Fornero, ha sempre sostenuto la possibilità di introdurre limitate eccezioni basate su fattori oggettivi.

In questa linea si collocano, quindi, la proroga dell'Ape social per chi svolga lavori gravosi e l'allargamento della sua platea fondata su oggettive caratteristiche di faticosità delle professioni.

Del pari condivisibile è la proroga di Opzione donna per chi entro il 31 dicembre 2021 abbia maturato almeno 35 anni di contributi e abbia almeno 58 anni di età se dipendente, 59 se autonoma: ciò in quanto utile strumento di flessibilità sia per le aziende che per le lavoratrici.

Resta invece negativo il nostro giudizio su qualsiasi misura di "quote", come la norma che introduce – anche se per un solo anno – la cosiddetta "quota 102" (64 anni di età e 38 anni di contributi), che, ponendosi nel solco della cosiddetta "quota 100", costituisce anch'essa una deroga alle regole generali non giustificata da rigidi criteri oggettivi e che come "quota 100", inoltre, è destinata a non avere alcun impatto positivo sul ricambio generazionale in azienda.

Viene istituito un apposito "Fondo uscita anticipata lavoratori", rivolto a chi abbia almeno 62 anni di età e sia dipendente da piccole e medie imprese in crisi, il cui finanziamento è pari a 150 milioni di euro per l'anno 2022, 200 milioni di euro per ciascuno degli anni 2023 e 2024. Per poter dare un giudizio compiuto sulla misura è necessario attendere il previsto decreto interministeriale, con cui saranno fissati criteri e modalità di erogazione delle risorse.

5. Previdenza complementare

È necessario agire per rafforzare il secondo pilastro pensionistico e sostenere un sistema di welfare che dovrà essere sostenibile nel lungo periodo, soprattutto per le giovani generazioni.

Tra gli interventi necessari, vi è senza dubbio l'esigenza di favorire l'alfabetizzazione previdenziale e finanziaria dei lavoratori, dopo quattordici anni dalla prima Campagna istituzionale del 2007 sul secondo pilastro, valutando l'ipotesi di un nuovo semestre di silenzio-assenso per favorire la ripresa delle adesioni ai fondi pensione, nel rispetto del principio della volontarietà della scelta.

Un ulteriore utile intervento è legato alla struttura degli incentivi fiscali per la previdenza integrativa. Il tema merita adeguati approfondimenti, in quanto occorre trovare il giusto equilibrio per migliorare la normativa fiscale, senza tuttavia penalizzare le adesioni e gli incentivi in favore della previdenza complementare.

Nello specifico, occorrerebbe ragionare sulla tassazione dei rendimenti degli investimenti, in particolare sulle modalità di applicazione, oggi penalizzanti, che vedono tassato il risultato "maturato", ossia la differenza tra il patrimonio a fine anno solare e quello a inizio periodo,

e non quello effettivamente “realizzato”, come avviene ad esempio per i fondi comuni di investimento.

In particolare, sarebbe auspicabile una riforma radicale che preveda un sistema di esenzione dei rendimenti del capitale investito nei fondi, seguendo la prassi internazionale (sistema EET) e confermando, al contempo, il regime agevolato di tassazione delle prestazioni erogate, per non penalizzare le adesioni dei lavoratori.

Inoltre, sarebbe necessario prevedere una tassazione ancor più competitiva sugli investimenti dei fondi pensione nell’economia reale.

Per Confindustria, infatti, è molto importante che tutte le forme pensionistiche si muovano in un’ottica sinergica, sempre nel rispetto del modello di welfare integrativo faticosamente costruito in questi anni attraverso l’iniziativa delle Parti sociali.

6. Sgravi contributivi (artt. 30-35)

Anche questo DDL di Bilancio, come i precedenti, contiene misure in materia di sgravi contributivi.

In particolare, viene previsto che l’esonero contributivo previsto dalla legge di bilancio 2021 per le assunzioni degli under 35 sia riconosciuto anche ai datori di lavoro privati che assumono, nel 2021 e nel 2022, con contratto di lavoro a tempo indeterminato, lavoratori subordinati, indipendentemente dalla loro età anagrafica, dipendenti da imprese per le quali è attivo un tavolo di confronto per la gestione della crisi aziendale.

A parte la vaghezza della previsione, va evidenziato che per la sua operatività potrebbe essere necessaria l’autorizzazione dell’UE.

Altrettanto non chiara è la norma che introduce per il 2022 uno sgravio del 50% dei contributi previdenziali a carico delle lavoratrici madri del settore privato a decorrere dal rientro al lavoro dalla maternità obbligatoria e per un anno.

In particolare, non si comprende il motivo per cui lo sgravio sia limitato alla sola quota a carico delle lavoratrici madri e non sia invece esteso anche alla quota di contributi a carico del datore di lavoro.

Infine, la disposizione all’art. 2 comporta una criticità laddove, prevedendo lo stanziamento di 8 miliardi di euro per ridurre la pressione fiscale sui fattori produttivi a decorrere dal 2022, limita l’intervento alle sole aliquote IRPEF e non agisce anche sui contributi a carico del datore di lavoro, come richiesto da Confindustria.

7. Lavoro

Per quanto concerne le misure sul lavoro, occorre prorogare la possibilità di svolgere la **prestazione in modalità agile “semplificata”** (ossia senza sottoscrizione dei singoli accordi e con comunicazione semplificata) oltre il 31 dicembre 2021, anche in ragione dell’aumento della circolazione del virus che si sta registrando in queste settimane.

Se poi non si potesse accedere a questa soluzione, sarebbe indispensabile introdurre una radicale semplificazione delle comunicazioni obbligatorie riguardanti il lavoro agile, che

dovrebbe consistere nell'invio del mero elenco dei lavoratori interessati e dell'eventuale data di scadenza, lasciando all'Ispettorato del lavoro la facoltà di chiedere, ove necessario, l'invio dei singoli accordi individuali.

Inoltre, sulla scia di quanto previsto dalle recenti modifiche in tema di processo civile, si propone di introdurre, come già previsto per la mediazione e la negoziazione assistita, la possibilità di svolgere la **procedura di conciliazione sindacale** attraverso quelle piattaforme informatiche che consentono non solo di avere in linea e in video contemporaneamente più persone ma anche di esaminare e modificare, in tempo reale, documenti, realizzando anche la registrazione dell'evento. La garanzia dell'effettiva assistenza del lavoratore da parte del sindacalista di sua fiducia, nel corso della conciliazione, è pienamente realizzata da queste piattaforme, cosicché si ritiene che il consenso espresso dal lavoratore ai contenuti della conciliazione, svoltasi con tali modalità, possa essere senz'altro equiparato a quello fornito "in presenza".

8. Politiche di genere (artt. 36-37-38)

L'articolo 36 reca il finanziamento del Fondo per il sostegno alla parità salariale di genere.

Il Fondo per il sostegno alla parità salariale di genere, istituito con la legge di bilancio per il 2021, riceverà a decorrere dal 2023, 52 milioni annui in luogo dei 2 milioni di euro annui originariamente previsti.

Con il DDL di bilancio per il 2022, il Fondo sarà chiamato al sostegno della partecipazione delle donne al mercato del lavoro anche attraverso la definizione di procedure per l'acquisizione di una **certificazione per la parità di genere**, cui sono connessi benefici contributivi per i datori di lavoro.

La legge, recante "Modifiche al codice di cui al decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198, e altre disposizioni in materia di pari opportunità tra uomo e donna in ambito lavorativo", appena approvata e in attesa di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale, ha infatti introdotto nel codice per le pari opportunità (decreto legislativo n. 198 del 2006) l'articolo 46-*bis* che regola la certificazione per la parità di genere. Tale certificazione ha lo scopo di attestare le politiche e le misure adottate dai datori di lavoro per ridurre il divario di genere in relazione alle opportunità di crescita in azienda, alla parità salariale a parità di mansioni, alle politiche di gestione delle differenze di genere e alla tutela della maternità. Si rinvia a successivi decreti interministeriali la definizione puntuale di tale disciplina.

L'aver previsto risorse importanti per questo Fondo è da accogliere con favore perché il ricorso a tali forme di incentivo può costituire motivo di attenzione e sensibilizzazione al tema, consapevoli comunque che l'Italia si colloca fra i paesi della UE con i più bassi indici di *gender pay gap* e che le differenze salariali possono essere motivate da elementi oggettivi e non sempre, quindi, correlate a discriminazioni.

L'articolo 37 reca il **Piano strategico nazionale per le politiche per la parità di genere**. Il Presidente del Consiglio dei Ministri o l'Autorità politica delegata per le pari opportunità sono chiamati a elaborare, con il contributo delle amministrazioni interessate e delle associazioni di donne impegnate nella promozione della parità di genere un "Piano strategico nazionale per la parità di genere", in coerenza con gli obiettivi della Strategia europea per la parità di genere 2020-2025.

Tale Piano ha l'obiettivo di individuare buone pratiche per combattere gli stereotipi di genere, colmare il divario di genere nel mercato del lavoro, raggiungere la parità nella partecipazione ai diversi settori economici, affrontare il problema del divario retributivo e pensionistico e colmare il divario e conseguire l'equilibrio di genere nel processo decisionale.

Per tale finalità sono istituiti, presso il Dipartimento per le pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri una Cabina di regia interistituzionale e un Osservatorio nazionale per l'integrazione delle politiche per la parità di genere.

L'Osservatorio si avvarrà di un Tavolo di lavoro sulla "certificazione di genere alle imprese". Faranno parte dell'Osservatorio, tra gli altri, anche i rappresentanti delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative su scala nazionale.

La previsione di un Piano strategico nazionale per le politiche per la parità di genere è da valutare con favore, stante in particolare il basso tasso di partecipazione femminile al mercato del lavoro. Proprio con riferimento a tale aspetto, il Piano dovrebbe essere prioritariamente orientato, annoverando – come già ricordato – l'Italia fra i più bassi indici di partecipazione femminile al mercato del lavoro.

L'articolo 38 del DDL reca disposizioni in materia di **Piano strategico nazionale contro la violenza di genere**. Il Presidente del Consiglio dei Ministri o l'Autorità politica delegata per le pari opportunità sono chiamati a elaborare, con il contributo delle amministrazioni interessate e delle associazioni di donne impegnate nella lotta contro la violenza e dei centri antiviolenza, e ad adottare - previa acquisizione del parere in sede di Conferenza Unificata - un "Piano strategico nazionale contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica" con cadenza almeno triennale in sinergia con gli obiettivi della Convenzione di Istanbul.

Il Piano persegue le seguenti finalità: campagne di pubblica informazione e sensibilizzazione, promozione in ambito scolastico delle corrette relazioni tra i sessi nonché di tematiche anti-violenza e antidiscriminazione negli stessi libri di testo; potenziamento dei centri antiviolenza e dei servizi di assistenza e protezione delle vittime di violenza di genere e di *stalking*, formazione specializzata degli operatori, collaborazione tra istituzioni, raccolta ed elaborazione dei dati, previsione di specifiche azioni positive, configurazione di un sistema di *governance* del fenomeno tra i diversi livelli di governo sul territorio.

Presso il Dipartimento per le pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri vengono istituiti una Cabina di regia interistituzionale e un Osservatorio sul fenomeno della violenza nei confronti delle donne e sulla violenza domestica (per il quale non viene stabilita in legge di bilancio la composizione).

Da accogliere sicuramente con favore la previsione di un Piano strategico nazionale contro la violenza di genere (con cadenza almeno triennale) nelle sue diverse finalità e articolazioni, auspicando che venga realizzato il più possibile attraverso azioni sinergiche e convergenti fra i diversi livelli di governo, permettendo così anche il più efficace utilizzo delle risorse previste, e che veda protagoniste le parti sociali che hanno giocato un ruolo di primo piano nella definizione dell'accordo nazionale del gennaio 2016 in attuazione dell'accordo quadro europeo sulle molestie e la violenza sul luogo di lavoro.

9. Livelli essenziali delle prestazioni (art. 43)

In tema di livelli essenziali negli ambiti del sociale, entro diciotto mesi dall'entrata in vigore della legge di bilancio, con uno o più decreti interministeriali (Ministero del Lavoro e Ministero dell'Economia), e nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente, si prevede la definizione di LEPS (Livelli essenziali delle prestazioni sociali).

I LEPS sono posti in essere dagli ambiti territoriali sociali previsti dalla legge n. 328 del 2000, che costituiscono la sede nella quale dare seguito alla programmazione, al coordinamento, alla realizzazione e gestione degli interventi.

È stabilito che con apposita intesa in sede Unificata si provvederà alla definizione delle linee guida per l'attuazione degli interventi relativi, garantendo l'omogeneità del modello organizzativo degli ambiti territoriali sociali e la ripartizione delle risorse assegnate.

In sede di prima applicazione dovranno essere definiti i LEPS individuati come prioritari nell'ambito del Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2021-2023, approvato dalla Rete della protezione e dell'inclusione sociale (pronto intervento sociale; supervisione del personale dei servizi sociali; prevenzione dell'allontanamento familiare; servizi per la residenza fittizia; progetti per il dopo di noi e per la vita indipendente).

Al finanziamento dei LEPS concorrono le risorse nazionali già destinate per le medesime finalità dal Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2021-2023 insieme alle risorse dei fondi comunitari e del PNRR destinate a tali scopi.

Con una disciplina di dettaglio vengono definiti poi i criteri relativi ai LEPS per la non autosufficienza. Il Fondo per le non autosufficienza viene integrato per un ammontare pari a 100 milioni per l'anno 2022, a euro 200 milioni per l'anno 2023 a euro 250 milioni per l'anno 2024 e a euro 300 milioni a decorrere dal 2025.

Positiva la previsione della messa a sistema delle risorse attualmente disponibili, secondo obiettivi precisi, perché favorisce l'efficacia della spesa, evitando la dispersione delle risorse. Vi potrebbe essere, tuttavia, un tema di sostenibilità finanziaria nel tempo quando ad esempio le risorse del PNRR non saranno più fruibili.

In ragione della rilevanza del tema, ai fini della definizione e dell'attuazione dei LEPS, sarebbe auspicabile il coinvolgimento del partenariato economico e sociale, prevedendolo espressamente in Legge di Bilancio.

In tema di livelli essenziali della prestazione riferiti ai servizi educativi per l'infanzia, al fine di garantire un indice di copertura dei servizi educativi per l'infanzia a tempo pieno, su base locale pari al 33% - inclusivo del servizio privato – vengono incrementate le risorse a partire dal 2022 con 120 milioni fino a toccare i 1.100 annui a decorrere dal 2027.

La copertura del 33% rappresenterà il conseguimento del livello essenziale che dovrà essere raggiunto, attraverso obiettivi di servizio annuali, nel 2027.

Da accogliere con favore tale previsione e le risorse ivi previste. La partecipazione delle donne alla vita economica e sociale e comunque di tutti i lavoratori, sia per la componente femminile, sia per la componente maschile, risente in maniera determinante della presenza nei territori di riferimento dei servizi di cura per l'infanzia.

È auspicabile, infine, che vengano rese disponibili le risorse anche per le imprese che vorranno offrire questo servizio ai propri dipendenti (e/o anche aperto all'esterno), essendo

previsto che il livello essenziale della prestazione possa essere raggiunto anche attraverso il servizio privato.

10. Education (art. 103)

Il DDL non contiene riferimenti espliciti al finanziamento dei percorsi di alternanza scuola-lavoro nella scuola secondaria superiore e non prevede finanziamenti destinati alla stabilizzazione e implementazione dei percorsi erogati dagli ITS. Ipotesi più plausibile è che su questi temi si intenda intervenire nell'ambito delle riforme e delle azioni del PNRR (in particolare, con la riforma dell'orientamento e dell'istruzione tecnica). Sugli ITS va tra l'altro segnalato che il finanziamento sarà stabilizzato su un apposito fondo per l'istruzione tecnica superiore attraverso un articolo della Riforma attualmente in discussione al Senato.

È incrementato il Fondo per il finanziamento ordinario delle università³ di 250 milioni di euro per l'anno 2022, di 515 milioni di euro per l'anno 2023 e di 765 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2024. Il Fondo Finanziamento Ordinario viene, così, portato complessivamente a circa 8 miliardi annui, superando i livelli degli scorsi anni. Tali risorse sono ripartite per l'assunzione e la valorizzazione di personale nelle università (professori, ricercatori, personale tecnico amministrativo) e alle borse per i dottorandi.

Una quota delle risorse destinate all'istruzione sarà, inoltre, destinata a scuole superiori a ordinamento speciale, principalmente per stabilizzare il personale docente e amministrativo (il cosiddetto "organico Covid"). Le residenze universitarie e i collegi di merito accreditati potranno beneficiare, a stretto giro, di un ulteriore incremento di stanziamenti per 2 milioni di euro.

G) Misure in materia di sanità

1. Fondo Sanitario Nazionale (art. 88)

È condivisibile la norma che prevede l'incremento di 2 miliardi di euro l'anno per 3 anni del Fondo Sanitario Nazionale e l'aumento del Fondo destinato all'acquisto di farmaci innovativi.

1. Fondo acquisto Vaccini (art. 90)

La norma prevede l'incremento di poco più di 1.8 miliardi di euro per l'anno 2022 per l'acquisto di vaccini e farmaci destinati ai pazienti Covid. Si tratta di una coerente con la politica fin qui seguita per il contrasto alla pandemia.

3. Liste di attesa (art. 94)

È positiva la possibilità per le Regioni di coinvolgere le strutture private accreditate con il Servizio Sanitario Nazionale per l'abbattimento delle liste di attesa indipendentemente dal limite introdotto dal decreto-legge n. 95/2012.

³ Di cui all'articolo 5, comma 1, lettera a), della legge 24 dicembre 1993, n. 537.

Dall'analisi della norma, però, emergono rilevanti problemi interpretativi legati – per il combinato disposto dell'art. 94, comma 2 del DDL bilancio con l'art. 26, comma 2, del DL n.73/2021 (c.d. Decreto Sostegni-*bis*) - alla possibilità che il recupero delle prestazioni possa essere realizzato solo compatibilmente con l'equilibrio economico del Servizio Sanitario Regionale. In tal caso si rischierebbe di penalizzare ingiustificatamente le Regioni non in equilibrio finanziario, aumentando le disparità regionali e i gravi fenomeni della rinuncia alle cure o della mobilità passiva non fisiologica, lì dove le risorse per la riduzione delle liste d'attesa dovrebbero essere correlate solo al diritto alla salute degli italiani, come diritto costituzionalmente garantito.

4. Tetti di spesa farmaceutica (art. 96)

La norma ridetermina il tetto della spesa farmaceutica per acquisti diretti nella misura dell'8% per l'anno 2022 (oggi fissato al 7,65%), dell'8,15% per l'anno 2023 e dell'8,30% a decorrere dall'anno 2024. Resta invece fermo il tetto della spesa farmaceutica convenzionata nel valore del 7%. Inoltre, la norma consente di rivedere i tetti di spesa farmaceutica annualmente sulla base dell'andamento del mercato dei medicinali e del fabbisogno assistenziale.

Tali interventi positivi rischiano però di essere depotenziati dalla disposizione che li condiziona all'aggiornamento annuale dell'elenco dei farmaci rimborsabili dal Servizio Sanitario Nazionale da parte dell'AIFA in base a criteri di allineamento dei prezzi terapeuticamente sovrapponibili. Inoltre, l'intervento andrebbe completato con un meccanismo che consenta il pieno utilizzo delle risorse stanziare per la spesa farmaceutica, destinando gli eventuali avanzi di quella territoriale in favore di quella "ospedaliera".

5. Dispositivi medici (art. 97)

La norma risponde alle richieste delle imprese del settore. Infatti, la misura prevede che le spese per i dispositivi medici volti a contrastare la pandemia non vengano considerati, per gli anni 2020 e 2021, ai fini del computo del relativo tetto di spesa.