

**Memoria del Presidente
dell'Ufficio parlamentare di bilancio**

**Sul DDL n. 1925 di conversione
del DL 14 agosto 2020, n. 104
recante misure urgenti per il
sostegno e il rilancio dell'economia**

**Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti
dei Gruppi, della Commissione
5ª (Bilancio) del Senato della Repubblica**

4 settembre 2020



Indice

1.	L’impatto finanziario del decreto legge	4
2.	Le misure per il mercato del lavoro e le integrazioni al reddito	9
2.1	Il prolungamento della Cassa integrazione COVID-19	9
2.2	Divieto di licenziamento e possibilità di prolungamento dei contratti a termine	14
2.3	Il prolungamento delle indennità di disoccupazione	15
2.4	Le nuove indennità <i>una tantum</i>	15
2.5	Le misure di decontribuzione	20
2.6	Considerazioni generali	22
3.	Le misure riguardanti le imprese	24
3.1	Misure per il rilancio e il finanziamento	25
3.2	Misure per la liquidità	27
3.3	Misure di esonero e sospensione del pagamento di contributi e imposte	33
3.4	Misure di sostegno ai costi di impresa	36
3.5	Misure di sostegno settoriali	37
4.	Gli interventi nel settore sanitario	39
4.1	Le principali misure	39
4.2	Gli interventi per la riduzione delle liste d’attesa	40
5.	Gli interventi nel settore dell’istruzione	42
5.1	Le principali misure	42
5.2	Gli obiettivi e il riparto del Fondo per l’emergenza epidemiologica da COVID-19	43
6.	Le misure in favore degli Enti territoriali	46

1. L'impatto finanziario del decreto legge

Il DL 104/2020 conferma, in primo luogo, misure a sostegno dell'occupazione e dei redditi con estensioni di interventi disposti in precedenza, tramite prolungamenti delle tempistiche e allargamenti delle platee interessate, anche se in parte resi maggiormente selettivi in quanto basati su specifici indicatori di reddito/fatturato. Sono inoltre rifinanziati provvedimenti per lo sviluppo e a favore degli Enti territoriali, incrementate le risorse per la scuola e la sanità e prorogati al biennio 2021-22 alcuni versamenti fiscali. Operazioni finanziarie riguardano l'intervento dello Stato nel capitale delle imprese e sono previsti interventi a favore di alcuni settori produttivi, primo fra tutti quello turistico, particolarmente colpiti dalla diffusione del COVID-19.

L'impatto del decreto è pari a 24,9 miliardi nel 2020, a 5,3 miliardi nel 2021 e a 0,8 miliardi nel 2022 in termini di indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche (PA); l'effetto è pari a 30,8 miliardi nel 2020, a 5,8 miliardi nel 2021 e a 0,7 miliardi nel 2022 in termini di fabbisogno sempre della PA mentre è pari a 30,9 miliardi nel 2020, a 6,9 miliardi nel 2021 e a 1,2 miliardi nel 2022 in termini di saldo netto da finanziare (SNF) del bilancio dello Stato.

Questi effetti finanziari sono coerenti con l'autorizzazione¹ allo scostamento del disavanzo richiesta nell'ultima Relazione al Parlamento, approvata dalle Camere il 29 luglio scorso.

In rapporto al PIL, il decreto comporta un peggioramento dell'indebitamento netto della PA dell'1,5 per cento nel 2020 e dello 0,3 nel 2021 (tab. 1).

Il decreto prevede interventi per importi che, sommati a quelli già disposti con i decreti 18, 23 e 34 del 2020, determinano un incremento dell'indebitamento netto della PA di 100,2 miliardi nel 2020, di 31,4 miliardi nel 2021 e di 35,5 miliardi nel 2022.

La maggior parte delle misure del DL 104 in esame impatta in modo analogo sui tre saldi dei conti pubblici con l'eccezione, nel 2020, di alcune misure specifiche di importo rilevante che hanno effetti differenziati sui saldi (tab. 2). In particolare, a fronte di effetti nulli sull'indebitamento netto: i) peggiora il solo SNF per circa 3,5 miliardi la contribuzione figurativa collegata agli ammortizzatori sociali; ii) influisce sia sul SNF sia sul fabbisogno l'importo di 1,5 miliardi di partite di natura finanziaria relative all'autorizzazione alla sottoscrizione di aumenti di capitale e di strumenti di patrimonializzazione delle società soggette a controllo dello Stato; iii) incrementano il solo fabbisogno di 4,5 miliardi le operazioni – sempre di natura finanziaria – di trasferimento di partecipazioni azionarie conseguenti al riassetto del Gruppo SACE, con

¹ Si ricordano le richieste di autorizzazione contenute nella Relazione per i saldi pubblici: per l'indebitamento netto, 25,0 miliardi nel 2020, 6,1 nel 2021 e 1,0 miliardo nel 2022; per il fabbisogno, 32 miliardi nel 2020, 6,1 miliardi nel 2021 e 1,0 miliardo nel 2022; per il SNF, 32 miliardi nel 2020, 7 miliardi nel 2021 e 2,5 miliardi nel 2022.

assenza di effetti sul SNF in quanto già ricompresi nell'ambito di quelli derivanti dalla costituzione del cosiddetto "Patrimonio Destinato" previsto dall'articolo 27 del DL 34/2020. Viene quindi quantificato un (primo) movimento di cassa con impatto sul fabbisogno e – di conseguenza – sul debito, come indicato nell'Audizione dell'UPB sul DL 34².

Gli interventi del decreto sono concentrati essenzialmente sul 2020; negli anni successivi, a un ridimensionamento dell'impatto sulle uscite si accompagna un effetto positivo sulle entrate dovuto agli slittamenti dei versamenti di talune imposte e contributi conseguenti alle sospensioni disposte per l'anno in corso. Infatti, le maggiori uscite nette calano progressivamente, passando dai 16,9 miliardi di quest'anno ai 9 miliardi del 2021 per poi scendere ancora, a 3 miliardi, nel 2022. L'impatto sulle entrate nette, negativo per 8 miliardi nel 2020, diventa positivo nel biennio successivo ammontando a 3,7 miliardi nel 2021 e a 2,2 miliardi nel 2022 (tab. 3).

Le maggiori uscite nette riguardano nell'anno in corso soprattutto quelle di natura corrente, per 15 miliardi (89,3 per cento), che poi si riducono a 5,3 miliardi nel 2021 e a 1,1 miliardi nel 2022 riflettendo principalmente l'andamento delle spese relative alle disposizioni riguardanti il lavoro. Le maggiori uscite in conto capitale, di poco inferiori ai 2 miliardi sia nel 2020 che nel 2022, raggiungono i 3,7 miliardi nel 2021 grazie soprattutto al rifinanziamento per tale anno del fondo relativo agli importanti progetti comuni di interesse europeo (IPCEI) nel campo della ricerca, dello sviluppo e dell'innovazione. La dinamica dell'impatto sulle entrate nette riflette, oltre ai rinvii di imposta già citati, le agevolazioni contributive per l'occupazione in aree svantaggiate a seguito della crisi dovuta al COVID-19.

Il decreto dispone misure di incremento dell'indebitamento netto tendenziale della PA con impieghi per 30,5 miliardi (pari all'1,8 per cento del PIL) nel 2020³, per 10,5 miliardi (0,6 per cento del PIL) nel 2021 e per 3,5 miliardi nel 2022. Gli impieghi sono

² Si veda UPB (2020), Audizione informale del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio sul DDL di conversione del DL 19 maggio 2020, n. 34 recante misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19, 27 maggio. Si ricorda che il DL 34 ha autorizzato la Cassa depositi e prestiti a costituire un Patrimonio Destinato con un apporto di beni e rapporti giuridici (comprensivi di titoli da emettere appositamente) per 44 miliardi, per operazioni finanziarie relative a società per azioni. La misura veniva esposta nei prospetti riepilogativi degli effetti finanziari del DL 34 con un impatto sul SNF in quanto – secondo la Relazione tecnica – l'apporto di beni e rapporti giuridici, non comportando movimenti di cassa, non avrebbe avuto effetti sul fabbisogno (né sull'indebitamento netto, per definizione, trattandosi di partite finanziarie). Nell'Audizione, l'UPB sottolineava che le operazioni di capitalizzazione per il tramite di Patrimonio Destinato di per sé costituiscono un aumento del debito della PA, che ora – una volta deciso il provvedimento relativo alla SACE e quantificato il suo impatto finanziario – viene riconosciuto come un primo movimento di cassa, tramite l'appostazione di peggioramento del fabbisogno riportata nel prospetto riepilogativo del DL 104 in esame.

³ Si specifica che sia gli impieghi che le risorse del 2020 contengono 2,6 miliardi (con effetto nullo quindi sull'indebitamento netto) che sono riportati nel prospetto riepilogativo degli effetti finanziari del DL 104/2020 al fine di evidenziare che il ristoro della perdita di gettito delle Regioni a statuto speciale e delle province autonome conseguente agli effetti negativi derivanti dall'emergenza sanitaria è effettuato in larga misura mediante riduzione del contributo alla finanza pubblica previsto per l'anno 2020. In proposito, si veda il paragrafo 6.

maggiormente concentrati – e in maniera crescente – sulle spese e in particolare, come già evidenziato, su quelle di natura corrente tranne che nel 2022, anno in cui prevalgono le uscite in conto capitale. Essendo gli interventi finanziati in deficit in larga misura, le risorse di copertura individuate sono inferiori e ammontano a 5,6 miliardi nel 2020⁴ e a 5,3 miliardi nel 2021 (in entrambi gli anni pari allo 0,3 per cento del PIL) ma si riducono a 2,7 miliardi nel 2022. Il reperimento delle coperture è affidato sostanzialmente a minori spese correnti nel 2020⁵ e – nel biennio successivo – a maggiori entrate, che tuttavia si dimezzano nel passaggio dal 2021 al 2022 (tabb. 1, 4 e 5).

Per il 2020, tra gli impieghi si ricordano gli interventi con maggiore impatto finanziario, seguendo la struttura – per Capi – del decreto (quindi combinando le informazioni delle tabb. 4 e 5).

Le risorse sono state indirizzate in massima parte a sostenere i lavoratori, gli Enti territoriali e a disporre agevolazioni tributarie e contributive, destinando in tal senso oltre l'80 per cento degli impieghi: rispettivamente, 9,5 miliardi (31,3 per cento degli impieghi), 9,6 miliardi (31,5 per cento, di cui tuttavia 4,1 miliardi relativi a poste di natura contabile) e 6,2 miliardi (20,2 per cento). Interventi meno consistenti hanno riguardato disposizioni in materia di Scuola, Università ed emergenziali (1 miliardo) nonché di sostegno e rilancio dell'economia (3,4 miliardi). Le risorse per la salute ammontano a meno di mezzo miliardo così come alcune disposizioni finali, tra cui gli 0,2 miliardi di aumento del fondo relativo alle esigenze indifferibili che, verosimilmente, verranno utilizzati per provvedimenti che saranno inseriti durante l'iter di approvazione parlamentare.

Con riferimento al *lavoro e alla coesione territoriale*⁶ (Capi I e II, 9,6 miliardi), sono disposti l'estensione straordinaria dei vari strumenti di integrazione del reddito (CIG, Fondi di solidarietà), la proroga della NASPI e della DISCOLL e di alcune indennità *una tantum* per diverse categorie di lavoratori nonché esoneri contributivi per assunzioni a tempo indeterminato e, ai fini della coesione territoriale, agevolazioni per l'occupazione nelle aree svantaggiate (la cosiddetta "decontribuzione Sud") (per un'analisi più dettagliata di alcune di queste misure si veda il paragrafo 2).

Quanto alle disposizioni in materia di *salute* (Capo III, 0,5 miliardi), è previsto un incremento del livello di finanziamento del servizio sanitario nazionale per destinare risorse al lavoro straordinario del personale medico indirizzato al recupero delle liste di attesa (si veda il paragrafo 4).

⁴ S veda nota precedente.

⁵ Tuttavia, si evidenzia che circa l'83 per cento di queste coperture si riferisce a postazioni di natura contabile, relative ai rapporti finanziari con le Regioni, in quanto compensate da stessi importi riguardanti maggiori spese contenuti nel prospetto riepilogativo degli effetti finanziari del decreto in esame, inclusa in particolare la sostituzione dell'articolo 111 del DL 34/2020. In proposito, si veda il paragrafo 6.

⁶ Nel prospetto riepilogativo degli effetti finanziari del decreto, i primi due Capi sono considerati insieme.

Riguardo alle misure in materia di *Scuola, Università ed emergenza (Capo IV, 1 miliardo)*, viene incrementato il Fondo per le emergenze nazionali con assegnazione delle risorse al Commissario straordinario per l'attuazione e il coordinamento delle misure di contrasto dell'emergenza epidemiologica, incluse quelle per l'avvio dell'anno scolastico 2020-21 nonché destinate alla ricerca e sviluppo e all'acquisto di vaccini. Viene inoltre rifinanziato il Fondo per l'emergenza epidemiologica da COVID-19 istituito dal DL 34/2020 presso il Ministero dell'Istruzione, al fine tra l'altro di incrementare i contratti temporanei del personale docente e ATA per lo sdoppiamento delle classi affollate, di acquisire locali a uso scolastico, di sottoscrivere patti di comunità con istituzioni culturali, sportive e del terzo settore per ampliare l'offerta formativa (si veda il paragrafo 5).

In relazione alle disposizioni concernenti *Regioni, Enti locali e sisma (Capo V, 9,6 miliardi)*, sono in particolare ampliate le dotazioni: del Fondo per il ristoro della perdita di gettito subita dalle Regioni (per quelle a statuto speciale tramite la riduzione del concorso alla finanza pubblica del 2020); del Fondo per l'esercizio delle funzioni fondamentali degli Enti locali, sempre a ulteriore ristoro delle mancate entrate connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19; del Fondo per sostenere le imprese del trasporto pubblico locale; del Fondo per il ristoro parziale dei Comuni a fronte delle minori entrate derivanti dalla mancata riscossione dell'imposta di soggiorno (si veda il paragrafo 6).

Per il *sostegno e rilancio dell'economia (Capo VI, 3,4 miliardi)* sono previsti molteplici interventi, tra cui: l'istituzione di un Fondo per la filiera della ristorazione; un contributo a fondo perduto a favore dei soggetti esercenti attività economiche e commerciali (che abbiano subito specifiche riduzioni di fatturato), situati nei centri storici di comuni capoluoghi di provincia o di città metropolitane con elevate presenze turistiche; l'incremento del Fondo per l'acquisto di autoveicoli a bassa emissione di CO₂; l'aumento del Fondo per la concessione di contributi a favore di operatori del settore turistico (agenzie di viaggio, *tour operator*, allargato adesso anche a guide e accompagnatori turistici); l'incremento del Fondo per la salvaguardia dei livelli occupazionali e la prosecuzione dell'attività d'impresa istituito dal DL 34/2020; l'esenzione dal pagamento della seconda rata dell'Imu 2020 per i settori turistico, delle fiere e di intrattenimento e spettacolo.

Con riferimento alle *misure fiscali (Capo VII, 6,2 miliardi)*, è prevista una rimodulazione opzionale del pagamento delle imposte e dei contributi previdenziali sospesi alternativa a quella disposta dal DL 34/2020, con possibilità di rateizzazione del 50 per cento in ventiquattro mesi a partire dal 2021. È disposto, inoltre, lo slittamento del versamento della seconda rata dell'acconto delle imposte sui redditi e dell'IRAP dal 30 novembre 2020 al 30 aprile 2021, per i soggetti che esercitano attività economiche per le quali sono stati approvati gli indici sintetici di affidabilità fiscale (ISA) nonché per i contribuenti che adottano i regimi forfetari (a condizione di perdite di fatturato di almeno il 33 per cento nei primi sei mesi di quest'anno) (si veda il paragrafo 3).

All'interno del Capo sono contenute norme relative alle concessioni del demanio marittimo, lacuale e fluviale⁷.

Sono infine previste *disposizioni finali (Capo VIII, 0,3 miliardi)* riguardanti l'incremento del Fondo per esigenze indifferibili.

Per il biennio 2021-22, oltre ad alcuni limitati effetti residuali sul primo di questi due anni delle misure con impatto principale nel 2020 (interventi di integrazione salariale, fondi emergenze nazionali ed epidemiologiche), si evidenziano: il rifinanziamento parziale delle misure premiali per favorire l'utilizzo di strumenti di pagamento elettronici, previste dalla legge di bilancio 2020 ma soppresse dal DL 34/2020; gli interventi a sostegno degli investimenti e del potenziamento infrastrutturale degli Enti locali, in gran parte anticipati rimodulando risorse già stanziare per gli anni futuri; il rifinanziamento del fondo relativo agli "importanti progetti comuni di interesse europeo" (IPCEI) nel campo della ricerca, dello sviluppo e dell'innovazione; l'incremento del Fondo per le nuove competenze costituito presso l'ANPAL per il finanziamento di ore di formazione e percorsi di ricollocazione del lavoratori; gli effetti finanziari dell'applicazione della sentenza della Corte Costituzionale 152/2020 in materia di trattamenti di invalidità civile, che comporta l'estensione di alcuni benefici a taluni soggetti di età superiore a 18 anni e non solo di età pari o superiore ai 60 anni come previsto da una norma della legge finanziaria per il 2002, dichiarata incostituzionale.

Il decreto, finanziato in deficit in larga misura, come già ricordato, reperisce risorse di copertura tramite minori spese correnti nel 2020 (va sottolineato che, tuttavia, circa l'83 per cento di queste coperture – per 4,1 miliardi – si riferisce a postazioni di natura contabile relative ai rapporti finanziari con le Regioni⁸) e maggiori entrate nel biennio successivo. Tra le minori spese correnti dell'anno in corso si ricordano le riduzioni: del Fondo per garantire alle Regioni e Province autonome il ristoro della perdita di gettito connessa all'emergenza epidemiologica da COVID-19⁹; del Fondo per l'esercizio delle funzioni delle Regioni¹⁰; del Fondo relativo al reddito di ultima istanza. Sul fronte delle entrate del biennio 2021-22, le maggiori fonti di copertura derivano dagli slittamenti di versamenti conseguenti alle proroghe, sospensioni e rimodulazioni di adempimenti tributari e contributivi disposti per il 2020.

⁷ Su queste disposizioni, e sulle problematiche relative a tali concessioni, l'UPB effettuerà approfondimenti in documenti futuri.

⁸ Si veda nota 5.

⁹ Si veda nota 3.

¹⁰ A sostituzione dell'articolo 111 del DL 34/2020.

2. Le misure per il mercato del lavoro e le integrazioni al reddito

Il DL 104/2020 continua l'azione di contrasto degli effetti della crisi sul mercato del lavoro e ripropone, con modifiche importanti, gli strumenti già introdotti dai precedenti DL 18/2020 e DL 34/2020, convertiti rispettivamente, in L. 27/2020 e in L. 77/2020. In particolare, si prolunga la Cassa integrazione con causale COVID-19 per ulteriori 18 settimane (in due *tranche* di 9), si prorogano il divieto di licenziamento e i trattamenti NASPI e DISCOLL, si amplia la possibilità di rinnovo dei contratti di lavoro a tempo determinato in scadenza, si introducono nuove indennità *una-tantum* per alcune tipologie di lavoratori non coperte dalla Cassa integrazione e, infine, si avviano forme di decontribuzione con l'obiettivo, a seconda dei casi, di incentivare nuove assunzioni o di ridurre il costo del lavoro già a carico del datore.

2.1 Il prolungamento della Cassa integrazione COVID-19

La misura di maggiore rilievo è la riconferma della Cassa integrazione con causale COVID-19¹¹. Tutti i datori di lavoro non agricoli, senza distinzione di dimensione di impresa e di settore¹², hanno a disposizione 18 settimane per il periodo dal 13 luglio al 31 dicembre 2020. Le prime 9 sono gratuite (finanziate interamente dalla fiscalità generale); esaurite queste, è possibile avere accesso alle seconde 9 sulle quali è tuttavia richiesto il pagamento di un *ticket* di tiraggio – sinora non contemplato per la causale COVID-19 – calcolato in percentuale della retribuzione globale che sarebbe spettata al lavoratore per le ore di lavoro sospese. La percentuale cresce al ridursi della perdita di fatturato dell'impresa tra il primo semestre 2020 e il corrispondente periodo del 2019¹³. Gli eventuali periodi di integrazione, già autorizzati in base ai precedenti decreti per

¹¹ Dei quattro articoli del decreto che riguardano la Cassa integrazione solo l'articolo 1 contiene le modifiche di rilievo della causale COVID-19. L'articolo 2 si occupa di razionalizzare, a spesa invariata, i testi normativi precedenti e, in particolare, inserisce come comma dell'art 22 del DL 18/2020 la possibilità di accedere a 9 settimane di integrazioni COVID-19 per i lavoratori dipendenti iscritti al Fondo lavoratori professionisti dello sport, già prevista dall'articolo 98 del DL 34/2020 ("Disposizioni in materia di lavoratori sportivi"). L'articolo 19 è una "sanatoria" per permettere ai lavoratori di Emilia Romagna, Lombardia e Veneto di recuperare al massimo 4 settimane di trattamenti integrativi, relativi al periodo dal 23 febbraio al 30 aprile, non percepiti a causa di ritardi nella presentazione della domanda. L'articolo 20 dispone il rifinanziamento del Fondo di solidarietà bilaterale per il settore aereo per l'erogazione della Cassa integrazione straordinaria per crisi aziendale in favore delle aziende che hanno cessato o cessano l'attività produttiva nel corso del 2020.

¹² La massima estensione già raggiunta dalla causale COVID-19 sin dal DL 18/2020.

¹³ Al momento della richiesta delle seconde 9 settimane di integrazione, il datore di lavoro deve autocertificare il suo fatturato, in attesa che il dato si formalizzi. Il contributo di tiraggio è pari al 9 per cento per i datori di lavoro che hanno subito riduzioni di fatturato sino al 20 per cento e al 18 per cento per quelli che non hanno subito riduzioni di fatturato. Chi ha subito riduzioni oltre il 20 per cento non è soggetto al pagamento del contributo di tiraggio e ne resta escluso anche chi ha avviato l'attività dopo il 1° gennaio 2019. La riduzione del fatturato è calcolata raffrontando il dato del primo semestre 2020 con quello dell'omologo periodo del 2019. Il confronto con i *ticket* di tiraggio già contemplati dal *Jobs Act* non è immediato, poiché questi ultimi variano in relazione alla durata della Cassa integrazione: 9 per cento per le prime 52 settimane, 12 per cento tra 53 e 204 settimane, 15 per cento oltre le 204 settimane.

utilizzi dal 13 luglio in poi, si intendono accorpati alla prima *tranche* delle nuove settimane ora disponibili.

Anche i datori di lavoro agricoli possono contare su un prolungamento della Cassa integrazione speciale operai agricoli (CISOA) con causale COVID-19, in deroga ai limiti di fruizione riferiti al singolo lavoratore e al numero di giornate lavorative da svolgere presso la stessa azienda agricola. Sono concesse 50 nuove giornate tra il 13 luglio e il 31 dicembre 2020, che inglobano le eventuali giornate già autorizzate in base ai precedenti decreti per utilizzi dal 13 luglio in poi.

Nella stima della spesa delle integrazioni ai lavoratori dipendenti non agricoli, la Relazione tecnica si avvale dei dati mensili del monitoraggio INPS disponibili al 20 luglio. Per le prestazioni a pagamento diretto da parte dell'INPS i dati si spingono sino a metà luglio e includono i beneficiari, il valore medio *pro-capite* del numero di ore integrate, il valore medio *pro-capite* delle integrazioni (euro), distinti per tutti i canali su cui è attiva la causale COVID-19, ossia CIGO, CIG in deroga e Fondi bilaterali. Per le prestazioni con pagamento a conguaglio (ossia anticipate dal datore di lavoro), invece, i dati si fermano a maggio e riportano soltanto il numero dei beneficiari, rendendo necessario ipotizzare che numero medio di ore integrate e importo medio delle integrazioni siano gli stessi rilevabili sui pagamenti diretti.

La Relazione tecnica ipotizza che le nuove 18 settimane vengano interamente sfruttate dal 90 per cento dei lavoratori percettori di integrazioni nel mese di maggio (il rimanente 10 per cento si avvale del taglio contributivo alternativo alla Cassa, si veda il paragrafo 2.5). Inoltre, sulla base delle banche dati amministrative INPS, è possibile identificare il 30 per cento dei lavoratori percettori a maggio di CIGO COVID-19 alle dipendenze di datori che, in assenza della causale speciale, avrebbero esaurito il "contatore" della CIG ordinaria (cosiddetti "sbloccati"). Solo le prestazioni relative a questo sottogruppo rientrano nella maggior spesa originata dal DL 104/2020, l'altra parte rimanendo invece all'interno dello scenario tendenziale pre decreti COVID-19. Questa distinzione non è necessaria per le prestazioni della CIG in deroga e dei Fondi bilaterali che normalmente (secondo la normativa del *Jobs Act*) non sarebbero a carico del bilancio pubblico (non esiste quindi per loro una spesa pubblica tendenziale). Come ultima assunzione si ipotizza che il numero *pro capite* di ore integrate (la cosiddetta intensità di integrazione) sia, per ognuno dei tre canali, la media di quanto osservato nei mesi di aprile e maggio. Infine, per quanto riguarda la CISOA COVID-19, si ipotizza che il 30 per cento della platea dei lavoratori assicurati (circa 200.000) vi ricorra per tutte le nuove 50 giornate¹⁴.

¹⁴ In questo caso, non si distingue tra scenario programmatico e scenario tendenziale pre decreti COVID, ma a quest'ultimo è attribuita la stessa quota della platea complessiva usata per definire lo scenario tendenziale della CIGO COVID-19.

Su queste basi, i beneficiari di integrazioni con causale COVID-19 sarebbero 373.200 per la CIGO, 872.600 per la CIG in deroga, 994.500 per la I Fondi bilaterali, 47.000 per la CISOA, per un totale di oltre 2,2 milioni di lavoratori. La maggiore spesa, inclusiva degli assegni per il nucleo familiare, ammonterebbe a poco più di 8,2 miliardi, di cui circa 3,2 di contribuzione figurativa¹⁵. A queste risorse va aggiunto 1 miliardo di rifinanziamento ai Fondi bilaterali cosiddetti “alternativi”¹⁶ che garantiscono in autonomia l'erogazione delle integrazioni con causale COVID-19 ai loro iscritti¹⁷. Le entrate da *ticket* di tiraggio sono stimate pari a circa 298 milioni. Circa un quarto delle maggiori spese emerge nel 2021, in conseguenza dei tempi delle procedure amministrative e delle connesse registrazioni contabili.

Le stime della Relazione tecnica appaiono ispirate a un principio di prudenza, per quattro sostanziali ragioni:

1. Si ipotizza che continueranno ad aver bisogno delle integrazioni, e per tutta la durata di 18 settimane, gli stessi lavoratori che ne hanno beneficiato a maggio¹⁸, implicitamente assumendo che si interrompa il *trend* di significativa riduzione osservato tra aprile (circa 5,1 milioni di soggetti) e maggio (circa 3,5 milioni)¹⁹;
2. Inoltre, si ipotizza che l'intensità di utilizzo della Cassa – la percentuale delle ore mensili sospese – sia quella media osservata tra aprile e maggio, anche se a maggio le ore integrate sono state circa la metà di quelle di aprile sia per CIGO sia per CIG in deroga e per i Fondi bilaterali²⁰;
3. Per i beneficiari pagati a conguaglio, si ipotizzano medesime ore *pro-capite* integrate e medesime integrazioni *pro-capite* osservate per i beneficiari a pagamento diretto, anche se nella stessa Relazione tecnica si sottolinea come, dai primi risultati, emergerebbero valori inferiori per i primi;

¹⁵ Ricostruita sulla base delle stesse ipotesi della Relazione tecnica, la spesa tendenziale, relativa ai dipendenti di datori di lavoro che avrebbero potuto usufruire della Cassa con causale ordinaria, ammonterebbe a circa 3,9 miliardi, di cui circa 1,5 di contribuzione figurativa. Questa stima è ottenuta considerando gli 1,4 milioni di soggetti percettori di integrazioni a maggio, sottraendo il 10 per cento che opta per l'esonero contributivo (si veda il paragrafo 2.5) e poi il 30 per cento presso datori di lavoro “sbloccati” grazie alla causale COVID-19, e moltiplicando per 4,2 mesi (18 settimane) di durata del beneficio, per 109 ore integrate mediamente al mese (media ponderata di aprile e maggio) e per l'importo medio *pro-capite* della prestazione (5,8 euro più 3,8 euro di contributi figurativi).

¹⁶ Sono i Fondi, già operanti in ambiti di bilateralità consolidata nei settori dell'artigianato e della somministrazione di lavoro, rimasti in attività dopo la riorganizzazione avvenuta con il *Jobs Act*, purché si adeguassero ad aspetti salienti della nuova normativa sulla bilateralità.

¹⁷ Il miliardo si aggiunge agli 0,67 miliardi già stanziati dal DL 18/2020 e dal DL 34/2020.

¹⁸ A meno del 10 per cento che opta per l'esonero contributivo (si veda il paragrafo 2.5).

¹⁹ Per i beneficiari che hanno ricevuto pagamenti diretti, il monitoraggio dell'INPS permette (al di là di quanto effettivamente riportato nella Relazione tecnica) di seguire la dinamica a giugno e per la maggior parte di luglio (20 luglio). A giugno i beneficiari si riducono a un decimo rispetto a maggio. Nelle prime 3 settimane di luglio diventano poche centinaia.

²⁰ Sia pure in forma lieve, a giugno il *trend* negativo è continuato, soprattutto con riferimento alla Cassa in deroga.

4. La stima non considera la sovrapposizione tra il periodo di godibilità delle nuove 18 settimane e quello delle 18 settimane già concesse e finanziate dai precedenti decreti e non ancora utilizzate. La sovrapposizione potrebbe realizzarsi tra il 13 luglio, data di decorrenza delle nuove 18 settimane, e il 31 ottobre, data di scadenza delle 18 settimane fruibili prima del DL 104/2020. Tenuto conto del vincolo che, delle precedenti 18, al massimo 4 settimane potevano essere utilizzate nel bimestre settembre-ottobre, la sovrapposizione potrebbe teoricamente spingersi sino a 11 settimane. Tuttavia, l'ipotesi sottostante la Relazione tecnica del DL 52/2020 (poi confluito nel DL 34/2020 all'atto della conversione in legge) – l'ultimo in ordine di tempo ad aver riorganizzato il funzionamento della causale COVID-19 – era che mediamente l'integrazione venisse utilizzata per poco più di 12 settimane tra il 23 febbraio e il 31 ottobre 2020²¹. Considerato che, in base a quanto indicato nella Relazione tecnica del decreto in esame, il 64 per cento dei datori di lavoro al 20 luglio non aveva ancora avuto autorizzazioni per periodi superiori alle 9 settimane²², la sovrapposizione effettiva (in termini di effettivo tiraggio) potrebbe essere dell'ordine di 3 settimane, oltre il 15 per cento delle nuove dotazioni. Questa percentuale, applicata alla spesa, porterebbe a valutare meccanicamente in oltre 1 miliardo la sovrastima connessa alla sovrapposizione dei periodi di fruizione della Cassa.

Tale principio di prudenza nella quantificazione delle maggiori spese connesse con le integrazioni salariali ha peraltro caratterizzato anche le Relazioni tecniche del DL 18/2020, del DL 34/2020 e del DL 52/2020. Ciò emerge con evidenza se si confrontano le stime delle maggiori spese attese dalle misure di ampliamento ed estensione delle integrazioni salariali, previste in tali decreti, con i dati del monitoraggio dell'INPS: a fronte di una spesa stimata pari a 12,8 miliardi (al netto delle contribuzioni figurative) fino al 31 ottobre 2020, le erogazioni effettive pagate a marzo, aprile e maggio – i mesi maggiormente colpiti dall'emergenza COVID-19 – sono risultate pari a 3,8 miliardi²³. L'importo effettivamente erogato nel trimestre, sebbene possa risentire di eventuali ritardi nell'erogazione delle prestazioni al momento non quantificabili, risulta pertanto inferiore a un terzo delle maggiori spese stimate fino a fine ottobre.

La tabella 6 illustra tale risultato distintamente per ciascuna tipologia di integrazione salariale²⁴. Non tenendo conto di eventuali ritardi nelle erogazioni, il rapporto tra spesa

²¹ Si veda UPB (2020), "Rapporto sulla programmazione di bilancio", tabella a pagina 98.

²² Ossia che non avevano ancora superato la prima *tranche* (quella concessa con il DL 18/2020) delle 18 settimane già fruibili prima del DL 104/2020.

²³ I dati del monitoraggio INPS comprendono anche la spesa a favore dei lavoratori che avrebbero potuto ricevere le integrazioni anche senza la causale COVID-19, cioè rientranti nel campo della CIGO e presso datori con "contatori" non bloccati. Per identificare la spesa aggiuntiva si ricorre all'ipotesi, contenuta nella Relazione tecnica del DL 34/2020, che il 10 per cento dei lavoratori assicurati alla CIGO che usufruiscono della causale COVID-19 siano dipendenti da datori con "contatori" bloccati.

²⁴ Per un'analisi degli effetti distributivi delle integrazioni salariali si rinvia a un Focus di prossima pubblicazione.

effettiva e stanziamenti (colonna (d)) è in media circa il 30 per cento: il 18,3 per le integrazioni CIGO, il 26,7 per cento per i Fondi bilaterali, il 40,7 per cento per la CIG in deroga. Anche tenendo conto che si confrontano gli stanziamenti per tutta la durata della casuale COVID-19 (da inizio marzo a fine ottobre) con la spesa effettiva del solo trimestre marzo-maggio, il più colpito dalla crisi, i valori risultano modesti. Anche alla luce dei dati sulle ore autorizzate per mese di competenza, riportati sempre nella Relazione tecnica del decreto in esame, appare infatti poco probabile che il tiraggio nei prossimi mesi si collochi su livelli paragonabili a quelli del trimestre marzo-maggio. Se anche si verificasse una recrudescenza della pandemia COVID-19 nel bimestre settembre-ottobre, lo scarto tra stanziamenti e spesa effettiva sembrerebbe lasciare ampio spazio per un ulteriore ricorso alle integrazioni salariali anche in assenza degli ulteriori stanziamenti disposti con il DL 104/2020.

Alle precedenti argomentazioni che indicherebbero che le stime della Relazione tecnica sono improntate a una spiccata prudenza, si possono contrapporre alcuni argomenti che, sia pure di minor rilievo quantitativo, andrebbero nella direzione opposta:

1. L'ipotesi che tutte le 18 nuove settimane vengano effettivamente utilizzate ("tirate") è un *upper bound*, ma si giustifica sia con le incertezze che ancora esistono su un nuovo picco pandemico e sui tempi di ripresa dell'economia nella seconda metà dell'anno, sia con l'esigenza di bilanciare, dal punto di vista dei datori di lavoro, il prolungamento del divieto di licenziamento (si veda il paragrafo 2.2). La Cassa assolverebbe, in altri termini, alla funzione di alleggerire il costo del lavoro durante i mesi in cui le scelte di riorganizzazione degli organici sono di fatto bloccate, anche per evitare che questo limite si traduca in mancati rinnovi dei contratti a termine (si veda il paragrafo 2.2) o nella sospensione delle procedure di nuove assunzioni che potrebbe penalizzare soprattutto le categorie lavorative più deboli o le aree meno sviluppate (si veda il paragrafo 2.5)²⁵;
2. Se utilizzare maggio nelle stime come mese base ha il probabile effetto di sovrastima prima menzionato, non si deve trascurare che i datori di lavoro che a maggio avrebbero avuto ancora spazio nei "contatori" della Cassa ordinaria, e che pertanto ai fini della Relazione tecnica rientrano nello scenario tendenziale, avrebbero potuto esaurirli da giugno sino a fine anno. In altri termini, la distinzione tra scenario programmatico e scenario tendenziale non è così netta e questo invita alla prudenza²⁶;

²⁵ I dati sulle variazioni nette mensili dei rapporti di lavoro in essere dell'Osservatorio sul precariato dell'INPS riferiti ai mesi da gennaio a maggio mostrano una relativa tenuta dei contratti a tempo indeterminato, una flessione di quelli di apprendistato e una dinamica in forte contrazione dei contratti a termine, stagionali, intermittenti e in somministrazione.

²⁶ Per separare nettamente i due scenari sarebbe necessario disporre delle durate ancora disponibili nei "contatori" dei singoli datori di lavoro e di ipotesi a livello micro sul loro utilizzo successivo a maggio.

3. Infine, sempre con riguardo al confine labile tra scenario tendenziale e programmatico, non sono considerati esplicitamente i minori introiti relativi al mancato versamento del normale *ticket* di tiraggio (previsto dal *Jobs Act*) da parte dei datori di lavoro che utilizzano la causale COVID-19 pur avendo ancora spazio nei “contatori” della Cassa ordinaria. A differenza del tiraggio che il DL 104/2020 introduce sulla causale COVID-19, quello previgente varia per durata di utilizzo della Cassa e per le prime 52 settimane è pari al 9 per cento della retribuzione globale che sarebbe spettata al lavoratore per le ore di lavoro non prestate. A rigore, nella valutazione dell’impatto della causale COVID-19, sia per le precedenti 18 settimane sia per le nuove, si sarebbero dovuti includere i minori introiti pari al 9 per cento della spesa tendenziale²⁷.

Tenendo conto del complesso dei punti qui sopra elencati, la stima della Relazione tecnica del DL 104/2020 risulta comunque prudenziale.

2.2 *Divieto di licenziamento e possibilità di prolungamento dei contratti a termine*

Il decreto prolunga il divieto di licenziamenti collettivi e individuali per giustificato motivo oggettivo (art. 14). I datori di lavoro potranno licenziare solo dopo avere usufruito per intero delle integrazioni COVID-19 oppure dell’esonero contributivo a esse alternativo²⁸. Poiché entrambe queste misure hanno una durata di 4 mesi decorrenti dal 13 luglio, se esse fossero utilizzate da subito e con continuità, il divieto di licenziamento scadrebbe a metà novembre; se, invece, fossero utilizzate in modo discontinuo e sino al termine massimo di fine anno, la possibilità di licenziare sarebbe ripristinata all’inizio del 2021²⁹.

Sempre al fine di sostenere il più possibile le relazioni di lavoro in essere, fino al 31 dicembre è data facoltà (art. 8) di rinnovare o prolungare la durata dei contratti a tempo determinato per una sola volta e per un periodo massimo di 12 mesi, e comunque mantenendo il contratto nel limite massimo di 24 mesi di durata³⁰. C’è un cambio di impostazione rispetto al DL 34/2020 che, assieme alla possibilità di rinnovo/proroga sino al 30 agosto, prevedeva anche la proroga *ex-lege* di tutti i contratti a termine (anche di apprendistato o in somministrazione) per una durata pari alla sospensione dell’attività

²⁷ Applicato alla spesa tendenziale implicita nel DL 104/2020 (la sola parte della prestazione per il lavoratore, esclusa la contribuzione figurativa), il *ticket* di tiraggio avrebbe raccolto oltre 100 milioni (il calcolo riguarda solo le prime 9 settimane, quelle concesse ancora gratuitamente). Applicato, invece, alla spesa tendenziale implicita nei decreti precedenti, avrebbe raccolto poco meno di 1 miliardo.

²⁸ Sono previste tre eccezioni: cessazione definitiva dell’attività di impresa, fallimento senza esercizio provvisorio, accordo collettivo aziendale sostenuto dai Sindacati maggiormente rappresentativi su scala nazionale.

²⁹ Sulla base della normativa previgente, il divieto sarebbe scaduto il 17 agosto. Nella precedente versione, il divieto aveva carattere assoluto, non collegato a comportamenti/scelte del datore di lavoro.

³⁰ In deroga agli artt. 19 e 21 del D.Lgs. 81/2015.

lavorativa causata da COVID-19. La misura diviene meno coercitiva e si affida alla valutazione discrezionale del datore di lavoro.

Il rifinanziamento della Cassa integrazione COVID-19 per ulteriori 18 settimane, sino a fine anno e accessibile a tutti con eventuale pagamento del *ticket* di tiraggio, trova giustificazione anche nel duplice obiettivo di rendere finanziariamente sostenibile per le imprese il divieto di licenziamento e di favorire scelte di prolungamento dei contratti a termine. Si tratta di tre tasselli della medesima strategia anti crisi perseguita, con delle varianti ma coerentemente, sin dal DL 18/2020.

2.3 *Il prolungamento delle indennità di disoccupazione*

Il DL 34/2020 ha già prolungato di due mesi le NASPI e le DISCOLL con scadenza a marzo e ad aprile³¹, a parità di importo dell'ultima mensilità della prestazione. IL DL 104/2020 (art. 5) aggiunge altre due mensilità per gli stessi beneficiari del precedente prolungamento e, nel contempo, prolunga di due mesi le NASPI e le DISCOLL con scadenza a maggio e a giugno³². Gli archivi dell'INPS sulle prestazioni sociali in pagamento permettono di quantificare in 520.000 i beneficiari del prolungamento della NASPI e in 4.200 i beneficiari del prolungamento della DISCOLL. Per i primi si stima una maggiore spesa poco superiore a 1,3 miliardi, di cui 52 milioni per assegni familiari e circa 462 milioni per contribuzioni figurative; per i secondi, invece, la maggiore spesa è stimata in poco meno di 7 milioni. Come già il precedente, anche il nuovo prolungamento ha l'obiettivo di dare continuità al sostegno reddituale ai disoccupati, nella speranza che nella seconda metà dell'anno la ricerca di nuova occupazione possa avvenire in un contesto economico meno sfavorevole.

2.4 *Le nuove indennità una tantum*

Come già nei precedenti decreti di contrasto degli effetti del COVID-19, parallelamente alle nuove misure a favore del lavoro dipendente regolare, il DL 104/2020 introduce nuove indennità *una tantum* per alcune tipologie più marginali del lavoro dipendente e per alcune categorie di lavoro autonomo/professionale.

L'articolo 9 introduce per il mese di giugno l'*una tantum* di 1.000 euro, esente da imposizione e non cumulabile con l'assegno ordinario di invalidità né con altre misure

³¹ A condizione di non essere già percettore di una delle indennità una tantum previste dagli articoli 27 (professionisti non ordinisti e parasubordinati), 28 (lavoratori autonomi), 29 (lavoratori stagionali del settore del turismo e degli stabilimenti termali), 30 (lavoratori agricoli a tempo determinato), 38 (lavoratori dello spettacolo) e 44 (fruitori di prestazioni a valere sul Fondo per il reddito di ultima istanza) del DL 18/2020, e dagli articoli 84 (lavoratori parasubordinati, autonomi, dipendenti a termine o stagionali), 85 (lavoratori domestici) e 98 (collaboratori di istituzioni, associazioni e società sportive) del DL 34/2020.

³² Per il nuovo prolungamento non sono esplicitate incompatibilità con indennità *una tantum*.

una tantum di contrasto del COVID-19, per i seguenti gruppi di lavoratori dipendenti o autonomi a inquadramento contrattuale più precario, attivi principalmente nel turismo, negli stabilimenti termali o nello spettacolo:

- 1) Lavoratori dipendenti stagionali del settore turismo/stabilimenti balneari (ivi inclusi quelli in somministrazione) e dello spettacolo, cessati involontariamente da rapporto di lavoro tra il 1° gennaio 2019 e il 17 marzo 2020 e non titolari di pensione, rapporto di lavoro dipendente o NASPI al 15 agosto 2020³³;
- 2) Lavoratori dipendenti stagionali diversi da quelli del punto 1, cessati involontariamente da rapporto di lavoro tra il 1° gennaio 2019 e il 17 marzo 2020 e che abbiano svolto attività lavorativa per almeno 30 giornate nel medesimo periodo, alla data di presentazione della domanda non titolari né di rapporto di lavoro a tempo indeterminato diverso da quello intermittente né di pensione³⁴;
- 3) Lavoratori intermittenti che abbiano svolto la prestazione lavorativa per almeno 30 giornate nel periodo compreso tra il 1° gennaio 2019 e il 17 marzo 2020, alla data di presentazione della domanda non titolari né di rapporto di lavoro a tempo indeterminato diverso da quello intermittente né di pensione³⁵;
- 4) Lavoratori autonomi senza partita IVA iscritti in via esclusiva alla Gestione separata dell'INPS, tra il 1° gennaio 2019 e il 29 febbraio 2020 titolari di contratti autonomi occasionali ex art. 2222 del Codice civile ma privi di contratti in essere al 15 agosto 2020, alla data di presentazione della domanda non titolari né di rapporto di lavoro a tempo indeterminato diverso da quello intermittente né di pensione. Per i predetti contratti, l'iscrizione alla Gestione separata deve risultare già al 17 marzo 2020 con accredito di almeno un contributo mensile³⁶;
- 5) Incaricati alle vendite a domicilio, con reddito annuo 2019 derivante dalle medesime attività superiore 5.000 euro, alla data del 17 marzo 2020 titolari di partita IVA attiva e iscritti in via esclusiva alla Gestione Separata dell'INPS, alla

³³ Già percettori di *una tantum* di 600 o di 1.000 euro a marzo, aprile a maggio. Adesso è spostato in avanti (dal 23 febbraio al 17 marzo) il termine entro cui si deve essere cessati dal lavoro, l'importo è innalzato per tutti a 1.000 euro e i vincoli di incompatibilità sono resi ampi (qualsivoglia reddito da lavoro diretto o derivato) e identici per tutti.

³⁴ Già percettori di *una tantum* di 600 euro a marzo, aprile e maggio. Adesso è spostato in avanti (dal 23 febbraio al 17 marzo) il termine entro cui si deve esser cessati dal lavoro e completato il minimo di 30 giornate lavorative.

³⁵ Già percettori di *una tantum* di 600 euro a marzo, aprile e maggio. Adesso è spostato in avanti (dal 23 febbraio al 17 marzo) il termine entro cui si deve essere completato il minimo di 30 giornate lavorative.

³⁶ Già percettori di *una tantum* di 600 euro ad aprile e maggio. Adesso sono spostati in avanti il termine entro cui si deve essere iscritti alla Gestione separata (dal 23 febbraio al 17 marzo) e il termine entro cui si deve essere stati titolari di contratti (dal 13 al 29 febbraio).

data di presentazione della domanda non titolari né di rapporto di lavoro a tempo indeterminato diverso da quello intermittente né di pensione³⁷;

- 6) Lavoratori iscritti al Fondo pensioni lavoratori dello spettacolo con le medesime caratteristiche dei già percettori di *una tantum* a marzo, aprile e maggio³⁸;
- 7) Lavoratori dipendenti a tempo determinato del settore del turismo e degli stabilimenti termali che soddisfino cumulativamente i seguenti requisiti: titolari sia nel 2018 sia nel periodo tra il 1° gennaio 2019 e il 17 marzo 2020 di uno o più contratti di lavoro a tempo determinato di durata complessiva pari almeno a 30 giornate; al 15 agosto 2018, non titolari né di pensione né di rapporto di lavoro dipendente. Si tratta dell'unica fattispecie del tutto nuova rispetto alle categorie lavorative del turismo e degli stabilimenti termali già coperte dai precedenti decreti. L'indennità, sinora prevista solo per i dipendenti stagionali e per i lavoratori in somministrazione, viene adesso estesa ai lavoratori a termine che, anche se non utilizzati secondo la stagionalità, per lo scarso numero di giornate di lavoro sono equiparabili agli stagionali.

Il singolo lavoratore può avanzare domanda in virtù dell'appartenenza a uno soltanto dei predetti gruppi. La Relazione tecnica, sulla base degli archivi amministrativi dell'INPS, stima in 680.000 i beneficiari dell'*una tantum*, per una spesa di 680 milioni.

L'articolo 10 introduce l'*una tantum* di 600 euro sia per giugno sia per luglio a favore di due gruppi di lavoratori marittimi:

- 1) I marittimi di cui all'articolo 115 del Codice della navigazione³⁹;
- 2) Il personale di bordo che non fa parte dell'equipaggio, purché sia cessato involontariamente da ogni rapporto di lavoro dipendente tra il 1° gennaio 2019 e il 17 marzo 2020 e nel medesimo periodo abbia svolto almeno 30 giornate di lavoro, e al 15 agosto non sia titolare di rapporto di lavoro dipendente, NASPI, indennità di malattia o pensione.

Si tratta di beneficiari non espressamente considerati tra i destinatari delle precedenti indennità *una tantum*. La Relazione tecnica, sulla base degli archivi amministrativi dell'INPS, stima in 22.000 i beneficiari dell'*una tantum*, per una spesa di 24,6 milioni⁴⁰.

³⁷ Già percettori di *una tantum* di 600 euro ad aprile e maggio. Adesso è spostato in avanti il termine entro cui si deve essere iscritti alla Gestione separata e titolari di partita IVA attiva (dal 23 febbraio al 17 marzo).

³⁸ Almeno 30 contributi giornalieri versati nel 2019; reddito da lavoro non superiore a 50.000 euro nel 2019; al 15 agosto, non titolari né di pensione né di rapporto di lavoro dipendente. O, in alternativa: almeno 7 contributi giornalieri versati nel 2019; reddito non superiore a 35.000 euro nel 2019; al 15 agosto, non titolari né di pensione né di rapporto di lavoro dipendente.

³⁹ La gente di mare suddivisa in tre categorie: personale di Stato maggiore e di bassa forza addetto ai servizi di coperta, di macchina e in genere ai servizi tecnici di bordo; personale addetto ai servizi complementari di bordo; personale addetto al traffico locale e alla pesca costiera.

L'articolo 12 introduce l'*una tantum* di 600 euro per il mese di giugno, non soggetta a imposizione, a favore dei lavoratori impiegati con rapporti di collaborazione attivi nel settore dello sport⁴¹, che hanno subito riduzioni, sospensioni o cessazioni dell'attività a causa della pandemia. La categoria è quella già destinataria di identica indennità nei mesi di aprile e giugno (art. 98 del DL 34/2020). L'erogazione avviene per il tramite della società Sport e Salute S.p.A. nel limite massimo di 90 milioni per l'anno 2020⁴². L'*una tantum* è incompatibile con qualsivoglia altro reddito da lavoro, con ogni altro tipo di indennità *una tantum* (anche quelle connesse al Fondo per il reddito di ultima istanza), con ogni tipo di integrazione salariale con causale COVID-19 (CIG COVID-19 anche in deroga), con il Reddito di cittadinanza e con il Reddito di emergenza⁴³.

L'articolo 13 introduce l'*una tantum* di 1.000 euro per il mese di maggio, non soggetta a imposizione, a favore dei liberi professionisti con Cassa previdenziale di riferimento (cosiddetti "ordinisti"). La categoria è quella già destinataria dell'indennità di 600 euro nei mesi di marzo e aprile (DM 29 maggio 2020). Per coloro che hanno già percepito i precedenti benefici, l'erogazione avviene in via automatica. Invece, i nuovi potenziali beneficiari sono individuati in base ai medesimi criteri, di elevata selettività, già utilizzati prima, con la sola differenza che il termine temporale per la cessazione di attività è aggiornato dal 30 aprile al 31 maggio 2020⁴⁴. La Relazione tecnica, sulla base degli archivi amministrativi dell'INPS, giudica congruo il limite di spesa di 530 milioni, con copertura nelle disponibilità per il Fondo di ultima istanza (art. 44 del DL 18/2020) e nella riduzione dell'autorizzazione per le spese di cui all'articolo 84, comma 12, del DL 34/2020 (indennità a favore di categorie del lavoro dipendente e autonomo danneggiate dalla crisi da COVID-19)⁴⁵.

⁴⁰ Anche se è plausibile non ci siano sovrapposizioni con le integrazioni salariali con causale COVID-19 (per i marittimi di cui all'articolo 115 del Codice della navigazione) e con le altre indennità *una tantum* introdotte dal DL 104/2020, sarebbe forse utile inserire una clausola generale di incompatibilità.

⁴¹ Presso il Comitato Olimpico Nazionale (CONI), il Comitato Italiano Paralimpico (CIP), le Federazioni sportive nazionali, le Discipline sportive associate, gli Enti di promozione sportiva riconosciuti dal Comitato Olimpico Nazionale (CONI) e dal Comitato Italiano Paralimpico (CIP), le Società e Associazioni sportive dilettantistiche.

⁴² Il 27 agosto è stato firmato il decreto interministeriale necessario ad attuare l'articolo 12.

⁴³ Nello specificare le incompatibilità, l'articolo fa riferimento alle prestazioni (integrazioni e indennità) attivate dai DL 18/2020 e DL 34/2020 convertiti, rispettivamente, nella L. 27/2020 e nella L. 77/2020. Sarebbe forse utile aggiungere anche l'incompatibilità con le altre nuove prestazioni attivate dal DL 104/2020.

⁴⁴ L'iscrizione alla Cassa deve essere avvenuta entro il 23 febbraio 2020. Si fa riferimento a due soglie di reddito riferite all'anno di imposta 2018. Se si ricade nella fascia di reddito più alta, c'è anche la condizione di aver subito un danno significativo: chiusura della partita IVA tra il 30 aprile e il 31 maggio 2020 o riduzione di almeno il 33 per cento del reddito (da lavoro) nel primo trimestre 2020 rispetto all'omologo periodo dell'anno precedente. Il reddito è calcolato con il principio di cassa. L'indennità non è compatibile con altre prestazioni di contrasto degli effetti da COVID-19 sul lavoro (integrazioni salariali o indennità), redditi da pensione diretta, titolarità di rapporti di lavoro dipendente a tempo indeterminato, Reddito di cittadinanza e Reddito di emergenza. Si richiama l'attenzione sul periodo entro cui deve collocarsi la chiusura della partita IVA. Per essere il prolungamento del periodo già preso in considerazione nel DM 29 maggio 2020, dovrebbe cominciare il 1° e non il 30 aprile.

⁴⁵ L'unico monitoraggio sulle indennità *una tantum* reso pubblico dall'INPS è del 19 giugno 2020. Come già argomentato nel "Rapporto sulla programmazione di bilancio 2020" dell'UPB (pag. 104, tab. 3.3), già allora,

Nel complesso, rispetto a quanto avvenuto con i precedenti decreti, il DL 104/2020 rinnova le *una tantum* solo per alcune delle categorie già destinatarie del beneficio. In particolare, il rinnovo non riguarda i lavoratori parasubordinati e i professionisti senza Cassa previdenziale di riferimento, i lavoratori autonomi iscritti alle Gestioni speciali dell'INPS, gli operai agricoli a tempo determinato, i lavoratori domestici⁴⁶. Il rinnovo si concentra, invece, sui lavoratori del turismo, degli stabilimenti termali e dello spettacolo, sui marittimi, sui collaboratori nel settore dello sport e sui professionisti con Cassa previdenziale di riferimento.

Volendo individuare una *ratio* nella scelta di questi lavoratori, si può forse dire che le nuove indennità sono indirizzate, da un lato, alle figure più precarie di settori molto esposti alla crisi soprattutto nei mesi estivi appena trascorsi e, dall'altro, ai beneficiari ai quali sono stati applicati i criteri di selettività e di incompatibilità più stringenti (i professionisti "ordinisti").

Con riferimento alle indennità previste dal DL 18/2020 e prorogate con il DL 34/2020, come convertiti nella L. 27/2020 e nella L. 77/2020, si riporta di seguito un confronto tra gli stanziamenti e i dati di monitoraggio dell'INPS⁴⁷, disponibili solo per i mesi di marzo e aprile⁴⁸.

La tabella 7 riporta la spesa effettiva per ognuno dei mesi di marzo e aprile per i beneficiari delle indennità del DL 18/2020 (articoli 27, 28, 29, 30 e 38) e del DL 34/2020 (articolo 84). Nello specifico le indennità riguardano i liberi professionisti titolari di partita IVA, i titolari di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, artigiani, commercianti, coltivatori diretti, coloni, mezzadri, stagionali del turismo, operai agricoli a tempo determinato, lavoratori dello spettacolo. Essendo il beneficio richiesto per il mese di marzo automaticamente riconosciuto anche per il mese di aprile ed essendo il beneficio in somma fissa, la spesa effettiva (colonne (b) ed (e)) è la stessa per entrambi i mesi; l'unica eccezione è quella degli operai agricoli, per i quali il beneficio passa dai 600 euro di marzo ai 500 di aprile.

Gli stanziamenti per il mese di marzo predisposti con il DL 18/2020 e redistribuiti sulla base dei dati riscontrati in sede di monitoraggio sono risultati superiori alla spesa effettiva di 0,5 miliardi (+20 per cento). Anche per aprile si rilevano stanziamenti superiori alla spesa effettiva ma per una entità inferiore (0,2 miliardi, +10 per cento).

pur su dati parziali, si poteva ipotizzare minori spese per i lavoratori iscritti alle Gestioni speciali dell'INPS (art. 28 del DL 18/2020), per gli operai agricoli a tempo determinato (art. 30) e per gli iscritti al Fondo pensioni dei lavoratori dello spettacolo.

⁴⁶ Per questi ultimi, l'art. 21, comma 2, del DL 104/2020 riduce di 169 milioni l'autorizzazione di spesa già stabilita dall'art. 85, comma 5, del DL 34/2020, alla luce dei dati di monitoraggio dell'INPS.

⁴⁷ INPS - Coordinamento Generale Statistico Attuariale, "Indennità 600 euro", Report 19 giugno 2020.

⁴⁸ Per un'analisi degli effetti distributivi delle indennità *una tantum* si rinvia a un Focus di prossima pubblicazione.

Lo scostamento complessivo per i mesi di marzo e aprile per le indennità in esame è di 0,7 miliardi (+15 per cento). Sebbene non si stiano considerando le indennità di maggio, né una parte delle indennità di aprile, si può comunque affermare che gli stanziamenti per le misure di integrazione salariale siano stati determinati con un approccio più prudentiale rispetto a quello delle indennità *una tantum*. La differenza di approccio deriva principalmente dalla maggiore difficoltà connessa con l'individuazione, nel caso delle integrazioni salariali, degli effettivi beneficiari della misura e dell'intensità di utilizzo della stessa, considerando anche che ciò dipende dalle condizioni economiche di un soggetto terzo e cioè il datore di lavoro.

2.5 Le misure di decontribuzione

Nel DL 104/2020 compaiono, a fianco dell'estensione degli ammortizzatori (integrazioni e indennità) e del divieto di licenziamento – essenzialmente volti a sostenere il reddito in caso di interruzione/sospensione dell'attività lavorativa e a tutelare i livelli dell'occupazione – anche due misure per stimolare nuova occupazione. Si tratta dell'esonero dagli oneri contributivi per le assunzioni a tempo indeterminato (art. 6) e dell'esonero dagli oneri contributivi per le assunzioni a tempo determinato nel settore turistico e degli stabilimenti termali (art. 7). Su un piano diverso si collocano, invece, l'agevolazione contributiva per l'occupazione al Sud (art. 27) e l'esonero contributivo per le imprese che non ricorrono alla Cassa integrazione COVID-19 (art. 3).

Il primo esonero (art. 6) riguarda tutti i contributi previdenziali e assistenziali, a carico dei datori di lavoro privati, con l'esclusione di quelli all'INAIL, sulle nuove assunzioni con contratto a tempo indeterminato o sulle nuove trasformazioni a tempo indeterminato di rapporti a termine effettuate entro il 31 dicembre 2020. Sono esclusi i rapporti di lavoro agricoli, domestici e di apprendistato. Sono esclusi anche i lavoratori che, nei 6 mesi precedenti, hanno avuto con il medesimo datore contratti a tempo indeterminato. Lo sgravio è concesso per una durata massima di 6 mesi e comunque non oltre 8.060 euro annui (da riparametrarsi su base mensile). La stima del costo fiscale⁴⁹ appare ragionevole nell'assumere che tra agosto e dicembre 2020 le nuove assunzioni e le trasformazioni a tempo indeterminato saranno pari a poco più della metà (il 55 per cento) di quelle registrate nell'omologo periodo del 2019. Anche se ha delle sovrapposizioni con alcuni sgravi contributivi già esistenti, la caratteristica del nuovo esonero è la cumulabilità⁵⁰ e l'ampio raggio di azione, senza vincoli sulla tipologia di lavoratore e senza limitazioni territoriali. Queste due caratteristiche combinate sostengono la capacità incentivante.

⁴⁹ Pari a 372 milioni (al netto dell'effetto della maggiore imposizione sui redditi) nel 2020, che diventano 879 milioni nel 2021, 341 milioni nel 2022 e 165 milioni nel 2023.

⁵⁰ C'è cumulabilità con altri esoneri o riduzioni delle aliquote di finanziamento previsti dalla normativa vigente, nei limiti della contribuzione previdenziale dovuta. Si veda, a tale proposito, la ricognizione periodica disponibile sul sito *web* dell'ANPAL.

La stessa tipologia di sgravio è riconosciuta dall'articolo 7 per le nuove assunzioni a tempo determinato nel settore turistico e degli stabilimenti termali, con la sola differenza di una durata pari a 3 mesi invece che a 6. Nel caso in cui il tempo determinato fosse, entro la fine del 2020, trasformato in indeterminato, c'è la possibilità di beneficiare in sequenza del precedente sgravio semestrale. Anche in questo caso la stima del costo fiscale⁵¹ appare ragionevole nell'assumere che tra agosto e dicembre 2020 le nuove assunzioni a tempo determinato e stagionali a tempo determinato saranno pari a circa il 30 per cento di quelle registrate nel corrispondente periodo del 2019. Questa misura di carattere settoriale, combinabile con quella generale dell'articolo 6, si può spiegare sia con il forte impatto della crisi subito dalle imprese attive nel turismo e nell'accoglienza, sia nella maggior propensione, anche prima della crisi, a ricorrere a contratti a tempo determinato, in particolare stagionali, in questi settori.

L'agevolazione contributiva per il Sud (art. 27) ha una valenza particolare, perché non si rivolge alle nuove assunzioni o alle trasformazioni a tempo indeterminato di contratti a termine, ma prevede un taglio per 3 mesi (dal 1° ottobre al 31 dicembre) del 30 per cento degli oneri contributivi, eccezion fatta per quelli dovuti all'INAIL, per tutti lavoratori dipendenti la cui sede di lavoro si collochi in aree economicamente depresse⁵². Resta ferma l'aliquota di computo delle prestazioni pensionistiche e sono esclusi i datori di lavoro agricoli e i lavoratori domestici. L'agevolazione sembrerebbe caratterizzata da ampia cumulabilità, visto che non sono previste incompatibilità né con altri sgravi contributivi, già esistenti o introdotti con lo stesso DL 104/2020 (artt. 6 e 7), né con il ricorso alla Cassa integrazione COVID-19 (o con lo sgravio contributivo a questa alternativo, si veda oltre). Alla luce del comma 2 dell'art. 27, questa misura temporanea avrebbe valore sperimentale in attesa di una sua applicazione più strutturata di accompagnamento, per il periodo 2021-29, degli interventi di coesione territoriale del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e dei Piani Nazionali di Riforma, in soccorso delle parti del Paese che potrebbero avere maggiore difficoltà a recuperare la caduta produttiva e reddituale causata dalla crisi, e sulle quali c'è il rischio che la crisi lasci anche segni persistenti. Sono le stesse aree nelle quali, in assenza di adeguati sostegni alternativi, la scadenza della causale COVID-19 e del divieto di licenziamento potrebbe avere gli impatti negativi più forti.

Infine, con l'articolo 3 si prevede che i datori di lavoro privati non agricoli, che hanno già fatto ricorso alle integrazioni con causale COVID-19 nei mesi di maggio e giugno e che non richiedono le ulteriori integrazioni rese possibili dal DL 104/2020, possano avere accesso all'esonero dei versamenti contributivi a loro carico con esclusione dei soli

⁵¹ Pari a 87,5 milioni (al netto dell'effetto della maggiore imposizione sui redditi) nel 2020, che diventano 53,6 milioni nel 2021, 20,2 milioni nel 2022 e 14,1 milioni nel 2023.

⁵² Con un PIL *pro capite* nel 2018 inferiore al 75 per cento della media EU27 o comunque compreso tra il 75 per cento e il 90 per cento, e un tasso di occupazione inferiore alla media nazionale.

premi e contributi dovuti all'INAIL⁵³. Resta in ogni caso ferma l'aliquota di computo delle prestazioni pensionistiche a favore dei lavoratori. L'esonero, che è cumulabile con agevolazioni similari⁵⁴, è riconosciuto per al più quattro mesi, fruibili entro il 31 dicembre 2020 e nei limiti del doppio delle ore di integrazione salariale già fruiti nei mesi di maggio e giugno 2020 e riparametrate su base mensile (in base alle ore settimanali previste dai CCNL).

Questa opzione ha la finalità di incentivare i datori di lavoro che intravedono possibilità di ristabilire regimi produttivi normali; essa permette, infatti, di cumulare il ritorno al pieno utilizzo dei dipendenti con sgravi del costo del lavoro commisurati ai benefici ottenuti negli ultimi due mesi di ricorso alla causale COVID-19 e già disponibili prima del DL 104/2020. Considerare il doppio di questi sgravi già goduti significa, di fatto, concedere anche ai datori di lavoro che optano per l'esonero un prolungamento di 4 mesi delle misure di contrasto degli effetti negativi di COVID-19 sul mercato del lavoro, allineandoli perfettamente alle 18 settimane di rinnovo delle integrazioni con causale COVID-19. La decontribuzione permette di evitare l'effetto "trappola della Cassa integrazione", spingendo i datori di lavoro ad affrancarsene. In altri termini, si concede un supporto economico equivalente a quello delle integrazioni salariali previste in caso di interruzione/sospensione dell'attività produttiva, da utilizzare invece per la prosecuzione della stessa. Da questo punto di vista, la misura è apprezzabile anche perché concorre al superamento, su basi volontarie, della causale COVID-19 che, per la sua natura straordinaria, non può che essere *pro-tempore*.

La Relazione tecnica ipotizza che i datori di lavoro facciano ricorso all'esonero contributivo coinvolgendo il 10 per cento dei beneficiari di integrazioni salariali a maggio⁵⁵, con oneri per la finanza pubblica valutati in 363 milioni nel 2020 e 121,1 milioni nel 2021. La percentuale appare rispondere allo stesso principio di prudenza delle stime sulle integrazioni salariali, scegliendo che solo una parte minoritaria dei datori di lavoro affronti le incertezze che ancora permangono su tempi e robustezza della ripresa economica.

2.6 Considerazioni generali

In una visione di insieme, il nuovo decreto continua e rinforza l'azione di contrasto degli effetti della crisi da COVID-19 sul mercato del lavoro, già avviata con il DL 18/2020 e il DL

⁵³ Sono incluse le aliquote per IVS, NASPI, DISCOLL, CIGO/CIGS, malattia e maternità. A giudicare dalle valutazioni riportate nella Relazione tecnica, sembra che, a fronte dello sgravio, si escluda che le minori contribuzioni determinino una più elevata imposizione sui redditi di impresa.

⁵⁴ C'è cumulabilità con gli altri esoneri o riduzioni delle aliquote contributive già previsti dalla normativa vigente (si veda, a tale proposito, la ricognizione periodica disponibile sul sito *web* dell'ANPAL).

⁵⁵ La Relazione tecnica non lo precisa, ma si può immaginare che siano prese in considerazione anche le ore integrate a maggio, ipotizzandole identiche sia per i beneficiari a pagamento diretto sia per quelli a conguaglio.

34/2020. Si riconoscono tuttavia dei tratti specifici, alcuni anche innovativi, sul piano della strategia di contrasto della crisi.

Tenendo conto delle risorse già stanziare dai precedenti decreti e delle risultanze dei più recenti monitoraggi condotti dall'INPS, le risorse complessive dedicate alle integrazioni salariali con casuale COVID-19 e alle indennità *una tantum* appaiono superiori alle esigenze, soprattutto per quanto riguarda le prime. In particolare, per le nuove 18 settimane di Cassa integrazione il DL 104/2020 stanziare ulteriori 5 miliardi (al netto della contribuzione figurativa) mentre dal monitoraggio in corso d'anno emerge che, a fronte di una spesa stimata di 12,8 miliardi (al netto delle contribuzioni figurative) per le integrazioni fruibili fino a fine ottobre grazie al DL 18/2020 e al DL 34/2020, nel trimestre maggiormente colpito dall'emergenza e dal *lockdown* (marzo-maggio) la spesa effettiva è stata, senza considerare eventuali ritardi nelle erogazioni, di 3,8 miliardi, meno di un terzo del totale.

Tale prudenza trova giustificazione, da un lato, nell'incertezza che ancora esiste sia sull'evoluzione dello scenario sanitario (possibile secondo picco virale) sia sui tempi e sulla robustezza della ripresa economica e, dall'alto, nella necessità di cominciare a preparare il terreno per quando, tra metà novembre e fine dicembre 2020, a seconda delle scelte dei datori di lavoro, arriveranno a scadenza sia gli ammortizzatori straordinari sia il divieto di licenziamento. È cruciale che gli eventuali spazi di bilancio che si dovessero realizzare non vengano dispersi in impegni per altre finalità.

A questo proposito vanno segnalate due caratteristiche innovative del DL 104/2020 rispetto ai precedenti decreti dirette a iniziare un percorso post crisi COVID-19.

La prima caratteristica è l'aumento di selettività con cui sono erogate le nuove misure. Il decreto, recependo gli auspici del dibattito di politica economica delle scorse settimane e le osservazioni degli esperti, introduce il *ticket* di tiraggio per la seconda *tranche* delle nuove integrazioni con causale COVID-19 e destina le nuove indennità *una tantum* alle figure lavorative più precarie e ai professionisti che hanno subito i danni maggiori in termini di caduta di fatturato. I miglioramenti nella selettività delle misure contribuiscono anche a che le molte risorse stanziare siano utilizzate nel modo più possibile efficiente.

La seconda caratteristica è un cambio di intonazione delle politiche con la comparsa, a fianco di misure volte a sostenere il reddito in caso di interruzione/sospensione dell'attività lavorativa (integrazioni e indennità) e di regolazione (divieto di licenziamento), anche di misure che mirano a stimolare nuova occupazione e a favorire il mantenimento dei livelli degli organici e dell'attività produttiva. In questo senso operano gli sgravi contributivi sulle nuove assunzioni e sulle trasformazioni di contratti a termine in contratti a tempo indeterminato (la decontribuzione per tutti e quella specifica per il settore turistico e dell'accoglienza) e quelli volti a sostenere l'attività economica nelle aree meno sviluppate (lo sgravio per il Sud) che riguardano tutti i

lavoratori dipendenti e non solo i nuovi assunti. La piena cumulabilità di questi sgravi con quelli già esistenti e con la Cassa integrazione con causale COVID-19 ne amplifica la capacità di incidere sulle scelte delle imprese, spingendole a non arretrare in termini di ritmi produttivi e organici. Il cambio di intonazione è reso possibile dal fatto che dovrebbe essere ormai alle spalle la fase più acuta della crisi in cui è stato necessario concentrarsi sugli strumenti di reintegro dei redditi da lavoro persi in connessione con il *lockdown*.

Esoneri e riduzioni dei pagamenti contributivi a carico dei datori di lavoro si connotano anch'essi per straordinarietà ed estemporaneità, soprattutto quando di breve durata ma reiterati⁵⁶ e con piena compensazione figurativa ai fini del calcolo delle pensioni future. Nonostante ciò, rispetto alla causale COVID-19 che ha di fatto sospeso il normale funzionamento delle integrazioni, alle indennità *una tantum* e al blocco dei licenziamenti, essi costituiscono un ponte verso la normalizzazione, anche solo per il fatto che permettono di passare dalla fase di tamponamento degli effetti negativi della crisi a quella di ricerca di effetti positivi.

Da questo punto di vista, sarà importante monitorare attentamente gli effetti degli sgravi contributivi, per trarre informazioni utili sugli strumenti con cui continuare a dare sostegno all'economia nel 2021.

3. Le misure riguardanti le imprese

Le misure per le imprese nel DL 104/2020 sono prevalentemente estensioni e rifinanziamenti di quelle adottate nei precedenti decreti approvati a fronte della emergenza sanitaria nel periodo marzo-maggio 2020 (DL 18/2020, DL 23/2020 e DL 34/2020). Complessivamente le nuove misure hanno effetti sull'indebitamento netto pari a 10 miliardi nel 2020 e a -3 miliardi nel 2021 (tab. 8) che sommati a quelli previsti nei tre decreti precedenti determinano effetti totali netti pari a 38 miliardi nel 2020 e 1,2 nel 2021 (rispettivamente il 2,4 e lo 0,1 per cento del PIL)⁵⁷. Si tratta prevalentemente di stanziamenti di fondi legati a tetti di spesa. Solo in alcuni casi gli oneri previsti e i fondi stanziati sono legati a una valutazione, più difficile nella attuale fase di incertezza, delle esigenze finanziarie prodotte dalla norma e quindi soggette a un maggiore grado di incertezza rispetto agli effetti sulla finanza pubblica. In generale, le misure adottate risultano via via più mirate e selettive rispetto alle imprese e ai settori più colpiti dalla emergenza sanitaria e possono essere analizzate raggruppandole in base alle loro finalità prevalenti.

⁵⁶ Negli anni scorsi si è fatto sovente ricorso allo strumento della decontribuzione a favore dei datori di lavoro. Si pensi, come esempio più significativo, alla decontribuzione integrale triennale della L. 190/2014 e a quella biennale parziale della L. 208/2015.

⁵⁷ Inoltre, con i precedenti decreti sono stati disposti per l'anno in corso accantonamenti per 44 miliardi sul Patrimonio Destinato della CDP, per 30 miliardi sul Fondo SACE e per 4 miliardi sul Fondo Patrimonio PMI che non producono effetti sull'indebitamento netto.

3.1 Misure per il rilancio e il finanziamento

Un primo gruppo di interventi rafforza ed estende le misure già adottate nei precedenti decreti per il rilancio delle imprese e il loro finanziamento.

1) Per le misure di sostegno alle imprese (art. 60) sono stanziati complessivamente 0,8 miliardi nel 2020 e 1 miliardo nel 2021, con effetti sull'indebitamento netto pari a 0,4 e 1,15 miliardi rispettivamente nei due anni⁵⁸. Nella maggior parte dei casi, i fondi resi finora disponibili sono quasi esauriti e il rifinanziamento è indispensabile per garantire la continuità della operatività degli interventi.

In particolare, per sostenere gli investimenti in beni strumentali è previsto il rifinanziamento di 64 milioni nel 2020 della Nuova Sabatini (art. 2 del DL 69/2013) per la concessione alle PMI di finanziamenti agevolati per investimenti in nuovi macchinari, impianti e attrezzature, compresi i cosiddetti investimenti in beni strumentali "Industria 4.0", con un correlato contributo statale in conto impianti rapportato agli interessi calcolati sui predetti finanziamenti. Si tratta di garantire la continuità operativa di questa agevolazione, le cui risorse, in base alla Relazione tecnica, risultano quasi esaurite⁵⁹. Per i Contratti di sviluppo, che costituiscono la principale misura agevolativa nazionale di sostegno alla realizzazione di grandi investimenti produttivi e per l'attuazione delle politiche industriali nazionali, è previsto un rifinanziamento di 500 milioni per il 2020. Le risorse sono destinate (in base a un decreto del MISE del 15 aprile 2020) al finanziamento delle iniziative rientranti nella procedura cosiddetta di *fast track*, ripartite equamente tra il finanziamento delle domande già pervenute e quello delle nuove domande nei settori *green* e biomedicale considerati strategici nella attuale contingenza. Anche in questo caso si tratta di garantire la continuità dello strumento in vista dell'esaurimento delle risorse già stanziato⁶⁰. Per garantire la piena efficacia del Fondo per la salvaguardia dei livelli occupazionali e la prosecuzione dell'attività di impresa, istituito con il decreto "Rilancio" (DL 34/2020), il decreto in esame incrementa di 200 milioni la dotazione iniziale per il 2020 che ammontava a 100 milioni. Si tratta di agevolare la ristrutturazione di imprese titolari di marchi storici di interesse nazionale e delle società di capitali che si trovino in difficoltà economico-finanziaria con un numero di dipendenti non inferiore a 250 (secondo criteri da definire con un decreto ministeriale attuativo) attraverso sia interventi nel capitale di rischio, a condizioni di mercato, nel rispetto della disciplina europea sugli aiuti di Stato, sia misure di sostegno al mantenimento dei livelli occupazionali. A tale proposito la Relazione tecnica evidenzia che nel 2019, presso il MISE, risultavano già aperti circa 150 tavoli di crisi che saranno necessariamente destinati a crescere a seguito della emergenza sanitaria in corso. Inoltre, il decreto in esame stabilisce l'operatività del Fondo, a prescindere dal numero di occupati, per le imprese che detengono beni e rapporti di rilevanza strategica per l'interesse nazionale. La dotazione del Fondo che finanzia i contributi alle imprese che partecipano alla realizzazione di importanti progetti di interesse comune europeo (Fondo IPCEI, *Important Project of Common European Interest*) viene incrementata di 950 milioni nel 2021. Il Fondo per la crescita sostenibile, destinato alla promozione e sviluppo delle società

⁵⁸ La diversa contabilizzazione è riferita agli effetti del rifinanziamento dei contratti di sviluppo, per cui una quota delle risorse, pari al 60 per cento, è erogata a fondo perduto (quindi 300 milioni, hanno impatto anche sull'indebitamento netto del biennio 2020-21) e per l'ipotesi, implicitamente assunta, che le risorse verranno utilizzate (impegnate ed erogate) fra il 2020 e il 2021 in quote eguali fra i due anni (150 milioni all'anno).

⁵⁹ La legge di bilancio per il 2020 aveva stanziato 105 milioni nel 2020 e 97 milioni per ciascuno degli anni dal 2021 al 2024 e 47 milioni nel 2025 e il DL Semplificazioni (DL 76/2020) ha recentemente innalzato, per le domande presentate a decorrere dal 17 luglio 2020, da 100.000 a 200.000 euro la soglia entro la quale il contributo statale in conto impianti è erogato in una unica soluzione.

⁶⁰ La legge di bilancio per il 2020 aveva stanziato 100 milioni in ciascuno degli anni 2020 e 2021 e il decreto "Cura Italia" (DL 18/2020) altri 400 milioni nel 2020.

cooperative, è stato rifinanziato nel 2020 per 10 milioni. Infine, l'autorizzazione di spesa per il riconoscimento alle piccole e medie imprese di un contributo a fondo perduto in forma di *voucher* per l'acquisizione di consulenze specialistiche in innovazione (cosiddetto "*Voucher Innovation Manager*", introdotto con la legge di bilancio per il 2019) viene incrementata di 50 milioni⁶¹.

2) Con riferimento al regime di aiuti per le micro e piccole imprese (sovvenzioni dirette, anticipi rimborsabili o agevolazioni fiscali, garanzie su prestiti, tassi agevolati, finanziamenti di progetti e sovvenzioni per il pagamento dei salari) che può essere concesso dagli enti territoriali (definito agli artt. 54-60 del DL 34/2020), il decreto deroga all'esclusione delle imprese in difficoltà alla data del 31 dicembre 2019 (art. 62), che viene generalmente prevista per gli interventi di aiuto alle imprese. Di fatto la norma recepisce quanto recentemente consentito dalla Commissione europea, che ha esteso il campo di applicazione del *Temporary framework* a tutte le micro e piccole imprese (imprese con meno di 50 dipendenti e fatturato annuo totale e/o bilancio annuo totale inferiori a 10 milioni di euro), anche a quelle che il 31 dicembre 2019 si trovavano già in difficoltà finanziarie (Comunicazione C(2020) 4509, "terza modifica al *Temporary framework*").

3) Al fine di sostenere i programmi di sviluppo e rafforzamento patrimoniale (art. 66), nel rispetto del quadro normativo della UE e di settore, viene consentita la sottoscrizione di aumenti di capitale e di strumenti di patrimonializzazione delle società soggette a controllo dello Stato per un importo complessivo fino a 1,5 miliardi in conto capitale per l'anno 2020. L'onere non rileva ai fini dell'indebitamento netto in quanto si tratta di una partita finanziaria e ha effetti solo sul saldo netto da finanziare e sul fabbisogno.

4) Per la copertura di operazioni di trasferimento di partecipazioni azionarie destinate al riassetto del gruppo SACE (art. 67) – definito dagli artt. 2 e 3 del DL 23/2020 – il decreto prevede che possa essere utilizzata una quota degli apporti in titoli di Stato assegnati, con una autorizzazione di spesa di 44 miliardi nel 2020, alla costituzione del cosiddetto Patrimonio Destinato (art. 27 del decreto "Rilancio", DL 34/2020) nel limite massimo di 4,5 miliardi per il 2020. Si ricorda che il DL 23/2020, oltre a ridefinire la *governance* di SACE SpA, prevede un nuovo sistema di coassicurazione tra SACE e Stato sugli impegni derivanti dall'attività assicurativa della Società, finalizzato a rafforzarne il ruolo di supporto all'*export* e all'internazionalizzazione, e una nuova forma di operatività permanente di SACE a supporto della liquidità delle imprese (garantita dallo Stato). L'operazione di trasferimento delle partecipazioni ha effetti sul solo fabbisogno e non sul SNF del bilancio dello Stato (si veda paragrafo 1).

⁶¹ La Relazione tecnica evidenzia che con il bando del 2019 sono state approvate 3.512 domande per un importo complessivo di 92 milioni e un contributo medio di 26.000 euro. Sulla base delle risorse disponibili prima del decreto in esame potevano essere soddisfatte circa 950 domande. Lo stanziamento aggiuntivo potrebbe permettere quindi 1.900 nuovi contributi.

5) Per il sostegno delle imprese e dell'occupazione (art. 64, comma 2), senza oneri aggiuntivi per la finanza pubblica, si prevede che INVITALIA possa avviare iniziative strategiche, mediante operazioni finanziarie, inclusa la partecipazione diretta o indiretta al capitale, nell'ambito delle risorse già assegnate pari a 900 milioni per il 2020 e originariamente interamente finalizzate al rafforzamento patrimoniale della società Banca del Mezzogiorno-Mediocredito Centrale (DL 142/2019) per consentire la promozione di attività finanziarie e di investimento, anche a sostegno delle imprese del Mezzogiorno, anche mediante l'acquisizione di partecipazioni al capitale di banche e società finanziarie.

3.2 Misure per la liquidità

Per quanto riguarda gli interventi finalizzati a fronteggiare le esigenze di liquidità di impresa, anche in questo caso, il decreto non prevede nuovi interventi, ma si limita a rafforzare le misure già adottate nei precedenti decreti. Da una parte, per garantirne la piena operatività, si prevede un rifinanziamento del Fondo di garanzia per le PMI (art. 64) che rappresenta uno strumento fondamentale a garanzia della liquidità delle imprese e, dall'altra, per permettere alle imprese di continuare a mantenere le linee di credito già esistenti, estende temporalmente la moratoria straordinaria di tipo automatico sui prestiti (art. 65). Per entrambe le misure, non sono previsti ulteriori oneri nel periodo 2020-22.

1) Per il Fondo di garanzia per le PMI sono stanziati complessivamente 7,3 miliardi per il periodo 2023-25 (3,1 nel 2023, 2,6 nel 2024 e 1,6 nel 2025). Il nuovo stanziamento, reso necessario dal quasi esaurimento delle risorse disponibili, viene assegnato sulla base di una stima del profilo temporale delle perdite attese per il rischio di inadempimento delle imprese che hanno ottenuto la garanzia statale. Analogamente, all'Istituto di servizi per il mercato agricolo alimentare (ISMEA), vengono assegnati nel medesimo periodo 0,5 miliardi (0,2 nel 2023, 0,2 nel 2024 e 0,1 nel 2025). Inoltre, il DL in esame estende a tutti gli enti non commerciali, e non solo quelli del terzo settore (art. 64, comma 3), la possibilità di usufruire di una quota del Fondo di garanzia (fino a 100 milioni) per i finanziamenti di importo fino a 30.000 euro di durata decennale.

Si ricorda che per favorire l'accesso a nuovo credito da parte delle imprese il DL 18/2020 e, soprattutto, il DL 23/2020 hanno significativamente esteso e potenziato il funzionamento delle garanzie pubbliche attraverso il Fondo di garanzia per le PMI. In generale, le misure hanno ampliato la platea delle imprese che ha diritto alle garanzie,

aumentato l'importo massimo e la percentuale delle garanzie, ridotto il costo del finanziamento e semplificato ed eliminato alcune condizioni di accesso⁶².

Le garanzie complessive attivabili per ciascuna impresa sono elevate da 2,5 a 5 milioni (il limite tiene conto delle eventuali garanzie già ottenute in precedenza con il Fondo). Il DL 23/2020 ha previsto due possibilità di accesso alla liquidità che possono essere tra loro cumulate a livello di singola impresa: 1) un prestito fino a 30.000 euro (25.000 euro per il periodo compreso tra l'8 aprile e il 6 giugno) rimborsabile in 10 anni (6 anni per il periodo compreso tra l'8 aprile e il 6 giugno) con un periodo di preammortamento di 24 mesi e comunque non superiore all'importo più elevato tra il 25 per cento del fatturato e il doppio delle spese per il personale del 2019, garantito al 100 per cento dal Fondo in presenza di autocertificazione di danni economici da COVID-19 (art. 13, comma 1, lettera m))⁶³; 2) un prestito con garanzia complessiva del 90 per cento se diretta e del 100 per cento in riassicurazione per un importo pari al più alto tra il 25 per cento del fatturato del 2019, il doppio della spesa salariale dello stesso anno e il fabbisogno per costi di capitale di esercizio e di investimento nei successivi 12 mesi (18 mesi per le PMI) (art. 13, comma 1, lettera c)). Rientra in quest'ultima categoria la possibilità, qualora il fatturato 2019 non fosse superiore a 3,2 milioni e si fosse in presenza di danni economici da COVID-19, di ottenere un prestito fino al 25 per cento del fatturato (quindi pari a massimo 800.000 euro) garantito al 90 per cento dal Fondo di garanzia aumentabile al 100 per cento attraverso garanzie concesse da confidi o altri soggetti abilitati al rilascio di garanzie (art. 13, comma 1, lettera n)). Sempre a valere sul Fondo PMI è poi previsto che le garanzie pubbliche non debbano necessariamente riguardare nuovo credito. Sono infatti consentite, a certe condizioni, anche le rinegoziazioni e riassicurazioni di prestiti⁶⁴.

L'introduzione di queste norme ha aumentato sensibilmente l'operatività del Fondo rispetto alla situazione prima della crisi COVID. Dopo una prima fase di avvio resa difficile dalla complessità di alcuni adempimenti amministrativi e da alcune incertezze attuative, il Fondo ha registrato un'accelerazione sia delle domande pervenute sia delle autorizzazioni alle garanzie concesse con la corrispondente erogazione dei finanziamenti da parte delle banche.

Sulla base del contatore giornaliero disponibile sul sito dedicato al Fondo di garanzia dal MISE, si può osservare che tra il 17 marzo e il 28 agosto le domande arrivate sono 1.016.040 con una richiesta di finanziamento di oltre 73 miliardi. Si può evidenziare che le imprese che hanno fatto domanda rappresentano circa il 22 per cento del totale di quelle eligibili e il finanziamento richiesto costituisce poco più del 14 per cento dell'importo potenziale complessivo di finanziamento garantito dallo Stato messo a

⁶² Per una descrizione e un'analisi quantitativa dei provvedimenti si vedano la Memoria del Presidente dell'UPB del 30 aprile 2020 sul DDL di conversione in legge del DL 23/2020, l'Audizione del Presidente dell'UPB del 27 maggio 2020 sul DDL di conversione del DL 34/2020 e il Rapporto sulla programmazione di bilancio 2020 di inizio luglio.

⁶³ Con la conversione in legge del DL 23/2020 sono stati modificati l'importo massimo (passato da 25.000 a 30.000 euro) e la durata del prestito (portata da 6 a 10 anni). Inoltre è stato affiancato il parametro del doppio della spesa del personale a quello del 25 per cento del fatturato per stabilire l'importo massimo del prestito concedibile con garanzia dello Stato al 100 per cento. Tali modifiche sono state approvate dalla Commissione europea nell'ambito del Quadro temporaneo sugli aiuti di Stato (<https://ec.europa.eu/competition/stateaid/cases1/202025/2865262166152592.pdf>).

⁶⁴ Tra le condizioni è previsto un incremento del nuovo ammontare del finanziamento non inferiore al 25 per cento (al 10 per cento per il periodo compreso tra l'8 aprile e il 6 giugno).

disposizione delle imprese con la normativa straordinaria di accesso al Fondo PMI⁶⁵. Al 28 agosto il Fondo di garanzia ha deliberato l'autorizzazione per oltre 985.248 domande corrispondenti a circa 63,4 miliardi di finanziamento (con un importo medio di 64.325 euro) a cui corrispondono garanzie pari a 56,6 miliardi (in media, l'89,3 per cento del finanziamento) (tab. 9). Allo stato attuale, ulteriori 10 miliardi di finanziamento con le corrispondenti garanzie statali sono in attesa di autorizzazione.

Fino al 28 agosto oltre l'83 per cento delle domande e il 29 per cento dell'importo complessivo (16,6 miliardi) ha riguardato finanziamenti fino a 30.000 euro (25.000 euro fino al 7 giugno 2020), interamente garantiti dallo Stato (art. 13, comma 1, lett. *m*) del DL 23/2020) con un importo medio pari a circa 19.814 euro (a fronte di quello relativo agli altri importi pari a 319.053 euro). Si può osservare che le richieste relative a questi finanziamenti, sono cresciute più velocemente nei primi mesi grazie anche all'automaticità delle procedure, ma nell'ultimo mese le domande mostrano tassi di incremento inferiori rispetto a quelli degli altri importi, determinando una riduzione del loro peso relativo sul totale delle garanzie autorizzate.

A fronte del complesso delle garanzie concesse su finanziamenti il Fondo ha effettuato in media un accantonamento di circa il 10 per cento, pari a 5,9 miliardi. La percentuale di accantonamento risulta evidentemente maggiore per i finanziamenti fino a 30.000 euro, pari a quasi il 12 per cento a fronte del 9,7 per cento applicato agli altri finanziamenti. Si tratta di percentuali in media più elevate rispetto a quella applicata dal Fondo negli anni passati, pari a circa il 4 per cento. In particolare, per gli importi fino a 30.000 euro, con una più elevata probabilità di inadempimento legata alle modalità di erogazione, le percentuali di accantonamento variano in ragione del rapporto fatturato/finanziamento della singola impresa da un minimo dell'8 per cento per un rapporto superiore a 11, a un massimo del 23,95 per cento per un rapporto fino 4.

I tre decreti precedenti hanno assegnato al Fondo risorse complessive per 6 miliardi per il 2020 a copertura del rischio di perdite finanziarie associate alla probabilità di inadempimento delle imprese; questa somma si è aggiunta alle disponibilità che erano già presenti sul Fondo prima della emergenza sanitaria. Al 26 agosto 2020, se non si considerano le risorse destinate dal decreto in esame al Fondo per gli anni 2023-25 (pari, complessivamente, a 7,3 miliardi), la disponibilità residua dello stesso è di fatto quasi esaurita (pari a 640 milioni)⁶⁶.

Va considerato che, visto che il meccanismo di concessione delle garanzie ha cominciato a funzionare speditamente solo negli ultimi mesi e che le domande più recenti di finanziamento sembrano essere di importi in media più elevati di quelle precedenti, l'ammontare dei prestiti coperti da garanzia pubblica potrebbe ancora crescere, fino al

⁶⁵ Si veda al riguardo la Memoria del Presidente dell'UPB del 30 aprile 2020 sul DDL di conversione in legge del DL 23/2020.

⁶⁶ Dati forniti da Mediocredito Centrale.

31 dicembre 2020, con conseguenze rilevanti sulle esigenze finanziarie del Fondo in considerazione degli accantonamenti prudenziali a fronte del rischio di inadempimento delle imprese. Il rifinanziamento del Fondo previsto nel decreto in esame appare quindi necessario per garantire la sua continuità operativa.

Si deve tuttavia sottolineare che l'assegnazione delle risorse previste dal DL in esame per il periodo 2023-25 definisce una modifica di rilievo nelle modalità di ripartizione contabile delle risorse del Fondo. Finora il Fondo ha operato con risorse assegnate nel 2020 per la copertura degli accantonamenti prudenziali a fronte di eventuali esigenze di cassa per mancate escussioni che, nell'attuale regime straordinario, potranno manifestarsi prevalentemente a partire dal 2023, dopo il periodo di due anni di preammortamento concesso alle imprese. A tale proposito, l'art. 31 del DL 34/2020 ha previsto, per garantire una maggior efficienza nella gestione delle risorse del Fondo, la possibilità di adeguare le sue disponibilità al profilo temporale delle perdite attese, e quindi gli impegni possono essere assunti anche a fronte di autorizzazioni di spesa pluriennali del bilancio dello Stato, in base alla valutazione della probabilità di inadempimento delle imprese, articolata per annualità, effettuata dagli organi di gestione del Fondo. Si afferma quindi nella Relazione tecnica che il Fondo non necessita di stanziamenti aggiuntivi sugli anni 2020, 2021 e 2022, poiché le riserve attualmente disponibili consentono di fare fronte agli esborsi generati dalle mancate escussioni che potrebbero verificarsi fino al 2022, mentre emerge la necessità e l'urgenza di procedere, nell'immediato, alla formalizzazione di una disposizione che rechi uno stanziamento aggiuntivo, su base pluriennale, che consenta di dotare il Fondo di disponibilità allineate al profilo temporale delle perdite attese e quantificate.

Inoltre, si può osservare che l'attuale procedura straordinaria di assegnazione delle garanzie sottende rischi di mancata escussione più elevati rispetto alla procedura ordinaria.

Il Mediocredito centrale (MCC), in condizioni di normale operatività, assegna a ciascuna impresa una specifica fascia di rischio sulla base di un indice composito determinato sia dalla valutazione di indicatori di bilancio delle imprese (definiti nel Modulo economico-finanziario) sia da specifici indicatori relativi alla qualità del soggetto più strettamente legata al credito (Modulo andamentale che raccoglie informazioni della Centrale dei rischi). Vengono considerate cinque fasce di rischio, da 1 a 5 corrispondenti a livelli via via crescenti di rischio di inadempimento. Le imprese che cadono nella fascia 5 (probabilità di inadempimento pari al 23 per cento) non sono generalmente ammesse alla garanzia (con l'eccezione, ad esempio, dei finanziamenti di microcredito, delle *start up* innovative e degli investimenti di portafoglio).

In base all'attuale procedura di assegnazione delle garanzie previste dal DL 23/2020, MCC deve considerare ammissibili tutte le imprese proposte dai soggetti finanziatori e, per i prestiti di importo più limitato (fino a 30.000 euro), la garanzia deve essere automatica e gratuita. Per gli altri prestiti è esclusa l'applicazione della procedura di selezione sulla base dei Moduli economico-finanziario e andamentale, ma è comunque prevista una valutazione preliminare sulle condizioni di merito creditizio delle imprese da parte dei soggetti finanziatori. MCC deve invece effettuare l'analisi economico-

finanziaria dell'impresa ai soli fini della assegnazione della probabilità di inadempimento che definisce il coefficiente di rischio per l'accantonamento al Fondo. Il Modulo andamentale, basato sui dati di Centrale dei Rischi di Banca d'Italia, acquisiti dal Gestore del Fondo al momento della presentazione delle richieste di ammissione alla garanzia, viene utilizzato solo in una fase successiva, con frequenza bimestrale, per integrare le valutazioni preliminari di accantonamento al Fondo. Di conseguenza, anche a parità di garanzie concesse, le esigenze di accantonamento al Fondo di garanzia potrebbero aumentare per l'integrazione della valutazione economica finanziaria con quella andamentale.

Questa procedura di correzione in base al Modulo andamentale è stata attivata da MCC e per le operazioni concluse nei primi due bimestri (ossia tra il 10 aprile e il 9 agosto), pari a 107.762, è stato effettuato un aggiornamento degli accantonamenti utilizzando i dati della Centrale dei Rischi di Banca d'Italia al momento della presentazione delle richieste di ammissione alla garanzia. Per 107.555 operazioni (per 207 non si è potuto procedere), l'analisi del Modulo andamentale ha comportato un maggiore accantonamento netto pari a 0,1 miliardi (da 3,7 a 3,8 miliardi) corrispondente complessivamente a circa il 2,7 per cento dell'accantonamento iniziale.

Dal confronto della distribuzione delle operazioni ante e post aggiornamento sulla base del Modulo andamentale, si evidenzia in generale un aumento della quota sia delle operazioni sia degli importi accantonati che si colloca nelle fasce estreme di rischiosità (tab. 10). Nella prima fascia, che comporta il rischio più basso, si collocano 4.117 operazioni in più e l'accantonamento aggiuntivo è pari a 10 milioni: per queste la percentuale di accantonamento prudenziale prevista da MCC si abbassa rispetto a quella originaria. Nell'ultima fascia, che comporta il rischio più elevato e che normalmente viene esclusa dalle garanzie, le operazioni aumentano di 4.279 unità e l'accantonamento di circa 528 milioni (oltre 8 volte l'accantonamento iniziale, passando da circa 63 milioni a 591): in questo caso gli accantonamenti prudenziali devono essere fatti con percentuali più elevate (tra il 16,3 e il 23 per cento) rispetto a quelle nelle fasce più basse (nella fascia 4, da cui si sposta la maggior parte delle operazioni la percentuale di accantonamento non supera il 10 per cento). Le operazioni che scontano un rischio di inadempimento molto elevato passano quindi dallo 0,5 al 4,5 per cento rispetto al totale delle operazioni esaminate nei primi due bimestri e gli accantonamenti passano dall'1,7 al 15,6 per cento del totale.

Va tenuto presente che nei prossimi mesi si potrebbero avere effetti più marcati di quelli visti finora sulle percentuali di accantonamento al Fondo (pari, come visto, a circa il 2,6 per cento dell'accantonamento iniziale) sia in relazione al completamento della procedura di adeguamento bimestrale in base al Modulo andamentale delle probabilità di inadempimento delle imprese, sia per una generale revisione di queste ultime che il gestore del Fondo potrebbe decidere sulla base di andamenti congiunturali che potrebbero far presagire un aumento del rischio di inadempimento delle imprese o di fallimento delle stesse. Inoltre, dal 2023, anno in cui si cominceranno a ripagare le rate

dei prestiti ricevuti, potranno manifestarsi a pieno le effettive difficoltà economiche delle imprese più colpite dalla crisi e quindi le percentuali di inadempimento potrebbero risultare superiori a quelle sottostanti gli accantonamenti al Fondo, determinando così un aumento delle esigenze di finanziamento di quest'ultimo negli anni successivi.

2) Sempre al fine sostenere la liquidità delle imprese e garantire in questo caso il mantenimento delle linee di credito già esistenti, il decreto prevede il prolungamento fino al 31 gennaio 2021 della moratoria straordinaria – già prevista sino al 30 settembre 2020 dall'art. 56 del DL 18/2020 – sulle esposizioni debitorie delle microimprese e delle PMI (art. 65). Per le imprese già ammesse, la proroga opera in modo automatico. Di conseguenza, slitta anche la decorrenza del termine di diciotto mesi per l'avvio delle procedure esecutive e viene prorogata, dal 30 settembre 2020 al 31 gennaio 2021, la sospensione delle segnalazioni a sofferenza alla Centrale dei rischi della Banca d'Italia riguardanti le microimprese e le PMI destinatarie della moratoria.

L'art. 56 del DL 18/2020 ha introdotto una moratoria straordinaria di tipo automatico fino al 30 settembre 2020 per le micro e le piccole-medie imprese (PMI) senza esposizioni creditizie deteriorate alla data di entrata in vigore del decreto che attestano la carenza di liquidità a seguito della emergenza in atto (art. 56). La moratoria è prevista per: a) le aperture di credito a revoca e per i prestiti accordati a fronte di anticipi su crediti (comma 2, lett. a)); b) i prestiti non rateali in scadenza prima del 30 settembre 2020 (comma 2, lett. b)); c) i mutui e gli altri finanziamenti a rimborso rateale (comma 2, lett. c)). Per queste esposizioni è prevista la concessione di una garanzia pubblica (fino al 33 per cento) a parziale copertura di un possibile peggioramento significativo nella qualità del credito al termine del periodo di moratoria con riferimento alle rate sospese, ai prestiti per i quali è stata allungata la scadenza e al maggior utilizzo delle linee di credito congelate. A questo fine è stata istituita una sezione speciale del Fondo centrale di garanzia delle PMI con dotazione di 1,43 miliardi da ripartire in egual misura a garanzia, di natura sussidiaria e a titolo gratuito, delle tre tipologie di esposizione debitorie prorogate (33,3 per cento del Fondo a ciascuna di esse). Per ciascuna operazione garantita deve essere effettuato un accantonamento a copertura del rischio non inferiore al 6 per cento del suo importo. In base ai dati presentati nella Relazione tecnica del DL 18/2020, le risorse assegnate al Fondo corrispondono a circa 72 miliardi di prestiti per i quali può essere chiesta una garanzia di natura sussidiaria e gratuita pari a circa 23,8 miliardi (33 per cento dei prestiti al massimo riferibili alla assegnazione al Fondo)⁶⁷.

Sulla base delle adesioni effettive osservate fino al 3 luglio, la Relazione tecnica stima le risorse complessive necessarie a finanziare l'intero periodo di moratoria (dall'entrata in vigore del DL "Cura Italia" al 31 gennaio 2021) pari a 1,13 miliardi. Considerato che alla sezione speciale del Fondo sono assegnati 1,4 miliardi, per l'estensione temporale della moratoria non sono previsti oneri finanziari aggiuntivi.

Come riportato nel Comunicato stampa n. 187 del Ministero dell'Economia e delle finanze (MEF) del 19 agosto 2020, sulla base della rilevazione settimanale effettuata dalla *task force* costituita per promuovere l'attuazione delle misure a sostegno della

⁶⁷ L'articolo 56 del DL 18/2020 assegnava al fondo 1,73 miliardi che sono stati ridotti di 300 milioni dall'articolo 13 comma 13 del DL 23/2020. Nella Relazione tecnica originaria quindi le risorse assegnate corrispondevano a circa 87 miliardi di prestiti garantiti.

liquidità adottate dal Governo, fino al 7 agosto sono pervenute 1,3 milioni di richieste di moratoria da parte delle società non finanziarie per un importo di prestiti complessivo pari a 196 miliardi, quasi il 90 per cento dell'importo potenziale dei prestiti oggetto di moratoria stimati nella Relazione tecnica (219 miliardi) sulla base dei dati riferiti al 31 gennaio 2020 (45,6 per cento dei prestiti complessivi alle PMI, pari a circa 480 miliardi). A tale proposito si può osservare un forte squilibrio nella tipologia di sospensioni richieste visto che oltre l'80 per cento (158 miliardi) riguarda quelle relative a rate e canoni dei mutui e dei finanziamenti a rimborso rateale (art. 56, comma 2, lett c)). Questo squilibrio potrebbe comportare l'incapienza delle garanzie necessarie per questa categoria di operazioni rispetto alla ripartizione del Fondo prevista nella norma e quindi richiederne una rimodulazione rispetto alle altre finalità, nel presupposto che la dotazione del Fondo sia idonea a finanziare l'estensione della moratoria.

3.3 Misure di esonero e sospensione del pagamento di contributi e imposte

In questo gruppo di interventi rientrano, oltre a una nuova misura riguardante la fiscalizzazione dei contributi sociali dovuti dai datori di lavoro privati sui propri lavoratori dipendenti localizzati in alcune aree svantaggiate (art. 27) (si veda il paragrafo 2.5), l'esonero dal pagamento della TOSAP e della COSAP dovute ai Comuni (art. 109), la proroga della sospensione di alcune imposte e una rimodulazione opzionale del pagamento delle imposte sospese (art. 97). Complessivamente queste misure comportano minori entrate per 7,3 miliardi nel 2020 e maggiori incassi per 4,3 e 1,9 miliardi, rispettivamente, nel 2021 e nel 2022. In generale, si può osservare che la fiscalizzazione costituisce, a differenza delle altre misure menzionate, un'agevolazione generalizzata per le imprese e non è prevista una selettività specifica relativa ai danni subiti con la emergenza sanitaria. Infine, rispetto ai provvedimenti finora adottati, che prevedevano la ripresa dei versamenti sospesi entro la fine dell'anno, le nuove misure determineranno una perdita di gettito nel 2020 e un recupero dello stesso nei due anni successivi.

1) Per gli ultimi tre mesi del 2020, al fine di garantire i rapporti di lavoro dipendente nelle aree più svantaggiate, è previsto l'esonero contributivo già descritto nel paragrafo 2.5 (art. 27). La norma è subordinata alla autorizzazione della Commissione europea, nel rispetto delle condizioni del Quadro Temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19 (Comunicazione CE 19 marzo 2020 C (2020) 1863). Dalla misura sono attese minori entrate per 1,4 miliardi nel 2020 e maggiori entrate per 0,3 e 0,1 miliardi, rispettivamente, nel 2021 e nel 2022. In questo caso, si tratta di una misura generalizzata sebbene indirizzata alle aree più svantaggiate e non fa riferimento alle sole imprese danneggiate dalla emergenza COVID-19.

2) Solo per alcune tipologie di immobili (stabilimenti balneari marittimi, lacuali e fluviali, stabilimenti termali, alberghi, pensioni) destinati alle attività turistiche, a condizione che

i relativi proprietari siano anche gestori delle attività, non è dovuto il pagamento della seconda rata Imu (il DL 34/2020 aveva già abolito la prima rata). La norma estende la stessa agevolazione anche agli immobili utilizzati per eventi fieristici o manifestazioni, nonché per quelli destinati a spettacoli cinematografici e teatrali e a discoteche e sale da ballo che erano invece esclusi nel precedente decreto. Gli esercizi di ristorazione e di somministrazione di cibi e bevande sono esonerati fino al 31 dicembre 2020 (e non più fino al 30 settembre come precedentemente previsto) dal pagamento della Tassa per l'occupazione di spazi e aree pubbliche (TOSAP) e del Canone per l'occupazione di spazi e aree pubbliche (COSAP). I due esoneri comportano rispettivamente una perdita di gettito di 231,6 milioni e 42,5 milioni nel 2020 per la quale è previsto il corrispondente ristoro ai Comuni.

3) È inoltre prevista una ulteriore rateizzazione dei versamenti temporaneamente sospesi da decreti precedenti rispetto a quanto fissato con il DL 34/2020. Con tale decreto si disponeva la ripresa dei versamenti sospesi mediante pagamento di un'unica rata entro il 16 settembre 2020 oppure in massimo quattro rate mensili di pari importo a decorrere dalla stessa data. Il DL 104/2020 prevede che la ripresa dei versamenti possa avvenire in due *tranche*: il 50 per cento con le modalità previste dal DL 34/2020 appena descritte e il restante 50 per cento in 24 rate mensili di pari importo, con il versamento della prima rata entro il 16 gennaio 2021 senza applicazione di sanzioni e interessi. Dati gli slittamenti al biennio 2021-22, dalla disposizione in argomento deriverebbero minori entrate per oltre 3,7 miliardi nel 2020. In ognuno dei due anni successivi le maggiori entrate slittate sono dunque pari a circa 1,9 miliardi.

Si ricorda che il DL 9/2020, il DL 18/2020 e il DL 23/2020 avevano deliberato sospensioni relative: alle ritenute alla fonte sui redditi di lavoro dipendente e assimilati, a quelle d'acconto sui redditi di lavoro autonomo e sulle provvigioni inerenti a rapporti di commissione, di agenzia, di mediazione, di rappresentanza di commercio e di procacciamento di affari; alle trattenute per addizionali comunale e regionale all'Irpef; all'imposta sul valore aggiunto; ai contributi previdenziali e assistenziali nonché ai premi per l'assicurazione obbligatoria.

La stima relativa alla consistenza dei versamenti sospesi è stata modificata numerose volte nei documenti ufficiali. Inizialmente, la sospensione di imposte e contributi era valutata pari a circa 27 miliardi; successivamente, anche sulla base di quanto già riscontrato *ex post* sui versamenti di marzo e aprile 2020, nella Relazione tecnica del DL 34/2020 l'ammontare è stato rivisto al ribasso, a 20,6 miliardi. In particolare, per i mesi di marzo e aprile, sulla base dei versamenti effettuati veniva ipotizzato che quelli sospesi fossero pari a 9,8 miliardi in luogo dei circa 17 miliardi originariamente stimati. Tenendo conto che, analogamente a quanto avvenuto per i mesi di marzo e aprile, anche per le sospensioni stimate inizialmente per i mesi di maggio e giugno potrebbe esserci stato un ridimensionamento⁶⁸, alla luce del monitoraggio effettuato sulla base dei dati disponibili

⁶⁸ Come in precedenza evidenziato dall'UPB (2020) nell'Audizione informale del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'attività conoscitiva preliminare all'esame del Programma Nazionale di Riforma per l'anno 2020 e della Relazione al Parlamento predisposta ai sensi dell'art. 6, c. 5, della L. 243/2012, 28 luglio.

più aggiornati relativi ai versamenti tributari, la Relazione tecnica del DL in esame ha aggiornato la stima complessiva dei versamenti sospesi riducendola ulteriormente in misura consistente e portandola a 7,5 miliardi.

Riguardo al notevole ridimensionamento delle stime, che verosimilmente all'inizio erano state improntate a notevole prudenza, si possono formulare solo alcune osservazioni data la scarsità di informazioni riportate nelle Relazioni tecniche dei DL approvati come conseguenza del COVID-19.

L'iniziale sovrastima dell'impatto delle misure è probabilmente associata a ipotesi prudenziali di ricorso elevato alla sospensione dei versamenti, date le plausibili carenze di liquidità conseguenti al blocco delle attività nel periodo del *lockdown*. La cautela nelle stime iniziali riflette la difficoltà di tenere conto dei versamenti che sarebbero stati comunque effettuati dalle imprese meno danneggiate dal blocco delle attività e da quelle che, pure danneggiate da quest'ultimo, avrebbero trovato convenienza a versare comunque le imposte e i contributi sociali per recuperare mediante compensazione le somme pagate in luogo dell'INPS ai propri dipendenti posti in Cassa integrazione. Un'ulteriore causa della sovrastima può essere connessa alla cautela delle ipotesi utilizzate per stimare il recupero di imposte via concessione della Cassa integrazione rispetto alla disoccupazione. Le stime sono quindi state progressivamente abbassate alla luce delle informazioni via via disponibili e, in particolare, di quelle relative ai versamenti già effettuati e all'utilizzo della Cassa integrazione.

Un andamento più favorevole delle attese trova conferma anche con riferimento ai dati provvisori sulle entrate tributarie acquisiti a tutto il 20 agosto. Da un comunicato stampa del Ministero dell'Economia e delle finanze dello scorso 31 agosto emerge infatti che ad agosto è stato registrato un aumento del 9 per cento delle entrate versate dai contribuenti con il modello F24 rispetto allo stesso mese del 2019. Secondo il comunicato, tenendo conto delle diverse tempistiche di versamento nei due anni, l'Irpef sarebbe cresciuta del 3,3 per cento e l'Ires del 4,8, portando il gettito dell'autoliquidazione a un livello superiore di circa un miliardo rispetto a quello del 2019. Le ritenute da lavoro dipendente avrebbero registrato una riduzione di 150 milioni, tenendo conto anche di quelle versate dall'INPS dei lavoratori che beneficiano della Cassa integrazione. I versamenti IVA di agosto dei soli contribuenti che versano su base mensile risulterebbero in linea con quelli del corrispondente mese del 2019. Tuttavia, complessivamente, se si tiene conto anche dei versamenti dei contribuenti trimestrali, ad agosto il gettito dell'IVA sugli scambi interni si è ridotto del 5,3 per cento. Ad agosto infatti questi ultimi hanno versato l'IVA riferita ai mesi di aprile, maggio e giugno, in cui molte delle attività erano state soggette al *lockdown*.

Nel DL in esame è infine disposto lo slittamento del versamento della seconda o unica rata dell'acconto delle imposte sui redditi e dell'IRAP dal 30 novembre 2020 al 30 aprile 2021, per i soggetti che esercitano attività economiche per le quali sono stati approvati gli indici sintetici di affidabilità fiscale (ISA) nonché per i contribuenti che adottano i regimi forfetari che hanno subito una diminuzione del fatturato o dei corrispettivi di almeno il 33 per cento nel primo semestre del 2020 rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente. Gli oneri della proroga sono stimati in 2,2 miliardi per il 2020 e verranno recuperati nel 2021.

Anche in questo caso, nella Relazione tecnica non sono contenute le ipotesi di dettaglio sottostanti alla stima degli oneri, essendo solo presente l'indicazione che essa è basata sui dati della fatturazione elettronica relativi al semestre gennaio-giugno 2020 rispetto all'analogo periodo del 2019 (che peraltro riguarda esclusivamente i soggetti con rapporti *business to business*) e sui più recenti andamenti macroeconomici. Nessuna informazione viene fornita circa la numerosità della platea dei possibili beneficiari dello slittamento e, in particolare, circa le modalità di stima del numero di quelli che hanno subito la perdita di fatturato indicata nella norma. In generale, appare complessa la valutazione dei saldi e acconti relativi a tali contribuenti. In proposito, si ricorda l'incertezza delle stime del 2019 relative ai versamenti in autotassazione dell'Ires e dell'Irpef effettuati da questi soggetti, con previsioni ufficiali caratterizzate da numerose revisioni al rialzo durante l'anno a causa delle proroghe allora concesse che spostarono verso la fine del 2019 i versamenti degli acconti di tali soggetti, rendendo oggi ancor più difficile il monitoraggio mensile dei versamenti. Peraltro, si ricorda che tramite il DL 124/2019 parte delle maggiori entrate riscosse nel 2019 sono state slittate al 2020 attraverso una rimodulazione delle percentuali di versamento degli acconti.

Sempre in base al comunicato stampa del Ministero dell'Economia e delle finanze del 31 agosto, l'IRAP avrebbe registrato una riduzione del 49 per cento in seguito alle disposizioni del DL 34/2020 che hanno cancellato il versamento del saldo 2019 e della prima rata dell'acconto 2020 per le imprese con fatturato non superiore a 250 milioni.

3.4 Misure di sostegno ai costi di impresa

Il decreto in esame proroga al mese di giugno (luglio per le strutture turistico-ricettive con attività solo stagionale) il credito di imposta pari al 60 per cento dell'ammontare mensile del canone di locazione, di *leasing* o di concessione di immobili a uso non abitativo e affitto d'azienda destinati allo svolgimento dell'attività già previsto nel DL 34/2020 per alcune categorie di imprese che hanno subito un calo di fatturato (art. 77).

Il DL 34/2020 aveva previsto per le imprese con un fatturato non superiore a 5 milioni (compresi gli enti non commerciali, quelli del terzo settore e gli enti religiosi) che nei mesi di marzo, aprile e maggio avevano subito una riduzione di fatturato superiore al 50 per cento rispetto al periodo corrispondente del 2019, un credito di imposta pari al 60 per cento del canone mensile di locazione (30 per cento nel caso fosse ricompreso almeno un immobile a uso non abitativo). Con il DL 18/2020 il credito di imposta nel mese di marzo era stato concesso a tutti i negozi e botteghe la cui attività era stata sottoposta a chiusura o a restrizioni. Nel caso di strutture alberghiere e agrituristiche non erano previste limitazioni di tipo dimensionale e il periodo di riferimento slittava ai mesi di aprile, maggio e giugno per tenere conto della specificità di questi servizi. Il credito può essere ceduto al locatore o al concedente a fronte di uno sconto equivalente sui canoni dovuti.

La norma estende l'agevolazione anche alle strutture termali indipendentemente dal volume di ricavi e compensi registrato nel periodo di imposta precedente. Inoltre, per la riqualificazione delle strutture ricettive turistico alberghiere è anche riconosciuto per i due periodi di imposta 2020 e 2021 un credito di imposta del 65 per cento (DL 83/2014)

e l'agevolazione è estesa anche alle strutture che svolgono attività agrituristica, agli stabilimenti termali, nonché alle strutture ricettive all'aria aperta (art. 79). Per queste finalità sono stimati oneri complessivi pari a 279 milioni nel 2020 e 180 milioni nel 2021.

3.5 *Misure di sostegno settoriali*

Come già nel DL 34/2020, numerosi interventi hanno finalità settoriali e operano, sia dal lato diretto delle imprese sia dal lato della domanda, attraverso spese fiscali (detrazioni e crediti di imposta). Complessivamente, le misure determinano oneri pari a 1,9 miliardi nel 2020, ma si tratta di misure molto frammentate volte ai settori più danneggiati dalla emergenza sanitaria: il settore della ristorazione (art. 58), il settore turistico-culturale (art. 59 e 80), l'editoria (art. 81), l'industria automobilistica (art. 74) e il trasporto (artt. 84-90).

1) Per aiutare la ripresa dell'attività da parte degli esercizi di ristorazione e per ridurre lo spreco alimentare è previsto un contributo a fondo perduto destinato all'acquisto di prodotti agricoli e alimentari. A questo fine viene istituito un Fondo con una dotazione di 600 milioni per l'anno 2020. Il contributo spetta a condizione che l'ammontare del fatturato e dei corrispettivi medi dei mesi da marzo a giugno 2020 sia inferiore ai tre quarti dell'ammontare del fatturato e dei corrispettivi medi dei corrispondenti mesi del 2019. Per agevolare le procedure di erogazione è prevista una piattaforma digitale, messa a disposizione dal concessionario convenzionato, denominata "piattaforma della ristorazione". Nel caso di percezione indebita, oltre al recupero del contributo è prevista anche una sanzione amministrativa pecuniaria pari al doppio del contributo non spettante. La Relazione tecnica stima una platea di 122.381 imprese interessate e, ipotizzando che tutte le imprese rientrino nella agevolazione, un contributo medio lordo pari a circa 4.800 euro.

2) Un contributo a fondo perduto è previsto anche per attività economiche e commerciali ubicate nei centri storici (zone A o equipollenti dei comuni capoluogo di provincia o di città metropolitana) che abbiano registrato, prima dell'emergenza sanitaria, una certa quota di presenze turistiche rispetto ai residenti (tre volte per i comuni capoluogo di provincia; almeno pari per i comuni capoluogo di città metropolitana) e che abbiano un fatturato e dei corrispettivi riferiti al mese di giugno 2020, inferiori ai due terzi dell'ammontare del fatturato e dei corrispettivi realizzati nel corrispondente mese del 2019 (art. 59). In generale, l'agevolazione segue la stessa normativa prevista per il contributo a fondo perduto previsto dall'art. 25 del DL 34/2020 per i titolari di partita IVA. Pertanto, l'ammontare del contributo è commisurato alla perdita di ricavi registrata a giugno del 2020 rispetto a giugno 2019. Esso è pari al 15 per cento della perdita per i soggetti con ricavi o compensi nel 2019 non superiori a 400.000 euro, al 10 per cento della perdita in caso di ricavi superiori a 400.000 euro e fino a un milione e al 5 per cento della perdita in caso di ricavi superiori a un milione di euro. L'importo non può comunque essere inferiore a 1.000 euro per le persone fisiche e a

2.000 euro per quelle giuridiche e non può superare i 150.000 euro. Per questa agevolazione si stima un onere pari a 500 milioni per il 2020.

3) Per il settore della cultura sono previsti contributi per spese a sostegno di musei, archivi, biblioteche e luoghi della cultura statali (art. 183 del DL 34/2020), per assicurare il funzionamento dei soggetti giuridici creati o partecipati dal MIBACT, per rafforzare la tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale, per l'attuazione degli interventi del piano strategico Grandi progetti beni culturali (DL 83/2014). Si provvede inoltre al rifinanziamento del Fondo emergenze cinema, spettacolo e audiovisivo (art. 89 del DL 18/2020), del Fondo per gli interventi a favore di cittadini illustri che versino in stato di particolare necessità (cosiddetta Legge Bacchelli). Rientra in questa categoria anche l'estensione alle dimore storiche accatastate come Categoria A/9 (castelli e palazzi di eminenti pregi storici) a condizione che siano aperte al pubblico (DL 34/2020) degli incentivi per le spese finalizzate alla efficienza energetica, del sisma bonus e degli incentivi per il fotovoltaico e le colonnine di ricarica di veicoli elettrici. Complessivamente per queste finalità sono stanziati ulteriori risorse pari a 245,25 milioni per il 2020 e a 0,75 milioni a decorrere dal 2021.

4) Per agevolare gli investimenti pubblicitari in favore di leghe e società sportive professionistiche e di società e associazioni sportive dilettantistiche è istituito un credito d'imposta pari al 50 per cento delle spese di investimento in campagne pubblicitarie, effettuate a decorrere dal 1° luglio al 31 dicembre 2020. Il contributo è concesso nel limite di spesa complessivo di 90 milioni di euro nel 2020.

5) Al fine di continuare a sostenere la domanda nel mercato automobilistico, il contributo per l'acquisto di autoveicoli nuovi, elettrici e ibridi, con o senza rottamazione, introdotto dal DL 34/2020, viene rimodulato ed esteso. Inoltre, viene istituito un contributo per l'installazione di infrastrutture per la ricarica di veicoli elettrici da parte di imprese e professionisti e si agevola l'acquisto o il noleggio da parte di pubbliche Amministrazioni di veicoli ad alimentazione elettrica, ibrida o a idrogeno, senza limiti alla cilindrata. L'ammontare complessivo del contributo può arrivare fino a 8.000 euro nel caso di autoveicoli a più bassa emissione. Per queste finalità le risorse già stanziati nel DL 34/2020 (artt. 44 bis e 119), pari a 150 milioni, sono incrementate di 425 milioni nel 2020 e 75 milioni nel 2021.

6) Tra le misure per il settore dei trasporti rientrano le agevolazioni e i contributi per il trasporto su strada e per il trasporto marittimo. In particolare, vengono incrementate le risorse per garantire agli autotrasportatori la deduzione forfettaria delle spese non documentate; sono previste misure compensative per i danni subiti dalle imprese esercenti i servizi di trasporto di persone su strada mediante autobus e non soggetti a obblighi di servizio pubblico, in ragione dei minori ricavi registrati in conseguenza delle misure connesse all'emergenza da COVID-19 nel periodo dal 23 febbraio 2020 al 31 dicembre 2020 rispetto alla media dei ricavi registrati nel medesimo periodo del precedente biennio; viene rifinanziato il contributo per il rinnovo del parco veicoli delle

imprese autotrasportatrici con l'obiettivo di accrescere la sicurezza del trasporto su strada. Per compensare le imprese armatoriali italiane, impiegate nei trasporti di passeggeri e combinati di passeggeri e merci via mare, anche in via non esclusiva, per l'intero anno, è previsto un contributo con riferimento alla riduzione dei ricavi tariffari relativi ai passeggeri trasportati nel periodo dal 23 febbraio 2020 al 31 dicembre 2020 rispetto alla media dei ricavi registrata nel medesimo periodo del precedente biennio. Infine, il "buono viaggio" (art. 200-*bis* del DL 34/2020), da utilizzare per gli spostamenti effettuati a mezzo del servizio di taxi o di noleggio con conducente in favore di persone in situazioni di disagio (persone fisicamente impedite o comunque a mobilità ridotta, con patologie accertate, anche se accompagnate), viene esteso anche a persone appartenenti a nuclei familiari più esposti agli effetti economici derivanti dall'emergenza epidemiologica o in stato di bisogno. Per queste finalità le risorse stanziare ammontano a 160 milioni nel 2020.

4. Gli interventi nel settore sanitario

4.1 Le principali misure

Il DL 104/2020 contiene disposizioni che mirano principalmente al recupero delle prestazioni (ambulatoriali, ospedaliere, di *screening*) la cui erogazione è stata rinviata a seguito dell'emergenza sanitaria legata al COVID-19 e, più in generale, a ridurre le liste di attesa (art. 29). A tali scopi vengono previsti alcuni interventi straordinari che le Regioni possono adottare nel 2020⁶⁹ in deroga ai vincoli della legislazione vigente sulla spesa di personale e sono stanziare apposite risorse, che consentono un aumento del finanziamento al Servizio Sanitario Nazionale (SSN) di 478 milioni per l'anno in corso⁷⁰. La scelta sull'uso degli strumenti messi a disposizione resta in capo all'autonomia delle Regioni che, tuttavia, per accedere alle risorse, devono presentare un Piano Operativo Regionale per il recupero delle liste di attesa⁷¹, che andrà a inserirsi nel Programma Operativo per la gestione dell'emergenza da COVID-19 previsto dal DL 18/2020.

Si ricorda inoltre che il DL 104/2020 rfinanzia nella misura di 580 milioni per il 2020 (550 in termini di indebitamento netto) e 300 milioni per il 2021 il Fondo per le emergenze nazionali (art.34), onde assicurare maggiori risorse al Commissario straordinario per l'attuazione e il coordinamento delle misure di contenimento e contrasto dell'emergenza epidemiologica COVID-19. Tali importi sono rivolti a finanziare sia i compiti e le azioni in ambito sanitario previste dal DL 18/2020, che ha disposto la

⁶⁹ La relazione illustrativa del decreto in esame spiega che l'individuazione degli strumenti da utilizzare è avvenuta anche a seguito di un confronto con le Regioni e di un'analisi di quanto già intrapreso dalle stesse.

⁷⁰ Con effetti riflessi pari a 202 milioni di entrate.

⁷¹ Tale Piano deve indicare anche i tempi di realizzazione e la destinazione delle risorse.

nomina del Commissario straordinario⁷², sia quelli aggiuntivi, attribuiti dal DL 76/2020, in ambito scolastico (si veda il paragrafo 5.1). Una parte delle risorse (80 milioni per il 2020 e 300 milioni per il 2021) è finalizzata alla ricerca e sviluppo e all'acquisto di vaccini e anticorpi monoclonali prodotti da industrie del settore, anche attraverso l'acquisizione di quote di capitale a condizioni di mercato.

Inoltre il DL in esame riscrive la norma del DL 18/2020, convertito in L. 27/2020, sugli incentivi al personale del SSN, per la parte a carico delle Regioni, chiarendo che queste possono aggiungere risorse fino al doppio di quanto assegnato dalla L. 27/2020. Infine interviene sulla gestione dell'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali (Agenas), disciplinando la nomina delle figure apicali dell'agenzia e la possibilità di realizzare alcune assunzioni in aggiunta alle facoltà di assunzione previste a legislazione vigente.

4.2 *Gli interventi per la riduzione delle liste d'attesa*

Gli strumenti contemplati nel decreto in esame e utilizzabili dalle Regioni e dagli enti del SSN per migliorare le liste di attesa sono i seguenti:

- a) sia per il recupero dei ricoveri, sia per quello delle prestazioni ambulatoriali e per i test di *screening* possono essere richieste al personale prestazioni aggiuntive nell'ambito dell'attività professionale intramuraria. Tra le tipologie di quest'ultima, il CCNL 2016-18 della dirigenza medica, sanitaria, veterinaria e delle professioni sanitarie dipendenti del SSN prevede la partecipazione ai proventi di attività professionali a pagamento richieste da terzi e include nello stesso regime anche le prestazioni richieste a integrazione dell'attività istituzionale dalle Aziende o Enti ai propri dirigenti per ridurre le liste di attesa o acquisire prestazioni aggiuntive. Il decreto in esame, per queste attività aggiuntive, incrementa la tariffa oraria per i dirigenti, per il solo 2020, a 80 euro lordi onnicomprensivi, dai 60 previsti dal CCNL 2016-18, al netto degli oneri riflessi. Anche il personale del comparto sanità (non dirigente) può svolgere prestazioni aggiuntive e, in questo caso, la tariffa viene stabilita dal DL 104/2020 in 50 euro lordi per il 2020 (mentre precedentemente era definita dalla contrattazione integrativa e si collocava in media, secondo la Relazione tecnica, a circa 30 euro).
- b) solo per il recupero dei ricoveri ospedalieri sono consentiti l'assunzione di personale sanitario a tempo determinato, anche in deroga ai CCNL di settore,

⁷² Si veda per approfondimenti la [Memoria del Presidente dell'UPB](#), Giuseppe Pisauro, in merito al contenuto del DDL AS 1766 di conversione del DL 17 marzo 2020, n. 18 recante misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 – Commissione bilancio del Senato della Repubblica, del 26 marzo 2020.

l'instaurazione di rapporti di lavoro autonomo, anche di collaborazione coordinata e continuativa, e l'utilizzo delle forme di reclutamento già previste dal DL 18/2020, convertito in L. 27/2020⁷³.

- c) per il solo recupero delle prestazioni ambulatoriali e di *screening* è invece ammesso l'incremento (ulteriore, rispetto a quanto già previsto dal DL 18/2020, convertito in L. 27/2020) del monte ore dell'assistenza specialistica ambulatoriale convenzionata interna.

Per favorire l'erogazione delle prestazioni è anche consentito per il 2020 agli specializzandi dell'ultimo anno (o del penultimo se il corso di specializzazione ha durata quinquennale) in attività presso le aziende sanitarie di refertare direttamente le visite, gli esami e le prestazioni di controllo ambulatoriali – con l'eccezione delle prime visite, che restano nella competenza dello specialista – sia pure con supervisione del tutor e tenendo conto del livello di competenza e autonomia raggiunto. Sono escluse le branche relative ad anestesia, rianimazione, terapia intensiva e del dolore, medicina nucleare, radiodiagnostica e radioterapia. Queste nuove competenze saranno considerate nel curriculum professionale ai fini dell'accesso al SSN.

Secondo le stime della Relazione tecnica, che si avvale delle risultanze del Monitoraggio strategie di intervento per recupero liste d'attesa realizzato dal Ministero della Salute nel luglio scorso, la diminuzione dei ricoveri nel primo semestre del 2020 rispetto allo stesso periodo del 2019 è stata di circa il 40 per cento, (309.000 ricoveri, di cui 230.000 chirurgici), mentre la riduzione delle prestazioni di accertamento diagnostico e visita specialistica sarebbe stata di circa il 36 per cento (si è rinunciato a circa 13,3 milioni di accertamenti diagnostici e 9,6 milioni di visite specialistiche).

Il DL contiene due allegati. L'allegato A è basato sulle stime della Relazione tecnica, che valuta, per Regione, l'onere degli interventi per recuperare l'attività rinviata a causa della pandemia, separando i ricoveri ospedalieri dalle prestazioni ambulatoriali e di *screening*, a partire dai dati di riduzione delle prestazioni nel primo semestre del 2020 e calcolando i costi in termini di attività professionale intramuraria. L'allegato rileva separatamente, per ogni Regione, le risorse che possono essere dedicate ai ricoveri (112 milioni a livello nazionale), eventualmente optando per il reclutamento di personale, e all'attività ambulatoriale e di *screening* (366 milioni), e distingue nell'ambito di queste ultime quelle per l'incremento delle ore di specialistica convenzionata (10 milioni a livello nazionale, ripartiti in base alla distribuzione rilevata nel quarto trimestre 2019).

⁷³ Si tratta di incarichi di lavoro autonomo, anche di collaborazione coordinata e continuativa, o incarichi individuali a tempo determinato conferiti al personale delle professioni sanitarie, agli operatori socio-sanitari e ai medici specializzandi iscritti agli ultimi due anni delle scuole di specializzazione (nel caso degli incarichi di lavoro autonomo, anche ai laureati in medicina e chirurgia abilitati all'esercizio della professione medica e iscritti agli ordini professionali e al personale in quiescenza), nonché di assunzioni a tempo determinato e parziale degli specializzandi utilmente collocati nelle apposite graduatorie separate delle procedure concorsuali per l'accesso alla dirigenza del ruolo sanitario.

Tali somme, complessivamente pari a 478 milioni, rappresentano il limite massimo di spesa per gli strumenti straordinari previsti dal DL 104/2020 per ciascuna Regione.

L'allegato B, invece, ripartisce questi 478 milioni di incremento del finanziamento al SSN tra le Regioni, incluse quelle a statuto speciale, sulla base delle quote di accesso al fabbisogno sanitario indistinto corrente rilevate per l'anno 2020, scelta che viene spiegata dalla Relazione tecnica in base al presupposto che tutte le Regioni abbiano applicato le indicazioni ministeriali sulla sospensione dell'attività, a prescindere dall'esposizione o meno alla pandemia.

Il DL 104/2020 esplicita che, per le Regioni con importi nell'allegato A superiori a quelli dell'allegato B, vale il limite massimo di spesa più basso indicato in quest'ultimo. Nel caso contrario, ossia di Regioni che ricevono un importo, stabilito nell'allegato B (in base alle quote di accesso), maggiore di quanto riportato nell'allegato A (che riflette la stima del recupero delle prestazioni nel primo semestre) la differenza può essere usata per interventi volti a recuperare le liste di attesa diversi da quelli straordinari previsti dal DL 104/2020. Dunque solo alle Regioni che hanno sperimentato una minore riduzione delle prestazioni resterebbe un margine di risorse per ridurre le liste di attesa abituali, slegate dall'emergenza COVID-19.

5. Gli interventi nel settore dell'istruzione

5.1 Le principali misure

Gli interventi nel settore dell'istruzione del DL 104/2020 sono principalmente mirati ad agevolare l'apertura dell'anno scolastico 2020-21 con la didattica in presenza (art.32).

Il Fondo per l'emergenza epidemiologica da COVID-19, introdotto dal DL 34/2020, convertito in L. 77/2020, viene rafforzato con 400 milioni per il 2020 e 600 milioni per il 2021 (poiché si tratta principalmente di spese di personale, sono previste entrate per oneri riflessi pari a 178 milioni nel 2020 e 268 milioni nel 2021). Queste risorse sono indirizzate verso una serie di specifici obiettivi, su cui si tornerà nel paragrafo 5.2.

Il DL 104/2020 incrementa il Fondo per le emergenze nazionali di 580 milioni per il 2020 (550 in termini di indebitamento netto) e 300 milioni per il 2021 (art.34). Le risorse appostate per il 2020 sono finalizzate, oltre che agli interventi in ambito sanitario, a garantire l'ordinato avvio dell'anno scolastico 2020-21, contenendo e contrastando l'emergenza epidemiologica attraverso l'acquisizione delle apparecchiature, dei dispositivi di protezione individuale, degli arredi scolastici e di altri beni strumentali utili a tal fine.

Per quanto riguarda l'edilizia scolastica (art.48), il decreto in esame prevede la rimodulazione e l'anticipo dei finanziamenti per gli interventi di manutenzione

straordinaria e di incremento dell'efficienza energetica delle scuole di Province e Città metropolitane⁷⁴ previsti dalla legge di bilancio per il 2020 (L. 160/2019), con un incremento di 125 milioni per il 2021, 400 per il 2022, 300 per il 2023 e per il 2024 e un azzeramento delle risorse per gli anni successivi al 2029⁷⁵.

Le altre disposizioni del DL 104/2020 che riguardano la scuola, di carattere ordinamentale, non hanno effetti di bilancio. In particolare, in prossimità della ripresa dell'attività didattica in presenza, viene esclusa l'applicazione delle modalità di lavoro agile previste dal DL 34/2020 al personale scolastico e a quello coinvolto nei servizi erogati dalle istituzioni scolastiche in convenzione o tramite accordi per l'anno scolastico 2020-21. Inoltre, il termine delle graduatorie del personale scolastico, educativo e ausiliario destinato ai servizi educativi e scolastici gestiti direttamente dai Comuni approvate negli anni dal 2012 al 2017 è spostato di un anno, al 30 settembre 2021. Con questa disposizione si cerca di far fronte alle conseguenze della sospensione delle procedure concorsuali a causa dell'emergenza sanitaria e alla necessità di adattare il rapporto tra educatori/insegnanti e alunni alle esigenze di distanziamento.

Anche le disposizioni relative all'Università e alla ricerca non determinano effetti sul bilancio. Viene posto termine alla sospensione delle procedure per la nomina dei consigli di amministrazione degli Enti pubblici di ricerca; viene superato il carattere transitorio (in quanto legato allo stato di emergenza) dell'equiparazione delle attività realizzate a distanza con quelle svolte in presenza per le Università e le Istituzioni di alta formazione artistica, musicale e coreutica (AFAM); viene concessa una maggiore flessibilità nel conferimento delle borse di studio per l'anno accademico 2020-21 (e se possibile 2019-20), anche riducendo il periodo necessario di residenza nei pressi della sede del corso frequentato, senza incrementare le risorse disponibili.

5.2 Gli obiettivi e il riparto del Fondo per l'emergenza epidemiologica da COVID-19

I nuovi finanziamenti del Fondo per l'emergenza epidemiologica da COVID-19 sono indirizzati a diversi obiettivi. Le risorse sono state allocate tra di essi, in parte, dal DL 104/2020 e, in parte, con il successivo decreto del Ministro dell'Istruzione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, emanato il 27 agosto scorso. Si tratta delle seguenti finalizzazioni:

- 1) il rafforzamento delle misure per la riapertura dell'attività didattica in presenza previste dal DL 34/2020, come convertito nella L. 77/2020 (art. 231-bis), che

⁷⁴ Sono inclusi dal DL 104/2020 anche gli enti di decentramento regionale previsti nella Regione Friuli Venezia Giulia.

⁷⁵ La distribuzione delle risorse per i primi quattro anni sarà attuata con decreto del Ministero dell'Istruzione in base ai criteri di riparto già definiti dal DPCM previsto dalla legge di bilancio per il 2020.

prevede, oltre alla possibilità di derogare al numero minimo e massimo di alunni per classe, l'attivazione di incarichi a tempo determinato a personale docente e amministrativo, tecnico e ausiliario (ATA) dall'inizio delle lezioni o dalla presa di servizio fino al termine delle lezioni, in deroga alle facoltà di assunzione vigenti. A questo obiettivo è stata allocata la maggior parte delle risorse, ovvero 363 milioni per il 2020 e 552 milioni nel 2021, che si aggiungono ai 378 milioni per il 2020 e 600 per il 2021 della L. 77/2020. L'obiettivo del provvedimento, sottolineato dalla Relazione tecnica del DL 104/2020, è favorire il distanziamento tra gli studenti attraverso lo sdoppiamento delle classi particolarmente affollate. Secondo il Ministero dell'Istruzione gli stanziamenti dei due decreti consentiranno il reclutamento di 70.000 tra docenti e personale ATA⁷⁶. Si tratta di rapporti di lavoro di natura controversa per la loro estrema precarietà, data anche la peculiarità della risoluzione del contratto per giusta causa, senza diritto a indennizzo, in caso di sospensione dell'attività in presenza, ammessa dalla L. 77/2020. Il DL 104/2020 prevede inoltre che sia consentita la sostituzione del personale assunto con questi contratti dal primo giorno di assenza, nell'impossibilità di ricorrere alla distribuzione degli alunni tra altre classi dello stesso plesso in caso di assenza dell'insegnante, per motivi legati alla sicurezza sanitaria⁷⁷. Pertanto il 10 per cento delle nuove risorse dedicate a questi contratti viene resa indisponibile e sarà utilizzata per coprire le sostituzioni⁷⁸;

- 2) l'autorizzazione del lavoro straordinario effettuato nei mesi di agosto e settembre 2020 dal personale degli ambiti territoriali del Ministero dell'Istruzione per assicurare le operazioni di avvio dell'anno scolastico 2020-21 e l'incremento del Fondo per il miglioramento dell'offerta formativa, volto anche a remunerare le prestazioni aggiuntive del personale delle istituzioni scolastiche (5 milioni per il 2020, di cui 0,2 milioni per gli straordinari e 4,8 milioni per il Fondo per il miglioramento dell'offerta formativa);
- 3) il trasferimento di risorse agli Enti locali, competenti sull'edilizia scolastica, per l'acquisizione (attraverso affitto, acquisto, *leasing* o noleggio) di spazi ulteriori da utilizzare per l'attività didattica nel prossimo anno scolastico e per coprire le

⁷⁶ Si veda il sito del Ministero dell'Istruzione al link <https://www.istruzione.it/rientriamoascuola/domandeerisposte.html>. Il numero di incarichi attivabili nell'ambito delle risorse assegnate dipende dalla composizione dei reclutamenti tra le diverse figure di personale docente e ATA, tenendo presente che, secondo il decreto interministeriale del 27 agosto 2020, il costo mensile lordo oscilla tra i 1.885 euro di un collaboratore scolastico e i 2.751 euro di un docente laureato di scuola secondaria di secondo grado.

⁷⁷ Si ricorda che la sostituzione nel primo giorno di assenza non era permessa dalla normativa vigente. Si doveva provvedere con il personale in servizio presso l'istituto o attraverso lo smembramento delle classi. La prima opzione resta tuttora valida.

⁷⁸ Un simile accantonamento era stato già previsto dall'ordinanza 5 agosto 2020, n. 83, del Ministro dell'Istruzione, con riferimento alle risorse attribuite dal DL 34/2020, come convertito nella L.77/2020.

spese necessarie alla conduzione e all'adattamento di tali spazi (29 milioni per il 2020 e 41 per il 2021);

- 4) il finanziamento dei patti di comunità (3 milioni per il 2020 e 7 per il 2021), da assegnare agli Uffici scolastici regionali (Usr). Si tratta di forme di collaborazione, nell'ambito di accordi con gli Enti locali o in relazione ai piani di zona, con le istituzioni culturali, sportive e del terzo settore, volte ad ampliare la permanenza a scuola degli allievi attraverso il coinvolgimento in varie attività (in attuazione della L. 107/2015, che ha introdotto la riforma "la buona scuola", laddove fa riferimento alle iniziative di potenziamento dell'offerta formativa e delle attività progettuali).

Il decreto interministeriale del 27 agosto scorso ha anche definito i criteri di riparto delle risorse tra gli enti locali e tra le scuole.

Per quanto concerne i trasferimenti per il reperimento di spazi per la didattica, le risorse devono essere assegnate agli Enti locali dopo una ricognizione, mediante avviso pubblico, delle effettive necessità e una verifica con gli Usr sulle richieste avanzate sui Tavoli regionali volti a gestire il rientro a scuola. L'avviso pubblico per l'assegnazione di risorse agli Enti locali è stato già pubblicato dal Ministero dell'Istruzione, nelle more del perfezionamento del decreto interministeriale di riparto, che poi, come si è visto, è stato emanato a fine agosto. Secondo quest'ultimo, in caso di richieste di valore superiore alle disponibilità, si prevede di applicare una riduzione percentuale ai relativi importi, tenendo conto della popolazione scolastica e attribuendo priorità agli affitti di immobili e ai lavori sugli stessi.

Le risorse per i patti di comunità e quelle per il rafforzamento delle disposizioni della L. 77/2020 (incarichi temporanei) sono attribuite agli Usr per il 50 per cento in base al numero degli alunni e per il 50 per cento, proporzionalmente, in base alle richieste avanzate dagli stessi Uffici. Il medesimo criterio era stato adottato per il riparto del finanziamento iniziale (Decreto interministeriale del 10 agosto 2020, n. 95)⁷⁹. Entrambe le disposizioni peraltro prevedono che la distribuzione di eventuali risorse aggiuntive attribuite al Fondo segua gli stessi criteri, tenendo anche conto di particolari esigenze rilevate dagli Usr.

In assenza di dati affidabili e completi sulle condizioni effettive delle scuole e sul relativo affollamento, è stato scelto di affiancare a un criterio di riparto basato sul numero degli alunni, che evidentemente tiene conto dell'evoluzione demografica ma non delle caratteristiche degli spazi disponibili, quello che fa riferimento ai fabbisogni di personale aggiuntivo per gli sdoppiamenti di classe rappresentati dalle singole istituzioni

⁷⁹ Come precedentemente disposto dall'ordinanza 5 agosto 2020, n. 83, cui si è già accennato, largamente ripresa dal Decreto interministeriale 95/2020. Tale ordinanza ha anche attribuito una priorità alla scuola dell'infanzia e del primo ciclo, soprattutto con riguardo alla primaria, nell'attivazione degli incarichi e ha disposto che per i docenti si utilizzino le graduatorie di istituto.

scolastiche e raccolti dagli Usr. Questo secondo criterio di riparto se, da un lato, dovrebbe cogliere le effettive necessità riferite alle situazioni di affollamento delle strutture, dall'altro, potrebbe riflettere la diversa capacità e rapidità degli Enti locali e delle scuole di tradurre i bisogni in richieste concrete e degli Usr di vagliare le istanze e di canalizzare le esigenze delle scuole attraverso criteri omogenei.

Le due Tabelle A, allegate al Decreto interministeriale del 10 agosto e a quello del 27 agosto scorso, indicano il limite massimo di spesa attribuito a ogni Regione per gli incarichi temporanei. Come mostra la tabella 11, le differenze tra i risultati dell'applicazione dell'uno o dell'altro criterio sono consistenti. In particolare, misurando la differenza in percentuale rispetto alle risorse distribuite secondo il numero di alunni (ultima colonna), la ripartizione della metà delle somme concesse dai due decreti con il criterio dei fabbisogni (ossia delle richieste degli Usr) favorisce, rispetto all'altro criterio, soprattutto la Campania, la Puglia, la Calabria e il Lazio. Le Regioni più svantaggiate sono invece la Sardegna, la Lombardia, il Molise, il Veneto e l'Abruzzo.

6. Le misure in favore degli Enti territoriali

Il Capo V del decreto contiene una serie di misure riguardanti gli Enti territoriali. Dal punto di vista quantitativo, quelle di maggior rilievo sono finalizzate al ristoro della perdita di gettito determinata dall'emergenza COVID-19. Si tratta di una integrazione di interventi in tal senso già contenuti nel DL 34/2020 e in linea con gli accordi intercorsi tra Stato ed Enti territoriali. Sono previsti interventi, in futuro, per provvedere a ulteriori compensazioni (o alla restituzione di somme trasferite in eccesso) in base alle risultanze di consuntivo. Ciò si rende necessario anche perché gli accordi sulla base dei quali sono state stabilite le risorse complessive e il relativo riparto sono principalmente di natura politica, considerato che le analisi tecniche sono caratterizzate da elevata incertezza sull'effettiva perdita di gettito così come desumibile dai dati infrannuali attualmente a disposizione.

Inoltre, questi provvedimenti sono in parte caratterizzati da una certa frammentazione dal momento in cui vengono istituiti una serie di fondi specifici, per esempio quello sul ristoro dell'imposta di soggiorno, che si affiancano a fondi più generali per ciascun comparto cui poteva essere assicurata capienza sufficiente per permettere agli Enti territoriali di assicurare la continuità di fornitura di tutti i servizi di loro competenza. Tale frammentazione di interventi potrebbe limitare la capacità di fornire un'azione unitaria di sostegno a favore degli Enti territoriali.

Si ricorda innanzitutto che al fine di garantire le risorse necessarie all'espletamento delle funzioni fondamentali, il DL 34/2020 aveva stanziato risorse per complessivi 5 miliardi nel 2020, di cui 3,5 miliardi destinati agli Enti locali (3 miliardi al comparto comuni e i restanti 500 milioni al comparto province) e 1,5 miliardi al comparto regioni. Veniva

demandata a successivi decreti ministeriali la ripartizione delle risorse stanziare, sulla base delle risultanze del monitoraggio delle esigenze finanziarie degli enti svolto con l'ausilio di due Tavoli tecnici appositamente istituiti presso il MEF tra la fine di maggio e l'inizio di giugno.

Il riparto delle risorse a beneficio degli Enti locali richiedeva un decreto del Ministero dell'Interno (di concerto con il Ministero dell'Economia e delle finanze), previa intesa in sede di Conferenza Stato-Città e Autonomie locali, mentre per l'attribuzione delle risorse alle singole Regioni era necessario un decreto del MEF, una volta raggiunto l'accordo in Conferenza Stato-Regioni⁸⁰.

I decreti sono stati definiti nella seconda metà di luglio e, oltre a stabilire la ripartizione delle risorse già stanziare, hanno anche provveduto a fornire alcuni degli elementi metodologici e dei dati necessari (solo in parte disponibili) per una stima delle minori entrate ancora da compensare, impegnando il governo a procedere a dette compensazioni nel primo intervento legislativo utile. Il DL 104/2020, dunque, provvede in tal senso.

Il DL in esame integra la quota spettante ai Comuni del Fondo per l'espletamento delle funzioni degli Enti locali di 1,2 miliardi, da ripartire seguendo lo stesso *iter* amministrativo per le risorse stanziare dal DL 34/2020 (tab. 12); il termine ultimo per l'emanazione del decreto di riparto del Ministero dell'Interno è fissato al 20 novembre. La norma istituisce, inoltre, un obbligo di certificazione dell'effettivo ammanco di gettito riconducibile all'emergenza (da perfezionare con modalità che saranno definite da un decreto del MEF entro il 31 ottobre prossimo, sentita la Conferenza Stato-Città), che gli enti dovranno presentare entro il 30 aprile 2021 per una definitiva valutazione di eventuali compensazioni residue (ivi inclusa la restituzione di importi non dovuti) a consuntivo.

Tale quantificazione dovrà tenere conto anche delle maggiori e minori spese determinate all'epidemia COVID-19, nonché delle risorse assegnate a vario titolo dallo Stato a ristoro delle minori entrate. È importante sottolineare che non andranno considerate variazioni di gettito (o di spesa) determinate da altri fattori, ivi incluse misure assunte da Regioni e Province autonome per gli enti del proprio territorio. Gli enti che non presenteranno la certificazione entro il termine stabilito subiranno una riduzione (in un arco di 10 anni) dei trasferimenti loro spettanti a valere sul Fondo sperimentale di riequilibrio o sul Fondo di solidarietà comunale, in misura pari al 30 per cento delle compensazioni ricevute.

Inoltre, il DL in esame destina ulteriori 300 milioni al fondo per il ristoro dell'imposta di soggiorno, istituito dal DL 34/2020 con uno stanziamento di 100 milioni. A seguito di questa integrazione, il fondo raggiunge una dotazione che appare più che sufficiente a compensare integralmente le entrate annuali dei Comuni riferibili a questa voce. Infatti, in base ai dati SIOPE, nel biennio precedente esse sono state pari in media a 420 milioni

⁸⁰ Per ulteriori dettagli e valutazioni relative ai contenuti degli accordi, si rimanda al testo dell'audizione del presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio presso le Commissioni bilancio riunite di Camera e Senato, nell'ambito dell'attività conoscitiva preliminare all'esame del Programma Nazionale di Riforma per l'anno 2020 e della Relazione al Parlamento predisposta ai sensi dell'art. 6, c. 5, della L. 243/2012, disponibile all'indirizzo: <http://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2020/07/Audizione-UPB-PNR-e-Rel.pdf>.

circa. Si noti, tuttavia, che sempre sulla base dei dati SIOPE al momento disponibili (che potrebbero essere oggetto di revisione successiva) gli incassi relativi al primo semestre 2020 relativamente a questa imposta risultano già prossimi ai 100 milioni.

Infine, vengono prorogate alcune misure di sostegno alle imprese, quali l'abolizione anche della seconda rata Imu per il settore turistico (estendendola peraltro agli spazi destinati all'intrattenimento e allo spettacolo) e l'esenzione delle attività di ristorazione e di somministrazione di pasti e bevande dal pagamento di TOSAP/COSAP fino alla fine dell'anno. Tali provvedimenti implicano una riduzione delle entrate tributarie dei Comuni rispettivamente di 85 e 42 milioni circa, contestualmente compensata con trasferimenti equivalenti a carico del bilancio dello Stato.

Relativamente al comparto delle Province e Città metropolitane, il decreto in esame integra il fondo di un importo pari a 450 milioni.

Sulla base dell'accordo del 15 luglio scorso l'UPB aveva stimato una perdita di risorse residua da compensare – scontando i 500 milioni già assegnati dal DL 34/2020 – compresa tra i 350 ed i 500 milioni, in base a due diversi scenari sull'andamento del gettito derivante dall'imposta provinciale di trascrizione (IPT) e dall'imposta sulle assicurazioni RC auto. Quindi, il decreto in esame integra il fondo di un importo in linea con tale stima.

Per quanto riguarda le Regioni, gli accordi conclusi lo scorso 20 luglio in sede di Conferenza Stato-Regioni sul riparto dei 1,5 miliardi stanziati dal DL 34/2020 – uno riguardante le Regioni a statuto speciale (RSS), beneficiarie dei due terzi delle risorse, l'altro riferito alle Regioni a statuto ordinario (RSO) – avevano quantificato in 2,6 e 1,7 miliardi la perdita complessiva di gettito, rispettivamente, delle RSS e delle RSO.

Il DL 104/2020 provvede ad azzerare il fondo unico creato dal precedente decreto e ne istituisce due distinti per le RSS e le RSO, con dotazione esattamente pari alle necessità finanziarie individuate dagli accordi. Quindi, considerando la cancellazione del fondo unico istituito dal DL 34/2020, l'impatto netto della norma è pari a 2,8 miliardi, di cui 1,6 miliardi a beneficio delle RSS e 1,2 miliardi a beneficio delle RSO. Inoltre, la norma in oggetto allarga la finalità dell'intervento potenzialmente a tutte le funzioni delle Regioni, mentre il DL 34/2020 faceva esplicito riferimento solo a sanità, assistenza e istruzione.

Il ristoro per le mancate entrate delle autonomie speciali viene in realtà attuato non con l'utilizzo del fondo di nuova istituzione ma sotto forma di riduzione del loro contributo alla finanza pubblica; qualora il ristoro spettante a un ente superi la sua quota di contributo, lo Stato effettua il ristoro tramite trasferimenti. Da un punto di vista contabile, il prospetto riepilogativo degli effetti finanziari allegato al decreto in esame, oltre a indicare maggiori spese per 2,6 miliardi associate alla creazione del fondo spettante alle autonomie speciali, evidenzia separatamente ulteriori maggiori spese per circa 2,4 miliardi derivanti da riduzione del contributo alla finanza pubblica e per circa 200 milioni riferibili ai trasferimenti spettanti alla Regione Sardegna e alle Province autonome di Trento e Bolzano (per le quali il ristoro era superiore al loro contributo). Ciò ha comportato una duplicazione puramente contabile degli impieghi derivanti da questa misura, compensata dal lato delle risorse dall'azzeramento del fondo spettante alle autonomie speciali appena istituito. Considerando anche la cancellazione del fondo unico istituito dal DL 34/2020, la rappresentazione contabile utilizzata determina quindi un aumento parallelo di

maggiori e minori spese (per 4,1 miliardi) irrilevante dal punto di vista dei saldi e dell'impatto sul funzionamento delle Regioni, ma di cui occorre tenere conto guardando all'articolazione tra risorse e impieghi della manovra (tabb. 3 e 4).

Diversamente da quanto avviene per gli Enti locali, per le Regioni non si istituisce una procedura di certificazione del minore gettito effettivo riconducibile all'emergenza – con relativi meccanismi sanzionatori – e solo per le RSO è prevista una data ultima (30 giugno 2021) per la determinazione di tale importo.

Sempre per le RSO viene inoltre introdotto nel DL in esame un altro punto rilevante dell'accordo del 20 luglio: oltre la metà del ristoro complessivamente spettante (circa 950 milioni su 1,7 miliardi) intende coprire la stima del mancato gettito da recupero dell'evasione determinato dal rallentamento dell'attività di accertamento in questa fase. L'importo è quindi erogato a titolo di anticipazione, da restituire negli anni successivi, in base ai ritmi di smaltimento del pregresso dell'attività di accertamento, con una quota minima di restituzione annuale pari a 50 milioni a partire dal 2022.

Sempre tra le misure a compensazione di mancate entrate, viene rifinanziato per 400 milioni il fondo destinato a compensare le aziende di trasporto pubblico locale con obbligo di servizio pubblico dei mancati incassi da tariffe istituito dal DL 34/2020 (con una dotazione iniziale di 500 milioni e gestito dal Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti). È importante ricordare che, stando alla Nota metodologica, tra le minori entrate da compensare stimate nel sopraccitato accordo di luglio relativo gli Enti locali sono incluse anche quelle risultanti dai minori incassi del trasporto pubblico locale (TPL), benché evidentemente soggette ad autonome fonti di ristoro.

La misura prevede che entro 60 giorni le somme siano ripartite, con decreto del Ministero competente, tra le Regioni, che provvedono a gestirle e a ripartirle a loro volta tra gli Enti locali per quanto di loro competenza. Il 18 giugno scorso l'intesa raggiunta in sede di Conferenza unificata ha disposto l'assegnazione alle Regioni di quasi l'intero ammontare stanziato dal precedente decreto (412 milioni), a titolo di anticipazione, mentre l'attribuzione definitiva avverrà sulla base del calo di introiti registrato tra la fine di febbraio e la fine di dicembre 2020 rispetto alla media realizzata nel periodo corrispondente del biennio precedente.

Viene infine estesa alle autonomie speciali la sospensione, per tutto il 2020, delle rate di rimborso della quota capitale di prestiti loro concessi da MEF e CDP (poi trasferiti al MEF), che il DL 18/2020 aveva previsto per le sole RSO. Il provvedimento ha efficacia retroattiva – riguardando anche le quote già versate a partire dall'entrata in vigore del DL 18/2020 – e libera ulteriori spazi di spesa per circa 85 milioni nell'anno in corso, anche in questo caso utilizzati a riduzione del contributo alla finanza pubblica a carico degli enti interessati.

Un'altra serie di norme del decreto in esame mira a incentivare la spesa per investimenti degli Enti locali, perlopiù anticipando al periodo 2020-24 risorse che precedenti leggi di

bilancio (principalmente quella per il 2020⁸¹) avevano stanziato a tal fine per gli anni dal 2030 in poi (tab. 13). Gli stanziamenti riguardano essenzialmente risorse per finanziare investimenti in progetti di messa in sicurezza e manutenzione straordinaria del territorio, degli edifici (ivi inclusi quelli scolastici) e della rete viaria (preferibilmente finalizzati al miglioramento dell'efficienza energetica e allo sviluppo sostenibile del territorio).

Sono previste anche risorse per fornire assistenza – mediante la concessione di contributi specificamente dedicati e soggetti a rendicontazione – all'attività di progettazione definitiva ed esecutiva degli Enti locali. Come già notato in passato, quest'ultima iniziativa assume un'importanza particolare, per ridurre la possibilità che la carenza di risorse necessarie a gestire gli oneri tecnico-amministrativi connessi all'attuazione degli investimenti rappresenti un ostacolo alla capacità di spesa degli enti.

Le risorse anticipate al periodo 2020-24 ammontano a circa 4,4 miliardi, cui si sommano nuove autorizzazioni di spesa per investimenti introdotte dal decreto stesso per ulteriori 1,1 miliardi. Tali autorizzazioni riguardano il rifinanziamento del fondo per le piccole opere di efficientamento energetico e sviluppo sostenibile dei Comuni e un programma di messa in sicurezza di ponti e viadotti di competenza di Province e Città metropolitane.

In termini di indebitamento netto, secondo la relazione tecnica queste misure avrebbero un impatto pari a circa 1,6 miliardi nel 2021 e 1,9 miliardi nel 2022 (tab. 13). Tali maggiori stanziamenti si inseriscono, peraltro, su un quadro tendenziale che vede già in crescita la spesa per investimenti, anche per effetto di diverse misure adottate nelle leggi di bilancio degli ultimi anni, e che verosimilmente vedrà aumentare la disponibilità di risorse in conto capitale a seguito delle iniziative per il rilancio dell'economia approvate a livello UE.

Dal punto di vista delle regole di bilancio, si segnala che, a seguito della sentenza n. 115/2020 della Corte costituzionale, l'art. 53 del decreto in esame include misure per sostenere gli enti in deficit strutturale, qualora tale posizione sia riconducibile a caratteristiche socio-economiche della popolazione e del territorio e non a patologie organizzative. In particolare, viene istituito presso il Ministero dell'Interno un fondo da ripartire tra gli enti in procedura di riequilibrio (deliberata, approvata o già in corso), con dotazione di 100 milioni nel 2020 e di 50 milioni annui nel 2021-22, al fine di favorire la sostenibilità dei piani di pre-dissesto – articolati su orizzonti di tempo ragionevoli, tali da non determinare una “tendenza a perpetuare il deficit strutturale nel tempo” – dei Comuni caratterizzati da un indice di vulnerabilità sociale e materiale (ISVM, calcolato dall'Istat) relativamente alto e da una capacità fiscale *pro capite* (come indicata dal decreto emanato dal MEF il 30 ottobre 2018) inferiore a 365 euro. I criteri e le modalità

⁸¹ Una presentazione sintetica degli interventi cui si fa riferimento nel testo è disponibile in UPB (2019), Rapporto sulla politica di bilancio 2020, pp 179 e seguenti. Il documento è consultabile all'indirizzo: http://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2019/12/Rapporto-politica-di-bilancio_per-sito.pdf

del riparto del fondo andranno definite con decreto del Ministero dell'Interno di concerto con il MEF.

In base alle argomentazioni sviluppate dalla Corte costituzionale, l'istituzione del fondo dovrebbe fare in modo che l'intervento dello Stato si limiti a compensare una platea di enti "incolpevolmente" in deficit strutturale, senza offrire deroghe e dilazioni generalizzate a tutti gli enti che facciano richiesta di accesso alla procedura di pre-dissesto. Quest'ultimo orientamento infatti, può rappresentare un disincentivo concreto a programmare un percorso di consolidamento credibile anche dove le condizioni di contesto in cui l'Amministrazione opera sembrerebbero consentirlo, favorendo atteggiamenti opportunistici nell'accesso alla procedura di riequilibrio. La censura della Corte è in particolare rivolta a interventi normativi relativamente recenti, che hanno consentito agli enti in pre-dissesto una notevole flessibilità nel rimodulare i piani di riequilibrio, ovvero di articolare l'aggiustamento in un orizzonte di tempo compreso tra 4 e 30 anni, anziché nei 10 inizialmente previsti.

La stessa norma provvede anche a incrementare di 200 milioni, per l'anno in corso, la dotazione del Fondo di rotazione destinato a finanziare le anticipazioni di liquidità (per le spese di personale, produzione e acquisto di servizi e forniture già impegnate) di cui possono avvalersi gli enti in pre-dissesto.

Una serie di misure riguardano le aree terremotate, con impatto soprattutto sul 2021 (oltre 430 milioni), la più rilevante delle quali è la proroga al 31 dicembre 2021 dello stato di emergenza dichiarato per il sisma che ha colpito le Regioni del centro-sud nel 2016, cui si associa la proroga della gestione commissariale e il rifinanziamento (300 milioni nel 2021) del Fondo per le emergenze nazionali.

È importante ricordare inoltre l'ulteriore differimento – dal 21 settembre al 9 ottobre prossimo – del termine per la richiesta, da parte degli enti locali, delle anticipazioni di liquidità concesse da CDP per il pagamento dei debiti (commerciali) certi liquidi ed esigibili, previste dal DL 34/2020. Tale termine era stato inizialmente fissato al 24 luglio 2020 (a circa 60 giorni dalla pubblicazione della norma).

Nell'audizione del 28 luglio scorso⁸², l'UPB aveva segnalato come proprio l'iniziale fissazione di un termine piuttosto stringente (data anche la concomitanza di altre scadenze rilevanti) potesse essere uno dei fattori alla base dello scarso utilizzo delle risorse a disposizione: le richieste di anticipazione, infatti, avevano raggiunto solo i 2 miliardi sui 12 complessivamente utilizzabili, pervenendo quasi esclusivamente da Amministrazioni comunali.

Infine, altri articoli, di carattere puramente ordinamentale, mirano – nel contesto dell'attuale fase di emergenza – a semplificare per gli enti locali alcune procedure amministrative (ad esempio, riducendo la documentazione da fornire al tesoriere dell'ente e i relativi controlli) e a rinviare termini di legge (ad esempio, quello relativo alla deliberazione di controllo a salvaguardia degli equilibri di bilancio).

⁸² Audizione informale del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio presso le Commissioni bilancio riunite di Camera e Senato, nell'ambito dell'attività conoscitiva preliminare all'esame del Programma Nazionale di Riforma per l'anno 2020 e della Relazione al Parlamento predisposta ai sensi dell'art. 6, c. 5, della L. 243/2012. Per ulteriori dettagli, si veda <http://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2020/07/Audizione-UPB-PNR-e-Rel.pdf>

Tab. 1 – DL 104/2020: effetti per il triennio 2020-22
(milioni di euro e percentuali del PIL)

	2020	2021	2022
IMPIEGHI	30.488,1	10.540,4	3.476,5
<i>In percentuale del PIL tendenziale</i>	<i>1,8</i>	<i>0,6</i>	<i>n.d</i>
Maggiori spese	21.825,1	9.170,5	3.218,4
<i>Correnti</i>	<i>20.015,1</i>	<i>5.309,3</i>	<i>1.107,4</i>
<i>In conto capitale</i>	<i>1.810,0</i>	<i>3.861,2</i>	<i>2.111,0</i>
Minori entrate	8.663,0	1.369,9	258,1
RISORSE	5.592,5	5.266,1	2.707,4
<i>In percentuale del PIL tendenziale</i>	<i>0,3</i>	<i>0,3</i>	<i>n.d</i>
Maggiori entrate	626,0	5.063,1	2.441,0
Minori spese	4.966,5	203,0	266,5
<i>Correnti</i>	<i>4.966,3</i>	<i>1,0</i>	<i>54,5</i>
<i>In conto capitale</i>	<i>0,2</i>	<i>202,0</i>	<i>212,0</i>
ENTRATE NETTE	-8.037,1	3.693,2	2.182,9
USCITE NETTE	16.858,6	8.967,6	2.951,9
<i>Correnti</i>	<i>15.048,8</i>	<i>5.308,3</i>	<i>1.052,9</i>
<i>In conto capitale</i>	<i>1.809,8</i>	<i>3.659,2</i>	<i>1.899,0</i>
INDEBITAMENTO NETTO	-24.895,7	-5.274,3	-769,1
<i>In percentuale del PIL tendenziale</i>	<i>-1,5</i>	<i>-0,3</i>	<i>n.d</i>

Fonte: elaborazioni su dati del prospetto riepilogativo degli effetti finanziari del DL 104/2020 e del DEF 2020.

Tab. 2 – DL 104/2020: misure specifiche di importo rilevante che hanno effetti differenziati sui saldi di finanza pubblica – Anno 2020
(milioni di euro)

Art.	Com.	Descrizione norma	Saldo netto da finanziare	Fabbisogno	Indebitamento netto
Vari		Contribuzioni figurative collegate ad ammortizzatori sociali a favore dei lavoratori	3.445	0	0
66	1	Programmi di sviluppo e rafforzamento patrimoniale delle società soggette a controllo dello Stato	1.500	1.500	0
67	3	Riassetto gruppo SACE	0	4.500	0

Fonte: prospetto riepilogativo degli effetti finanziari del DL 104/2020.

Tab. 3 – Principali misure del DL 104/2020
(importi netti in milioni di euro)

		2020	2021	2022
	USCITE NETTE ⁽¹⁾	16.859	8.968	2.952
I-II - Disposizioni in materia di lavoro e di coesione territoriale	Estensione straordinaria dei vari strumenti di integrazione del reddito (CIG, Fondi di solidarietà)	4.789	1.225	
	Proroga NASPI e DIS-COLL	856		
	Indennità <i>una tantum</i> per diverse categorie di lavoratori	773		
	Sentenza Corte costituzionale in materia di invalidità civile	132	400	400
	Congedi parentali, permessi retribuiti, <i>voucher</i> servizi sostitutivi e indennità di malattia	169		
	Indennità per i lavoratori domestici	-169		
	Totale di gruppo	6.598	2.178	423
III - Disposizioni in materia di salute	Incremento finanziamento Servizio sanitario nazionale	478		
	Totale di gruppo	478	1	1
IV - Disposizioni in materia di Scuola, Università ed emergenza	Incremento Fondo per le emergenze nazionali (Protezione civile)	550	300	0
	Fondo per l'emergenza epidemiologica da COVID-19 presso il Ministero dell'Istruzione	400	600	0
	Totale di gruppo	1.004	900	0
V - Disposizioni concernenti Regioni, Enti locali e sisma	Fondo per l'esercizio delle funzioni delle Regioni e delle Province autonome	2.800		-50
	Fondo per l'esercizio delle funzioni fondamentali degli Enti locali	1.670		
	Fondo per sostenere le imprese del trasporto pubblico locale	400		
	Ristoro ai Comuni per la mancata riscossione della tassa di soggiorno	300		
	Disposizioni in materia di contenzioso regionale (restituzione risorse alla Regione Campania)	120	90	
	Sostegno agli enti in <i>deficit</i> strutturale	100	50	50
	Interventi a sostegno degli investimenti e del potenziamento infrastrutturale degli Enti locali		1.575	1.900
	Totale di gruppo	5.493	2.150	1.901
VI - Sostegno e rilancio dell'economia	Fondo per la filiera della ristorazione	600		
	Contributo a fondo perduto per attività economiche e commerciali nei centri storici	500		
	Incremento Fondo per l'acquisto di autoveicoli nuovi	400		
	Altre misure	254	1.964	62
	Fondo per la concessione di contributi in favore di operatori del settore turistico (eccetto ricettività)	240		
	Fondo per la salvaguardia dei livelli occupazionali (sostegno a imprese in difficoltà con più di 250 dipendenti)	200		
	Credito di imposta per la riqualificazione e il miglioramento delle strutture ricettive turistico-alberghiere	180	180	
	Incremento dotazione contratti di sviluppo	150	150	
	Fondo IPCEI (progetti di comune interesse europeo – sviluppo tecnologico)		950	
Totale di gruppo	2.992	3.244	59	
VIII - Disposizioni finali	Fondo esigenze indifferibili	209	50	50
	Totale di gruppo	209	50	50
Interessi passivi (maggiori emissioni di debito)		84	445	518

Tab. 3 – (segue) Principali misure del DL 104/2020
(importi netti in milioni di euro)

		2020	2021	2022
	ENTRATE NETTE ⁽¹⁾	-8.037	3.693	2.183
I-II - Disposizioni in materia di lavoro e di coesione territoriale	Esoneri contributivi (assunzioni a tempo indeterminato, agevolazione aree svantaggiate e altro)	-2.212	-793	417
	Contributo addizionale versato dai datori di lavoro che presentano domanda di integrazione salariale per ulteriori nove settimane	223	74	
	Totale di gruppo	-1.989	-718	417
V - Disposizioni concernenti Regioni, Enti locali e sisma	Risorse destinate alle zone colpite da sisma (proroga stato di emergenza, strutture commissariali e altro)		-50	-60
	Totale di gruppo	0	-50	-60
VI - Sostegno e rilancio dell'economia	Esenzione Imu 2020 settore turismo, intrattenimento e spettacolo	-232	-30	-30
	Totale di gruppo	-282	-85	-123
VII - Misure fiscali	Proroghe, sospensioni e rimodulazioni di adempimenti fiscali, contributivi e concessori e delle relative sanzioni	-6.114	4.074	1.874
	Imposta sostitutiva sulla rivalutazione dei beni di impresa		130	55
	Esonero TOSAP/COSAP per le attività di ristorazione	-43		
	Totale di gruppo	-6.168	4.219	1.946
Oneri riflessi		403	327	3
	INDEBITAMENTO NETTO	-24.895,7	-5.274,3	-769,1

Fonte: elaborazioni su dati del prospetto riepilogativo degli effetti finanziari allegato al DL 104/2020.

(1) Eventuali mancate quadrature sono dovute all'arrotondamento delle cifre decimali.

Tab. 4 – Impieghi e risorse per Capi del DL 104/2020
(importi lordi in milioni di euro)

		2020	2021	2022
I-II - Disposizioni in materia di lavoro e di coesione territoriale	Impieghi	9.555	3.413	424
	Risorse	968	517	418
	<i>Indebitamento netto</i>	-8.587	-2.896	-6
III - Disposizioni in materia di salute	Impieghi	479	2	2
	Risorse	0	1	1
	<i>Indebitamento netto</i>	-478	-1	-1
IV - Disposizioni in materia di Scuola, Università ed emergenza	Impieghi	1.004	900	0
	Risorse	0	0	0
	<i>Indebitamento netto</i>	-1.004	-900	0
V - Disposizioni concernenti Regioni, Enti locali e sisma	Impieghi	9.593	2.401	2.222
	Risorse	4.100	201	261
	<i>Indebitamento netto</i>	-5.493	-2.200	-1.961
VI - Sostegno e rilancio dell'economia	Impieghi	3.355	3.329	186
	Risorse	80	0	4
	<i>Indebitamento netto</i>	-3.275	-3.329	-182
VII - Misure fiscali	Impieghi	6.168	1	75
	Risorse	0	4.221	2.021
	<i>Indebitamento netto (segno + = accreditamento netto)</i>	-6.168	4.219	1.946
VIII - Disposizioni finali	Impieghi	250	50	50
	Risorse	41	0	0
	<i>Indebitamento netto</i>	-209	-50	-50
Oneri riflessi		403	327	3
Interessi passivi (maggiori emissioni di debito)		84	445	518
INDEBITAMENTO NETTO COMPLESSIVO		-24.895,7	-5.274,3	-769,1

Fonte: elaborazioni su dati del prospetto riepilogativo degli effetti finanziari allegato al DL 104/2020.

Tab. 5 – Effetti DL 104/2020 sul conto economico delle Amministrazioni pubbliche
(importi lordi in milioni di euro)

	2020	2021	2022
IMPIEGHI ⁽¹⁾	30.488	10.540	3.477
<i>In percentuale del PIL tendenziale</i>	<i>1,8</i>	<i>0,6</i>	<i>n.d.</i>
Maggiori spese	21.825	9.171	3.218
Maggiori spese correnti	20.015	5.309	1.107
Fondo per l'esercizio delle funzioni delle Regioni e delle Province autonome	6.900		
Estensione straordinaria dei vari strumenti di integrazione del reddito (CIG, Fondi di solidarietà)	4.789	1.225	
Fondo per l'esercizio delle funzioni fondamentali degli Enti locali	1.670		
Indennità <i>una tantum</i> per diverse categorie di lavoratori	1.303		
Proroga NASPI e DIS-COLL	856		
Fondo per la filiera della ristorazione	600		
Contributo a fondo perduto per attività economiche e commerciali nei centri storici	500		
Incremento finanziamento Servizio sanitario nazionale	478		
Fondo per l'emergenza epidemiologica da COVID-19 presso il Ministero dell'Istruzione	400	600	
Fondo per sostenere le imprese del trasporto pubblico locale	400		
Ristoro ai Comuni per la mancata riscossione della tassa di soggiorno	300		
Fondo esigenze indifferibili	250	50	50
Fondo per la concessione di contributi in favore di operatori del settore turistico (eccetto ricettività)	240		
Sentenza Corte costituzionale in materia di invalidità civile	178	400	400
Congedi parentali, permessi retribuiti, <i>voucher</i> servizi sostitutivi e indennità di malattia	169		
Disposizioni in materia di contenzioso regionale (restituzione risorse alla Regione Campania)	120	90	
Sostegno agli enti in <i>deficit</i> strutturale	100	50	50
Fondo "Nuove competenze" ANPAL (formazione e ricollocazione lavoratori)		500	
Altre misure	676	1.950	89
Spesa per interessi (maggiori emissioni di debito)	85	445	518
Maggiori spese in conto capitale	1.810	3.861	2.111
Incremento Fondo per le emergenze nazionali (Protezione civile)	550	600	
Incremento fondo per l'acquisto di autoveicoli nuovi	400		
Fondo per la salvaguardia dei livelli occupazionali (sostegno a imprese in difficoltà con più di 250 dipendenti)	200		
Credito di imposta per la riqualificazione e il miglioramento delle strutture ricettive turistico-alberghiere	180	180	
Incremento dotazione contratti di sviluppo	150	150	
Interventi a sostegno degli investimenti e del potenziamento infrastrutturale degli Enti locali		1.776	2.111
Fondo IPCEI (progetti di comune interesse europeo – sviluppo tecnologico)		950	
Risorse destinate alle zone colpite da sisma (proroga stato di emergenza, strutture commissariali e altro)	15	102	
Altre misure	315	103	0
Minori entrate	8.663	1.370	258
Proroghe, sospensioni e rimodulazioni di adempimenti fiscali, contributivi e concessori e delle relative sanzioni	6.114		
Esoneri contributivi (assunzioni a tempo indeterminato, agevolazione aree svantaggiate e altro)	2.247	1.234	
Esenzione Imu 2020 settore turismo, intrattenimento e spettacolo	232	30	30
Altre misure	70	106	228

Tab. 5 – (segue) Effetti DL 104/2020 sul conto economico delle Amministrazioni pubbliche
(importi lordi in milioni di euro)

	2020	2021	2022
RISORSE ⁽¹⁾	5.592	5.266	2.707
<i>In percentuale del PIL tendenziale</i>	<i>0,3</i>	<i>0,3</i>	<i>n.d.</i>
Minori spese	4.966	203	266
Minori spese correnti	4.966	1	55
Fondo per l'esercizio delle funzioni delle Regioni e delle Province autonome	4.100		50
Indennità <i>una tantum</i> per diverse categorie di lavoratori	530		
Indennità per i lavoratori domestici	169		
Altre misure	167	1	5
Minori spese in conto capitale	0	202	212
Interventi a sostegno degli investimenti e del potenziamento infrastrutturale degli Enti locali		201	211
Riduzione fondi e altre coperture	0	1	1
Maggiori entrate	626	5.063	2.441
Proroghe, sospensioni e rimodulazioni di adempimenti fiscali, contributivi e concessori e delle relative sanzioni		4.074	1.874
Esoneri contributivi (assunzioni a tempo indeterminato, agevolazione aree svantaggiate e altro)		262	56
Contributo aggiuntivo versato dai datori di lavoro che presentano domanda di integrazione salariale per ulteriori nove settimane	223	74	
Imposta sostitutiva sulla rivalutazione dei beni di impresa		130	130
Altre misure		17	17
Effetti fiscali:		180	361
<i>Esoneri contributivi (assunzioni a tempo indeterminato, agevolazione aree svantaggiate e altro)</i>		180	361
Oneri riflessi	403	327	3
ENTRATE NETTE	-8.037	3.693	2.183
USCITE NETTE	16.859	8.968	2.952
<i>Correnti</i>	<i>15.049</i>	<i>5.308</i>	<i>1.053</i>
<i>In conto capitale</i>	<i>1.810</i>	<i>3.659</i>	<i>1.899</i>
INDEBITAMENTO NETTO	-24.895,7	-5.274,3	-769,1
<i>In percentuale del PIL tendenziale</i>	<i>-1,5</i>	<i>-0,3</i>	<i>n.d.</i>

Fonte: elaborazioni su dati del prospetto riepilogativo degli effetti finanziari allegato al DL 104/2020 e del DEF 2020.

(1) Eventuali mancate quadrature sono dovute all'arrotondamento delle cifre decimali.

Tab. 6 – Confronto tra la spesa per integrazioni salariali effettivamente sostenuta a marzo, aprile e maggio e gli stanziamenti per integrazioni salariali (1)

Strumento	Stanziamenti (a) (miliardi di euro)	Spesa marzo-maggio (b) (miliardi di euro)	(a)-(b) (c) (miliardi di euro)	(b)/(a) (d) (%)
CIGO	1,7	0,3	1,4	18,3%
Bilateralità ⁽²⁾	7,4	2,0	5,5	26,7%
ClG in deroga	3,7	1,5	2,2	40,7%
Totale	12,8	3,8	9,0	29,6%

Fonte: elaborazioni su dati del monitoraggio dell'INPS e delle Relazioni tecniche del DL 18/2020, del DL 34/2020 e del DL 52/2020.

(1) Non si considera la CISOA. Le somme sono al netto della contribuzione figurativa. – (2) FIS e altri fondi bilaterali.

Tab. 7 – Indennità *una tantum*, confronto tra i dati di monitoraggio e gli stanziamenti (1)

	Stanziamenti marzo (a)	Spesa marzo (b)	(a)-(b) (c)	Stanziamenti aprile (d)	Spesa aprile (e)	(d)-(e) (f)	Stanziamenti marzo + aprile (g)	Spesa marzo + aprile (h)	(g)-(h) (i)
	(milioni di euro)	(milioni di euro)	(milioni di euro)	(milioni di euro)	(milioni di euro)	(milioni di euro)	(milioni di euro)	(milioni di euro)	(milioni di euro)
Professionisti/collab. (Art. 27)	318	241	78 (32%)	301	241	60 (25%)	619	481	138 (29%)
Autonomi (Art. 28)	1.999	1.718	281 (16%)	1.830	1.718	112 (7%)	3.829	3.436	393 (11%)
Stagionali turismo ⁽²⁾ (Art. 29)	150	127	23 (18%)	(2)	(2)	(2)	150	127	23 (18%)
Agricoli (Art. 30)	396	332	64 (19%)	330	277	53 (19%)	726	609	117 (19%)
Spettacolo ⁽²⁾ (Art. 38)	49	19	29 (153%)	(2)	(2)	(2)	49	19	29 (153%)
Totale	2.912	2.436	475 (20%)	2.461	2.236	225 (10%)	5.373	4.672	702 (15%)

Fonte: elaborazioni su dati del monitoraggio dell'INPS e delle Relazioni tecniche del DL 18 e del DL 34, come convertiti nella L. 27/2020 e nella L. 77/2020.

(1) Gli articoli presi a riferimento sono quelli del DL 18/2020. – (2) Per i lavoratori stagionali del turismo e i lavoratori dello spettacolo non sono riportati gli stanziamenti per l'indennità di aprile in quanto il DL 34/2020, come convertito nella L. 77/2020, estende la platea dei beneficiari di marzo e pertanto stanziamenti e spesa effettiva a platea invariata non sono confrontabili. Il calcolo delle differenze tra stanziamenti e spesa, nelle colonne (f), (h) e (i), tiene conto di questa esclusione.

Tab. 8 – DL. 104/2020: Misure per le imprese (maggiori spese e minori entrate)
(milioni di euro)

Misure	Soggetti interessati	Caratteristiche	Condizioni di accesso	Effetti sull'indebitamento netto		
				2020	2021	2022
Misure per il rilancio e il finanziamento delle imprese				477	1.150	0
Nuova Sabatini (art. 60)	Imprese PMI attive	Finanziamenti agevolati per investimenti in nuovi macchinari, impianti e attrezzature, compresi investimenti in beni strumentali "Industria 4.0"		64	0	0
Contratti di sviluppo (art. 60)	Imprese attive	Finanziamenti a sostegno alla realizzazione di investimenti produttivi e l'attuazione delle politiche industriali nazionali		150	150	0
Fondo per la salvaguardia dei livelli occupazionali e la prosecuzione dell'attività d'impresa (art. 60)	Imprese titolari di marchi storici di interesse nazionale	Contributi	Dipendenti > 250	200	0	0
Acquisizione di consulenze specialistiche (art. 60)	Imprese PMI attive	Contributo a fondo perduto		0	50	0
Fondo IPCEI (art. 60)	imprese nel Progetto di Interesse Comune Europeo	Contributi		0	950	0
Aiuti alle piccole e alle micro imprese (art. 62)	Imprese PMI attive non finanziarie fino a 250 dipendenti	Sovvenzioni dirette, agevolazioni fiscali, garanzie, tassi agevolati, finanziamenti	Estensione alle imprese in difficoltà già al 31 dicembre 2019	0	0	0
Rifinanziamenti del Fondo garanzia PMI e Fondo ISMEA (art. 64) ⁽¹⁾	Imprese attive non finanziarie fino a 499 dipendenti	Garanzia nuovi finanziamenti (fino a 10 anni) importo massimo pari al minore tra il a) 25% fatturato; b) doppio della spesa per personale e c) 30.000 euro (comma 1, lett. m)	Autocertificazione di danno da COVID-19. Procedura di rilascio: automatica, gratuita e senza valutazione	0	0	0
		Garanzia nuovi finanziamenti (fino a 6 anni) per un importo massimo pari al maggiore tra: a) 25% del fatturato; b) doppio della spesa per personale annua; c) fabbisogno costo del capitale (comma 1, lett. c) e n)	Autocertificazione di danno da COVID-19. Procedura di rilascio: valutazione del sistema creditizio			
		Garanzia su rinegoziazione di debito incrementato almeno del 10% (25% dal 7 giugno) per un importo massimo pari al maggiore tra: a) 25% del fatturato e b) doppio della spesa per personale annua (comma 1, lett e)	Procedura di rilascio: valutazione del sistema creditizio			
Moratoria Straordinaria - Proroga al 31 gennaio 2021 (art. 65)	Imprese PMI attive non finanziarie fino a 250 dipendenti			0	0	0
Programmi di sviluppo e rafforzamento patrimoniale società a controllo dello Stato (art. 66)	Società soggette a controllo dello Stato	Aumenti di capitale e strumenti di patrimonializzazione		0	0	0
Internazionalizzazione Enti fieristici e <i>start-up</i> innovative (art. 91)	Imprese esportatrici			63	0	0
Misure di esonero dal pagamento di imposte e di contributi				7.404	-4.306	-1.900
Decontribuzione per l'occupazione in aree svantaggiate (art. 27)	Datori di lavoro privati (escluso settore agricolo e lavoro domestico)	Fiscalizzazione 30% dei contributi a carico del datore di lavoro (esclusi premi e contributi INAIL)		1.390	-262	-56
Abolizione seconda rata Imu 2020 (art. 78)	Proprietari di immobili adibiti a ricezione turistica purché anche gestori delle attività esercitate (con estensione a ulteriori tipologie di fabbricati nonché a cinema, teatri e immobili destinati a discoteche, sale da ballo, <i>night-club</i>)			231,6	30	30
Proroga esonero TOSAP e COSAP ex art. 181 DL 34/2020 per i mesi di novembre e dicembre 2020 (art. 109)	Imprese di pubblico esercizio titolari di concessioni o autorizzazioni per l'utilizzo del suolo pubblico			42,5	0	0
Rimodulazione opzionale pagamento imposte sospese-ritenute (art. 97)	Esercenti attività di impresa, arte o professione	Sospensione marzo (art. 62 DL 18/2020)		3.748	-1.874	-1.874
	Soggetti con domicilio fiscale, sede legale o sede operativa in Italia	Sospensione marzo-aprile (art. 61 DL 18/2020) ⁽²⁾	Operativi in uno dei settori più colpiti			
Proroga secondo acconto Irpef, Ires e IRAP (art. 99)	Esercenti attività di impresa, arte o professione	Sospensione aprile-maggio (art. 18 DL 23/2020)	1) Ricavi < 50 mln: riduzione del fatturato > 33%; 2) ricavi > 50 mln: riduzione del fatturato > 50%; 3) <i>start-up</i> : nessuna condizione	2.266	-2.200	0
	Esercenti attività di impresa, arte o professione ISA e forfetari	Slittamento seconda rata acconto imposte sui redditi e IRAP	1) Ricavi < 50 mln: riduzione del fatturato > 33%; 2) ricavi > 50 mln: riduzione del fatturato > 50%; 3) <i>start-up</i> : nessuna condizione			

Tab. 8 – (segue) DL. 104/2020: Misure per le imprese (maggiori spese e minori entrate)
(milioni di euro)

Misure	Soggetti interessati	Caratteristiche	Condizioni di accesso	Effetti sull'indebitamento netto		
				2020	2021	2022
Misure di sostegno ai costi di impresa				279	180	0
Proroga canoni di locazione ex art. 28 DL 34/2020 (art. 77)	Imprese (persone fisiche e giuridiche) non finanziarie	Proroga fino al mese di giugno del credito di imposta del 60% sull'affitto mensile	Perdita di fatturato di almeno il 50% nel mese di riferimento 2020 rispetto al corrispondente mese del 2019	99,2	0	0
	Strutture alberghiere e agrituristiche, agenzie di viaggio e <i>tour operator</i>	Proroga fino al mese di luglio del credito di imposta del 60% sull'affitto mensile				
	Estensione strutture termali					
Agevolazioni settore turistico e termale (art. 79)	Strutture alberghiere, agrituristiche e termali	Credito di imposta del 65% delle spese di ristrutturazione e riqualificazione		180	180	0
Misure di sostegno settoriale				1.886	0	0
Misure per il settore ristorazione (art. 58)	Imprese attive nella ristorazione con somministrazione, mense e <i>catering</i> continuativo	Contributo a fondo perduto		600	0	0
Misure per attività economiche e commerciali nei centri storici (art. 59)	Imprese	Contributo a fondo perduto che varia inversamente dal 5 al 15% in base ai ricavi o compensi nel periodo di imposta precedente	Perdita di fatturato di almeno il 33% nel mese di giugno 2020 rispetto al corrispondente mese del 2019	500	0	0
Misure per il settore turistico ex art. 182 DL 34/2020 (art. 77)	Agenzie di viaggio e <i>tour operator</i> , più estensione a guide e accompagnatori turistici	Contributi	Riduzione di fatturato	240	0	0
Proroga al 31 marzo 2021 della moratoria straordinaria ex art. 56 DL 18/2020 (art. 77)	Imprese turistiche			0	8,4	0
Incremento del fondo ex art. 183 DL 34/2020 (art. 80)	Imprese dei settori dello spettacolo, del cinema e dell'audiovisivo, dell'editoria	Contributi		60	0	0
Incremento misure per il settore cultura (musei) ex art. 183 DL 34/2020 (art. 80)	Operatori e imprese che operano nel settore delle attività culturali	Contributi		65	0	0
Incremento fondo emergenze spettacolo ex art. 89 DL 18/2020 (art. 80)	Imprese dei settori dello spettacolo, del cinema e dell'audiovisivo	Contributi		90	0	0
Estensione spese detraibili ex art. 119 DL 34/2020 a quelle sostenute per le unità immobiliari categoria A/9 aperte al pubblico (art. 80)	Persone fisiche	Detrazione/credito di imposta		0	0	0
Misure per attività sportive (art. 81)	Imprese, lavoratori autonomi, enti non commerciali	Credito di imposta pari al 50% delle spese di sponsorizzazione a favore di leghe e società sportive		90	0	0
Misure per l'editoria: incremento del fondo ex art. 186 DL 34/2020 e incremento del credito di imposta ex art. 188 DL 34/2020 (art. 96)	Imprese/lavoratori autonomi che investono in campagne pubblicitarie su stampa o emittenti televisive o radiofoniche	Credito di imposta		25	0	0
	Imprese editrici di quotidiani e periodici			6	0	0

Tab. 8 – (segue) DL. 104/2020: Misure per le imprese (maggiori spese e minori entrate)
(milioni di euro)

Misure	Soggetti interessati	Caratteristiche	Condizioni di accesso	Effetti sull'indebitamento netto		
				2020	2021	2022
Misure di sostegno settoriale (segue)						
	Imprese di autotrasporto	Deduzione forfettaria spese non documentate		5	0	0
	Aziende trasporto passeggeri non soggette ad obbligo di servizio pubblico	Contributi	Riduzione dei ricavi febbraio-dicembre 2020 rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente, al netto dei costi cessanti connessi alla riduzione dell'offerta di servizio e agli ammortizzatori sociali	20	0	0
	Imprese attività di trasporto di passeggeri su strada e non soggetti ad obbligo di servizio pubblico	Contributi per il rinnovo del parco veicolare	1) Dotazione > 25.000 autobus; 2) dipendenti > 3.000; 3) fatturato complessivo pre COVID-19 > 2 mld	50	0	0
Misure per il settore trasporti (artt. 84-90)	Imprese armatoriali che esercitano attività di cabotaggio	Esonero dal versamento dei contributi previdenziali e assistenziali		35	0	0
	Imprese armatoriali con navi di bandiera italiana impiegate nei trasporti di passeggeri e combinati di passeggeri e merci via mare	Contributi	Riduzione dei ricavi tariffari febbraio-dicembre 2020 rispetto alla media nel medesimo periodo del precedente biennio (tenendo conto dei costi cessanti connessi alla riduzione dell'offerta di servizio e agli ammortizzatori sociali e dei costi aggiuntivi sostenuti in conseguenza dell'emergenza)	50	0	0
	Incremento fondo ex art. 200-bis DL 34/2020	Contributo del 50% della spesa sostenuta e fino a 20 euro a viaggio in taxi o vettura con conducente	Soggetti a mobilità ridotta o con patologie residenti in capoluoghi di provincia	30	0	0
	Imprese di trasporto marittimo ex art. 199 DL 34/2020	Contributi		20	0	0
Totale misure per le imprese				10.046	-2.976	-1.900

(1) Per gli anni 2023-25 sono previsti oneri complessivi pari a 7,8 miliardi, di cui 7,3 con per il Fondo di garanzia per le PMI e 0,5 per ISMEA. – (2) Per questi soggetti non è prevista la sospensione dei versamenti relativi alle addizionali regionale e comunale.

Tab. 9 – Domande, importo finanziato, importo garantito e accantonamento al Fondo di garanzia PMI autorizzati al 28 agosto 2020

	Domande	Operazioni accolte	Importo				Importo accantonato al Fondo
			richiesto	autorizzato	garantito	(miliardi)	
Fino a 30.000 euro (DL 23/2020, Art. 13, c. 1, lett. m)	848.811	838.694	16,80	16,62	16,62	1,99	11,9
Altro	167.229	146.554	56,60	46,76	39,99	3,88	9,7
Totale	1.016.040	985.248	73,40	63,38	56,61	5,86	10,4

Fonte: elaborazioni su dati Mediocredito Centrale.

Tab. 10 – Operazioni e accantonamento al Fondo di garanzia PMI dopo l'aggiornamento con il Modulo andamentale (primo bimestre, 10 aprile-9 agosto 2020)

Fascia di rischio	Solo Modulo economico-finanziario				Con Modulo andamentale (1)				Variazione netta	
	Operazioni		Accantonamento		Operazioni		Accantonamento		Operazioni	Accantonamento
	%	(milioni)	(%)		(%)	(milioni)	(%)		(milioni)	
1	9.171	8,5	37,7	1,0	13.288	12,4	47,6	1,3	4.117	10,0
2	22.682	21,0	407,2	11,0	28.313	26,3	359,5	9,5	5.631	-47,7
3	52.389	48,6	1.649,4	44,8	40.916	38,0	1.413,4	37,3	-11.473	-236,0
4	23.004	21,3	1.527,4	41,5	20.243	18,8	1.373,3	36,3	-2.761	-154,1
5	516	0,5	63,1	1,7	4.795	4,5	591,5	15,6	4.279	528,4
Totale	107.762	100,0	3.684,7	100,0	107.555	100,0	3.785,3	100,0		100,7

Fonte: dati Mediocredito Centrale.

Tab. 11 – La distribuzione delle risorse per gli incarichi a personale docente e amministrativo

Uffici scolastici regionali	Totale budget 2020-21	Incidenza % alunni	Incidenza % costi fabbisogni		Distribuzione per alunni		Distribuzione per costi fabbisogni		Differenza distribuzione per alunni/costi fabbisogni		Differenza totale	Differenza/ distribuz. per alunni
	DL 34/2020 e 104/2020		DL 34/2020	DL 104/2020	DL 34/2020	DL 104/2020	DL 34/2020	DL 104/2020	DL 34/2020	DL 104/2020	DL 34/2020 e 104/2020	DL 34/2020 e 104/2020
Sardegna	30.544.015,64	2,6%	0,9%	1,0%	11.530.818,96	10.792.450,24	3.915.980,97	4.304.765,48	-7.614.837,99	-6.487.684,76	-14.102.522,75	-0,63
Lombardia	205.682.583,69	15,7%	7,6%	9,3%	69.072.981,37	64.649.936,53	33.536.517,86	38.423.147,93	-35.536.463,51	-26.226.788,60	-61.763.252,11	-0,46
Molise	6.940.770,14	0,5%	0,4%	0,3%	2.148.769,25	2.011.174,16	1.696.063,64	1.084.763,09	-452.705,61	-926.411,07	-1.379.116,68	-0,33
Veneto	112.646.911,83	7,8%	5,3%	5,6%	34.145.933,28	31.959.419,96	23.408.444,75	23.133.113,84	-10.737.488,53	-8.826.306,12	-19.563.794,65	-0,30
Abruzzo	34.387.700,68	2,2%	1,7%	1,9%	9.888.473,54	9.255.271,37	7.478.324,72	7.765.631,06	-2.410.148,82	-1.489.640,31	-3.899.789,13	-0,20
Piemonte	112.679.902,87	7,1%	4,5%	8,0%	31.080.570,23	29.090.345,50	19.762.766,68	32.746.220,45	-11.317.803,55	3.655.874,95	-7.661.928,60	-0,13
Marche	44.389.473,76	2,7%	2,4%	2,5%	12.072.447,80	11.299.396,21	10.609.621,39	10.408.008,36	-1.462.826,41	-891.387,85	-2.354.214,26	-0,10
Umbria	24.723.657,88	1,5%	1,4%	1,4%	6.681.084,39	6.253.265,37	6.167.252,76	5.622.055,36	-513.831,63	-631.210,01	-1.145.041,64	-0,09
Toscana	102.562.014,16	6,3%	5,8%	5,8%	27.643.573,19	25.873.434,40	25.348.702,59	23.696.303,96	-2.294.870,60	-2.177.130,44	-4.472.001,04	-0,08
Emilia-Romagna	120.683.588,19	7,3%	7,5%	6,2%	32.163.196,16	30.103.646,16	32.859.079,31	25.557.666,56	695.883,15	-4.545.979,60	-3.850.096,45	-0,06
Sicilia	155.252.178,78	9,3%	8,5%	9,3%	41.020.157,09	38.393.457,17	37.519.716,12	38.318.848,41	-3.500.440,97	-74.608,76	-3.575.049,73	-0,05
Liguria	40.125.030,33	2,3%	2,3%	2,5%	10.136.631,55	9.487.538,73	10.317.880,49	10.182.979,56	181.248,94	695.440,83	876.689,77	0,04
Basilicata	17.632.130,39	1,0%	1,0%	1,2%	4.340.898,66	4.062.931,95	4.399.683,37	4.828.616,41	58.784,71	765.684,46	824.469,17	0,10
Friuli Venezia-Giulia	34.653.380,90	1,9%	2,1%	2,2%	8.325.267,60	7.792.164,34	9.330.894,14	9.205.054,83	1.005.626,54	1.412.890,49	2.418.517,03	0,15
Lazio	181.910.463,77	9,6%	13,1%	10,3%	42.084.520,05	39.389.664,33	57.825.912,83	42.610.366,56	15.741.392,78	3.220.702,23	18.962.095,01	0,23
Calabria	69.886.221,93	3,6%	4,2%	5,1%	15.646.015,02	14.644.132,30	18.640.929,44	20.955.145,18	2.994.914,42	6.311.012,88	9.305.927,30	0,31
Puglia	152.452.573,69	7,4%	11,9%	9,0%	32.669.447,69	30.577.480,19	52.170.086,37	37.035.559,44	19.500.638,68	6.458.079,25	25.958.717,93	0,41
Campania	256.187.401,35	11,2%	19,3%	18,4%	49.269.214,16	46.114.291,08	84.932.142,57	75.871.753,54	35.662.928,41	29.757.462,46	65.420.390,87	0,69
Totale	1.703.340.000,00	100,0%	100,0%	100,0%	439.920.000,00	411.750.000,00	439.920.000,00	411.750.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00

Fonte: elaborazioni su informazioni dei decreti interministeriali del 10 agosto e del 27 agosto 2020.

Tab. 12 – Compensazioni per garantire l’esercizio delle funzioni degli Enti territoriali a fronte dell’emergenza COVID-19
(milioni di euro)

	Rifinanziamento DL 104/2020 dei fondi per l’esercizio delle funzioni degli Enti territoriali	Ulteriori interventi DL 104/2020 a sostegno degli enti ⁽¹⁾	Totale
Comuni	1.220	300	1.520
Province e Città metropolitane	450		450
RSO	1.200	400	1.600
RSS e Province autonome	1.600	86	1.686

1) i) Per i comuni si considera il rifinanziamento del Fondo per il ristoro delle mancate entrate da imposta di soggiorno e di sbarco; ii) per le RSO si considerano le ulteriori risorse assegnate al Fondo per la compensazione dei minori incassi tariffari delle aziende del TPL (istituito dal DL 34/2020 con dotazione iniziale di 500 milioni, non considerati negli accordi siglati a luglio), in quanto gestito dalle Regioni (ma di cui beneficiano, in base alle rispettive competenze, tutti i comparti); iii) per le autonomie speciali si considerano i maggiori spazi di spesa derivanti dall’estensione a tali enti della sospensione, per il 2020, del pagamento della quota capitale dei prestiti MEF-CDP.

Tab. 13 – Effetti di finanza pubblica delle misure relative agli investimenti degli Enti locali
(milioni di euro)

	Saldo netto da finanziare						Indebitamento netto		
	2020	2021	2022	2023	2024	2030-34	2020	2021	2022
Progettazione Enti locali (art. 45)	300	300				-600	600		
Messa in sicurezza edifici e territorio (art. 46)		900	1.750			-2.650	500	950	
Risorse per scuole di Province e Città metropolitane (art.48)		125	400	300	300	-1.125	125	400	
Incremento risorse piccole opere (art. 47)		500					150	350	
Messa in sicurezza ponti e viadotti di Province e Città metropolitane (art. 49)		200	200	200			200	200	
Totale	300	2.025	2.350	500	300	-4.375	0	1.575	1.900

Fonte: elaborazioni su dati della relazione tecnica e del prospetto riepilogativo degli effetti finanziari allegati al DL 104/2020.