

# LA LEGGE DI BILANCIO 2022

di Paolo Balduzzi



La legge che approva il bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e il bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024 (legge 234/2022) è stata definitivamente approvata dal Parlamento il 30 dicembre 2021 ed è stata pubblicata sulla *Gazzetta Ufficiale* del 31/12/2021. Si tratta della prima legge di bilancio preparata dal Governo Draghi, il sessantasettesimo della Repubblica e terzo della XVIII legislatura. I contenuti della legge risentono ancora, ovviamente, dell'emergenza sanitaria ed economica in atto.

Seppur l'approvazione della legge di bilancio sia di competenza del Parlamento, ai sensi dell'art. 81, c. 4 Cost., il disegno di legge (d.d.l) di bilancio, cioè la proposta di legge iniziale, è di responsabilità dell'esecutivo, ai sensi dello stesso comma. Una prassi ormai consolidata, anche se del tutto discutibile, prevede che, per evitare eccessivo ostruzionismo e troppe modifiche da parte del Parlamento, il Governo ponga la questione di fiducia su un unico "maxi emendamento", uno strumento che ingloba tutte le numerose variazioni introdotte – appunto, gli emendamenti – in un unico articolo. Il voto di fiducia, essendo prioritario rispetto alle altre votazioni, fa decadere eventuali ulteriori proposte di modifica e avviene più velocemente. Il testo risultante ha quindi la particolarità di essere composto da un primo lunghissimo articolo, a sua volta costituito da 1.013 commi, seguito da altri 21 articoli che contengono i cosiddetti "stati di previsione", vale a dire la quantificazione delle entrate (art. 2) e delle spese per i ministri con portafoglio (artt. 3-17). Gli ultimi 5 articoli contengono infine il totale generale delle spese (art. 18), il quadro generale riassuntivo (art. 19), disposizioni diverse (art. 20), una clausola di salvaguardia (art. 21) e l'entrata in vigore della legge (art. 22).

## Piano nazionale di ripresa e resilienza, Patto di stabilità e crescita e legge di bilancio

L'orizzonte temporale della legge di bilancio è il triennio 2022-2024, un periodo ricompreso in quello di competenza del **Piano nazionale di ripresa e resilienza** (Pnrr), il complesso di progetti e investimenti che lo Stato italiano si propone di realizzare entro il 2026 e che sarà finanziato quasi interamente dal **recovery fund** europeo. Si tratta di risorse costituite da trasferimenti a fondo perduto o da prestiti concessi a tasso agevolato e la cui erogazione è soggetta ad alcune forme di condizionalità. È per questo motivo che il Pnrr stabilisce traguardi e obiettivi intermedi, con le rispettive scadenze, che dovranno essere realizzati e poi verificati. Come ha ricordato il Presidente del Consiglio nella conferenza stampa di fine anno, nel 2021 sono stati rispettati tutti i 51 traguardi e obiettivi intermedi previsti dal piano. Il 2022 sarà un anno ancora più ambizioso, con un'asticella che supererà quota 100 tra obiettivi, traguardi e riforme calendarizzate. A solo titolo di esempio, alcuni tra i provvedimenti di riforma più importanti previsti nel prossimo triennio e collegati alla legge di bilancio sono:

- l'attuazione dell'autonomia differenziata di cui all'art. 116, c. 3 Cost.;
- la revisione del Testo Unico dell'ordinamento degli enti locali;
- la riforma fiscale;
- la riforma della giustizia tributaria;
- la delega al Governo per la promozione dell'autonomia e dell'emancipazione dei giovani;
- la legge sulla montagna;
- la riforma della magistratura onoraria;
- la valorizzazione del sistema della formazione superiore e della ricerca.

È evidente che sia i contenuti qualitativi sia, soprattutto, quelli quantitativi della legge di bilancio andranno letti alla luce di questi impegni che lo Stato ha assunto in sede europea.

A partire dal 2023, inoltre, torneranno in vigore le regole di bilancio del Patto di stabilità e crescita (Psc), al momento sospeso dalla cosiddetta **clausola di salvaguardia generale**. Nonostante le numerose eccezioni concesse nel corso degli anni e la flessibilità accordata a vari Paesi – tra cui anche l'Italia –, il Psc è stato più volte criticato per l'eccessiva rigidità e, soprattutto, per l'eccessiva enfasi posta sulla necessità di risanamento delle finanze pubbliche. C'è quindi da scommettere – e i segnali che arrivano dall'Europa sono già chiari – che le regole cambieranno ancora nel corso del 2022, per tenere conto delle nuove esigenze di finanza pubblica determinate dall'emergenza sanitaria. È dunque evidente che a partire dal 2023 il legislatore non avrà più la stessa libertà di azione che ha caratterizzato le leggi di bilancio degli ultimi due anni. Libertà che è evidente osservando i principali obiettivi di finanza pubblica che sono stati delineati sin dallo scorso autunno e che sono contenuti nella *Nota di aggiornamento del documento di economia e finanza* (Nadef), riportati nella tabella alla pagina successiva.

Il **recovery fund** ("fondo per la ripresa") è l'espressione giornalistica utilizzata per indicare il Next Generation EU, il piano da 750 miliardi di euro lanciato dall'Unione europea per sostenere gli Stati membri colpiti dalla pandemia di Covid-19.

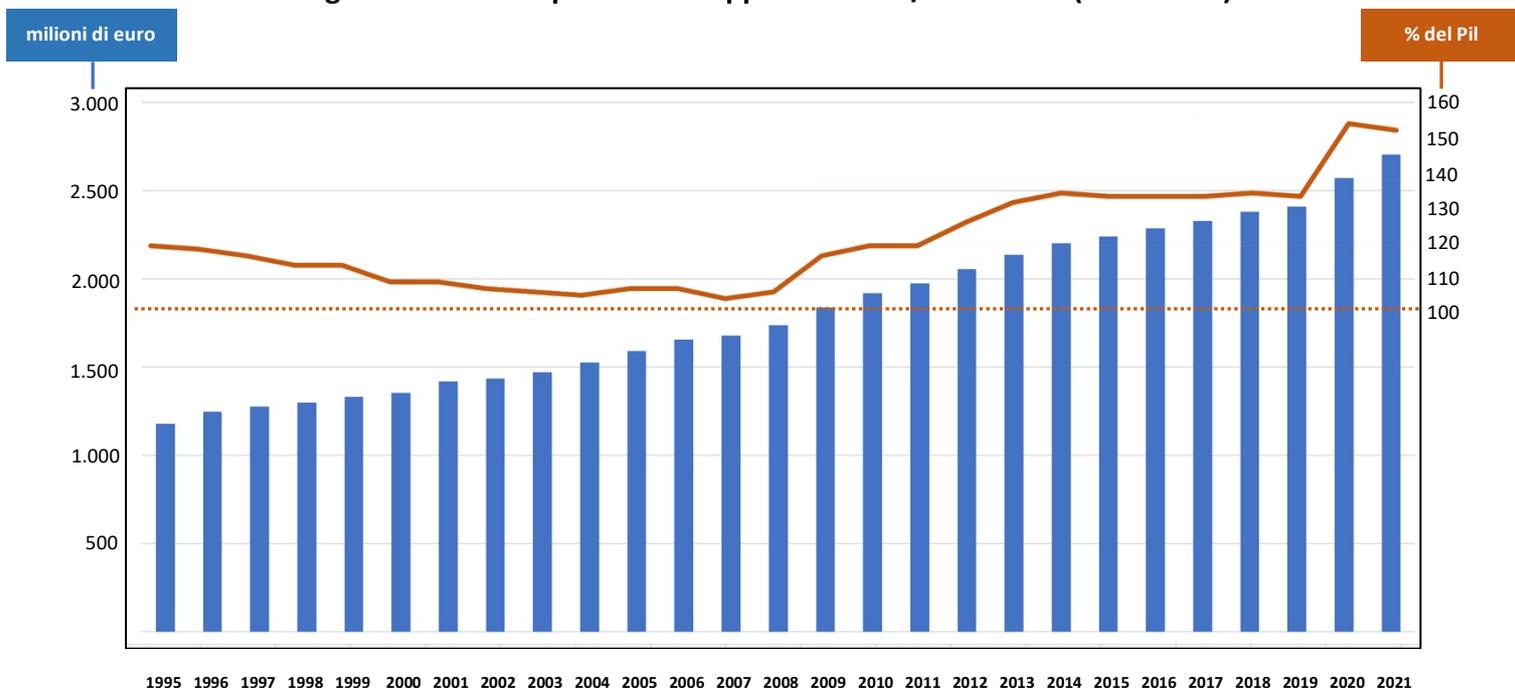
La **clausola di salvaguardia generale** è una previsione che consente la momentanea sospensione delle regole per il coordinamento delle politiche di bilancio degli Stati membri della UE previste dal Patto di stabilità e crescita e che permette quindi di superare i normali parametri del deficit pubblico. Tale sospensione è concordata al fine di permettere agli Stati di fronteggiare la crisi economica generalizzata causata dalla pandemia di Covid-19.

Gli scostamenti tra quadro programmatico e quadro tendenziale (% di Pil)			
	2022	2023	2024
Indebitamento netto (tendenziale)	-5,6	-3,9	-3,3
Indebitamento netto (programmatico)	-4,4	-2,4	-2,1
Scostamento (effetto della manovra di bilancio)	-1,2	-1,5	-1,2
Interessi passivi	2,9	2,7	2,5
Debito pubblico (programmatico)	149,4	147,6	146,1
Tasso di crescita del Pil	4,7	2,8	1,9
Pressione fiscale	42,0	41,7	41,5

Fonte: Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza (Nadef) 2021; Ufficio parlamentare di bilancio (Upb), Rapporto sulla politica di bilancio 2022.

Vale innanzitutto la pena di ricordare la differenza tra il quadro tendenziale e il quadro programmatico: il primo corrisponde alle previsioni rispetto alla legislazione vigente, determinata dagli interventi in vigore al momento dell'approvazione della legge di bilancio; il secondo contiene gli effetti dei nuovi interventi previsti nel triennio. Il deficit per il 2020 è stato pari al 9,6% del Pil, mentre quello per il 2021, molto simile, è stato pari al 9,4%. In termini assoluti, si tratta di circa 160 miliardi di euro. L'impatto di questo deficit sull'indebitamento del Paese si è fatto sentire. Il **debito pubblico** italiano è passato dal 134,3% del Pil nel 2019 al 155,6% del Pil nel 2020, per poi cominciare a calare al 153,5% nel 2021. Questo sentiero di riduzione dovrebbe continuare nel triennio, fino a raggiungere, secondo le previsioni governative, il 146,1% del Pil nel 2024. Questa riduzione, pur in presenza di deficit costanti, è resa possibile dal fatto che, nello stesso periodo, proprio il prodotto interno lordo è previsto crescere a tassi molto elevati: dopo il "boom" del 2021 (+ 6%), il Governo prevede tassi di crescita dell'economia pari al 4,7% nel 2021, al 2,8% nel 2023 e all'1,9% nel 2024.

Figura 1 - Il debito pubblico e rapporto debito/Pil in Italia (1995-2021)

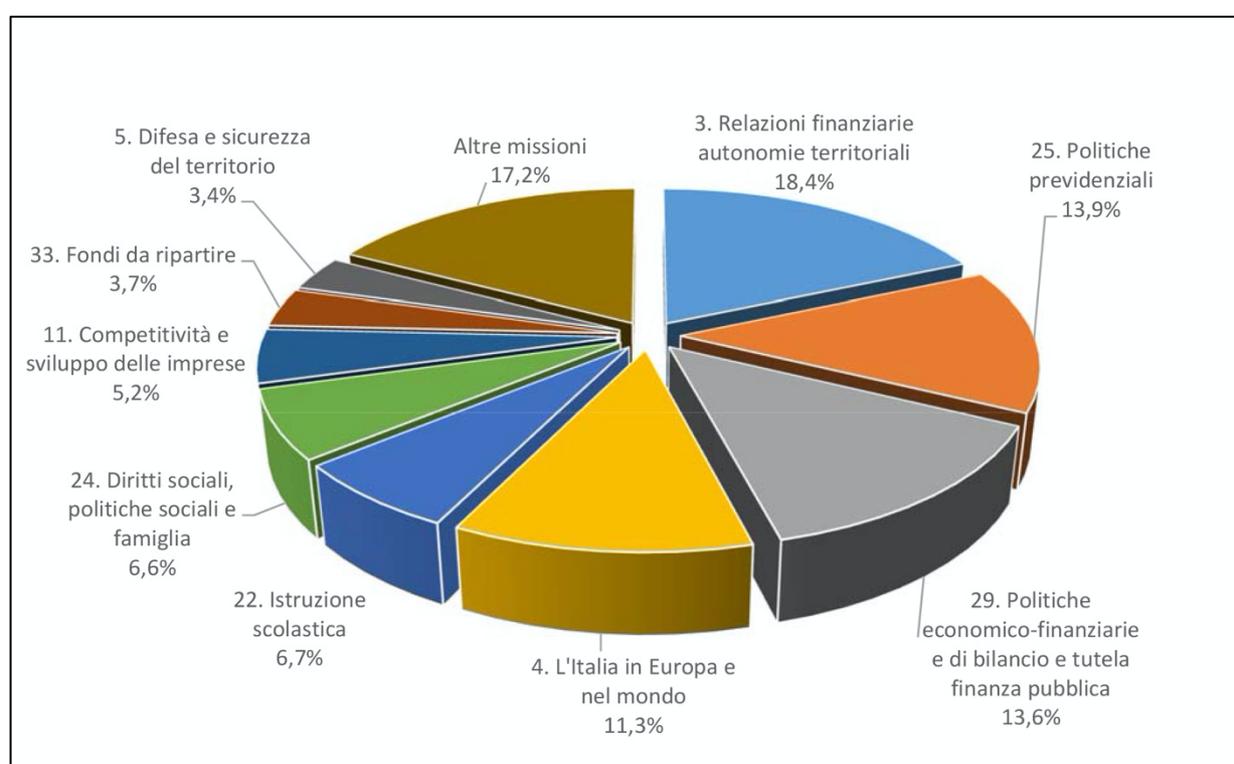


Fonte: Banca d'Italia

Interessante anche la dinamica della **spesa per interessi passivi**, vale a dire i rimborsi sui debiti contratti. Pur in presenza di deficit e di debito elevati, questa spesa è in diminuzione. Ciò è possibile, ancora una volta, per l'“effetto denominatore”, vale a dire per la crescita del Pil. Tuttavia, un'altra ragione importante è che, all'interno del *recovery fund*, i tassi di interesse cui possono indebitarsi i Paesi europei sono estremamente bassi e, in alcuni casi, addirittura nulli o negativi. La capacità dell'Italia di continuare a godere di queste condizioni di favore dipende tuttavia dalla sua abilità di onorare, nei prossimi anni, gli impegni assunti con il Pnrr.

Un ultimo commento riguarda la **pressione fiscale**, determinata dal rapporto tra somma di imposte dirette, imposte indirette e contributi sociali su Pil: il dato è in calo, a partire dal 2020 (42,8%), con una sostanziale stabilità tra il 2021 (41,9%) e il 2022 (42%), fino a raggiungere quota 41,5% alla fine del triennio di riferimento. Anche questa dinamica espansiva potrebbe favorire un'ulteriore crescita economica nei prossimi anni.

**Figura 2 - Legge di bilancio 2022, incidenza percentuale degli stanziamenti per missione**



Il bilancio dello Stato 2022-2024 si articola in 34 missioni, che delineano i macro obiettivi strategici perseguiti dal Governo. Le missioni sono a loro volta suddivise in 182 programmi di spesa, cioè le singole unità di voto su cui è chiamato a esprimersi il Parlamento. Per comprendere meglio come le entrate pubbliche sono state destinate osserviamo l'incidenza percentuale delle singole missioni rispetto al totale degli stanziamenti previsti nel bilancio integrato 2022. Le percentuali riportate sono al netto degli stanziamenti per la missione “Debito pubblico”, che incide sulle spese complessive del bilancio dello Stato per oltre il 31,4% e si articola nei programmi “Oneri per il servizio del debito statale” (cioè gli interessi passivi sul debito pubblico) e “Rimborsi del debito statale” (cioè il rimborso dei prestiti). Nel grafico si evince come oltre l'80% della spesa complessiva dello Stato, calcolata al netto della missione “Debito pubblico”, è allocata su 9 missioni. Fonte: [www.senato.it](http://www.senato.it)

## LA LEGGE DI BILANCIO SOTTO LALENTE

### Che cosa funziona...

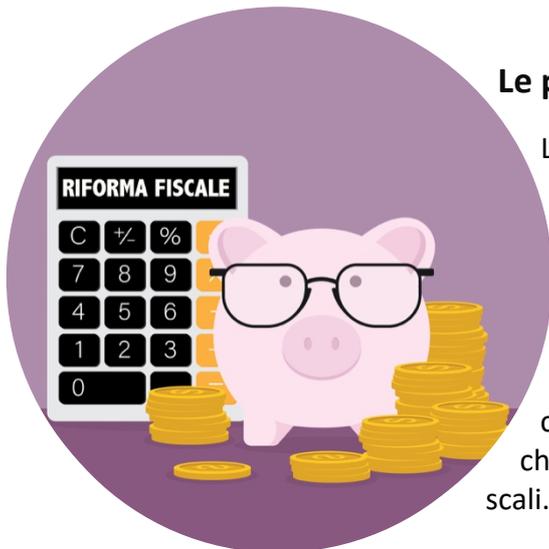
- È una manovra espansiva
- Aumenta la spesa di assistenza
- Offre un sostegno al caro-bollette
- Non aumenta la pressione fiscale

### ...che cosa sarà da valutare...

- La riforma fiscale è solo abbozzata
- Il superbonus presenta elementi di regressività

### ... che cosa manca

- La lotta all'evasione fiscale
- La revisione della spesa
- Una strategia di riduzione del debito pubblico
- Una riforma organica delle pensioni



### Le principali novità fiscali

La legge di bilancio contiene importanti novità dal punto di vista fiscale. Per quanto riguarda le persone fisiche, i primi commi anticipano la **riforma della tassazione del reddito**, cui sarà dedicata una successiva e più ampia riforma nel corso dell'anno. Da questo punto di vista, vale anche la pena di ricordare che, nel corso dell'anno, entrerà a regime il nuovo istituto dell'**assegno unico familiare**, in sostituzione di detrazioni per figli a carico e di altri bonus legati ai figli e all'infanzia. Oltre a quelle che riguardano l'Irpef, sono presenti numerose altre misure fiscali. Più nel dettaglio:

- come anticipato i commi 2-4 modificano alcuni **elementi fondamentali dell'Irpef, l'Imposta personale sui redditi delle persone fisiche**, mediante interventi su aliquote, scaglioni e detrazioni. Per quanto riguarda le aliquote, viene soppressa l'aliquota del 41% (ex quarto scaglione), la seconda aliquota si abbassa dal 27% al 25%; la terza aliquota passa dal 38 al 35%, mentre i redditi sopra i 50.000 euro vengono tassati al 43%.

#### Irpef: le nuove aliquote dal 2022

▶ fino a 15.000 euro	23%
▶ oltre 15.000 euro e fino a 28.000 euro	25%
▶ oltre 28.000 euro e fino a 50.000 euro	35%
▶ oltre 50.000 euro	43%

- Sono inoltre riorganizzate e armonizzate le detrazioni per redditi da lavoro dipendente e assimilati, da lavoro autonomo e da pensione, in coerenza con i nuovi scaglioni, compreso il riconoscimento di una somma a titolo di trattamento integrativo (il cosiddetto “bonus 100 euro”) in favore dei percettori di reddito di lavoro dipendente e di alcuni redditi assimilati, fino a 28.000 euro;
- a causa della riforma appena delineata, i commi 5-7 differiscono i termini in materia di addizionali regionali e comunali all’Irpef dal 31/12/2021 al 31/03/2022;
- i commi 8 e 9 esentano dal pagamento dell’Irap (Imposta regionale sulle attività produttive) nel 2022 le persone fisiche esercenti attività commerciali e quelle esercenti arti e professioni;
- il comma 12 posticipa al 2023 l’introduzione delle cosiddette *plastic tax* e *sugar tax*, già rinviate (e parzialmente modificate) dalla legge di bilancio 2021. Si tratta di imposte piuttosto controverse, a carico dei produttori, e che dovrebbero sensibilizzare sull’uso di eccessivi imballaggi di plastica o sul contenuto di zuccheri delle bevande analcoliche; tuttavia, il loro effetto distributivo è tutto da valutare e il loro onere fiscale rischia di ricadere principalmente sulle tasche dei cittadini;
- il comma 13 abbassa dal 22% al 10% l’aliquota Iva gravante sui prodotti assorbenti e i tamponi per l’igiene femminile non compostabili;
- i commi 14-23 introducono modifiche alla *governance* del servizio nazionale della riscossione, con la finalità di realizzarne una più efficace attività; i commi modificano anche il sistema di remunerazione dell’agente della riscossione;
- il comma 24 estende all’anno 2022 l’esenzione dell’imposta di bollo e dei diritti di segreteria per i certificati anagrafici rilasciati in modalità telematica, in precedenza prevista per il solo 2021;
- il comma 62 proroga a tutto il 2022 alcune disposizioni riguardanti l’operatività e l’estensione dei requisiti di accesso del fondo di solidarietà per i mutui per l’acquisto della prima casa (fondo Gasparri), già previste a legislazione vigente a seguito dell’emergenza Covid-19;
- il comma 155 modifica, ampliandola, la detrazione Irpef per le locazioni stipulate dai giovani. Più precisamente, il comma eleva il requisito anagrafico per usufruire della detrazione dai 30 ai 31 anni non compiuti; estende la detrazione al caso in cui il contratto abbia a oggetto anche una porzione dell’unità immobiliare; innalza il periodo di spettanza del beneficio dai primi tre ai primi quattro anni del contratto; chiarisce che l’immobile per cui spetta l’agevolazione deve essere adibito a residenza del locatario, in luogo di abitazione principale dello stesso; eleva l’importo della detrazione da 300 a 991,6 euro o, se superiore, stabilisce che essa spetti in misura pari a pari al 20% dell’ammontare del canone ed entro il limite massimo di 2.000 euro di detrazione;
- i commi 451-458 disciplinano alcune agevolazioni fiscali – in particolare, esenzioni fiscali e tariffarie – per i residenti dei territori colpiti da eventi sismici;
- i commi 480-485 rifinanziano il cosiddetto bonus tv e decoder, così da favorire il rinnovo e la sostituzione del parco degli apparecchi televisivi non idonei alla ricezione dei programmi con le nuove tecnologie DVB-T2 e assicurare il corretto smaltimento degli apparecchi obsoleti, attraverso il riciclo in ottica di tutela ambientale e di economia circolare di apparecchiature elettriche ed elettroniche;
- i commi 503-512 intervengono nel settore della politica energetica, introducendo misure per contenere gli effetti degli aumenti dei prezzi nel settore elettrico e del gas naturale. Il contenimento delle bollette si basa su un complesso di interventi:

- a. la conferma dell'azzeramento degli oneri generali di sistema applicato alle utenze elettriche domestiche e alle utenze non domestiche in bassa tensione, per altri usi, con potenza disponibile fino a 16,5 kW e la sostanziale riduzione degli oneri per le restanti utenze elettriche non domestiche;
  - b. la riduzione dell'Iva al 5% per il gas naturale, per tutte le utenze;
  - c. l'annullamento, già previsto nel quarto trimestre 2021, degli oneri di sistema per il gas naturale, per tutte le utenze, domestiche e non domestiche;
  - d. il potenziamento del bonus applicato ai clienti domestici del settore elettrico e del gas naturale in condizione economicamente svantaggiata e ai clienti domestici in gravi condizioni di salute;
- i commi 637-644 confermano la sospensione del cosiddetto **cashback** per il secondo semestre del 2021 e ne decretano la conclusione anticipata, eliminandone quindi l'applicazione nel 2022. Il cashback prevedeva rimborsi in denaro per acquisti effettuati mediante l'utilizzo di strumenti di pagamento elettronici ed era stato introdotto come mezzo di contrasto dell'uso del contante e dell'evasione fiscale. Da questo punto di vista, sarebbe stato interessante scoprire l'effetto della misura proprio sulle dinamiche evasive; tuttavia, né i dossier tecnici allegati alla legge di bilancio né la *Relazione annuale sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva*, allegata ogni anno alla *Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza*, affrontano il punto, rimandando (forse) all'edizione del 2022;
  - il comma 743 riduce, per il 2022, l'Imu dovuta sull'unica unità immobiliare, purché non locata o data in comodato d'uso, posseduta in Italia da soggetti non residenti nel territorio dello Stato, titolari di pensione maturata in regime di convenzione internazionale con l'Italia. Di conseguenza, il fondo di ristoro ai Comuni, istituito per compensarli delle minori entrate derivanti dal comma, viene incrementato, per il solo 2022, di 3 milioni di euro;
  - il comma 763 estende ai docenti e ricercatori rientrati in Italia prima del 2020 la possibilità di optare per l'applicazione delle agevolazioni fiscali per il "rientro dei cervelli". Tale possibilità è legata al numero dei figli e all'acquisto di una unità immobiliare a uso residenziale in Italia.

Numerosi commi della legge di bilancio sono poi dedicati alle **agevolazioni fiscali in materia edilizia**, uno dei capitoli su cui più intenso è stato il dibattito pubblico e parlamentare che, come conseguenza, ha portato a numerose modifiche rispetto alla proposta di legge presentata dal Governo in autunno. In particolare:

- il comma 28 introduce una proroga della misura del cosiddetto **superbonus 110%**, con scadenze differenziate in base al soggetto beneficiario. Il *Rapporto dati superbonus 110%*, a cura dell'Enea, riporta che al 30 novembre 2021 erano in corso 69.390 interventi edilizi incentivati, che corrispondono a circa 11,9 miliardi di euro di investimenti e, di conseguenza, a detrazioni per oltre 13,1 miliardi. I lavori condominiali già avviati sono 10.339, quasi il 50% degli investimenti totali e quasi il 63% di questi lavori sono già stati ultimati. I lavori negli edifici unifamiliari e nelle unità immobiliari funzionalmente indipendenti sono rispettivamente 35.542 (75,9 % già realizzati; il 31,5% del totale investimenti) e 23.508 (75,5% realizzati; il 18,8% degli investimenti). La regione con più lavori avviati è la Lombardia, seguita dal Veneto e dal Lazio.

Tornando alle novità introdotte dalla legge di bilancio, per i condomini e le persone fisiche, con riferimento agli interventi su edifici composti da due a quattro unità immobiliari distintamente accatastate, è prevista una proroga al 2025 con una progressiva diminuzione della percentuale di detrazione dal 110% per le spese sostenute entro il 31/12/2023 fino al 65% per quelle sostenute nell'anno 2025. Per gli stessi soggetti, qualora siano stati effettuati lavori (al 30/06/2023) per almeno il 60% dell'intervento complessivo, la detrazione spetta anche per le spese sostenute entro il 31/12/2023. Per gli interventi effettuati su unità immobiliari unifamiliari dalle persone fisiche, l'agevolazione fiscale spetta anche per le spese sostenute entro il 31/12/2022 a condizione che alla data del 30/06/2022 siano stati effettuati lavori per almeno il 30%. A questo proposito, non è previsto, nonostante fosse contenuta nella proposta di legge presentata dal Governo, alcun riferimento alle soglie **Isee**. Le proroghe si applicano anche per la realizzazione degli interventi trainati. È esteso l'obbligo del visto di conformità anche al caso in cui il superbonus sia utilizzato in detrazione nella dichiarazione dei redditi; tuttavia, fa eccezione il caso in cui la dichiarazione sia presentata direttamente dal contribuente attraverso l'utilizzo della dichiarazione precompilata predisposta dall'Agenzia delle entrate ovvero tramite il sostituto d'imposta che presta l'assistenza fiscale;

L'indicatore della situazione economica equivalente (**Isee**) è un parametro che sintetizza reddito e patrimonio di un nucleo familiare ponderati per il numero e le caratteristiche dei componenti il nucleo. È correntemente utilizzato per l'accesso a determinati benefici di legge in ambito socio-economico.

- il comma 29 proroga agli anni 2022, 2023 e 2024 la facoltà dei contribuenti di usufruire delle detrazioni fiscali concesse per gli interventi in materia edilizia ed energetica, sotto forma di sconto in fattura oppure di credito d'imposta cedibile anche a banche e intermediari finanziari. È prorogata al 31/12/2025 la facoltà di optare per la cessione del credito o per lo sconto in fattura, in luogo della detrazione fiscale, per le spese sostenute per gli interventi coperti dal superbonus. Il comma introduce inoltre l'obbligo del visto di conformità anche in caso di opzione per la cessione del credito o sconto in fattura relativa alle detrazioni fiscali per lavori edilizi diversi da quelli che danno diritto al superbonus 110% e l'obbligo di asseverazione della congruità di prezzi, da operarsi a cura dei tecnici abilitati;
- i commi 30-36 definiscono quali sono i poteri dell'Agenzia delle entrate nell'ambito dei controlli su superbonus, sconto in fattura, cessione del credito e sulle agevolazioni e i contributi a fondo perduto, da essa erogati, introdotti a seguito dell'emergenza epidemiologica di Covid-19;
- il comma 37 proroga fino al 31/12/2024 le detrazioni spettanti in riferimento alle spese sostenute per interventi di efficienza energetica, di ristrutturazione edilizia, nonché per l'acquisto di mobili e di grandi elettrodomestici. Anche per il 2022 l'importo massimo detraibile è fissato in 10.000 euro, mentre scende a 5.000 euro per gli anni 2023 e 2024;
- il comma 38 proroga fino al 2024 il cosiddetto "bonus verde", vale a dire l'agevolazione fiscale che riguarda la sistemazione a verde di aree scoperte di immobili privati a uso abitativo. L'agevolazione consiste nella detrazione dall'imposta lorda del 36% della spesa sostenuta, nel limite di spesa di 5.000 euro annui e, pertanto, entro la somma massima detraibile di 1.800 euro;
- il comma 39 estende al 2022 l'applicazione del cosiddetto "bonus facciate" per le spese finalizzate al recupero o restauro della facciata esterna di specifiche categorie di edifici, riducendo dal 90% al 60% la percentuale di detraibilità;

- il comma 42 introduce una detrazione per le spese sostenute per interventi finalizzati al superamento e all'eliminazione di barriere architettoniche, cui è applicabile la disciplina in materia di opzione per la cessione o per lo sconto in luogo delle detrazioni fiscali;
- il comma 812 introduce un credito d'imposta per le spese documentate relative all'installazione di sistemi di accumulo integrati in impianti di produzione elettrica alimentati da fonti rinnovabili.

Gli **altri principali interventi di natura fiscale**, molti dei quali dedicati alle imprese e alle persone giuridiche, sono i seguenti:

- i commi 10 e 11 modificano la disciplina del nuovo "patent box" (introdotto dal d.l. 146/2021), elevando dal 90% al 110% la maggiorazione fiscale dei costi di ricerca e sviluppo sostenuti in relazione a beni immateriali giuridicamente tutelabili e, dall'altro lato, restringendo l'elenco dei beni agevolabili. Inoltre, le norme consentono ai contribuenti, per tutta la durata dell'opzione, di usufruire sia del nuovo patent box, sia del credito d'imposta per le spese di ricerca e sviluppo;
- il comma 44 proroga e rimodula la disciplina del credito d'imposta per gli investimenti in beni strumentali nuovi. Per gli investimenti in beni materiali funzionali alla trasformazione tecnologica e digitale delle imprese secondo il modello Industria 4.0, se effettuati dal 2023 al 2025, il credito d'imposta è riconosciuto:
  - a. nella misura del 20% del costo, per la quota di investimenti fino a 2,5 milioni di euro;
  - b. nella misura del 10% del costo, per la quota di investimenti superiori a 2,5 milioni di euro, e fino a 10 milioni di euro;
  - c. nella misura del 5% del costo, per la quota di investimenti superiori a 10 milioni di euro e fino al limite massimo di costi complessivamente ammissibili, pari a 20 milioni di euro per gli investimenti aventi a oggetto beni immateriali (software, sistemi e *system integration*, piattaforme e applicazioni) connessi a investimenti in beni materiali Industria 4.0.

La durata dell'agevolazione viene prorogata al 2025, ma per gli anni successivi al 2022 se ne riduce progressivamente l'entità dal 20% del 2022 al 10% del 2024;
- il comma 45 modifica ed estende la disciplina del credito d'imposta per gli investimenti in ricerca e sviluppo, in transizione ecologica, in innovazione tecnologica 4.0 e in altre attività innovative. La proroga dei benefici oltre il 2022 opera con tempistiche, misure e limiti massimi differenziati, a seconda della tipologia di investimenti;
- il comma 46 proroga al 31/12/2022 il credito d'imposta per le spese di consulenza relative alla quotazione delle piccole e medie imprese (Pmi) istituito dalla legge di bilancio 2018 e al contempo ne riduce l'importo massimo da 500.000 a 200.000 euro;
- i commi 70-71 estendono al 30/06/2022 l'incentivo alle aggregazioni aziendali introdotto dalla legge di bilancio 2021 e ne amplia l'operatività. L'agevolazione consente al soggetto risultante da un'operazione di aggregazione aziendale, realizzata attraverso fusioni, scissioni o conferimenti d'azienda, di trasformare in credito d'imposta una quota di attività. In ragione dell'allungamento e della rimodulazione dell'incentivo per l'aggregazione aziendale, i commi anticipano al 31/12/2021 la cessazione del cosiddetto "bonus aggregazione" che era stato introdotto dal d.l. 34/2019;
- il comma 175 interviene sulla disciplina del credito di imposta per investimenti nel Mezzogiorno applicabile fino al 31/12/2022, al fine di adeguare l'individuazione dei territori destinatari della misura agevolativa a quanto sarà previsto dalla nuova *Carta degli aiuti a finalità regionale* nel periodo 2022-2027;

- i commi 185-187 e 189-190 prevedono che fino al 2024 gli utili delle federazioni sportive nazionali riconosciute dal Comitato olimpico nazionale italiano (Coni) derivanti dall'esercizio di attività commerciale non concorrano a formare il reddito imponibile ai fini Ires e il valore della produzione netta ai fini Irap, a condizione che in ciascun anno le federazioni sportive destinino almeno il 20% degli stessi allo sviluppo, diretto o per il tramite dei soggetti componenti le medesime federazioni, delle infrastrutture sportive, dei settori giovanili e della pratica sportiva dei soggetti con disabilità. Si estende all'anno 2022 il cosiddetto "sport bonus", vale a dire la possibilità di fruire del credito d'imposta per le erogazioni liberali per interventi di manutenzione e restauro di impianti sportivi pubblici e per la realizzazione di nuove strutture sportive pubbliche;
- i commi 622-624 modificano la disciplina della rivalutazione dei beni d'impresa contenuta nel d.l. 104/2021 (cosiddetto "Decreto agosto"). In primo luogo, vengono fissati limiti alla deducibilità, ai fini delle imposte sui redditi e dell'Irap, del maggior valore attribuito in sede di rivalutazione alle attività immateriali d'impresa. Sono fissate le modalità di deduzione delle componenti negative derivanti dalla cessione di tali beni a titolo oneroso, ovvero dalla loro estromissione. In deroga a tale introdotta disposizione, la deduzione può essere effettuata in misura maggiore, con versamento di un'imposta sostitutiva ad aliquota variabile (dal 12 al 16%) secondo l'importo del valore risultante dalla rivalutazione. In deroga alle norme dello *Statuto del contribuente* che regolano l'efficacia delle leggi tributarie nel tempo, le norme introdotte hanno effetto a decorrere dall'esercizio successivo a quello con riferimento al quale la rivalutazione e il riallineamento sono eseguiti. Si consente infine, alla luce delle modifiche introdotte, di revocare in tutto o in parte una già effettuata rivalutazione, con compensazione o rimborso delle somme versate a titolo di imposte sostitutive;
- i commi 706 e 707 prorogano al 31/03/2022 un complesso di disposizioni agevolative disposte a favore delle aziende di pubblico esercizio e dei commercianti ambulanti dal d.l. 147/2020 (cosiddetto "Decreto ristori");
- infine, i commi 923 e 924 differiscono alcuni termini per gli adempimenti fiscali e contributivi nel settore sportivo. Nello specifico, sono differiti i termini relativi ai versamenti delle ritenute alla fonte, dei contributi previdenziali e assistenziali, dell'imposta sul valore aggiunto e i versamenti Irpef, fornendo la possibilità di una rateizzazione.

*La proroga e l'allargamento della platea destinataria del superbonus 110% ha sollevato qualche perplessità, in merito all'impiego delle risorse e al tema delicato dei controlli contro frodi e abusi.*

## Le misure su lavoro, previdenza e sostegno al reddito



In tema di **politiche attive del lavoro, formazione professionale e promozione dell'occupazione**, la legge di bilancio, ai commi 249-252, consente la sottoscrizione, nell'ambito del programma di Garanzia di occupabilità dei lavoratori (Gol), di accordi fra autonomie locali, soggetti pubblici e privati, enti del terzo settore, associazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori, finalizzati a rea-lizzare progetti formativi e di inserimento lavorativo nei settori della transizione ecologica e digitale per la formazione dei lavoratori nei medesimi settori. Estende inoltre ai lavoratori autonomi che cessano in via definitiva la propria attività professionale le misure di assistenza intensiva all'inserimento occupazionale del programma Gol.

In tema di **incentivi all'occupazione**, la legge prevede una serie di sgravi contributivi. In particolare:

- ai commi 119 e 120, estende l'esonero contributivo già riconosciuto dalla normativa vigente per le assunzioni a tempo indeterminato effettuate nel 2021 e nel 2022 ai datori di lavoro privati che, nel medesimo periodo, assumono a tempo indeterminato lavoratori subordinati provenienti da imprese in crisi indipendentemente dalla loro età anagrafica e, in via eccezionale per il 2022, riconosce, in relazione ai rapporti di lavoro dipendente, un esonero sulla quota dei contributi previdenziali per l'invalidità e la vecchiaia e i superstiti a carico del lavoratore;
- ai commi 253 e 254, riconosce l'esonero dal versamento del 100% dei contributi previdenziali complessivi a carico dei datori di lavoro, alle società cooperative che si costituiscono, a decorrere dal 2022, nel limite di 6.000 euro su base annua, e per un periodo massimo di ventiquattro mesi dalla data della costituzione della società cooperativa;
- al comma 645, proroga, per il solo 2022, lo sgravio contributivo totale per i contratti di apprendistato di primo livello, stipulati nel medesimo anno, riconosciuto in favore dei datori di lavoro che occupano alle proprie dipendenze un numero di addetti con contratto di apprendistato di primo livello pari o inferiore a nove.

In tema di **trattamenti di integrazione salariale**:

- i commi 191-203 estendono l'ambito di applicazione dei trattamenti ordinari e straordinari di integrazione salariale sia ai lavoratori a domicilio sia alle tipologie di lavoratori apprendisti finora escluse; modificano la disciplina delle causali che possono sottostare alla concessione del trattamento straordinario di integrazione salariale e introducono un'ipotesi di concessione di ulteriori dodici mesi di trattamento straordinario di integrazione salariale – nell'ambito delle causali di riorganizzazione aziendale e di crisi aziendale – in deroga ai limiti di durata previsti. Prevedono un obbligo di formazione o riqualificazione a carico dei lavoratori che fruiscono dei trattamenti straordinari di integrazione salariale, in sostituzione di una normativa finora vigente relativa all'obbligo di stipulazione – per alcune categorie di lavoratori – del patto di servizio personalizzato con il centro per l'impiego;
- i commi 204-214, 216, 219 e 220 modificano la disciplina dei fondi di solidarietà bilaterali e del Fondo di integrazione salariale (Fis) dell'Inps, ridefinendo sia l'ambito di applicazione dei fondi

di solidarietà sia la tipologia delle relative prestazioni. Introducono inoltre disposizioni transitorie per fronteggiare, nel biennio 2022-2023, processi di riorganizzazione aziendale e situazioni di particolare difficoltà economica da parte di datori di lavoro di alcune specifiche tipologie di imprese che non possono più ricorrere ai trattamenti straordinari di integrazione salariale;

- il comma 257 istituisce un osservatorio permanente presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, al fine di assicurare il monitoraggio e la valutazione indipendente delle disposizioni in materia di ammortizzatori sociali.

Per quanto concerne le **misure di sostegno al reddito**:

- ai commi 73–86, la legge di bilancio dispone il rifinanziamento del **reddito di cittadinanza** a partire dal 2022 per una cifra aggiuntiva di circa un miliardo di euro all'anno fino alla sua entrata a regime, nel 2029. Inoltre, la legge di bilancio modifica alcuni elementi del funzionamento del reddito.



Il portale del Ministero del lavoro e delle politiche sociali dedicato al reddito di cittadinanza ([www.redditodicittadinanza.gov.it](http://www.redditodicittadinanza.gov.it)).

Tra queste modifiche, il fatto di considerare equivalente a dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro la domanda di reddito di cittadinanza resa dall'interessato all'Inps; la modifica del numero massimo delle offerte di lavoro congrue che il beneficiario può ricevere, ai fini della accettazione: due anziché tre, come attualmente disposto; circa la congruità dell'offerta, essa sarà definita tale se avverrà entro 80 km di distanza (anziché 100, come attualmente previsto) dalla residenza del beneficiario o comunque raggiungibile nel limite temporale massimo di 100 minuti con i mezzi di trasporto pubblici, se si tratta di prima offerta oppure ovunque collocata nel territorio italiano se si tratta di seconda offerta.

Circa la disponibilità del beneficiario per la partecipazione a progetti a titolarità dei Comuni, la nuova normativa prevede che, nell'ambito dei progetti utili alla collettività, i Comuni siano tenuti a impiegare almeno un terzo dei percettori di reddito di cittadinanza residenti. Infine, con riferimento alla verifica dei requisiti di residenza e di soggiorno da parte dei Comuni, si prevede che essi effettuino a campione, all'atto della presentazione dell'istanza, verifiche sostanziali e controlli anagrafici sulla composizione del nucleo familiare dichiarato nella domanda per l'accesso al reddito di cittadinanza e sull'effettivo possesso dei requisiti. Si prevede una procedura di raccordo tra Inps, Comuni e anagrafe nazionale della popolazione residente, al fine di incrociare i dati a disposizione di ciascun ente nella fase di verifica delle domande per l'accesso al beneficio. Infine, si autorizza una spesa fino a 70 milioni di euro, a decorrere dal 2022, per far fronte agli oneri di funzionamento dei centri per l'impiego e una spesa fino a 20 milioni di euro, sempre a decorrere dal 2022, per far fronte agli oneri di funzionamento dei centri per l'impiego derivanti dalle attività connesse all'attuazione delle politiche attive del lavoro in favore dei giovani;

- il comma 239 riconosce a determinate categorie di lavoratrici – quelle iscritte alla gestione separata non iscritte ad altre forme obbligatorie, quelle autonome e le imprenditrici agricole, nonché talune categorie di libere professioniste – l'indennità di maternità per ulteriori tre mesi a seguire dalla fine del periodo di maternità, a condizione che le lavoratrici stesse abbiano dichiarato un reddito inferiore a 8.145 euro nell'anno precedente l'inizio del periodo di maternità;
- il comma 971 istituisce nello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali il fondo per il sostegno dei lavoratori con contratto a part time ciclico verticale.

Tra le ulteriori **disposizioni in tema di lavoro**:

- il comma 134 rende strutturale dal 2022 il congedo di paternità obbligatorio e facoltativo, introdotti dalla l. 92/2012, confermandone la durata, pari rispettivamente a 10 giorni e a un giorno. Inoltre dispone che dal 2022 il padre possa astenersi per un ulteriore giorno (in accordo con la madre e in sua sostituzione in relazione al periodo di astensione obbligatoria a lei spettante);
- il comma 137, in via sperimentale e per un anno, riduce del 50% i contributi previdenziali a carico delle lavoratrici madri dipendenti del settore privato;
- i commi 720-726 introducono la definizione di tirocinio curricolare e rinviando a un accordo in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano per la definizione, sulla base di taluni criteri, di linee guida condivise in materia di tirocini diversi da quelli curricolari;
- i commi 122-130 incrementano la dotazione del fondo sociale per occupazione e formazione, al fine di sostenere: misure per i lavoratori del settore della pesca, per lavoratori dipendenti dalle imprese del settore dei call center; sgravi contributivi in favore di società in procedura fallimentare o in amministrazione straordinaria; la proroga della cassa integrazione guadagni straordinaria (Cigs) e della mobilità in deroga nelle aree di crisi industriale complessa; la Cigs per le imprese con rilevanza economica strategica; l'integrazione delle misure di sostegno al reddito per i dipendenti ex Ilva; le risorse destinate a percorsi formativi di apprendistato e di alternanza scuola-lavoro (cosiddetto "sistema duale");
- i commi 224-238 introducono alcuni vincoli procedurali per i licenziamenti di numero superiore a 50 e connessi alla chiusura di una sede sul territorio nazionale o di una struttura autonoma da parte di datori di lavoro rientranti in una determinata soglia dimensionale.

Infine, con riferimento alle **disposizioni in materia previdenziale**, si segnalano:

- ai commi 87 e 88, l'introduzione della cosiddetta "quota 102", vale a dire la possibilità di pensionamento anticipato per i soggetti che, nel corso del solo 2022, raggiungano i requisiti di età anagrafica pari a 64 anni e di anzianità contributiva pari a 38 anni; questa misura di fatto costituisce una disciplina transitoria di abbandono del precedente istituto sperimentale denominato "quota 100", cui potevano accedere, nel periodo 2019-2021, i lavoratori i età anagrafica pari a 62 anni e di anzianità contributiva pari a 38 anni. L'intenzione del legislatore sembra essere quella di abbandonare definitivamente questo meccanismo a partire dal 2023;
- ai commi 89 e 90, l'istituzione di un fondo destinato a favorire l'uscita anticipata dal lavoro, su base convenzionale, dei lavoratori dipendenti di piccole e medie imprese in crisi, che abbiano raggiunto un'età anagrafica di almeno 62 anni;
- ai commi 91-93, la modifica della disciplina dell'anticipo pensionistico (Ape) sociale prorogando, in particolare, l'applicazione sperimentale dell'istituto a tutto il 2022 e riducendo da 36 a 32 anni il requisito dell'anzianità contributiva per l'accesso all'istituto per gli operai edili e per i ceramisti e conduttori di impianti per la formatura di articoli in ceramica e terracotta;
- il comma 94 proroga il trattamento pensionistico anticipato denominato "opzione donna", per l'anno 2022, nei confronti delle lavoratrici che entro il 31/12/2021 abbiano maturato un'anzianità contributiva pari o superiore a 35 anni e un'età pari o superiore a 58 anni per le lavoratrici dipendenti e a 59 anni per le lavoratrici autonome;
- ai commi 103-118, la garanzia pubblica assicurata alle prestazioni previdenziali svolte dalla gestione sostitutiva dell'**Inpgi** in favore dei giornalisti professionisti, pubblicisti e dei praticanti titolari di un rapporto di lavoro subordinato di natura giornalistica nonché dei titolari di posizioni assicurative e di trattamenti pensionistici diretti; le funzioni previdenziali svolte dall'**Inpgi** sono trasferite all'**Inps**, con effetto dal 1/07/2022;
- curiosamente, nonostante sia stato pomposamente comunicato che Alitalia non esiste più e che il suo posto è stato preso da una nuova azienda ("Ita"), la legge di bilancio ai commi 131-133 stanziava circa 30 milioni nel 2022 e ben 100 nel 2023 per il trattamento straordinario di integrazione salariale destinato ai suoi ex lavoratori;
- al comma 215, il prolungamento del periodo di sperimentazione del "contratto di espansione" (introdotto dal d.l. 34/2019) agli anni 2022 e 2023; il limite minimo di unità lavorative in organico per poter accedere al beneficio non può essere inferiore a 50. Vale la pena di ricordare che il contratto di espansione dà la possibilità di accedere al pensionamento (anticipato o di vecchiaia) cinque anni prima del raggiungimento dei requisiti richiesti.

L'Istituto nazionale di previdenza dei giornalisti italiani (**Inpgi**) è l'ente previdenziale, istituito nel 1926, che fino a luglio 2022 ha provveduto alla riscossione ed erogazione delle prestazioni pensionistiche e assicurative obbligatorie per i professionisti dell'informazione.



## Le misure su istruzione e ricerca

Molti degli interventi che interessano la scuola riguardano l'incremento del personale e l'edilizia scolastica. Altre, infine, incrementano le risorse destinate **all'ampliamento dell'offerta formativa**, **all'innovazione digitale**, alla **didattica laboratoriale**, e all'**inclusione scolastica**. In particolare:

- il comma 174 assegna una quota delle risorse del Fondo di solidarietà comunale per fornire un mezzo di trasporto per raggiungere la sede scolastica agli studenti disabili della scuola dell'infanzia, primaria e secondaria di primo grado, privi di autonomia;
- i commi 179 e 180 istituiscono il fondo per l'assistenza all'autonomia e alla comunicazione degli alunni con disabilità, destinato al potenziamento dei servizi indicati per gli alunni con disabilità delle scuole dell'infanzia, primaria e secondaria di primo e di secondo grado;
- il comma 326 proroga il termine degli ulteriori incarichi temporanei di personale docente e Ata attivati con riferimento al corrente anno scolastico dal 30/12/2021 fino al termine delle lezioni;
- il comma 327 incrementano le risorse destinate alla valorizzazione del personale docente da 30 milioni di euro a 300 milioni di euro a partire dal 2022;
- il comma 328 prevede, per il 2022, un contributo aggiuntivo di 20 milioni di euro destinato alle scuole paritarie dell'infanzia;
- i commi 697 e 698 incrementano di 20 milioni di euro per il 2022 il fondo per il funzionamento delle istituzioni scolastiche statali, per garantire nelle stesse assistenza e supporto psicologici;
- i commi 329-338 dispongono la graduale introduzione dell'insegnamento di educazione motoria nella scuola primaria da parte di docenti forniti di titolo idoneo, nelle classi quinte a partire dall'anno scolastico 2022/2023, e nelle classi quarte a partire dall'anno scolastico 2023/2024;
- i commi 339-342 incrementano di 20 milioni di euro a decorrere dal 2022 il fondo unico nazionale per il finanziamento delle retribuzioni di posizione e di risultato (Fun) dei dirigenti scolastici, al fine di adeguare la retribuzione di posizione di parte variabile, e di ulteriori 8,3 milioni di euro per il 2022 e 25 milioni di euro per il 2023, sempre da destinare alla retribuzione di posizione di parte variabile;
- il comma 343 dispone che anche per gli anni scolastici 2022/2023 e 2023/2024 sarà possibile attribuire alle istituzioni scolastiche un dirigente con incarico a tempo indeterminato e un direttore dei servizi generali e amministrativi (Dsga) in via esclusiva in presenza di almeno 500 alunni (invece di 600), ovvero, per le istituzioni site in piccole isole, Comuni montani, aree geografiche caratterizzate da specificità linguistiche, in presenza di almeno 300 alunni (invece di 400);
- i commi 604-606 destinano circa 90 milioni di euro l'anno, a partire dal 2022, al fondo per il miglioramento dell'offerta formativa, con riferimento al personale docente, per il trattamento accessorio;
- i commi 671-674 istituiscono il fondo permanente per il contrasto del fenomeno del cyber-bullying, con una dotazione di 2 milioni di euro per il 2022;
- il comma 956 affida a ordinanze del Ministro dell'istruzione la possibilità di disciplinare la valutazione degli apprendimenti e lo svolgimento degli esami di Stato conclusivi del primo e del secondo ciclo di istruzione per il corrente anno scolastico;

- il comma 958 dispone l'immissione in ruolo di soggetti inseriti nelle graduatorie pubblicate tra il 31/08/2021 e il 30/11/ 2021 della procedura concorsuale straordinaria per l'insegnamento nella scuola secondaria bandita nel 2020.

Per quanto riguarda gli **interventi di edilizia scolastica**:

- il comma 533 incrementa ulteriormente, in quote variabili da 5 milioni a 400 milioni di euro, le risorse già destinate dalla legge di bilancio 2020 agli interventi di manutenzione straordinaria, messa in sicurezza, nuova costruzione, incremento dell'efficienza energetica e cablaggio interno, delle scuole di Province e Città metropolitane, nonché degli enti di decentramento regionale, e allunga il periodo di finanziamento fino al 2036;
- il comma 965 prevede che le risorse del fondo per l'emergenza epidemiologica di Covid-19 per l'anno scolastico corrente possano essere destinate anche all'installazione di impianti per la ventilazione meccanica controllata (Vmc) con recupero di calore;

Per quanto concerne l'**ambito universitario**:

- il comma 188 destina 2 milioni di euro per il 2022 e 3 milioni di euro per il 2023 al potenziamento dell'attività sportiva universitaria;
- il comma 297 incrementa il fondo per il finanziamento ordinario (Ffo) per le seguenti finalità: assunzione di professori, ricercatori a tempo determinato di tipo B e personale tecnico-amministrativo; valorizzazione del personale tecnico-amministrativo; incentivo delle chiamate dirette per la copertura di posti di professore e ricercatore; scuole superiori a ordinamento speciale e completamento del processo di consolidamento della scuola superiore meridionale; incremento dell'importo delle borse di studio concesse per la frequenza dei corsi di dottorato di ricerca;
- il comma 298 incrementa il medesimo Ffo di 2 milioni di euro per il 2022, al fine di corrispondere un contributo alle spese sanitarie degli studenti universitari fuori sede residenti in Regione diversa da quella in cui ha sede l'università che abbiano un Isee non superiore a 20.000 euro;
- il comma 300 incrementa di 2 milioni di euro per ciascuno degli anni 2022 e 2023 lo stanziamento destinato ai collegi di merito accreditati;
- il comma 301 rifinanzia, per 8 milioni di euro per ciascuno degli anni 2022 e 2023, il fondo perequativo a sostegno delle università non statali legalmente riconosciute del Mezzogiorno;
- i commi 306 e 307 aumentano i fondi a disposizione dell'Agenzia nazionale Erasmus+, al fine di rafforzare la mobilità degli studenti universitari italiani. Sono previsti fondi anche per rafforzare la mobilità degli studenti universitari stranieri.

Per quanto concerne la **ricerca**, i commi 310 e 313 incrementano il fondo ordinario per gli enti di ricerca di 90 milioni di euro annui fino al 2024 e di 100 milioni di euro annui dal 2025. Le risorse sono destinate a essere: in parte, ripartite fra gli enti per consentire lo svolgimento di procedure selettive riservate a ricercatori e tecnologi al III livello professionale per l'accesso al II livello; in altra parte, ripartite fra gli enti per la valorizzazione del personale tecnico-amministrativo; in altra parte ancora ripartite fra gli stessi enti – fatta eccezione per il **Cnr** –, con vincolo di utilizzarne una quota per completamento del processo di superamento del precariato. Inoltre, si destinano 30 milioni di euro per il 2023 al finanziamento premiale in favore degli stessi enti.

Il Consiglio nazionale delle ricerche (**Cnr**) è l'ente pubblico fondato nel 1923 con il compito di svolgere e promuovere le attività di ricerca scientifica nel nostro Paese.

Infine, nel settore della **ricerca applicata** e della **politica spaziale**, si segnala il comma 391, che istituisce un fondo con una dotazione di 80 milioni di euro per l'anno 2022, 30 milioni di euro per l'anno 2023 e 20 milioni di euro per l'anno 2024, per garantire la partecipazione italiana al programma spaziale "Artemis" (programma di volo spaziale con equipaggio), ai fini di stabilire una presenza stabile e autosufficiente sulla Luna e rendere possibile lo sbarco degli umani su Marte.

## Gli altri interventi

La legge di bilancio, come evidenziato all'inizio di questo contributo, contiene numerosi altri interventi. Senza elencarli tutti, si evidenziano solamente le finalità più rilevanti per area di intervento.

In **campo sanitario**, i commi 261-296 prevedono una variazione in aumento del finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard (Fsns) di competenza statale per finanziare, tra gli altri interventi, il piano strategico-operativo nazionale di preparazione e risposta a una pandemia influenzale 2021-2023, la proroga dei rapporti di lavoro flessibile e stabilizzazione del personale del ruolo sanitario, il potenziamento dell'assistenza territoriale; interventi in materia di edilizia sanitaria e di ammodernamento tecnologico del patrimonio sanitario pubblico.

Per quanto riguarda alcuni gli **interventi di inclusione dedicati ai giovani**:

- i commi 135 e 136 prorogano per il 2024 gli effetti delle agevolazioni fiscali riconosciute alle fondazioni bancarie sotto forma di un credito d'imposta pari al 75% dei contributi versati al fondo sperimentale per il contrasto della povertà educativa minorile;
- i commi 156 e 157 autorizzano, per il 2022, la spesa di 5 milioni di euro per la promozione di iniziative volte a favorire la partecipazione dei giovani, nel quadro della celebrazione dell'anno europeo dei giovani; istituiscono inoltre un fondo per il finanziamento di progetti per la prevenzione e il contrasto delle dipendenze comportamentali e da sostanze tra le giovani generazioni;
- i commi 172 e 173 incrementano la quota del fondo di solidarietà comunale (Fsc) destinato a potenziare il numero di posti disponibili negli asili nido e determinano un livello minimo che ciascun Comune o bacino territoriale è tenuto a garantire. Il numero dei posti nei servizi educativi per l'infanzia per i bambini compresi nella fascia di età da 3 a 36 mesi dovrebbe raggiungere un livello minimo garantito del 33% su base locale entro l'anno 2027, considerando anche il servizio privato;
- i commi 357 e 358 stabilizzano, a decorrere dal 2022, la previsione di assegnazione della cosiddetta "card cultura" – introdotta per la prima volta nel 2016 – ai giovani che ogni anno compiono 18 anni.

Per quanto riguarda gli interventi nel campo dell'**editoria**:

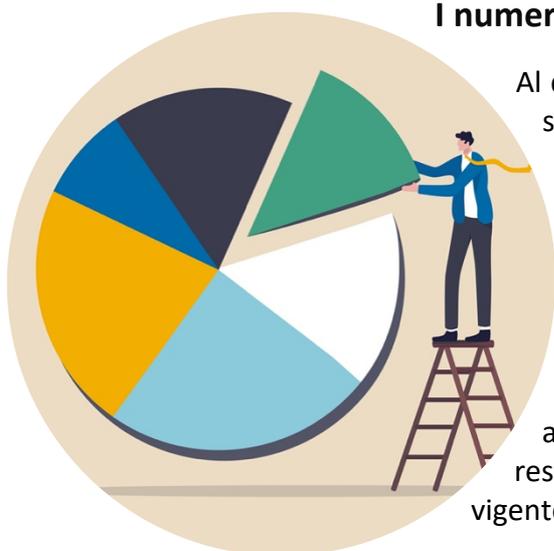
- il comma 351 incrementa di 10 milioni di euro, per ciascuno degli anni 2022 e 2023, le risorse destinate al riconoscimento del credito di imposta, istituito dalla legge di bilancio 2018, in favore degli esercenti di attività commerciali che operano nel settore della vendita al dettaglio di libri;
- ai commi 375-377 si istituisce il fondo straordinario per gli interventi di sostegno all'editoria, con una dotazione di 90 milioni di euro per il 2022 e di 140 milioni di euro per il 2023. Il fondo è destinato a incentivare gli investimenti delle imprese editoriali, anche di nuova costituzione, orientati all'innovazione tecnologica e alla transizione digitale, all'ingresso di giovani professionisti qualificati nel campo dei nuovi media, a sostenere le ristrutturazioni aziendali e gli ammortizzatori sociali, nonché la domanda di informazione;
- ai commi 378 e 379 si consente alle imprese editrici di quotidiani e di periodici di usufruire anche nel 2022 e nel 2023 del credito d'imposta per le spese sostenute per l'acquisto della carta utilizzata per la stampa.

Per quanto riguarda le **politiche di genere**:

- il comma 138 incrementa di 50 milioni di euro a decorrere dal 2023 la dotazione del fondo per il sostegno alla parità salariale di genere;
- i commi 139-148 regolano l'adozione di un piano strategico nazionale per la parità di genere, con l'obiettivo, tra l'altro, di colmare il divario di genere nel mercato del lavoro. A tal fine si istituisce una cabina di regia interistituzionale e un Osservatorio nazionale per l'integrazione delle politiche per la parità di genere, attribuendo a quest'ultimo il compito di realizzare un sistema nazionale di certificazione della parità di genere;
- il comma 660 istituisce il fondo per le attività di formazione propedeutiche all'ottenimento della certificazione della parità di genere, con una dotazione di 3 milioni di euro per l'anno 2022.

Sono infine previsti interventi di protezione, promozione e rilancio di settori quali il turismo, varie attività commerciali, il trasporto ferroviario, aereo e marittimo, l'agricoltura, l'edilizia, l'ambiente, nonché naturalmente la cultura, lo spettacolo e lo sport.

## I numeri della legge di bilancio



Al di là delle norme giuridiche, un'analisi della legge di bilancio non sarebbe completa senza una presentazione, per quanto sintetica e aggregata, della **dimensione quantitativa degli interventi**. Avere un quadro complessivo degli interventi e della loro quantificazione economica è condizione necessaria per arrivare a una lettura completa e – perché no? –, anche critica della legge di bilancio.

A questo proposito, la tabella sottostante presenta i dati relativi allo scostamento di bilancio, vale a dire alle misure aggiuntive (o restrittive) che la legge di bilancio prevede rispetto alla legislazione vigente e che definiscono, di fatto, il “valore” della manovra di bilancio.

La manovra di bilancio (milioni di euro)			
	2022	2023	2024
<b>IMPIEGHI (a + b)</b>	<b>37.005</b>	<b>38.415</b>	<b>37.819</b>
- Maggiori spese (a)	25.722	28.061	25.840
- Minori entrate (b)	11.284	10.354	11.979
<b>RISORSE (c + d)</b>	<b>13.747</b>	<b>8.504</b>	<b>12.168</b>
- Maggiori entrate (c)	8.315	7.574	6.871
- Minori spese (d)	5.433	931	5.297
<b>ENTRATE nette (En, c - b)</b>	<b>- 2.969</b>	<b>- 2.780</b>	<b>- 5.108</b>
<b>USCITE nette (Un, a - d)</b>	<b>20.289</b>	<b>27.131</b>	<b>20.543</b>
<b>INDEBITAMENTO NETTO (En - Un)</b>	<b>- 23.258</b>	<b>- 29.911</b>	<b>- 25.651</b>

Fonte: Ufficio parlamentare di bilancio (Upb), Rapporto sulla politica di bilancio 2022

Un ultimo dato interessante riguarda infine la dimensione dei singoli interventi sopra presentati. La tabella che conclude questo contributo, riporta alcune tra le principali voci del bilancio 2022 precedentemente presentate. Spiccano, in maniera piuttosto evidente, le risorse destinate a misure quali la riforma dell'Irpef e la riduzione delle bollette energetiche sul lato delle entrate; per quanto riguarda le uscite, invece, sono particolarmente rilevanti le voci relative alla riforma degli ammortizzatori sociali, l'incremento del finanziamento per il Ssn e quello relativo al reddito di cittadinanza.

Le principali misure della legge di bilancio 2022 (milioni di euro)			
	2022	2023	2024
<b>USCITE nette, tra cui:</b>	<b>20.289</b>	<b>27.131</b>	<b>20.543</b>
- Incremento finanziamento Sistema sanitario nazionale	2.000	3.232	4.218
- Riforma ammortizzatori sociali	3.396	3.012	2.568
- Reddito di cittadinanza	1.155	1.155	1.154
- Fondo acquisto vaccini	1.850	0	0
- Soppressione Fondo revisione sistema pensionistico	9	1	1.820
- Quota 102	191	687	535
- Opzione donna	111	317	500
- Proroga Ape sociale	141	275	248
- Congedo paternità obbligatorio	114	117	119
- Incremento Fondo trasporto pubblico locale	100	200	300
- Sospensione cashback	- 1.502	0	0
<b>ENTRATE nette, tra cui:</b>	<b>- 2.969</b>	<b>- 2.780</b>	<b>- 5.108</b>
- Differimento <i>plastic</i> e <i>sugar tax</i>	0	247	0
- Proroga detrazioni fiscali edilizie	- 106	- 1.214	- 1.739
- Superbonus 110%	- 7	- 89	- 318
- Fondo riduzione riforma fiscale	- 6.000	- 7.000	- 7.000
- Contenimento bollette energetiche	- 2.000	0	0

Fonte: Ufficio parlamentare di bilancio (Upb), Rapporto sulla politica di bilancio 2022.

Nota: i dati dell'Upb qui riportati sono precedenti all'approvazione definitiva della legge di bilancio. Lievi differenze rispetto alle cifre finali sono dunque possibili, anche se tanto gli ordini di grandezza quanto, soprattutto, il valore dei saldi sono da considerarsi sostanzialmente corretti

## DISCUTIAMONE INSIEME

Per attivare in maniera concreta e consapevole gli argomenti illustrati in questo articolo, proponiamo di seguito la realizzazione di un dibattito, uno strumento didattico innovativo e coinvolgente, capace di favorire l'apprendimento di studenti e studentesse in modo partecipato e contestualizzato. Dopo averne introdotto i principi fondamentali e le regole, proporremo in conclusione alcuni possibili argomenti di dibattito (*topic*).

### **Che cos'è il *debate***

Il dibattito o *debate* è una metodologia pedagogica, educativa e formativa che consente di sviluppare capacità di argomentazione e di strutturare competenze che formano la personalità.

Si tratta di un "gioco" regolamentato, che ha come scopo quello di fornire ai giovani studenti e studentesse gli strumenti per analizzare questioni complesse, esponendo le proprie ragioni in modo critico in un dialogo costruttivo con altri interlocutori. Lo scopo, infatti, è quello di sviluppare abilità analitiche, critiche, argomentative e comunicative – verbali e non verbali – in un'ottica di educazione alla cittadinanza democratica e partecipativa.

Il gioco si basa su confronto di opinioni tra interlocutori che sostengono una tesi a favore e una contro su un tema assegnato. Le regole prevedono che la posizione a favore o contro possa essere non condivisa da chi la deve sostenere: l'elemento fondamentale, infatti, è essere in grado di argomentare adeguatamente, senza pregiudizi e prevaricazioni, nell'ascolto e nel rispetto delle opinioni altrui, dimostrando flessibilità mentale e apertura verso posizioni diverse dalla propria. L'agire in un contesto di confronto "controllato" consente anche di valorizzare le potenzialità degli studenti più fragili. Imparare a dibattere permette di sostenere una tesi davanti a un pubblico, esprimendosi in modo chiaro e convincente, facendo leva su argomentazioni razionali e con un buon controllo sulle emozioni. È un'attitudine che richiede pratica, ma che diventa molto utile sul lavoro e nella vita quotidiana. In virtù della sua efficacia, da qualche tempo il dibattito è anche diventato oggetto di una competizione a squadre vera e propria: il sistema che proponiamo di seguito è infatti basato sul modello del *World schools debating championship*, adottato anche in Italia alle Olimpiadi nazionali di *debate*.

### **Come preparare il dibattito**

1. Formate due squadre, composte da tre oratori e due ricercatori. Ogni squadra elegge un capitano. La squadra A argomenterà a favore del soggetto del dibattito e la squadra B argomenterà contro.
2. Nominate una giuria di tre studenti o studentesse che non fanno parte di alcuna squadra.
3. Nominate un moderatore (in genere, è il docente stesso), con il compito di mantenere l'ordine e cronometrare gli interventi.

### **Le regole del dibattito**

1. I ricercatori di ciascuna squadra devono svolgere il lavoro preliminare, raccogliendo materiale utile per gli oratori della loro squadra (informazioni, articoli, statistiche ecc.).
2. Il giorno del dibattito, gli oratori delle due squadre si alternano alla parola, a cominciare dalla squadra A. Gli oratori presentano gli argomenti a favore della propria tesi e confutano gli argo-

menti della squadra avversaria, improvvisando via via nuove argomentazioni. Gli interventi devono durare fra i tre e i sei minuti (decidete in anticipo la durata). Solo il moderatore può interrompere il discorso dell'oratore di turno e solo in caso di scorrettezze.

3. Quando tutti gli oratori di ciascuna squadra hanno parlato, la parola passa alla giuria, che si ritira per decidere chi ha argomentato meglio (attenzione: non quale tesi sia la più giusta!). Infine i tre giudici votano, determinando quale squadra vince. Il moderatore si assicura del corretto svolgimento della votazione.
4. Come regola opzionale, potete dare la possibilità ai ricercatori di porre una domanda all'oratore della squadra avversaria, per metterlo in difficoltà.

#### **Alcuni spunti di dibattito tratti dall'articolo**

1. Nella manovra di bilancio per il 2022 non ci sono grandi interventi per contrastare uno dei principali mali italiani: l'evasione fiscale. Un'occasione persa, una scelta oculata per trovare soluzioni a problemi più urgenti o semplicemente la volontà di non provocare polemiche politiche in un momento storico particolarmente delicato?
2. La pandemia di Covid-19 ha obbligato gli Stati a reagire con ingenti spese straordinarie. È meglio finanziare queste spese attraverso la tassazione (quindi facendo pagare chi lavora in questi anni) o attraverso i debiti (quindi facendo pagare anche chi non è ancora nato)?
3. La legge di bilancio introduce i primi elementi di una futura riforma fiscale, come le modifiche delle aliquote Irpef. È una maniera corretta di procedere o sarebbe meglio affrontare un tema di così fondamentale importanza per le entrate dello Stato in maniera più sistematica?
4. La legge di bilancio rfinanzia il reddito di cittadinanza e ne prevede l'entrata a regime, ma continua a condizionarlo alla disponibilità ad accettare offerte di lavoro. È un approccio corretto o sarebbe meglio separare le misure di lotta alla povertà dalle politiche attive del lavoro?