

Commissioni riunite
5^a del Senato della Repubblica (Programmazione economica e bilancio)
e V della Camera dei Deputati (Bilancio, Tesoro e Programmazione)

**Audizione preliminare all'esame
della manovra economica
per il triennio 2022-2024**

Testimonianza del Capo del Servizio Struttura economica
della Banca d'Italia

Fabrizio Balassone

Senato della Repubblica
Roma, 23 novembre 2021

Signor Presidente, Onorevoli Senatori, Onorevoli Deputati,

ringrazio le Commissioni quinta del Senato e quinta della Camera per avere invitato la Banca d'Italia a svolgere le proprie considerazioni nell'ambito delle audizioni sulla manovra di bilancio.

Richiamerò solo brevemente le principali novità sulla situazione congiunturale, che sostanzialmente confermano le valutazioni fornite poco più di un mese fa in occasione dell'esame della Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2021 (NADEF).

In linea con le nostre attese nel terzo trimestre la crescita del PIL è rimasta elevata, pari al 2,6 per cento, grazie all'aumento dell'attività manifatturiera e all'ulteriore forte recupero nel settore dei servizi. Le tensioni sui mercati delle materie prime e dei prodotti intermedi, che hanno in larga misura riflesso la rapidità della ripresa dopo la riapertura delle maggiori economie, hanno finora avuto un impatto relativamente contenuto sull'attività produttiva nel nostro paese. L'inflazione al consumo è aumentata sensibilmente – portandosi al 3,2 per cento in ottobre – sospinta dai forti rincari dell'energia, i cui effetti dovrebbero protrarsi nei prossimi mesi ma attenuarsi nel medio termine. Gli indicatori più recenti suggeriscono che l'attività economica dovrebbe continuare a espandersi anche nella parte finale dell'anno, seppure in misura meno accentuata rispetto agli ultimi due trimestri. Le valutazioni dei responsabili degli acquisti delle imprese industriali segnalano un forte aumento in ottobre nel comparto manifatturiero. Pur in diminuzione nei servizi, l'indicatore rimane compatibile con l'espansione dell'attività. La fiducia dei consumatori si mantiene elevata; secondo le nostre indagini le famiglie si attendono un miglioramento della situazione economica e una ripresa della propensione a spendere anche nei comparti più colpiti dalla pandemia; prosegue la crescita della spesa effettuata attraverso terminali di pagamento elettronici e sono ancora in aumento i prelievi di contante dagli sportelli automatici.

Alla luce di queste informazioni la crescita nel complesso dell'anno dovrebbe risultare superiore al 6 per cento. Il quadro macroeconomico

delineato nel Documento programmatico di bilancio rimane condivisibile, anche su orizzonti più lunghi.

Questo scenario è condizionato da due rischi verso il basso non trascurabili. Da un lato, i vincoli all'offerta globale potrebbero avere effetti significativi se le tensioni degli ultimi mesi persistessero più a lungo di quanto ora ci si attende. Dall'altro, ci sono preoccupazioni per la recrudescenza dell'epidemia che potrebbe influenzare i comportamenti dei consumatori e che sta portando molti paesi europei ad adottare misure di contenimento più restrittive.

1. Il quadro d'insieme

Come programmato con la NADEF, la manovra di bilancio¹ utilizza larga parte dei margini derivanti dal miglioramento del quadro tendenziale stimato a settembre per sostenere la crescita nella fase di uscita dalla pandemia. Gli interventi produrranno effetti di rilievo sui conti pubblici anche oltre il triennio di programmazione.

In questo frangente identificare l'intonazione più appropriata delle politiche macroeconomiche è un esercizio complesso. All'incertezza che caratterizza il quadro congiunturale appena descritto si aggiunge quella relativa agli effetti della recessione causata dalla pandemia sul potenziale di crescita.

Oltre ad alcuni provvedimenti volti a gestire la graduale uscita dalla fase dell'emergenza la manovra include interventi con un impatto più strutturale: misure per la riduzione della pressione fiscale, la revisione del sistema degli ammortizzatori sociali, limitate modifiche al Reddito di cittadinanza e alla normativa sulle pensioni.

Il filo rosso che attraversa queste misure è la difficile ricerca di un equilibrio tra le loro capacità, da un lato, di sostenere i redditi e la domanda e, dall'altro, di assicurare adeguati incentivi all'attività economica e favorire il necessario processo di riallocazione delle risorse.

¹ La manovra di bilancio è costituita dal cosiddetto decreto fiscale (DL n. 146 del 21 ottobre 2021) e dal disegno di legge di bilancio 2022-24.

Le modifiche al sistema fiscale andranno disegnate per ridurre le distorsioni che incidono sull'offerta di lavoro e sull'accumulazione di capitale senza esaurirsi nell'impulso che potranno fornire alla domanda. Nel rinnovare il sistema degli ammortizzatori sociali andrà verificata l'efficacia degli interventi effettuati sugli strumenti di sostegno al reddito nel tutelare i soggetti più vulnerabili e nell'incentivare il ricollocamento dei lavoratori in nuovi impieghi e mansioni; andrà evitato, altresì, il rischio di disperdere risorse su imprese che non sono in grado di realizzare i cambiamenti necessari ad affrontare la difficile fase di transizione che stiamo attraversando.

Le scelte in materia di pensioni sono giustamente prudenti; in un contesto demografico avverso va tenuto sotto controllo l'onere per il finanziamento dei trattamenti che ricade su coorti di lavoratori che si vanno assottigliando.

Nelle valutazioni ufficiali la manovra di bilancio determina un aumento dell'indebitamento netto, rispetto al quadro a legislazione vigente, di circa l'1,3 per cento del PIL in media all'anno nel triennio 2022-24. Le misure espansive sono più ampie; nelle nostre valutazioni ammontano all'1,7 per cento del prodotto in media annua (circa 34 miliardi; cfr. tavola 1), compensate da interventi di copertura pari a poco meno di mezzo punto percentuale del PIL.

Le misure espansive. – Nel triennio 2022-24 la manovra destina quasi il 30 per cento delle risorse alla riduzione di imposte e di altre entrate e oltre il 50 per cento a programmi di spesa corrente. Nel valutare il peso contenuto delle misure relative alle erogazioni in conto capitale in questo triennio va tenuto conto degli ambiziosi programmi di investimento inclusi nel quadro tendenziale dei conti pubblici, anche in connessione con il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR).

Le minori entrate ammontano a poco meno di 10 miliardi in media all'anno. Per circa due terzi derivano dalle misure che, come indicato nella NADEF, dovranno costituire la prima fase della riforma fiscale e su cui mi soffermerò più avanti (l'impatto finanziario è di 6 miliardi il prossimo anno e 7 dall'anno successivo, in aggiunta a quanto già previsto a legislazione vigente).

È inoltre prevista la proroga delle agevolazioni fiscali per gli interventi riguardanti gli immobili – incluso il cosiddetto “bonus 110 per cento” – con un impatto sulle entrate limitato il prossimo anno, ma più rilevante negli anni successivi (0,6 miliardi nel 2023 e a quasi 2,7 miliardi nel 2024). Viene

nuovamente rinviata, al 2023, l'entrata in vigore della *sugar tax* e della *plastic tax* (0,7 miliardi nel prossimo anno). Infine sono stanziati 2 miliardi nel 2022 per il contenimento degli effetti sulle bollette degli aumenti dei prezzi dell'energia elettrica e del gas².

Le maggiori spese ammontano a poco più di 24 miliardi all'anno in media nel triennio 2022-24 (circa 18 per le spese correnti e oltre 6 per quelle in conto capitale). Come anticipato, la manovra interviene sul sistema degli ammortizzatori sociali e introduce limitate modifiche al Reddito di cittadinanza e in materia di pensioni. Oltre a queste misure, sulle quali tornerò tra poco, il disegno di legge prevede l'aumento delle risorse destinate alla sanità (4,3 miliardi in media nel triennio), incrementando il finanziamento del fondo sanitario nazionale e stanziando risorse per il piano vaccinale e per l'acquisto di farmaci contro il Covid-19.

L'aumento del fondo sanitario nazionale è destinato principalmente al finanziamento di alcune misure riguardanti il personale. In particolare si prevedono: a) la possibilità di prorogare alcuni incarichi conferiti nel corso dell'emergenza sanitaria, nonché di stabilizzare alcuni rapporti di lavoro a tempo determinato; b) il finanziamento degli oneri per il personale connessi con l'ampliamento delle strutture per l'assistenza territoriale, secondo le linee indicate nel Piano nazionale di ripresa e resilienza; c) la proroga delle unità speciali di continuità assistenziale e l'incremento delle borse di specializzazione; d) un'indennità per il personale impiegato nei servizi di pronto soccorso.

Sono inoltre accresciuti i fondi per il comparto delle Amministrazioni locali (circa 1,5 miliardi in media nel triennio) e per il pubblico impiego (circa un miliardo all'anno) e previste alcune misure temporanee in materia di integrazione salariale (0,9 miliardi nel 2022 e 0,3 nel 2023).

Le maggiori risorse per le Amministrazioni locali sono destinate alle Regioni a statuto speciale, al finanziamento delle funzioni fondamentali degli Enti locali e al risanamento dei conti dei Comuni in disavanzo. I fondi per il pubblico impiego sono principalmente destinati ad aumenti retributivi nell'ambito dei prossimi rinnovi contrattuali e, in parte minore, a nuove assunzioni. Con riferimento alle misure di integrazione salariale, vengono finanziati interventi in deroga nel

² La manovra prevede che questo stanziamento sia utilizzato per ridurre nel primo trimestre del prossimo anno i contributi degli utenti agli oneri generali di sistema. Tale intervento segue analoghe misure approvate nell'anno in corso che hanno stanziato complessivamente oltre 5 miliardi (si veda la memoria della Banca d'Italia sulla legge di conversione del decreto legge 27 settembre 2021, n. 130, dello scorso 20 ottobre).

prossimo biennio e il prolungamento della cassa integrazione straordinaria per i dipendenti di Alitalia.

Le maggiori spese in conto capitale riguardano gli investimenti pubblici e il sostegno a quelli privati, nonché gli schemi straordinari di garanzia per favorire la liquidità delle imprese, che si prevede di portare gradualmente a termine. Anche di queste misure tornerò a parlare nel prosieguo di questo intervento.

Le coperture. – Gli interventi in riduzione del disavanzo ammontano a poco meno di 8 miliardi in media all’anno nel prossimo triennio e derivano in gran parte da misure in materia di entrate. Il provvedimento di maggiore rilevanza finanziaria riguarda l’estensione del periodo di deducibilità fiscale della rivalutazione delle attività immateriali effettuata sulla base delle norme approvate nel 2020, con un aumento del gettito di oltre 3 miliardi in media nel triennio.

Il decreto “agosto” (DL n. 104 del 2020) aveva previsto la possibilità, per le società di capitali e gli enti commerciali che non applicano i principi contabili internazionali, di rivalutare i beni e le partecipazioni iscritti nel bilancio al 31 dicembre 2019, con alcune eccezioni fra le quali l’avviamento. La legge di bilancio dello scorso anno ha poi esteso l’ambito di applicazione della norma ai soggetti che adottano i principi contabili internazionali e previsto la possibilità di riallineare il valore fiscale a quello contabile anche per alcuni beni immateriali, incluso l’avviamento. La normativa in vigore, a fronte del pagamento di un’imposta sostitutiva del 3 per cento, riconosce, già a partire dall’anno successivo, la possibilità di dedurre – ai fini delle imposte sui redditi e dell’IRAP – quote di ammortamento commisurate al maggiore valore fiscale attribuito al singolo bene. Il livello particolarmente contenuto dell’aliquota di imposizione sostitutiva e l’esteso ambito applicativo hanno fatto sì che un numero considerevole di soggetti, anche di grandi dimensioni, abbia deciso di avvalersene, in particolare per il riallineamento di marchi e avviamento. Ne è derivata una perdita di gettito significativamente superiore a quella stimata al momento dell’introduzione della disciplina.

Al fine di rimodulare l’impatto dell’agevolazione sui conti pubblici, il disegno di legge di bilancio prevede che la deduzione del maggiore valore di avviamento, marchi e altri beni immateriali a vita utile indefinita non avvenga negli ordinari 18 anni, ma lungo un arco di 50 anni. In alternativa viene concessa la possibilità di mantenere l’ammortamento lungo 18 anni, versando un’imposta sostitutiva più elevata (i contribuenti pagherebbero un ammontare compreso fra il 12 e il 16 per cento dell’entità del riallineamento) oppure di revocare, anche

parzialmente, l'applicazione dell'originaria disciplina, chiedendo il rimborso dell'imposta versata o il riconoscimento di un credito di pari importo utilizzabile in compensazione. Per far fronte a eventuali richieste di revoca vengono stanziati 0,5 miliardi nel 2022.

I risparmi di spesa riguardano essenzialmente la conclusione del programma *cashback* (3 miliardi nel 2022³) e l'utilizzo tra le coperture delle risorse residue del Fondo per la revisione del sistema pensionistico istituito con la legge di bilancio per il 2019⁴, che viene contestualmente soppresso (1,8 miliardi nel 2024; i risparmi crescono successivamente).

2. La riduzione della pressione fiscale

La manovra di bilancio destina 6 miliardi per il 2022 e 7 dal 2023 a una diminuzione permanente della pressione fiscale i cui dettagli attuativi saranno definiti successivamente; tenendo conto dei fondi già previsti a legislazione vigente⁵, le risorse disponibili a questo scopo ammontano complessivamente a 8 miliardi all'anno. Il disegno di legge specifica che gli interventi di riduzione della pressione fiscale riguarderanno la revisione dell'Irpef, con il duplice obiettivo di ridurre il cuneo fiscale sul lavoro e le aliquote marginali effettive, e quella dell'IRAP.

Con riferimento all'Irpef la manovra stabilisce che i provvedimenti attuativi potranno includere la riduzione di una o più aliquote e la revisione organica delle detrazioni per i redditi da lavoro dipendente e del trattamento integrativo (ex bonus Irpef). La scelta degli strumenti dovrà essere guidata dalla loro efficacia nel perseguimento del duplice obiettivo che il Governo ha individuato⁶. Poiché i redditi da lavoro

³ Tale ammontare include anche gli effetti della sospensione del programma *cashback* per il secondo semestre del 2021 disposta dal DL n. 99 del 2021, che ha destinato le relative risorse (1,5 miliardi) al Fondo per la riforma degli ammortizzatori sociali. Le risorse sono utilizzate tra le coperture del disegno di legge di bilancio, che cancella il Fondo.

⁴ Parte delle risorse del Fondo era stata impiegata per finanziare gli oneri derivanti dal DL n. 4 del 2019, convertito con la legge n. 26 del 2019 e per altri interventi di minore entità.

⁵ La legge di bilancio per il 2021 aveva istituito un Fondo per interventi di riforma fiscale con una dotazione di 8 miliardi per il 2022 e 7 miliardi a decorrere dal 2023; 6 miliardi all'anno sono stati destinati a finanziare l'assegno unico e universale per i figli (DL n.146 del 2021); le risorse residue ammontano quindi a 2 miliardi nel 2022 e a un miliardo dal 2023.

⁶ Inoltre l'intervento sull'Irpef andrà disegnato tenendo conto di altre misure già approvate o in corso di definizione; in particolare il venire meno della detrazione d'imposta per i figli minorenni a carico, connessa con l'entrata a regime dell'assegno unico e universale per i figli, comporterà una variazione del reddito disponibile delle famiglie interessate.

dipendente rappresentano poco più della metà del reddito complessivo dichiarato, l'obiettivo di ridurre il cuneo fiscale che grava su di essi sarebbe più efficacemente raggiungibile con la revisione di detrazioni e trattamento integrativo piuttosto che con la sola riduzione delle aliquote (che favorirebbe anche i redditi diversi da quelli da lavoro dipendente). Ciò consentirebbe interventi più selettivi anche per l'obiettivo di riduzione delle aliquote marginali effettive, concentrando le risorse sulla platea di contribuenti esposta alle criticità più evidenti.

Per quanto riguarda l'IRAP il Governo indica invece l'intenzione di ridurre l'aliquota. Questo intervento segue una serie di misure adottate in passato che hanno modificato significativamente le caratteristiche dell'imposta e ne hanno ridotto il gettito (dal picco del 2,5 per cento del PIL registrato nel 2007 all'1,2 nel 2020). Misure che riducano ulteriormente le entrate generate dall'IRAP dovranno tenere conto del suo ruolo nel finanziamento del Sistema sanitario nazionale – specie in quelle Regioni dove la gestione della sanità è in disavanzo – individuando soluzioni alternative.

L'aliquota base dell'IRAP era stata fissata al 4,25 per cento dal provvedimento istitutivo del tributo (D.lgs. 15 dicembre 1997, n. 446); successivamente è stata ridotta al 3,9 per cento dalla legge finanziaria per il 2008 (L. 24 dicembre 2007, n. 244). Nel biennio 2006-07 e nel triennio 2011-13 sono stati adottati provvedimenti volti ad ampliare la deduzione del costo del lavoro dalla base imponibile dell'imposta. Il costo del lavoro per gli occupati a tempo indeterminato è stato infine integralmente escluso dalla base imponibile dell'IRAP a partire dal 2015 (L. 23 dicembre 2014, n. 190).

Come ho ricordato, nei programmi del Governo le misure previste in manovra costituiscono un primo passo del più ampio progetto di riforma prefigurato dal disegno di legge delega fiscale, approvato dal Consiglio dei ministri il mese scorso e attualmente in discussione in Parlamento. Al riguardo rinvio alla memoria presentata la scorsa settimana dalla Banca d'Italia su invito della VI Commissione (Finanze) della Camera dei Deputati⁷.

⁷ Memoria della Banca d'Italia sul disegno di legge "Delega al Governo per la riforma fiscale", 18 novembre 2021. Si veda anche l'Audizione nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla Riforma dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e altri aspetti del sistema tributario, Testimonianza del Capo del Servizio Assistenza e consulenza fiscale della Banca d'Italia, Giacomo Ricotti, Commissioni riunite VI della Camera dei Deputati (Finanze) e 6a del Senato della Repubblica (Finanze e Tesoro), Roma, 11 gennaio 2021.

3. Gli interventi sugli ammortizzatori sociali

Il disegno di legge prevede un insieme di modifiche rilevanti del sistema degli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro e in caso di disoccupazione involontaria. L'impatto sul disavanzo è stimato in 2,8 miliardi nel 2022 e in circa 1,5 miliardi in media all'anno nel biennio successivo. Secondo la relazione tecnica dal 2025 l'impatto sarebbe di circa un miliardo, principalmente per effetto delle modifiche alla NASpI.

Ammortizzatori in costanza di rapporto di lavoro. – Per fronteggiare le conseguenze della pandemia sono stati adottati provvedimenti eccezionali e temporanei di estensione dell'ambito di applicazione degli strumenti di integrazione salariale ai settori e alle classi dimensionali d'impresa che non erano coperti dalla normativa esistente, principalmente le piccole imprese del terziario. Il disegno di legge di bilancio modifica ora in modo permanente la struttura del sistema.

La riforma estende l'accesso ai regimi di integrazione salariale a tutte le imprese con almeno un dipendente, modificando la disciplina dei Fondi di solidarietà e del Fondo di integrazione salariale. Le imprese saranno chiamate a contribuire ai nuovi strumenti, in misura ridotta nel 2022 e più incisivamente dal 2023. Le integrazioni salariali saranno anche rese mediamente più generose.

A regime andrà verificato che le nuove aliquote contributive consentano di coprire i costi garantendo l'equilibrio finanziario nel medio periodo. Superata l'eccezionalità della crisi da Covid-19, sarebbe opportuno rivedere la procedura per la concessione delle integrazioni, introducendo presidi aggiuntivi per prevenirne utilizzi opportunistici, soprattutto in quei comparti tradizionalmente caratterizzati da ingressi, uscite e riorganizzazioni frequenti.

La riforma interviene inoltre sulla Cassa integrazione straordinaria, ampliandone la copertura, allentando i vincoli esistenti per l'applicazione di alcune causali e introducendone di nuove, prolungando i termini di fruizione del beneficio.

Il disegno di legge estende la Cassa integrazione straordinaria a tutte le imprese con più di 15 dipendenti non aderenti a Fondi di Solidarietà. Semplifica l'accesso ai contratti di solidarietà allentando i vincoli sugli orari massimi concedibili, che passano dal 60 all'80 per cento dell'orario giornaliero, settimanale o mensile dei

lavoratori interessati, e dal 70 al 90 per cento del loro orario complessivo nell'arco del periodo di validità del contratto. Introduce la possibilità di richiedere dodici mesi aggiuntivi di Cassa straordinaria per motivi definiti "transizionali" per le imprese che hanno esaurito gli altri trattamenti; la nuova causale è finalizzata al recupero occupazionale dei lavoratori a rischio di esubero; l'ambito di applicazione sarà delimitato con successivo decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, sentito il Ministero dello Sviluppo Economico.

In Italia la durata complessiva delle integrazioni salariali è già significativamente superiore a quella prevista nei principali paesi europei, dove il sostegno viene garantito per lo più in caso di shock temporanei (come nel nostro regime ordinario) e la tutela dei lavoratori nei casi di prolungata crisi aziendale è affidata ai sussidi di disoccupazione e alle politiche attive. In un contesto segnato dalla transizione tecnologica ed ecologica strumenti che aiutino la riorganizzazione del sistema produttivo sono indispensabili, ma devono essere volti ad accompagnare le imprese a realizzare i cambiamenti necessari e i lavoratori a ricollocarsi in nuovi impieghi e mansioni. L'utilizzo della Cassa integrazione straordinaria andrebbe quindi condizionato a realistici programmi di riconversione delle imprese in crisi; andrebbero sempre escluse le imprese prossime alla cessazione di attività.

Ammortizzatori in caso di disoccupazione involontaria. – Gli interventi riguardano sia i lavoratori dipendenti, che beneficiano della NASpI, sia i collaboratori, che accedono alla cosiddetta DIS-COLL.

Il principale intervento sulla NASpI prevede la rimodulazione della decurtazione mensile del 3 per cento del sussidio⁸, il cui avvio viene posticipato dal quarto al sesto mese di percepimento del sostegno⁹, all'ottavo per i lavoratori con almeno 55 anni. La decurtazione dell'assegno al prolungarsi dello stato di disoccupazione è prevista in diversi paesi europei, in alcuni casi in misura maggiore che in Italia, ed è finalizzata a sostenere la ricerca attiva di un lavoro da parte del disoccupato. Nel nostro paese il fenomeno della scarsa propensione a cercare attivamente un lavoro durante il godimento della

⁸ La decurtazione è stata temporaneamente sospesa dall'articolo 38 del decreto "Sostegni bis" (DL 25 maggio 2021, n. 73) per il periodo giugno-dicembre 2021.

⁹ Il disegno di legge prevede anche la rimozione di uno dei due vincoli per il godimento del beneficio, quello di avere lavorato per almeno 30 giorni nei dodici mesi che precedono l'inizio del periodo di disoccupazione. L'eliminazione di tale vincolo tuttavia allarga solo marginalmente la già ampia platea di potenziali percettori e comporta che in questi casi addizionali la NASpI sia erogata per durate piuttosto brevi.

NASpI è rilevante: secondo l'Indagine sulle forze di lavoro dell'Istat prima della pandemia circa il 35 per cento di coloro che percepivano il sussidio dichiaravano di non cercare un lavoro.

La NASpI offre un trattamento pari al 75 per cento della retribuzione media mensile degli ultimi quattro anni fino a un salario di 1.230 euro (e per un massimo di 24 mesi); l'assegno è incrementato del 25 per cento per la parte di retribuzione eventualmente eccedente tale soglia fino a una indennità massima di 1.335 euro¹⁰. In Spagna il tasso di sostituzione del sussidio scende dal 70 al 50 per cento a partire dal settimo mese di fruizione (con una durata e un massimale simili a quelli previsti in Italia; il massimale però dipende anche dal numero di figli). In Germania il sussidio di disoccupazione ordinario, anch'esso dipendente dal numero di figli, ammonta a un assegno pari almeno al 60 per cento dell'ultima retribuzione, con massimali molto elevati (superiori a 4.000 euro), ma per una durata massima di 12 mesi, al termine dei quali chi è in condizioni di disoccupazione e in stato di bisogno può chiedere un trattamento di natura assistenziale e di importo molto ridotto (inferiore ai 500 euro mensili per una persona senza figli).

Gli interventi sulla DIS-COLL raddoppiano le durate massime di erogazione del sussidio, introducendo al tempo stesso un'aliquota di finanziamento pari a quella gravante sui lavoratori dipendenti per il finanziamento dell'indennità di disoccupazione. Questi interventi mirano a riequilibrare le tutele, tradizionalmente più deboli, a favore dei collaboratori. Tuttavia, per impieghi inferiori ai due anni, la durata massima del trattamento DIS-COLL è ora superiore a quella della NASpI.

Complessivamente, nel confronto con le altre principali economie europee, gli interventi previsti nel disegno di legge di bilancio accentuano il maggiore peso relativo assegnato in Italia agli strumenti di integrazione salariale rispetto agli ammortizzatori in caso di disoccupazione¹¹, soprattutto per le risorse aggiuntive destinate alla Cassa integrazione straordinaria. Gli interventi tendono a rafforzare le tutele dei lavoratori dipendenti a tempo indeterminato più che quelle dei lavoratori a termine, nonostante che la crisi pandemica abbia confermato che sono questi ultimi – spesso giovani e donne – a subire le conseguenze più gravi degli episodi recessivi.

¹⁰ I massimali sono aggiornati annualmente dall'INPS utilizzando la variazione dei prezzi al consumo rilevata dall'Istat nell'anno precedente.

¹¹ Si veda anche S. Lo Bello (2021) "La CIG: evoluzione storica, caratteristiche e limiti", Banca d'Italia, QEF n. 602.

4. Il Reddito di cittadinanza

La manovra incrementa le risorse destinate al Reddito di cittadinanza¹² per 1,1 miliardi a partire dal 2022 portando il limite di spesa annuo a 8,8 miliardi, un valore in linea con le risorse stanziare per il 2021.

Il Reddito di cittadinanza è stato istituito dal DL n. 4 del 28 gennaio del 2019 ed erogato a partire dal mese di aprile dello stesso anno. Per l'anno in corso, per far fronte all'aumento del numero dei beneficiari dovuto agli effetti della pandemia, lo stanziamento originariamente previsto (7,4 miliardi) è stato incrementato di 0,2 miliardi dalla legge di bilancio per il 2021 (L n. 178 del 30 dicembre 2020) e di ulteriori 1,2 miliardi da provvedimenti successivi (per un totale di 8,8 miliardi). Dal 2022 le risorse previste a legislazione vigente sono pari a 7,7 miliardi all'anno: lo stanziamento originario di 7,2 miliardi è stato incrementato di 0,5 miliardi dalla legge di bilancio per l'anno in corso.

Secondo i più recenti dati dell'INPS nei primi dieci mesi del 2021 hanno beneficiato del sussidio oltre 1,3 milioni di famiglie in media al mese; l'importo medio dell'assegno è stato di poco meno di 550 euro per famiglia assistita. La spesa complessiva fino allo scorso ottobre è stata pari a circa 7,3 miliardi; nell'intero 2021 le erogazioni dovrebbero assorbire completamente le risorse stanziare.

Il Reddito di cittadinanza è al contempo strumento di contrasto alla povertà e misura di politica attiva del lavoro. Come strumento di contrasto alla povertà ha avuto un ruolo significativo nel sostegno alle famiglie più in difficoltà, contribuendo ad attutire gli effetti economici della pandemia da Covid-19. In quanto misura di politica attiva del lavoro, le evidenze suggeriscono invece un'efficacia molto limitata, anche per gli effetti della pandemia e della connessa crisi economica¹³.

Su questi risultati influiscono anche le caratteristiche dei beneficiari della misura, come indicato dal fatto che solo poco più di un terzo di questi è occupabile (ossia tenuto a sottoscrivere un patto per il lavoro)¹⁴. Secondo i dati pubblicati dalla Corte dei Conti, a ottobre del 2020 il 25 per cento dei beneficiari occupabili aveva avuto almeno un rapporto di lavoro successivo alla domanda di Reddito di cittadinanza, perlopiù con contratto a termine di durata inferiore all'anno;

¹² Sono inclusi gli stanziamenti per la Pensione di cittadinanza.

¹³ All'inizio della pandemia la condizionalità dell'assegno legata alle politiche attive è stata sospesa per quattro mesi (DL n. 18 del 17 marzo 2020 e DL n. 34 del 19 maggio 2020).

¹⁴ INPS, XIX Rapporto annuale, 2020.

meno del 15 per cento risultava ancora occupato¹⁵. Hanno inoltre avuto un ruolo i ritardi nel potenziamento dei centri per l'impiego¹⁶. L'offerta di lavoro regolare è infine scoraggiata da aliquote marginali effettive che nella maggior parte dei casi risultano pari al 100 per cento in quanto, nella determinazione dell'ammontare dell'assegno, un euro in più di reddito comporta in genere la perdita di un euro di beneficio¹⁷.

Il disegno di legge di bilancio interviene sul Reddito di cittadinanza con alcune misure che, nelle intenzioni del Governo, dovrebbero stimolare l'offerta di lavoro dei beneficiari.

La manovra prevede una decurtazione dell'assegno pari a 5 euro mensili a decorrere dal mese successivo a quello dell'eventuale rifiuto di un'offerta di lavoro "congrua" da parte di un componente occupabile del nucleo familiare. Oltre che le famiglie composte solo da individui non occupabili sono escluse da questa riduzione anche quelle con figli minori di 3 anni o con persone non autosufficienti. La riduzione opera fino a quando almeno uno dei componenti del nucleo familiare non trova lavoro; è comunque previsto un valore minimo dell'assegno sotto il quale non si verifica alcuna decurtazione (300 euro per le famiglie costituite da un solo individuo).

Viene rivista la definizione di offerta "congrua" e ridotto da tre a due il numero di proposte "congrue" che, se rifiutate, determinano la decadenza dal diritto al sostegno. Vengono estesi gli sgravi contributivi per i datori di lavoro che assumono beneficiari del Reddito di cittadinanza anche al caso di assunzioni a tempo determinato e parziale. Si prevede infine che i Comuni debbano utilizzare nell'ambito di progetti utili alla collettività almeno un terzo dei percettori residenti nel loro territorio.

Sul fronte dei controlli per limitare le fruizioni illecite del Reddito di cittadinanza è prevista una collaborazione tra INPS e Comuni al fine di eseguire verifiche preventive e successive, anche campionarie, sulla presenza dei requisiti richiesti per accedere alla misura.

¹⁵ Corte dei Conti, Comunicato stampa n. 66 del 27 settembre 2021.

¹⁶ Cfr. il riquadro: Il ruolo dei centri per l'impiego nel mercato del lavoro, in Relazione annuale sul 2018 (capitolo 8), 2019.

¹⁷ Solo nel caso dell'avvio di una nuova attività di lavoro dipendente nel corso dell'erogazione del beneficio, il maggiore reddito da lavoro concorre alla determinazione dell'importo dell'assegno nella misura dell'80 per cento fino a quando non receipto nell'ISEE per l'intera annualità. Nel caso di avvio di attività d'impresa o di lavoro autonomo il beneficiario fruisce dell'assegno di importo invariato per le due mensilità successive a quella di variazione della condizione occupazionale, fermo restando il rispetto dei requisiti di accesso previsti.

L'efficacia degli interventi andrà verificata. Essi presuppongono una forte capacità di intermediazione da parte dei centri per l'impiego; in alcuni casi riguardano aspetti di difficile applicabilità, come ad esempio la definizione di "congruità" di una proposta di impiego. Meccanismi di incentivo più semplici – come una progressiva decurtazione dell'assegno, indipendentemente dal rifiuto di un'offerta (come avviene per la NASpI), e una riduzione delle aliquote marginali effettive dovute al venire meno del beneficio in caso di aumento del reddito – potrebbero essere più efficaci.

La manovra non interviene sulla funzione del Reddito di cittadinanza come strumento di contrasto alla povertà, sebbene anche questo aspetto presenti criticità in riferimento ai criteri di accesso alla misura (che penalizzano le famiglie numerose ed escludono gli stranieri residenti in Italia da meno di dieci anni) e alla valutazione delle risorse dei percettori (incluso il patrimonio) ai fini della determinazione dell'entità del sostegno¹⁸.

5. Gli interventi relativi alle pensioni

Il disegno di legge di bilancio prevede alcuni interventi di natura temporanea in ambito previdenziale. Secondo le valutazioni del Governo tali misure accrescerebbero l'indebitamento netto di 0,6 miliardi il prossimo anno e di circa 1,6 all'anno nel biennio successivo; l'effetto si ridurrebbe gradualmente negli anni seguenti fino ad annullarsi entro la fine del decennio in corso.

Al termine del triennio di applicazione della cosiddetta "quota 100" è prevista, per il solo 2022, l'introduzione di una misura analoga ("quota 102") che consente di andare in pensione con almeno 38 anni di anzianità contributiva e 64 di età. Vengono inoltre prorogate di un anno la cosiddetta "Opzione Donna"¹⁹ e l'anticipo pensionistico (APE) sociale, estendendolo a ulteriori categorie di lavori. Secondo le stime ufficiali, rispetto alla legislazione vigente, le nuove norme consentono il pensionamento nel 2022 a 55.000 persone in più (16.800 con "quota 102", 17.000 con "Opzione Donna" e 21.200 con l'"APE sociale"). Viene infine creato un fondo per

¹⁸ *Relazione del Comitato Scientifico per la valutazione del Reddito di cittadinanza* del 9 novembre 2021.

¹⁹ Attualmente questa misura prevede la possibilità di pensionamento per le donne con almeno 35 anni di contributi e 58 anni di età, se lavoratrici dipendenti, o 59, se autonome, che accettino che il calcolo dell'assegno sia interamente effettuato con il metodo contributivo.

favorire l'uscita anticipata dal lavoro dei dipendenti almeno sessantaduenne di piccole e medie imprese in crisi.

“Quota 100” è stata introdotta dal DL n. 4 del 2019, convertito con la legge n. 26 del 2019, che ha aggiunto in via temporanea un ulteriore canale di pensionamento a quelli stabiliti dalla legge n. 214 del 2011. La misura, valida nel solo triennio 2019-2021, consente il pensionamento ai lavoratori con almeno 38 anni di contributi e 62 anni di età. Il DL n. 4 del 2019 ha tra l'altro congelato per il periodo 2019-2026 il requisito contributivo per l'accesso alle pensioni di anzianità (a 42 anni e 10 mesi per gli uomini e 41 anni e 10 mesi per le donne), sospendendone l'adeguamento automatico alla evoluzione della speranza di vita.

Secondo i dati dell'INPS riferiti a fine agosto, “quota 100” è stata utilizzata da circa 341.000 persone, comportando per tali lavoratori una decurtazione dell'ammontare della prestazione inferiore a quella che sarebbe derivata dall'applicazione piena del principio di equità attuariale (si tratta infatti di lavoratori solo parzialmente soggetti al sistema di calcolo contributivo). Sulla base dell'effettivo tasso di adesione a “quota 100” si può valutare che la spesa dovuta a questa misura nel triennio 2019-2021 ammonti in media annua a circa un quarto di punto percentuale del PIL. Con la fine del periodo di validità della misura, secondo simulazioni effettuate dalla Ragioneria Generale dello Stato²⁰, l'impatto sui conti pubblici è destinato a ridursi gradualmente nel tempo, per poi azzerarsi intorno alla metà del prossimo decennio e generare lievi risparmi successivamente. L'intervento temporaneo proposto nel disegno di legge di bilancio mitiga l'inasprimento dei requisiti per l'accesso al pensionamento determinato dalla scadenza di “quota 100”, con un aggravio di spesa limitato.

Grazie alle riforme che hanno reso più stringente il legame tra montante contributivo, vita residua attesa al pensionamento e ammontare dell'assegno è possibile introdurre nel sistema pensionistico italiano elementi di flessibilità in uscita senza mettere a repentaglio la sua sostenibilità finanziaria di lungo periodo²¹. Tuttavia, la necessità di contenere il disavanzo pubblico limita attualmente la possibilità di stanziare risorse ingenti per questo capitolo di

²⁰ “Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario - Rapporto n. 22”, Ragioneria generale dello Stato, luglio 2021.

²¹ I lavoratori pienamente soggetti al regime contributivo possono già ora (e potranno anche in futuro), anticipare di tre anni l'uscita, a condizione che la pensione maturata risulti almeno pari a 2,8 volte quella sociale.

spesa, anche in considerazione del suo peso sui conti pubblici, già elevato e in aumento nei prossimi venti anni.

I contenuti margini disponibili nell'immediato possono essere utilizzati per facilitare l'uscita dal lavoro delle persone che svolgono mansioni particolarmente dure o sono in condizioni di salute precarie (la proroga e l'ampliamento dell'APE sociale andrebbero in questa direzione). Quando le pressioni sui conti pubblici si saranno ridotte, si potranno estendere i margini di flessibilità in uscita. Ogni modifica dovrà comunque tenere conto delle prospettive demografiche e di crescita economica.

Il nostro sistema pensionistico è già oggi capace di assicurare la sostenibilità finanziaria e l'equità tra generazioni meglio di altri. La sua sostenibilità sociale potrà essere accresciuta se saranno attuate politiche che facilitino l'occupazione sia delle persone più mature (promuovendo la formazione lungo tutto l'arco della carriera) sia dei gruppi che incontrano maggiori difficoltà nel mercato del lavoro, in particolare i giovani e le donne. In ultima analisi è da un aumento dell'occupazione e della produttività (oltre che dagli andamenti demografici) che dipende l'ammontare di risorse che possono essere destinate al sostentamento degli anziani senza imporre un peso eccessivo su chi lavora.

6. Misure per gli investimenti e per la liquidità delle imprese

Il disegno di legge di bilancio prevede misure volte al sostegno degli investimenti privati, principalmente prorogando strumenti di incentivo già in essere, e fondi dedicati agli investimenti pubblici. Come ho già rilevato l'ammontare delle risorse previste per il prossimo triennio, pur se relativamente contenuto rispetto al quadro complessivo della manovra, va ad aggiungersi alle ingenti misure già previste a legislazione vigente. Il disegno di legge estende inoltre i termini di alcune delle misure a supporto della liquidità delle imprese, proseguendo nel percorso di graduale uscita dagli schemi di garanzie pubbliche introdotti nel corso degli ultimi due anni in risposta alla crisi pandemica.

Investimenti privati. – Per il periodo 2022-24 il disegno di legge destina in media circa 3 miliardi all'anno al sostegno agli investimenti privati. Si tratta in genere della proroga pluriennale di misure temporanee attualmente in vigore, con la previsione in alcuni casi di una graduale riduzione dell'entità

dell'incentivo. Tali interventi avranno effetti molto rilevanti sui conti pubblici anche negli anni successivi al triennio di programmazione.

Le misure principali riguardano gli incentivi agli investimenti innovativi e il rifinanziamento della “nuova Sabatini” e le agevolazioni per le ristrutturazioni e riqualificazioni edilizie, che nelle valutazioni ufficiali determinano oneri fino al 2035, complessivamente per circa 46 miliardi (oltre la metà degli effetti sarebbe concentrata nel triennio 2025-27), di cui quasi due terzi per le agevolazioni edilizie e circa il 30 per cento per gli investimenti innovativi.

Tra le misure vi sono crediti di imposta per i quali la contabilizzazione in termini di indebitamento netto è soggetta a margini di incertezza. Lo scorso maggio infatti l'Istat ha chiesto all'Eurostat un parere sulla registrazione nei conti pubblici del “bonus 110 per cento” e dei crediti d'imposta connessi con il piano “Transizione 4.0”. Con riferimento a questi ultimi l'Eurostat ha sostenuto che andrebbero considerati come “rimborsabili” (payable), con un effetto immediato sull'indebitamento netto nell'anno di competenza. Per quanto riguarda il “bonus 110 per cento” secondo l'Eurostat le attuali regole di contabilità nazionale non consentono di stabilire la natura del credito d'imposta ed è pertanto necessario nei prossimi mesi un approfondimento della questione. Nelle stime riportate nella relazione tecnica gli effetti sull'indebitamento netto sia dei crediti d'imposta connessi con “Transizione 4.0” sia di quelli relativi al “bonus 110 per cento” sono contabilizzati per cassa.

Con riferimento alle imprese la manovra prevede la proroga fino al 2025 (in alcuni casi fino al 2031) dei crediti d'imposta per gli investimenti materiali e immateriali “Transizione 4.0” e quelli per l'attività di ricerca e sviluppo, innovazione tecnologica e transizione ecologica e digitale – che a legislazione vigente scadrebbero alla fine del prossimo anno. Viene inoltre disposto il rifinanziamento del contributo agli investimenti in beni strumentali delle piccole e medie imprese (“nuova Sabatini”). Poco più della metà degli effetti sui conti pubblici di tali misure riguarda il periodo 2024-27 (circa 2 miliardi all'anno).

Il disegno di legge prevede che i crediti d'imposta per gli investimenti in beni materiali e immateriali “Transizione 4.0” (ex iperammortamento) e quelli per l'attività di ricerca e sviluppo, innovazione e formazione tecnologica maturino in relazione alle spese sostenute fino alla fine del 2025 (fino al 2031 per le spese in ricerca e sviluppo), con condizioni meno favorevoli rispetto a quelle attualmente previste per gli investimenti effettuati nel 2022. Viene confermato l'utilizzo di tali crediti in 3 quote annuali di pari importo. Non sono invece prorogati i crediti d'imposta per investimenti diversi da quelli ad alto contenuto tecnologico e digitale

(ex superammortamento) e in beni immateriali tradizionali, che scadranno quindi alla fine del prossimo anno.

In merito agli investimenti in beni strumentali delle piccole e medie imprese (“nuova Sabatini”) la manovra: 1) ripristina il meccanismo di funzionamento in vigore fino al 2020, prevedendo l’erogazione del contributo in un’unica soluzione solo per i finanziamenti di importo non superiore a 0,2 milioni (sopra tale limite si prevedono sei quote annuali; la legge di bilancio 2021 aveva previsto erogazioni in unica soluzione, indipendente dall’importo richiesto); 2) rfinanzia la misura, stanziando 0,9 miliardi tra il 2022 e il 2027.

Sono inoltre stanziare risorse per il sostegno all’export e all’internazionalizzazione delle imprese. In particolare, viene rfinanziato per 1,5 miliardi annui dal 2022 al 2026 il “Fondo per la promozione integrata”. Il Fondo è utilizzato principalmente per la concessione di prestiti a imprese esportatrici, quindi senza effetti sull’indebitamento netto ma solo sul fabbisogno e sul saldo netto da finanziare.

Con riferimento al comparto immobiliare, le agevolazioni rivolte agli interventi di ristrutturazione e riqualificazione degli edifici attualmente in vigore sono prorogate con tempistiche ed aliquote differenziate in relazione alle diverse fattispecie (in ogni caso non oltre la fine del 2025). L’impatto sui conti pubblici è limitato nel prossimo biennio, ma più elevato negli anni successivi (considerando sia le detrazioni, sia i crediti di imposta l’effetto passa da 3,6 miliardi nel 2024 a un massimo di oltre 6 nel 2026 per poi diminuire).

La manovra proroga il cosiddetto “bonus 110 per cento” introdotto dal DL “rilancio” (DL n. 34 del 2020); in particolare, per gli interventi effettuati dai condomini (e dalle persone fisiche su immobili costituiti da più unità abitative) l’incentivo è esteso fino al 2025 (l’aliquota si riduce al 70 per cento nel 2024 e al 65 l’anno successivo); per gli altri interventi le proroghe sono molto più brevi (ad esempio, per quelli su immobili unifamiliari l’incentivo al 110 per cento è prorogato fino al 31 dicembre 2022, a condizione che si tratti dell’abitazione principale e di contribuenti con ISEE inferiore a 25.000 euro). Viene inoltre estesa fino alla fine del 2024 – in genere con le aliquote e i massimali previsti per l’anno in corso – l’applicazione delle detrazioni per gli interventi per il miglioramento dell’efficienza energetica effettuati su edifici esistenti, per gli interventi di ristrutturazione edilizia e per gli interventi di rafforzamento antisismico, per l’acquisto di mobili e di grandi elettrodomestici finalizzati all’arredo dell’immobile oggetto di ristrutturazione, per la sistemazione delle aree verdi. La detrazione per gli oneri sostenuti per il restauro della facciata esterna degli edifici esistenti è invece prorogata per un solo anno (fino alla fine del 2022) e con un’aliquota ridotta (60 per cento, rispetto al 90 per cento previsto per l’anno in corso).

Come abbiamo rilevato in precedenti occasioni, sulla base delle evidenze disponibili gli incentivi agli investimenti finalizzati all'innovazione tecnologica sono stati efficaci nell'incrementare la produttività delle imprese e il potenziale di crescita dell'economia²². Tali misure possono inoltre contribuire a sostenere le imprese in una fase ciclica ancora caratterizzata da elementi di fragilità e da incertezza.

Gli interventi di riqualificazione edilizia possono risultare utili nella transizione ecologica e sono in grado di esercitare un significativo impulso sulla domanda nel breve periodo. Tuttavia essi hanno un costo rilevante per i conti pubblici che va valutato anche alla luce del minore impatto di questa tipologia di investimenti sulla produttività e sulla crescita economica nel lungo periodo. Inoltre, detrazioni con aliquote molto elevate possono determinare un incentivo ad accrescere i costi degli interventi, dato che il contribuente – non partecipando in alcun modo alla spesa o partecipando in modo limitato – non ha interesse a contenerli; infine, andrebbero valutati compiutamente gli aspetti redistributivi di queste misure, rivolte ai proprietari di immobili.

Oltre alla ridotta attenzione ai costi, le agevolazioni per le riqualificazioni edilizie presentano elevati rischi di comportamenti fraudolenti connessi con la possibilità di cedere il credito maturato od ottenere uno sconto in fattura. Secondo i dati recentemente diffusi dall'Agenzia delle entrate e dall'Unità di informazione finanziaria della Banca d'Italia tali frodi sinora avrebbero gravato sui conti pubblici per circa un miliardo. Per contrastare il fenomeno il Governo ha approvato il DL n. 157 dell'11 novembre 2021, che mira a intensificare e rafforzare i controlli preventivi.

Investimenti pubblici. – Il disegno di legge prevede un limitato aumento delle risorse destinate agli investimenti pubblici nel prossimo triennio, prevalentemente per infrastrutture (inclusa la manutenzione della rete viaria e la messa in sicurezza del territorio) e per la realizzazione degli interventi funzionali allo svolgimento del Giubileo 2025 (nel complesso poco meno di 2 miliardi in media nel triennio 2022-24; nel periodo successivo le

²² Cfr. E. Ciapanna, S. Mocetti e A. Notarpietro, *The effects of structural reforms: evidence from Italy*, Temi di Discussione, n. 1303, 2020, i riquadri: *Le prospettive degli investimenti sulla base delle inchieste presso le imprese*, in *Bollettino economico*, 4, 2016, e *Gli investimenti delle imprese italiane nell'indagine sulle aspettative di inflazione e crescita*, in *Bollettino economico*, 1, 2017.

risorse previste sono più elevate)²³. Tali interventi si aggiungono a quelli, ingenti, già definiti, anche nell'ambito del PNRR. Nelle più recenti stime della Commissione europea, le spese per investimenti pubblici in rapporto al PIL salirebbero a un livello analogo a quello registrato prima della crisi economica e finanziaria del 2008 e in linea con quello degli altri paesi dell'area dell'euro già a partire dal 2022 (3,2 per cento). Nelle stime a legislazione vigente riportate nella NADEF gli investimenti pubblici crescerebbero dell'11 per cento in media all'anno nel prossimo triennio e alla fine del periodo di programmazione arriverebbero al 3,4 per cento del PIL.

Misure di sostegno alla liquidità delle imprese. – Il disegno di legge di bilancio estende fino alla fine del prossimo giugno il regime agevolato – introdotto ad aprile dello scorso anno con il decreto “liquidità” (DL n. 23 del 2020) e più volte prorogato – per la concessione di garanzie pubbliche sui prestiti alle imprese da parte del Fondo centrale di garanzia per le piccole e medie imprese. Viene stabilito un limite massimo per i nuovi impegni assumibili dal Fondo ogni anno (per il 2022 il limite è fissato a 50 miliardi). A fronte delle perdite attese su tali garanzie il Governo rifinanzia il Fondo per 3 miliardi, che si aggiungerebbero alle risorse già stanziata a legislazione vigente e non ancora impegnate (3,4 miliardi).

Le condizioni per la concessione delle garanzie vengono rese più stringenti, proseguendo il percorso già avviato con il decreto “sostegni bis” dello scorso giugno (DL n. 73 del 2021), con l'obiettivo di un ritorno graduale al regime ordinario, che sarebbe pienamente ripristinato nel 2023.

Con il decreto di giugno era stato prorogato fino alla fine di quest'anno, con alcune modifiche, il regime agevolato introdotto dal decreto “liquidità” per la concessione delle garanzie da parte del Fondo centrale di garanzia. Con la manovra viene prorogato fino al 30 giugno 2022, riducendo dal 90 all'80 per cento la quota garantita anche per i prestiti fino a 30.000 euro e prevedendo a partire dal 1° aprile la reintroduzione del pagamento di una commissione a fronte della garanzia del Fondo. Dal 1° luglio 2022 il regime di favore verrebbe meno, anche se fino alla fine dell'anno rimarrebbero alcune limitate agevolazioni. In particolare, l'importo massimo garantito per ciascuna impresa resterebbe pari

²³ Questa valutazione esclude le misure di rifinanziamento, riprogrammazione e definanziamento come definite nella Sezione II del disegno di legge. In questo ambito uno degli interventi di maggiore rilievo è il rifinanziamento del Fondo per lo sviluppo e la coesione.

a 5 milioni (dai 2,5 milioni previsti nel regime ordinario) e le imprese più rischiose (nella quinta fascia del modello di valutazione del merito di credito del Fondo) sarebbero comunque ammesse alla garanzia pubblica. Non è invece prevista un'ulteriore proroga della moratoria straordinaria sui finanziamenti alle micro, piccole e medie imprese introdotta con il decreto "cura Italia", che pertanto terminerebbe alla fine di quest'anno.

Secondo i dati riportati nel Documento programmatico di bilancio per il 2022 le garanzie pubbliche concesse dal Fondo ancora in essere alla fine dello scorso giugno ammontavano a circa 143 miliardi, in aumento di circa 26 rispetto alla fine del 2020; nelle stime riportate nella relazione tecnica del disegno di legge di bilancio, esse raggiungerebbero 160 miliardi alla fine di quest'anno e non potrebbero superare 210 miliardi alla fine del prossimo.

Considerando anche le garanzie rilasciabili il prossimo anno, nelle stime riportate nella relazione tecnica del provvedimento le perdite attese per il Fondo sarebbero pari a circa 28 miliardi. Tali perdite, già considerate nell'indebitamento netto al momento del rilascio delle garanzie, produrranno effetti sul debito pubblico solo nell'eventualità di una loro realizzazione.

Il disegno di legge proroga fino alla fine di giugno del prossimo anno anche l'operatività di "garanzia Italia", il programma gestito da SACE e destinato alla concessione di garanzie principalmente sui prestiti alle imprese di dimensioni più grandi. Il complesso delle garanzie in essere nell'ambito di tale programma ammontava alla fine dello scorso giugno a circa 22 miliardi; su queste garanzie le perdite attese nelle stime del Governo sono dell'ordine di un miliardo. A differenza delle garanzie del Fondo, queste sono considerate non standardizzate (*one-off*) e pertanto avranno un impatto sull'indebitamento netto oltre che sul debito pubblico solo al momento dell'escussione.

Per quanto riguarda SACE il disegno di legge di bilancio – oltre a prorogare il programma "garanzia Italia" – innalza da 2,5 a 3 miliardi il limite massimo di garanzie concedibili sui finanziamenti a favore di progetti del "Green new deal", introdotte con il decreto "semplificazioni" del luglio 2020 (cosiddette "garanzie green").

Il rafforzamento dei sistemi di garanzia pubblica, assieme alla moratoria sui prestiti, è stato cruciale per assicurare liquidità alle imprese nella fase più

acuta della crisi pandemica. Il proseguimento del percorso di uscita graduale dalle agevolazioni delineato nel disegno di legge di bilancio è coerente con la ripresa dell'attività economica.

* * *

In un quadro ancora molto incerto, dati i vincoli derivanti da un elevato debito pubblico, la politica di bilancio ha il compito difficile di trovare un punto di equilibrio fra la necessità di sostenere i redditi e la domanda nella fase di remissione della crisi pandemica e quella di porre le condizioni affinché la ripresa si consolidi e l'economia si avvii stabilmente su un sentiero di crescita sostenuta.

La manovra affianca ad alcuni provvedimenti volti a gestire l'uscita dalla fase di emergenza interventi con un impatto più strutturale, in grado di produrre effetti sia di domanda sia di offerta. Nel disegno delle misure per la riduzione della pressione fiscale andranno individuate le soluzioni adatte a incentivare lavoro e investimenti; nell'attuazione degli interventi in materia di ammortizzatori sociali andranno presi gli accorgimenti necessari per facilitare e rendere meno costoso socialmente lo spostamento di risorse e persone tra settori e imprese. Serviranno strumenti di sostegno al reddito pienamente in grado di tutelare i soggetti più vulnerabili, contrastando l'esclusione sociale e la povertà.

Mentre si definisce la manovra di bilancio e si avvia l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza, vanno anche individuate le aree di intervento che consentiranno di definire un percorso credibile di riduzione dell'incidenza del debito sul PIL, che proceda a passo sostenuto anche oltre questo triennio di programmazione. Ciò può permettere di ancorare le aspettative di famiglie, imprese e investitori allontanando definitivamente il rischio di forti tensioni finanziarie come quelle che hanno colpito la nostra economia nell'ultimo decennio.

In questa prospettiva le misure in materia di pensioni sono giustamente improntate alla prudenza. Cautela andrà usata anche nel dare attuazione al disegno di legge delega per la riforma fiscale, individuando le coperture adeguate per gli interventi che verranno definiti. Come osservato dalla Banca d'Italia nell'audizione sulla NADEF, sarebbe opportuno che eventuali

marginari di manovra derivanti da un andamento dei conti pubblici migliore delle attese venissero utilizzati per accelerare il processo di riduzione del debito. Questa prudenza potrà consentire di sfruttare appieno le potenzialità di sviluppo derivanti da una completa ed efficace realizzazione degli interventi previsti nel Piano nazionale di ripresa e resilienza e delle riforme che lo accompagnano.

TAVOLE E FIGURE

Effetti sul conto economico delle Amministrazioni pubbliche delle misure incluse nella manovra di bilancio per il 2022 (1)
(milioni di euro)

VOCI	2022	2023	2024
USO DELLE RISORSE (B-A)	33.060	35.991	33.021
Minori entrate (A)	-9.705	-8.771	-10.559
Fondo per riforma fiscale	-6.000	-7.000	-7.000
Proroga incentivi per interventi sugli immobili - detrazioni (effetto netto)	37	-643	-2.676
Contenimento oneri bollette nel settore elettrico e del gas	-2.000	0	0
Posticipo <i>plastic tax</i> e <i>sugar tax</i> (effetto netto)	-650	127	-62
Riforma sistema di riscossione (abolizione aggio)	-482	-535	-655
Agevolazioni per giovani per acquisto/locazione prima casa	-260	-70	-40
Altro (effetto netto)	-349	-649	-127
Maggiori spese (B)	23.356	27.220	22.461
Spese in conto corrente	17.616	18.856	17.681
<i>Sanità (effetto netto)</i>	4.146	3.753	4.867
<i>Riforma ammortizzatori sociali</i>	3.299	2.915	2.568
<i>Misure di integrazione salariale</i>	892	288	0
<i>Risorse a favore delle Amministrazioni locali (effetto netto)</i>	1.557	1.562	1.494
<i>Interventi in materia pensionistica</i>	642	1.552	1.579
<i>Reddito di cittadinanza e centri per l'impiego</i>	1.155	1.155	1.154
<i>Pubblico impiego</i>	894	1.033	1.085
<i>Istruzione, università e ricerca</i>	851	839	1.060
<i>Fondo esigenze indifferibili e fondo finanziamento provvedimenti legislativi</i>	847	746	761
<i>Misure per il settore turistico, della cultura e dello spettacolo</i>	550	540	330
<i>Fondo sociale per occupazione e formazione</i>	245	210	210
<i>Incentivi alle aggregazioni aziendali</i>	231	694	0
<i>Altro</i>	2.307	3.571	2.573
Spese in conto capitale	5.740	8.364	4.780
Sostegno investimenti privati	894	1.669	3.443
<i>Proroga incentivi investimenti innovativi e "nuova Sabatini"</i>	246	877	1.864
<i>Proroga incentivi per interventi su immobili - crediti di imposta</i>	0	114	971
<i>Altro</i>	648	678	608
Investimenti pubblici	1.432	2.016	2.205
Rifinanziamento Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese	3.000	0	0
Altre spese in conto capitale	414	4.679	-868
<i>Rifinanziamento Fondo di garanzia per la prima casa e Fondo Gasparri</i>	242	12	12
<i>Altro (effetto netto)</i>	172	4.667	-880
REPERIMENTO RISORSE (C-D)	9.802	6.080	7.370
Maggiori entrate (C)	6.736	5.991	5.452
Estensione deducibilità da 18 a 50 anni della rivalutazione di attività immateriali	4.264	2.594	2.380
Effetti riflessi di decontribuzioni, misure su pubblico impiego e pensioni (effetto netto)	1.518	1.622	1.783
Riforma ammortizzatori sociali (effetto netto)	480	1.300	1.153
Altro (effetto netto)	473	475	136
Minori spese (D)	-3.067	-89	-1.918
Spese in conto corrente	-3.055	-79	-1.918
<i>Conclusioni del programma "cashback" (2)</i>	-3.000	0	0
<i>Soppressione fondo revisione del sistema pensionistico</i>	-9	-1	-1.820
<i>Altro</i>	-46	-79	-99
Spese in conto capitale	-12	-10	0
Variazione netta entrate (E=A+C)	-2.969	-2.780	-5.108
Variazione netta spese (F=B+D)	20.289	27.131	20.543
<i>correnti</i>	14.561	18.777	15.763
<i>in conto capitale</i>	5.728	8.354	4.780
Variazione dell'indebitamento netto (G=F-E)	23.258	29.911	25.651
<i>in percentuale del PIL (3)</i>	1,2	1,5	1,3

(1) Elaborazioni su valutazioni ufficiali contenute negli atti parlamentari del disegno di legge di bilancio 2022 e del DL n. 146 del 2021 (decreto "fiscale"). – (2) Include la sospensione del programma "cashback" per il secondo semestre del 2021 disposta dal DL n. 99 del 2021 che destinava le relative risorse al fondo per la riforma degli ammortizzatori sociali (1,5 miliardi). – (3) Viene considerato il PIL nominale programmatico riportato nella *Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2021*.

Quadro di conti pubblici nei più recenti documenti ufficiali
(variazioni percentuali)

VOCI	DEF 2021									
	quadro tendenziale					quadro programmatico				
	2020	2021	2022	2023	2024	2020	2021	2022	2023	2024
Indebitamento netto	9,5	9,5	5,4	3,7	3,4	9,5	11,8	5,9	4,3	3,4
Avanzo primario	-6,0	-6,2	-2,5	-0,8	-0,8	-6,0	-8,5	-3,0	-1,5	-0,8
Spesa per interessi	3,5	3,3	3,0	2,8	2,6	3,5	3,3	3,0	2,8	2,6
Debito	155,8	157,8	154,7	153,1	150,9	155,8	159,8	156,3	155,0	152,7
<i>Crescita del PIL</i>	-8,9	4,1	4,3	2,5	2,0	-8,9	4,5	4,8	2,6	1,8
VOCI	Nota di aggiornamento del DEF 2021									
	quadro tendenziale					quadro programmatico				
	2020	2021	2022	2023	2024	2020	2021	2022	2023	2024
Indebitamento netto	9,6	9,4	4,4	2,4	2,1	9,6	9,4	5,6	3,9	3,3
Avanzo primario	-6,1	-6,0	-1,5	0,3	0,4	-6,1	-6,0	-2,7	-1,2	-0,8
Spesa per interessi	3,5	3,4	2,9	2,7	2,5	3,5	3,4	2,9	2,7	2,5
Debito	155,6	153,5	148,8	145,9	143,3	155,6	153,5	149,4	147,6	146,1
<i>Crescita del PIL</i>	-8,9	6,0	4,2	2,6	1,9	-8,9	6,0	4,7	2,8	1,9

Principali indicatori di bilancio delle Amministrazioni pubbliche (1)
(in percentuale del PIL)

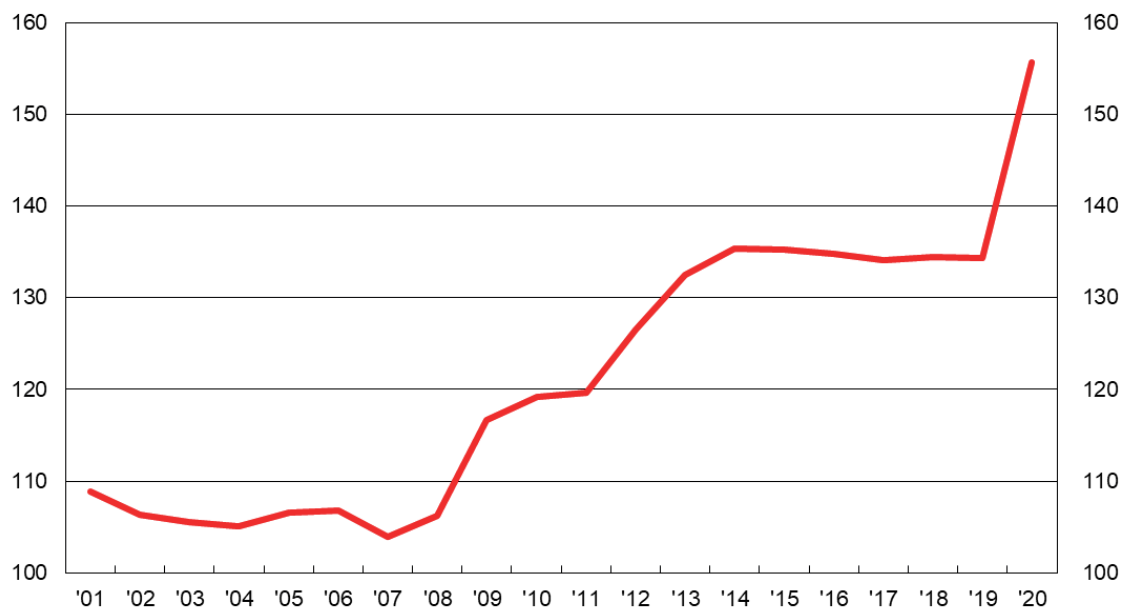
VOCI	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Entrate	45,6	47,6	48,1	47,9	47,8	46,7	46,3	46,2	47,0	47,5
Spese (2)	49,2	50,6	51,0	50,9	50,3	49,1	48,8	48,4	48,5	57,1
di cui: <i>interessi</i>	4,6	5,2	4,8	4,6	4,1	3,9	3,8	3,6	3,4	3,5
Avanzo primario (3)	1,1	2,2	2,0	1,6	1,6	1,5	1,4	1,5	1,8	-6,1
Indebitamento netto	3,6	2,9	2,9	3,0	2,6	2,4	2,4	2,2	1,5	9,6
Fabbisogno complessivo	3,7	4,0	4,8	4,1	3,1	2,5	3,4	2,2	1,9	9,5
Fabbisogno al netto di dismissioni mobiliari	3,8	4,5	4,9	4,3	3,5	2,6	3,4	2,2	1,9	9,5

Fonte: per le voci del conto economico delle Amministrazioni pubbliche, elaborazioni su dati Istat (cfr. Istat, *CONTI ECONOMICI NAZIONALI Prodotto interno lordo e indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche*, Statistiche flash, 22 settembre 2021).

(1) Eventuali mancate quadrature sono dovute all'arrotondamento delle cifre decimali. – (2) In questa voce sono registrati, con il segno negativo, i proventi della cessione di beni del patrimonio pubblico. – (3) Un segno negativo indica un disavanzo.

Figura 1

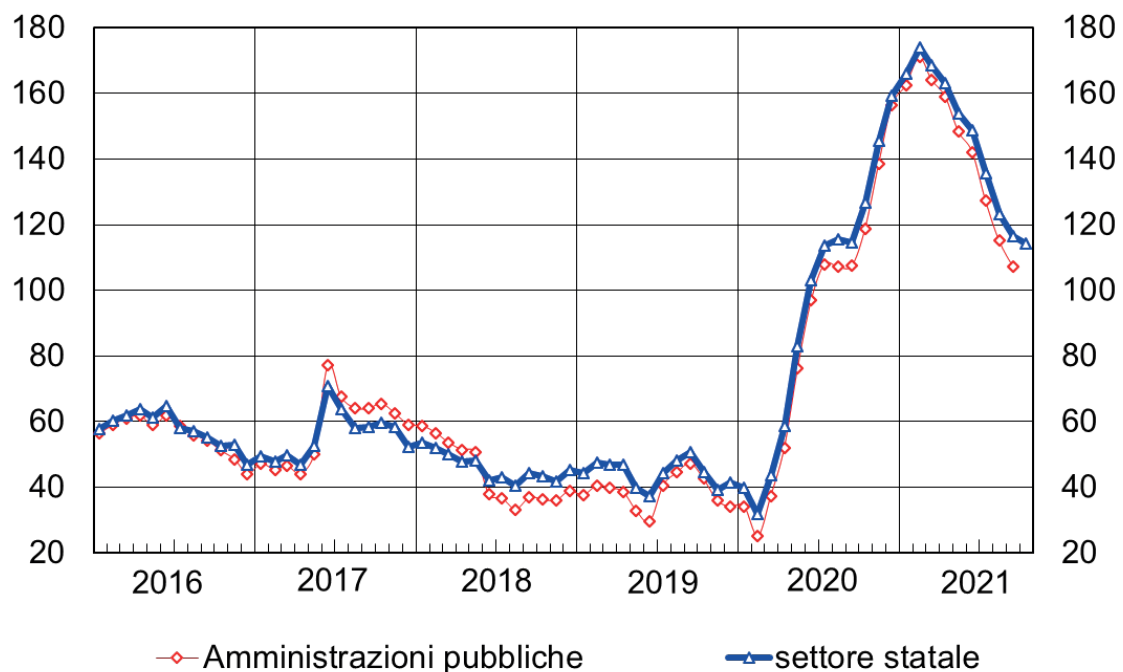
Debito delle Amministrazioni pubbliche
(in percentuale del PIL)



Fonte: per il PIL, Istat (cfr. Istat, *CONTI ECONOMICI NAZIONALI Prodotto interno lordo e indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche*, Statistiche flash, 22 settembre 2021).

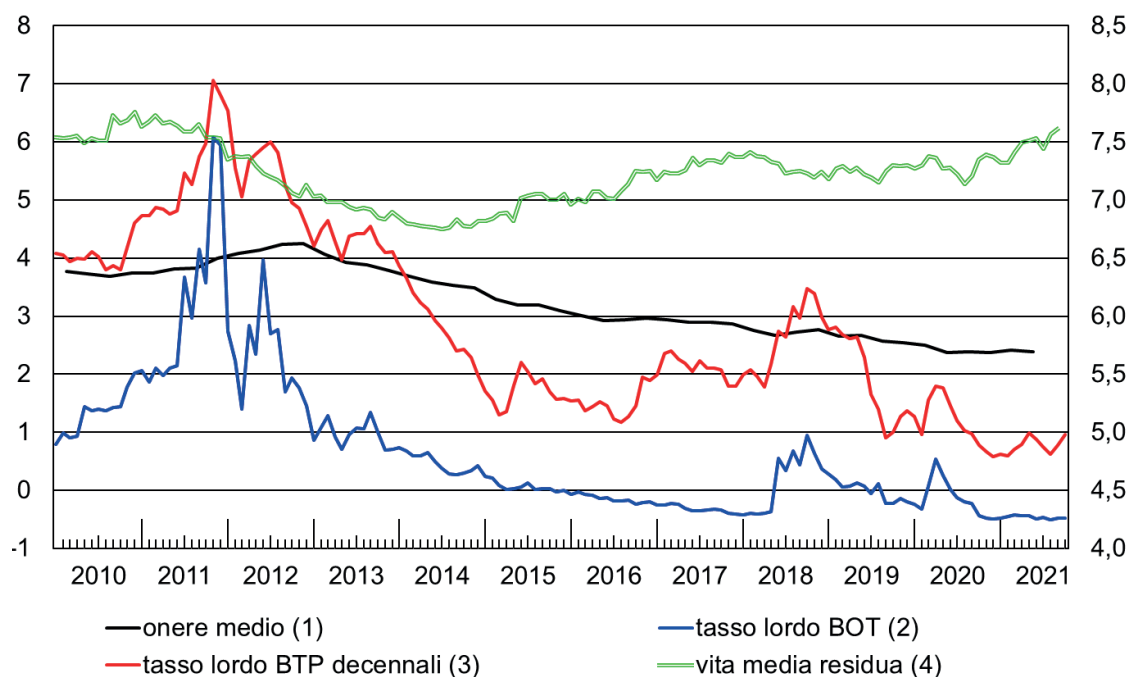
Figura 2

Fabbisogno cumulato degli ultimi dodici mesi (1)
(dati mensili; miliardi di euro)



Fonte: per il fabbisogno del settore statale, Ministero dell'Economia e delle finanze.
(1) Al netto delle dismissioni mobiliari.

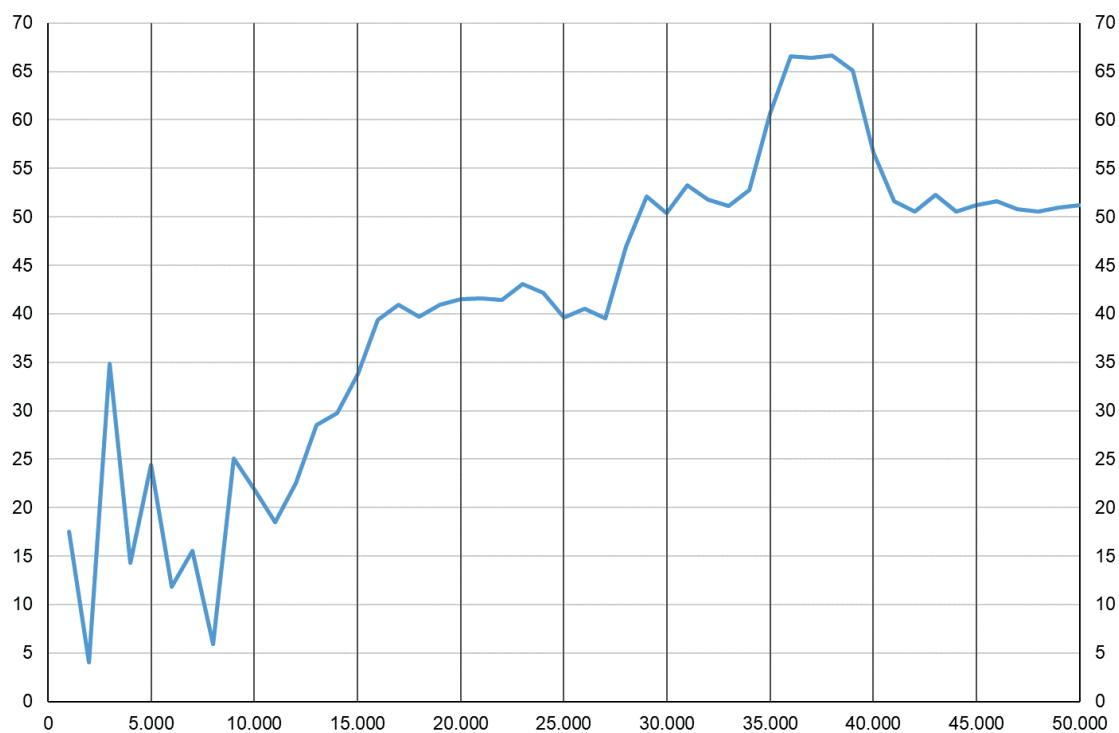
**Tasso lordo dei BOT e dei BTP decennali,
onere medio e vita media residua del debito**
(valori percentuali e anni)



Fonte: Istat, per la spesa per interessi.

(1) Rapporto tra la spesa per interessi nei 4 trimestri precedenti e la consistenza del debito alla fine del corrispondente trimestre dell'anno precedente. – (2) Rendimento all'emissione calcolato come media ponderata, sulla base delle quantità assegnate, dei tassi composti di aggiudicazione alle aste di emissione regolate nel mese. – (3) Media mensile del rendimento a scadenza del titolo benchmark scambiato sul mercato telematico dei titoli di Stato. – (4) Scala di destra.

Media delle aliquote marginali effettive per euro di reddito lordo (1)
(punti percentuali)



Fonte: Elaborazioni basate sul modello di microsimulazione BIMic.

(1) Le aliquote marginali effettive misurano la percentuale del reddito familiare aggiuntivo che si perde per maggiori imposte o minori benefici in seguito a un aumento marginale del reddito lordo dei lavoratori presenti nel nucleo. Nel calcolo si considerano i contributi sociali a carico dei dipendenti, l'Irpef e le addizionali e tutti i principali benefici sociali il cui ammontare dipende dal reddito lordo.

