

Alcune note su DOCUMENTO PROGRAMMATICO DI BILANCIO e DISEGNO LEGGE DI BILANCIO 2022¹

“La manovra di bilancio si pone l’obiettivo di supportare la crescita, sostenendo l’economia nella fase di uscita dalla pandemia, così da recuperare nel 2022 il livello di PIL precedente la crisi, e ponendo le condizioni per aumentare il tasso di crescita del prodotto nel medio termine. Si mira, inoltre, a ridurre il carico fiscale per fisco e imprese”.

È quanto troviamo scritto a chiare lettere nel “Documento programmatico di bilancio 2022” approvato dal Consiglio dei Ministri tenutosi il 19 ottobre e trasmesso alla Commissione UE. Il documento è stato istituito da un Regolamento UE al fine di monitorare le politiche di bilancio dei singoli stati.

Il documento è composto, tra l’altro, dalle previsioni economiche, dagli obiettivi di finanza pubblica con indicate le entrate e le spese delle amministrazioni pubbliche, dalla descrizione e quantificazione delle misure previste nella manovra di bilancio.

In questo breve lavoro ci limitiamo a inserire le Tabelle presenti a pag. 23 riguardanti le “ipotesi di base” e le “prospettive macroeconomiche”. Dalle Tabelle si evince che anche nel 2022 rimarrà una politica monetaria espansiva con tassi di cambio stabili, un prezzo del petrolio sui livelli di fine settembre 2021 e tassi di crescita dei mercati esteri compresi tra il 4,5 dell’UE e il 5,7% dei mercati di riferimento per le merci italiane.

TABELLA III.1-1 IPOTESI DI BASE (0.I)

	2020	2021	2022
Tasso di interesse a breve termine (media su anno)	0,1	-0,5	-0,5
Tasso di interesse a lungo termine (media su anno)	1,3	0,8	0,9
Tasso di cambio dollaro/euro (media su anno)	1,1	1,2	1,2
Tasso di cambio effettivo nominale	1,8	1,0	-0,3
Tasso di crescita dell'economia mondiale, esclusa la UE	-2,9	7,7	5,8
Tasso di crescita del PIL UE	-6,1	4,8	4,5
Tasso di crescita dei mercati esteri rilevanti per l'Italia	-6,3	10,8	5,7
Tasso di crescita delle importazioni in volume, esclusa la UE	-9,3	5,9	4,0
Prezzo del petrolio (Brent, USD/barile)	41,7	67,9	66,0

¹ A cura del Servizio Amministrativo e Servizio Documentazione di Caritas italiana

TABELLA III.1-2 PROSPETTIVE MACROECONOMICHE (1.A)

	Codifica ESA	2020	2020	2021	2022	2023	2024
		Livello Milioni di euro	var. %				
1. PIL reale	B1*g	1.573.153	-8,9	6,0	4,7	2,8	1,9
di cui							
1.1. componente attribuibile all'impatto sulla crescita economica dell'insieme delle misure contenute nel DDL bilancio					0,5	0,2	0,0
2. PIL Potenziale		1.730	0,4	0,5	1,1	1,4	1,5
contributi :							
- lavoro			0,1	0,0	0,5	0,6	0,6
- capitale			-0,1	0,1	0,3	0,3	0,4
- produttività totale dei fattori			0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
3. PIL nominale	B1*g	1.653.577	-7,9	7,6	6,4	4,3	3,6
Componenti del PIL reale							
4. Consumi privati	P.3	933.689	-10,7	5,2	5,0	2,7	2,0
5. Spesa della P.A. e I.S.P.	P.3	322.875	1,9	0,7	1,7	0,4	-0,2
6. Investimenti fissi lordi	P.51	283.500	-9,2	15,5	6,8	4,9	4,3
7. Variazione delle scorte (In % del PIL)	P.52 + P.53		-0,4	-0,1	0,2	0,2	0,1
8. Esportazioni di beni e servizi	P.6	471.451	-14,0	11,4	6,0	4,1	3,1
9. Importazioni di beni e servizi	P.7	436.412	-12,9	11,6	6,9	4,8	4,0
Contributi alla crescita del PIL reale							
10. Domanda Interna		-	-7,8	5,9	4,6	2,7	2,0
11. Variazione delle scorte	P.52 + P.53	-	-0,4	-0,1	0,2	0,2	0,1
12. Esportazioni nette	B.11	-	-0,7	0,2	-0,1	-0,1	-0,2

La manovra di bilancio è totalmente espansiva e si pone come obiettivo i valori indicati per il 2022 nella tabella I.4-2 “Quadro macroeconomico programmatico sintetico” che troviamo a pagina 14:

TABELLA I.4-2 QUADRO MACROECONOMICO PROGRAMMATICO SINTETICO (1) (VARIAZIONI PERCENTUALI, SALVO OVE NON DIVERSAMENTE INDICATO)

	2020	2021	2022	2023	2024
PIL	-8,9	6,0	4,7	2,8	1,9
Deflatore PIL	1,2	1,5	1,6	1,5	1,7
Deflatore consumi	-0,3	1,5	1,6	1,4	1,7
PIL nominale	-7,9	7,6	6,4	4,3	3,6
Occupazione (ULA) (2)	-10,3	6,5	4,1	2,5	1,7
Occupazione (FL) (3)	-2,9	0,8	3,3	2,4	1,9
Tasso di disoccupazione	9,3	9,6	9,1	8,4	7,7
Bilancia partite correnti (saldo in % PIL)	3,5	3,6	3,1	2,7	2,5

(1) Eventuali imprecisioni derivano dagli arrotondamenti.
(2) Occupazione espressa in termini di unità standard di lavoro (ULA)
(3) Numero di occupati in base all'indagine campionaria della Rilevazione Continua delle Forze Lavoro (RCFL).

Tutti i valori dal PIL all'occupazione, al tasso di disoccupazione ritornano sui valori precedenti la crisi pandemica con l'obiettivo “ambizioso” di riportare i dati dell'occupazione indietro al 2008 prima che la crisi “finanziaria” esplicitasse i suoi effetti negativi.

Per raggiungere tali obiettivi il soggetto “Amministrazioni pubbliche” ha indicato nella Tabella I.3-1 “Conto PA Tendenziale” la composizione delle Spese e delle Entrate del consuntivo 2020 e delle previsioni dal 2021 al 2024:

TABELLA I.3-1 CONTO PA TENDENZIALE (VALORI ASSOLUTI)

	Consuntivo*	Previsione			
	2020	2021	2022	2023	2024
SPESE					
Redditi da lavoro dipendente	173.767	179.401	188.787	183.289	183.843
Consumi intermedi	150.881	161.930	153.614	154.048	153.753
Prestazioni sociali	399.171	403.970	403.750	410.400	418.970
Pensioni	281.451	287.640	296.240	304.730	312.420
Altre prestazioni sociali	117.720	116.330	107.510	105.670	106.550
Altre uscite correnti	74.657	86.945	80.831	79.673	79.362
Totale spese correnti netto interessi	798.476	832.246	826.981	827.410	835.927
Interessi passivi	57.252	60.480	55.282	52.448	50.445
Totale spese correnti	855.728	892.725	882.263	879.858	886.373
di cui : Spesa sanitaria	123.474	129.449	125.708	123.554	124.428
Totale spese in conto capitale	88.758	105.194	93.577	94.895	94.937
Investimenti fissi lordi	42.595	50.648	59.000	65.185	69.654
Contributi in c/capitale	17.617	24.588	26.976	24.548	20.645
Altri trasferimenti	28.546	29.959	7.601	5.162	4.637
Totale spese netto interessi	887.234	937.440	920.558	922.305	930.864
Totale spese finali	944.486	997.919	975.840	974.753	981.309
ENTRATE					
Tributarie	479.482	511.526	539.635	558.022	573.196
Imposte dirette	250.977	262.162	266.561	275.917	282.849
Imposte indirette	227.546	247.881	271.558	280.568	288.795
Imposte in c/capitale	959	1.484	1.516	1.537	1.552
Contributi sociali	228.641	233.106	252.674	260.760	269.555
Contributi sociali effettivi	224.262	228.626	248.136	256.167	264.905
Contributi sociali figurativi	4.379	4.480	4.538	4.593	4.650
Altre entrate correnti	74.747	78.194	84.234	83.485	81.296
Totale entrate correnti	781.911	821.343	875.027	900.730	922.495
Entrate in conto capitale non tributarie	3.175	8.428	17.566	26.247	16.530
Totale entrate finali	786.045	831.256	894.109	928.515	940.578
<i>p.m. pressione fiscale (% del PIL)</i>	<i>42,8</i>	<i>41,8</i>	<i>42,1</i>	<i>41,8</i>	<i>41,6</i>
Saldo primario	-101.189	-106.184	-26.449	6.210	9.714
Saldo di parte corrente	-73.817	-71.382	-7.235	20.872	36.123
Indebitamento netto	-158.441	-166.664	-81.730	-46.239	-40.732
<i>(in % di pil)</i>	<i>-9,6</i>	<i>-9,4</i>	<i>-4,3</i>	<i>-2,4</i>	<i>-2,0</i>
PIL nominale	1.653.577	1.779.295	1.883.354	1.959.662	2.025.473

Soffermandosi sul lato delle Spese oggetto della prossima legge finanziaria, si nota come seppure espansiva la spesa pubblica comincia a diminuire nel 2022 rispetto a quanto previsto nel 2021 scendendo al netto degli interessi da 937.440 miliardi a 920.558. All'interno delle diverse voci l'unico aumento è quello relativo ai Redditi da lavoro dipendente. Due i motivi: il primo è relativo al rinnovo contrattuale 2019-2021 che, non essendo ancora definito e firmato, esplicherà i suoi effetti il prossimo anno; il secondo invece dipende dall'incremento del numero dei dipendenti pubblici soprattutto nei settori sanitario, degli enti pubblici e delle amministrazioni centrali, un incremento necessario per mobilitare le risorse europee del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

Le altre voci di spesa diminuiscono pur mantenendosi su livelli elevati rispetto anche al 2019.

L'esempio più evidente riguarda i consumi intermedi che nel 2019 rappresentavano 102.408 miliardi saliti del 50% nel biennio 2020-2021 fino a raggiungere 161.930 miliardi nel 2022, aumento che deriva soprattutto dalle maggiori spese sanitarie e degli enti locali nell'acquisto dei servizi causa pandemia.

Le spese per prestazioni sociali rimangono stabili, ma all'interno della voce salgono notevolmente quelle per le pensioni a causa del tasso di inflazione che a fine ottobre ha raggiunto il 3%. Le pensioni in essere sono rivalutate ogni anno in base al tasso di inflazione. Diminuiscono invece le spese per le altre prestazioni sociali conseguenti soprattutto al calo delle ore di cassa integrazione in deroga e al venir meno di alcuni provvedimenti emergenziali (quali ad esempio il Reddito di Emergenza).

La voce Interessi passivi, aumentata nel 2021 per il maggior esborso di cedole sui titoli indicizzati all'inflazione, è prevista in calo nel periodo 2022-2024. Questo perché l'assunto è che i tassi di interesse rimarranno sui livelli di fine estate 2021. Vi è però da rilevare che, ad esempio, il tasso sui titoli decennale è già salito di circa 15 centesimi di punto da allora.

Sul versante delle Entrate le stime prevedono di ritornare a valori superiori a quelli pre-Covid raggiungendo 894.109 miliardi nel 2022 (erano 841.441 nel 2019). L'incremento maggiore è concentrato sulle imposte indirette (Iva e imposte sui consumi) il cui gettito, per la prima volta dopo la riforma fiscale del 1973, supera quello delle imposte dirette: il risultato è stato ottenuto non spostando la tassazione ma grazie alla crescita economica prevista che aumenta i consumi e gli investimenti e grazie all'annunciata diminuzione del carico fiscale sui redditi.

Partendo da questa riflessione, ricollegandoci al pensiero iniziale del documento programmatico che abbiamo riportato, possiamo sintetizzare che questa manovra espansiva si pone l'obiettivo della crescita alimentata in una prima fase da sgravi fiscali, riduzione di imposte su alcuni consumi necessarie per non far ripartire l'inflazione, forte aumento degli investimenti pubblici. Tutte misure che possono aumentare il tasso di occupazione della popolazione italiana, un aumento che qualora diventa duraturo alimenta a sua volta la crescita interna. Solo con la diminuzione consistente degli inattivi e dei disoccupati che complessivamente rappresentano il 44,9% della popolazione in età compresa tra i 15 e i 64 anni (si tratta di 15,829 milioni di individui) è possibile alimentare il "circolo virtuoso" più crescita più occupazione realizzando il principale obiettivo ipotizzato da questa manovra economica.

Una crescita che permette di mantenere sotto controllo il rapporto Debito/Pil che scenderebbe sotto il 150% già dal 2022 e che grazie al saldo primario previsto già nel 2023 continuerebbe la sua inesorabile discesa.

Su questi scenari e su questi obiettivi possono abbattersi da soli o contemporaneamente 3 pericoli che elenchiamo in ordine: l'inflazione, la ripresa della pandemia che sfugge al contenimento del sistema sanitario, la minore crescita del commercio mondiale.

Una crescita del tasso di inflazione su livelli superiori al 3% per gli anni a venire destabilizza il bilancio dello Stato. Tale situazione aumenterebbe ogni anno la spesa pensionistica su valori simili a quelli del 2022. Considerando inoltre la durata media del debito pubblico superiore ai 7 anni e la sua consistenza pari a oltre 2.706 miliardi (dati di fine settembre) si dovrebbero reperire nel bilancio dello stato cifre superiori ai 20 miliardi per ogni anno a venire. Non resterebbe che ritornare alla triste politica dei "tagli" che coinvolgerebbero la spesa sociale, il sistema sanitario, quello scolastico e gli enti locali.

Una forte ripresa della pandemia che metta in crisi il sistema sanitario costringerebbe il paese ad alcune chiusure e aumenterebbe le spese sanitarie e quelle sociali senza far aumentare la produzione. È quindi una delle condizioni necessaria alla crescita applicare le misure sanitarie e responsabilizzare i cittadini a comportamenti atti a bloccare la pandemia.

La minore crescita del mercato mondiale farebbe venire meno una parte del contributo alla crescita del Pil che ci viene dalle esportazioni; l'obiettivo del 4,7% di aumento del Pil per il 2022 sarebbe compromesso

Disegno di Legge Bilancio 2022

Di seguito presentiamo una sorta di sintesi/compendio del testo della legge di bilancio approvata dal Consiglio dei Ministri il 16 novembre scorso e bollinata dalla Corte dei conti, ora all'attenzione del Senato.

Si è cercato di selezionare gli articoli più rilevanti sui temi di politiche sociali, ambientali e di cooperazione internazionale, senza una pretesa di esaustività, sintetizzando le voci minori e riportando i testi compendiativi degli articoli sui temi più complessi, come ad esempio quelli relativi al *Reddito di cittadinanza* e ai *Livelli essenziali delle prestazioni*.

È evidente che per una comprensione delle politiche pubbliche la legge di Bilancio 2022 va letta sinotticamente con il PNRR, che è il vero documento di programmazione economico-finanziaria dei prossimi anni.

Appena la legge verrà approvata, entro il 31 dicembre 2021, cercheremo di mettere a disposizione una prima lettura del testo definitivo.

Titolo IV Lavoro, famiglia e politiche sociali

Capo I Riordino della disciplina del reddito di cittadinanza

ART. 20. (Rifinanziamento reddito di cittadinanza)

La legge istitutiva del fondo per il Reddito di cittadinanza prevedeva 7,3 miliardi per il 2021 e 7,2 miliardi per il 2022. Nella Manovra 2021, data la crisi economica dovuta alla emergenza Covid, lo stanziamento è stato incrementato di oltre un miliardo per il triennio 2021-23, con questa previsione di spesa:

2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
196,3	473,7	474,1	474,6	475,5	476,2	476,7	477,5	477,3

Nel 2021 il Decreto Sostegni aveva rifinanziato con un miliardo di euro la misura, con un ulteriore rifinanziamento di 200 milioni contenuto nel decreto fiscale di ottobre scorso per il 2021, dati gli incrementi di richieste.

L'articolo 20 della legge di bilancio prevede che il fondo relativo sia ulteriormente incrementato per i prossimi anni 8 anni in misura decrescente (vedi tabella sotto espressa in milioni di euro).

2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
1.065,3	1.064,9	1.064,4	1.063,5	1.062,8	1.062,3	1.061,5	1.061,7

In totale per il 2022 il fondo Rdc potrà disporre di circa 8,7 miliardi di euro

ART. 21.
(Disposizioni in materia di reddito di cittadinanza)

Per quanto riguarda i percettori del Reddito cittadini esteri viene istituito **“un piano di verifiche dei requisiti patrimoniali dichiarati”** a cura dell’INPS: **“Il Piano di verifica, definito con la collaborazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, dell’Agenzia delle entrate e col supporto della Guardia di finanza, ai sensi dell’articolo 11, comma 13, del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 159 del 2013, e del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, può prevedere anche lo scambio di dati con le competenti autorità dello Stato estero, sulla base di accordi bilaterali. Il Piano dei controlli è approvato con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali entro 60 giorni dalla presentazione”**.

La legge di bilancio inasprisce i controlli sui destinatari attraverso diversi meccanismi:

- **“la ricerca attiva del lavoro”** che **“è verificata presso il centro per l’impiego in presenza con frequenza almeno mensile; in caso di mancata presentazione senza comprovato giustificato motivo si applica la decadenza dal beneficio”**
- **le “tre offerte”** di lavoro sono sostituite da **“due offerte”**;
- la definizione come congrua di una offerta di lavoro **“entro ottanta chilometri di distanza dalla residenza del beneficiario o comunque raggiungibile nel limite temporale massimo di cento minuti con i mezzi di trasporto pubblici, se si tratta di prima offerta, ovvero, [...] ovunque collocata nel territorio italiano se si tratta di seconda offerta”**;
- **“Il Patto per l’inclusione sociale prevede in ogni caso la frequenza almeno mensile in presenza presso i servizi di contrasto alla povertà al fine della verifica dei risultati raggiunti e del rispetto degli impegni assunti nell’ambito del progetto personalizzato; in caso di mancata presentazione senza comprovato giustificato motivo si applica la decadenza dal beneficio”**.
- l’obbligo per i Comuni che sono tenuti **“ad impiegare almeno un terzo dei percettori di Rdc residenti”**
- la previsione per i Comuni di effettuare **“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 Rdc e sull’effettivo possesso dei requisiti di cui al primo periodo nonché, successivamente all’erogazione del beneficio, sulla permanenza degli stessi. A tal fine l’INPS rende disponibili ai Comuni le informazioni”**
- **“A decorrere dal 1° gennaio 2022, il beneficio economico mensile [...] è ridotto di una somma pari a 5 euro per ciascun mese a partire dal mese successivo a quello in cui si è eventualmente rifiutata un’offerta congrua”**

Una ulteriore novità è la previsione che **“Le agenzie per il lavoro iscritte all’Albo informatico delle agenzie per il lavoro [...], autorizzate da ANPAL a offrire i servizi di incontro tra domanda e offerta di lavoro possono svolgere attività di mediazione tra domanda e offerta di lavoro per i beneficiari di Rdc”**.

Capo III

Altre misure in materia di lavoro, famiglia, politiche sociali e giovanili, sport e coesione territoriale

ART. 34.

(Fondo povertà educativa)

“Il Fondo per il contrasto della povertà educativa minorile di cui all’articolo 1, comma 392, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, è prorogato per gli anni 2023 e 2024” con uno stanziamento di “45 milioni di euro per l’anno 2023” e “25 milioni di euro per l’anno 2024”

ART. 36.

(Finanziamento del Fondo per il sostegno alla parità salariale di genere)

“Il Fondo per cui sono previsti 2 milioni per l’anno 2022,” viene incrementato a “52 milioni di euro annui a decorrere dall’anno 2023» e finalizzati “al sostegno della partecipazione delle donne al mercato del lavoro, anche attraverso la definizione di procedure per l’acquisizione, da parte delle imprese pubbliche e private, di una certificazione della parità di genere, cui siano connessi benefici contributivi a favore del datore di lavoro”.

ART. 37.

(Piano strategico nazionale per le politiche per la parità di genere)

È prevista la definizione di un “Piano strategico nazionale per la parità di genere”, in coerenza con gli obiettivi della Strategia europea per la parità di genere 2020-2025.

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

Per la finalità sono istituiti presso il Dipartimento per le pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri

- una Cabina di regia interistituzionale
- l’Osservatorio nazionale per l’integrazione delle politiche per la parità di genere.

L’Osservatorio si avvale di un Tavolo di lavoro sulla “certificazione di genere alle imprese” al “fine di realizzare un sistema nazionale di certificazione della parità di genere che accompagni e incentivi le imprese ad adottare policy adeguate a ridurre il gap di genere in relazione alle opportunità di crescita in azienda, parità salariale a parità di mansioni, politiche di gestione delle differenze di genere e tutela della maternità”

ART. 38.

(Disposizioni in materia di Piano strategico nazionale contro la violenza di genere)

È prevista la definizione di un “Piano strategico nazionale contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica”, di seguito denominato “Piano”, con cadenza almeno triennale, in sinergia con gli obiettivi della Convenzione del Consiglio di Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (Convenzione di Istanbul)».

ART. 41.

(Anno europeo dei giovani e Fondo per la prevenzione e il contrasto delle dipendenze tra le giovani generazioni)

“Ai fini della celebrazione, nell’anno 2022, dell’Anno europeo dei giovani, è autorizzata la spesa di 5 milioni di euro per il medesimo anno, per la realizzazione di iniziative di valenza nazionale ispirate ai principi guida della strategia dell’Unione europea per la gioventù e volte a favorire l’attivazione e la più ampia partecipazione dei giovani”.

ART. 42.

(Istituzione del Centro Nazionale del Servizio Civile Universale con sede a L’Aquila)

Viene istituito il Centro nazionale del servizio civile universale per “sostenere le finalità e gli obiettivi assegnati al servizio civile universale e assicurare anche la compiuta realizzazione del progetto di potenziamento del servizio medesimo previsto nell’ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza con sede nel comune dell’Aquila”.

ART. 43.

(Livelli essenziali delle prestazioni sociali per la non autosufficienza)

“I livelli essenziali delle prestazioni sociali, di seguito LEPS, sono costituiti dagli interventi, dai servizi, dalle attività e dalle prestazioni integrate che la Repubblica assicura, sulla base di quanto previsto dall’articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione e in coerenza con i principi e i criteri indicati agli articoli 1 e 2 della legge 8 novembre 2000, n. 328, con carattere di universalità su tutto il territorio nazionale per garantire qualità della vita, pari opportunità, non discriminazione, prevenzione, eliminazione o riduzione delle condizioni di svantaggio e di vulnerabilità”.

2. “Al fine di garantire la programmazione, il coordinamento e la realizzazione dell’offerta integrata dei LEPS sul territorio, nonché di concorrere alla piena attuazione degli interventi previsti dal Programma nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) nell’ambito delle politiche per l’inclusione e la coesione sociale, i LEPS sono realizzati dagli ambiti territoriali sociali di cui all’articolo 8, comma 3, lettera a), della legge 8 novembre 2000, n. 328, di seguito ATS, che costituiscono la sede necessaria nella quale programmare, coordinare, realizzare e gestire gli interventi, i servizi e le attività utili al raggiungimento dei LEPS, fermo restando quanto previsto dall’articolo 23 del decreto legislativo 15 settembre 2017, n. 147”.

[...]

4. “Fermo restando quanto previsto dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 gennaio 2017, i servizi socioassistenziali volti a promuovere la continuità e la qualità di vita a domicilio e nel contesto sociale di appartenenza delle persone anziane non autosufficienti, comprese le nuove forme di coabitazione solidale delle persone anziane, sono erogati dagli ATS, nelle seguenti aree:

- a) assistenza domiciliare sociale e assistenza sociale integrata con i servizi sanitari, quale servizio rivolto a persone anziane non autosufficienti o a persone anziane con ridotta autonomia o a rischio di emarginazione, che richiedono supporto nello svolgimento delle attività fondamentali della vita quotidiana caratterizzati dalla prevalenza degli interventi di cura della persona e di sostegno psico-socio-educativo anche ad integrazione di interventi di natura sociosanitaria; soluzioni abitative, anche in coerenza con la programmazione degli interventi del PNRR, mediante ricorso a nuove forme di coabitazione solidale delle persone anziane, rafforzamento degli interventi delle reti di prossimità intergenerazionale e tra persone anziane, adattamenti dell’abitazione alle esigenze della persona con solu-**

zioni domotiche e tecnologiche che favoriscono la continuità delle relazioni personali e sociali a domicilio compresi i servizi di telesoccorso e teleassistenza;

- b) servizi sociali di sollievo per le persone anziane non autosufficienti e le loro famiglie, quali: il pronto intervento per le emergenze temporanee, diurne e notturne, gestito da personale qualificato; un servizio di sostituzione temporanea degli assistenti familiari in occasione di ferie, malattia e maternità; l'attivazione e l'organizzazione mirata dell'aiuto alle famiglie valorizzando la collaborazione volontaria delle risorse informali di prossimità e quella degli enti del Terzo Settore e che mediante gli strumenti di programmazione e progettazione partecipata secondo quanto previsto dal decreto legislativo 3 luglio 2017 n. 117, nonché sulla base delle esperienze di prevenzione, di solidarietà intergenerazionale e di volontariato locali;
 - c) servizi sociali di supporto per le persone anziane non autosufficienti e le loro famiglie, quali: la messa a disposizione di strumenti qualificati per favorire l'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro degli assistenti familiari in collaborazione con i Centri per l'impiego del territorio; l'assistenza gestionale, legale e amministrativa alle famiglie per l'adempimento di adempimenti.
5. Il Servizio sanitario nazionale e gli ATS garantiscono, mediante le risorse umane e strumentali di rispettiva competenza, alle persone in condizioni di non autosufficienza l'accesso ai servizi sociali e ai servizi sociosanitari attraverso punti unici di accesso, di seguito PUA che hanno la sede operativa presso le articolazioni del servizio sanitario denominate Case della comunità. Presso i PUA operano equipe integrate composte da personale adeguatamente formato e numericamente sufficiente appartenente al Servizio sanitario e agli ATS. Tali equipe integrate, nel rispetto di quanto previsto dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 gennaio 2017 per la valutazione del complesso dei bisogni di natura clinica, funzionale e sociale delle persone, assicurano la funzionalità delle unità di valutazione multidimensionale (UVM) della capacità bio-psico-sociale dell'individuo, al fine di delineare il carico assistenziale per consentire la permanenza della persona in condizioni di non autosufficienza nel proprio contesto di vita in condizioni di dignità, sicurezza e comfort, riducendo il rischio di isolamento sociale e il ricorso ad ospedalizzazioni non strettamente necessarie. Sulla base della valutazione dell'UVM, con il coinvolgimento della persona in condizioni di non autosufficienza e della sua famiglia o dell'amministratore di sostegno, l'equipe integrata procede alla definizione del progetto di assistenza individuale integrata, (PAI), contenente l'indicazione degli interventi modulati secondo l'intensità del bisogno. Il PAI individua altresì le responsabilità, i compiti e le modalità di svolgimento dell'attività degli operatori sanitari, sociali e assistenziali che intervengono nella presa in carico della persona, nonché l'apporto della famiglia e degli altri soggetti che collaborano alla sua realizzazione. La programmazione degli interventi e la presa in carico si avvalgono del raccordo informativo, anche telematico, con l'INPS.
6. Gli ATS garantiscono l'offerta dei servizi e degli interventi di cui alle aree individuate al comma 4. L'offerta può essere integrata da contributi, diversi dall'indennità di accompagnamento di cui alla legge 11 febbraio 1980, n.18, per il sostegno della domiciliarità e dell'autonomia personale delle persone anziane non autosufficienti e il supporto ai familiari che partecipano all'assistenza. Tali contributi sono utilizzabili esclusivamente per remunerare il lavoro di cura svolto da operatori titolari di rapporto di lavoro conforme ai contratti collettivi nazionali di settore di cui all'articolo 51 del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81 o per l'acquisto di servizi forniti da imprese qualificate nel settore della assistenza sociale non residenziale.
7. Al fine di qualificare il lavoro di cura, con intese stipulate dalle associazioni sottoscrittrici dei contratti collettivi nazionali di cui al comma 6 possono essere previsti percorsi di formazione, anche mediante gli enti bilaterali di cui all'articolo 2, comma 1, lettera h), del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276.

8. Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, nel rispetto delle previsioni del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150, in collaborazione con l’Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro - ANPAL e previa intesa in sede di Conferenza Unificata, definisce strumenti e modelli di supporto, utilizzabili su tutto il territorio nazionale, agli interventi di cui al comma 4, lett. c) nonché alle attività e ai programmi di formazione professionale di cui al comma 7, ai progetti formativi a favore dei familiari delle persone anziane non autosufficienti.
9. Con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro della salute e con il Ministro dell’economia e finanze, previa intesa in sede di Conferenza Unificata, sono determinate, ai fini della graduale introduzione dei LEPS, le modalità attuative, le azioni di monitoraggio e la verifica del loro raggiungimento per le persone anziane non autosufficienti, nell’ambito degli stanziamenti vigenti inclusi quelli di cui al comma 10.
10. Per le finalità di cui al comma 4, lettere a), b), e c) e di cui al comma 5, fermi restando gli interventi a valere sullo stesso Fondo per le non autosufficienze già destinati al sostegno delle persone in condizioni di disabilità gravissima previsti dalla normativa vigente e dettagliati dal Piano per la non autosufficienza di cui all’articolo 21, comma 6, lettera c, del Decreto legislativo n. 147 del 15 settembre 2017, il Fondo per le non autosufficienze è integrato per un ammontare pari a euro 100 milioni per l’anno 2022, a euro 200 milioni per l’anno 2023, a euro 250 milioni per l’anno 2024 e a euro 300 milioni a decorrere dal 2025.

In sede di prima applicazione sono definiti i LEPS individuati come prioritari nell’ambito del Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2021-2023, approvato dalla Rete della protezione e dell’inclusione sociale ai sensi dell’articolo 21 del decreto legislativo n. 147 del 2017 nella seduta del 28 luglio 2021:

- a. pronto intervento sociale;
 - b. supervisione del personale dei servizi sociali;
 - c. servizi sociali per le dimissioni protette;
 - d. prevenzione dell’allontanamento familiare;
 - e. servizi per la residenza fittizia;
 - f. progetti per il dopo di noi e per la vita indipendente.
13. Al finanziamento dei LEPS di cui ai commi 11 e 12 del presente articolo concorrono le risorse nazionali già destinate per le medesime finalità dal Piano di cui al comma 12 insieme alle risorse dei fondi comunitari e del PNRR destinate a tali scopi”.

ART. 44.

(Livello essenziale della prestazione riferito ai servizi educativi per l’infanzia)

“Al fine di rimuovere gli squilibri territoriali nell’erogazione del servizio di asilo nido” vengono stanziati “120 milioni di euro per l’anno 2022, a 175 milioni di euro per l’anno 2023, a 230 milioni di euro per l’anno 2024, a 300 milioni di euro per l’anno 2025, a 450 milioni di euro per l’anno 2026 e a 1.100 milioni di euro annui a decorrere dall’anno 2027, quale quota di risorse finalizzata a incrementare [...] il numero dei posti nei servizi educativi per l’infanzia [...] sino al raggiungimento di un livello minimo che ciascun comune o bacino territoriale è tenuto a garantire. Il livello minimo da garantire [...], in proporzione alla popolazione ricompresa nella fascia di età da 3 a 36 mesi, [...] è fissato su base locale nel 33%, inclusivo del servizio privato

ART. 45.

(Livelli essenziali delle prestazioni in materia di trasporto scolastico di studenti disabili)

[...] “è destinato ai comuni delle regioni a statuto ordinario e delle regioni Sicilia e Sardegna, [...] 30 milioni di euro per l’anno 2022, 50 milioni di euro per l’anno 2023, 80 milioni di euro per l’anno 2024, 100 milioni di euro per ciascuno degli anni 2025 e 2026 e 120 milioni di euro annui a decorrere dall’anno 2027, quale quota di risorse finalizzata a incrementare [...] il numero di studenti disabili, frequentanti la scuola dell’infanzia, primaria e secondaria di 1° grado, privi di autonomia a cui viene fornito il trasporto per raggiungere la sede scolastica.

ART. 48.

(Fondo per le politiche in favore delle persone con disabilità)

“Il Fondo per la disabilità e la non autosufficienza [...] a decorrere dal 1° gennaio 2022, è denominato *Fondo per le politiche in favore delle persone con disabilità* ed è trasferito presso lo stato di previsione del Ministero dell’economia e delle finanze, al fine di dare attuazione a interventi legislativi in materia di disabilità finalizzati al riordino e alla sistematizzazione delle politiche di sostegno alla disabilità di competenza dell’autorità politica delegata in materia di disabilità. A tal fine, il predetto Fondo è incrementato di 50 milioni di euro annui dall’anno 2023 all’anno 2026”.

ART. 49.

(Fondo per l’assistenza all’autonomia e alla comunicazione per gli alunni con disabilità)

“Per il potenziamento dei servizi di assistenza all’autonomia e alla comunicazione per gli alunni con disabilità della scuola dell’infanzia, della scuola primaria e della scuola secondaria di primo e secondo grado, ai sensi dell’articolo 13, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104 è istituito nello stato di previsione del Ministero dell’economia e delle finanze, per il successivo trasferimento al bilancio autonomo della presidenza del Consiglio dei ministri, un Fondo denominato “Fondo per l’assistenza all’autonomia e alla comunicazione per gli alunni con disabilità”, con una dotazione di 100 milioni di euro a decorrere dal 2022”.

ART. 50.

(Fondo per l’inclusione delle persone con disabilità)

Il Fondo viene finanziato con “50 milioni di euro per ciascuno degli anni 2022 e 2023”, comprendendo “iniziative dedicate alle persone con disturbo dello spettro autistico”.

Titolo IX

Misure per la partecipazione dell’Italia all’Unione europea e ad organismi internazionali

ART. 125.

(Cooperazione allo sviluppo)

“Al fine di rafforzare l’azione dell’Italia nell’ambito della cooperazione internazionale per lo sviluppo, [...] l’autorizzazione di spesa [...], è incrementata di euro 99 milioni per l’anno 2022, di euro 199 milioni per l’anno 2023, di euro 249 milioni per l’anno 2024, di euro 299 milioni per l’anno 2025 e di euro 349 milioni annui a decorrere dall’anno 2026”.

ART. 129.

(Incremento della dotazione del Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo)

“Per far fronte alle eccezionali esigenze di accoglienza dei richiedenti asilo, in conseguenza della crisi politica in atto in Afghanistan, al fine di consentire l’attivazione di ulteriori 2.000 posti nel Sistema di accoglienza e integrazione (SAI), la dotazione del Fondo nazionale per le politiche e per i servizi dell’asilo [...] è incrementata di 29.981.100 euro per ciascuno degli anni 2022, 2023 e 2024”.

Titolo X

Misure in materia di infrastrutture e mobilità sostenibili, transizione ecologica, energia e sisma

ART. 144.

(Rifinanziamento Aree interne)

Le risorse per le aree interne “sono incrementate di 20 milioni di euro per l’anno 2023 e 30 milioni di euro per l’anno 2024”.

ART. 145.

(Giubileo 2025)

- 1. “In relazione alle celebrazioni del Giubileo della Chiesa Cattolica per il 2025, per la pianificazione e la realizzazione delle opere e degli interventi funzionali all’evento è istituito nello stato di previsione del Ministero dell’economia e delle finanze un apposito Fondo da ripartire con una dotazione di 290 milioni di euro per ciascuno degli anni 2022, 2023 e 2024, di 330 milioni di euro per l’anno 2025, e di 140 milioni di euro per l’anno 2026. Nel predetto stato di previsione è altresì istituito, per le medesime celebrazioni, un fondo da ripartire per assicurare il coordinamento operativo e le spese relativi a servizi da rendere ai partecipanti all’evento con una dotazione di 10 milioni di euro per ciascuno degli anni 2022, 2023 e 2024, di 70 milioni di euro per l’anno 2025, e di 10 milioni di euro per l’anno 2026”.**

ART. 149.

(Disposizioni in materia di eventi sismici)

La legge di bilancio stanziava circa 6 miliardi di euro aggiuntivi per la ricostruzione privata nelle aree colpite dal sisma dispone la proroga a tutto il 2022 dello stato di emergenza in Centro Italia, con 200 milioni per l’assistenza alla popolazione, e della gestione commissariale.

ART. 154.

(Fondo Italiano per il Clima)

- 1. “È istituito, nello stato di previsione del Ministero della transizione ecologica, un Fondo rotativo (nel seguito “Fondo”) con dotazione pari a 840 milioni per ciascuno degli anni dal 2022 al 2026 e di 40 milioni di euro a decorrere dal 2027. Il Fondo è destinato al finanziamento di interventi a favore di soggetti privati e pubblici, volti a contribuire al raggiungimento degli obiettivi stabiliti nell’ambito degli accordi internazionali sul clima e tutela ambientale dei quali l’Italia è parte. Gli interventi del Fondo sono realizzati, in conformità con le finalità e i principi ispiratori della legge 11 agosto 2014, n. 125 e con gli indirizzi della politica estera dell’Italia, a favore di Paesi destinatari di aiuto pubblico allo sviluppo individuati dal Comitato di aiuto allo sviluppo dell’Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE-DAC)”.**

ART. 156.

(Misure a sostegno dell'avvio dei centri di preparazione per il riutilizzo)

- 1. “È istituito, nello stato di previsione del Ministero della transizione ecologica, un apposito fondo, finalizzato ad incentivare l'apertura dei centri per la preparazione per il riutilizzo, di cui agli articoli 181 e 214-ter del decreto legislativo 3 aprile 2006 n. 152, con una dotazione pari a 3 milioni di euro per ciascuno degli anni 2022 e 2023. I centri di cui al periodo precedente hanno ad oggetto rifiuti idonei ad essere preparati per il loro reimpiego mediante operazioni di controllo, pulizia, smontaggio e riparazione e garantiscono l'ottenimento di prodotti o componenti di prodotti conformi al modello originario.**
- 2. Ai fini dell'accesso al fondo di cui al comma 1, le imprese individuali e le società che intendono svolgere le attività di preparazione per il riutilizzo, a seguito di iscrizione nell'apposito registro di cui all'articolo 216, comma 3, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 presso l'amministrazione competente per territorio, presentano al Ministero della transizione ecologica istanza di un contributo a copertura prudenziale, ovvero integrale, dei costi sostenuti per l'avvio dell'attività fino a un importo massimo di euro 60.000 per ciascun beneficiario, in relazione alla tipologia delle operazioni previste e delle quantità dei rifiuti impiegabili, nel limite complessivo della dotazione del fondo e conformemente alla disciplina eurounitaria in materia di aiuti de minimis”.**

Titolo XII

Regioni e Enti locali

ART. 168.

(Rigenerazione urbana per i comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti)

- 1. “Al fine di favorire gli investimenti in progetti di rigenerazione urbana, volti alla riduzione di fenomeni di marginalizzazione e degrado sociale, nonché al miglioramento della qualità del decoro urbano e del tessuto sociale ed ambientale sono assegnati ai comuni di cui al comma 2 contributi per investimenti nel limite complessivo di 300 milioni di euro per l'anno 2022”.**

ART. 171.

(Incremento fondo di solidarietà comunale per funzioni sociali)

- 1. “[...] il Fondo di solidarietà comunale è destinato, per un importo di 44 milioni di euro per l'anno 2022, di 52 milioni di euro per l'anno 2023, di 60 milioni di euro per l'anno 2024, di 68 milioni di euro per l'anno 2025, di 77 milioni di euro per l'anno 2026, di 87 milioni di euro per l'anno 2027, di 97 milioni di euro per l'anno 2028, di 107 milioni di euro per l'anno 2029, di 113 milioni di euro anni a decorrere dall'anno 2030 in favore dei comuni delle regioni Siciliana e Sardegna, ripartendo il contributo, entro il 31 marzo di ciascun anno di riferimento, con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, tenendo conto dei fabbisogni standard, sulla base di un'istruttoria tecnica condotta dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard”.**

ART. 172.

(Incremento dotazione fondo di solidarietà comunale per potenziamento sociale, asili nido e trasporto disabili)

La legge di bilancio dispone un finanziamento crescente sull'ambito per euro 6.949.513 .3656 per l'anno 2022, fino ad un ammontare di euro 8.744.513.365 a decorrere dall'anno 2030.

ART. 180.
(Fondo per lo sviluppo delle montagne italiane)

- 1. Al fine di promuovere e realizzare interventi per la salvaguardia e la valorizzazione della montagna, nonché misure di sostegno in favore dei Comuni totalmente e parzialmente montani delle Regioni e delle Province autonome, nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze è istituito un fondo, da trasferire al bilancio autonomo della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie, denominato «Fondo per lo sviluppo delle montagne italiane», con una dotazione di 100 milioni di euro per l'anno 2022 e 200 milioni di euro a decorrere dall'anno 2023. In particolare, il Fondo è utilizzato per finanziare:**
 - a) interventi per la tutela e la promozione delle risorse ambientali dei territori montani;**
 - b) interventi che diffondano e valorizzino, anche attraverso opportune sinergie, le migliori iniziative in materia di tutela e valorizzazione delle qualità ambientali e delle potenzialità endogene proprie dell'habitat montano;**
 - c) attività di informazione e di comunicazione sui temi della montagna;**
 - d) interventi di carattere socio-economico a favore delle popolazioni residenti nelle aree montane;**
 - e) progetti finalizzati alla salvaguardia dell'ambiente e dello sviluppo delle attività agro-silvo-pastorali;**
 - f) iniziative volte a ridurre i fenomeni di spopolamento.**

Conclusioni

La legge di bilancio, come si evince da questa veloce analisi, è ovviamente complementare al Piano nazionale di Ripresa e Resilienza, che è il vero documento di programmazione economica dei prossimi anni. E il Piano rappresenta una scommessa keynesiana - vale a dire forti investimenti pubblici per generare una crescita durevole, oltre il rimbalzo di breve periodo - in un quadro di economia liberista, nel quale gli investimenti sociali sono semplicemente complementari, non strategici, per la crescita.

Non si vuole negare l'importanza degli investimenti apposti in legge di bilancio su ambiti quali i Livelli essenziali delle prestazioni, a partire dalla non autosufficienza o su altre urgenti bisogni sociali. Ma la loro apposizione nel testo di legge né, da una parte, si traduce immediatamente in provvedimenti attuativi e in stanziamenti finanziari tali da garantirne la loro traduzione in diritti esigibili, né, dall'altra, sono il segno di un diverso modello di sviluppo.

Rappresentano una sorta di riconoscimento postumo ad anni di riflessione teorica e di spinte sociali per completare un sistema di tutela che prendesse in carico contestualmente la questione della lotta alla povertà, garanzie verso i rischi sociali uniforme in tutte le regioni, una presa in carico non solo monetaria nell'ambito della non autosufficienza.

Oggi la legge di bilancio - come il PNRR - riconosce questo schema, ma fa solo il primo passo dichiarativo, senza - al momento - investimenti conseguenti e aprendo un cantiere attuativo di cui non si possono sapere le date di consegna.

Solo il Reddito di cittadinanza, rattoppato alla meno peggio soprattutto sull'aspetto relativo al coinvolgimento delle agenzie private accreditate per aumentare l'occupazione dei beneficiari, continua ad essere garantito. Il resto si annuncia, ma non si realizzerà nel breve periodo, forse anche in attesa di capire se la scommessa keynesiana venga vinta o meno, tale da generare più occupazione - e meno Rdc - e un flusso rafforzato di fiscalità in grado di sostenere contestualmente debito pubblico

e nuovi diritti sociali. Nella consapevolezza che la bassa crescita, del periodo pre pandemia, è dipesa principalmente dal basso tasso di occupazione.

Anche per quanto riguarda il finanziamento delle attività di Cooperazione allo sviluppo si segnala un aumento delle risorse a disposizione a seguito di una decisione del Consiglio dei Ministri che ha assunto un impegno volto ad assicurare una progressione tendenziale anche nei prossimi anni. Si tratta di un segnale importante, ancora però lontano dal raggiungimento dell'obiettivo accettato a livello internazionale, dello 0,70% del RNL.

Ma alla fine del tunnel del PNRR il debito - al netto del rischio inflattivo - attende i governi e le politiche pubbliche dal 2026 in poi: solo allora saremo in grado di capire cosa resta di questa stagione di investimenti.

Peraltro gli investimenti esplicitamente sociali - in questo schema - rimangono ancora un mero costo: prova ne è, nel PNRR, il ruolo del terzo settore sostanzialmente ancillare e non sussidiario: o evocato genericamente o rinchiuso in alcune riserve indiane di interventi, senza riconoscerne un ruolo generale per l'economia - tutta l'economia - del paese.

Una legge di bilancio quella del 2022, che avremmo voluto vedere nel decennio che abbiamo alle spalle, quando esperienze sociali e riflessione teorica avevano già disegnato un modello di società, non solo di welfare, inclusivo e sostenibile.

Il riconoscimento di questo schema è certamente un successo, seppure tardivo, ma l'insidia si nasconde nei dettagli: la partita dell'advocacy per ottenere non qualche misura - che è il classico de-calage attuativo già sperimentato negli ultimi anni - ma un disegno compiuto di diritti, si apre ora e impone vigilanza sui tempi, sulle modalità, sugli effettivi finanziamenti, sulle forme di coinvolgimento dei soggetti sociali, che non equivale alla esternalizzazione di qualche servizio - magari i più residuali.

Ma soprattutto permane il rischio che sulle politiche economiche vettoriali lo schema neoliberista implicito generi si spesa ma non sviluppo, lasciando i territori più deboli alla deriva di una globalizzazione e di una questione climatica sempre più evidente per i suoi effetti negativi.

Quindi una legge di bilancio – ancora dentro al paradigma della emergenza pandemica - che ha certamente elementi positivi, che non si possono che definire tardivi, e che guarda soprattutto alle mancate sfide del passato, piuttosto che ad un futuro diverso dal presente.

In questo senso assumiamo come paradigmatica l'assenza - nell'azione di governo - del tema della immigrazione, presente solo per la questione richiedenti asilo. Appare certamente comprensibile rispetto alle dinamiche di un governo di coalizione, ma non condivisibile dal punto di vista di chi spera in un paese adeguato alle sfide che deve affrontare, che produce un effetto conservativo piuttosto che trasformativo di alcune politiche, ancora lontane dalle dinamiche e dai bisogni reali delle nostre comunità territoriali.