

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

**Sul DDL C. 3132 di conversione
del DL 25 maggio 2021, n. 73
recante misure urgenti connesse
all'emergenza da COVID-19, per le
imprese, il lavoro, i giovani, la salute e i
servizi territoriali**

**Commissione V della Camera dei deputati
(Bilancio, Tesoro e Programmazione)**

7 giugno 2021

Indice

1. Il decreto legge e il suo impatto finanziario	5
2. Le misure relative alle imprese e altri interventi in materia fiscale	10
2.1 I contributi a fondo perduto	11
2.2 Le misure a sostegno dei costi delle imprese	14
2.3 Gli interventi in materia fiscale	15
2.4 Le misure di sostegno settoriale	17
2.5 Le misure per favorire la liquidità delle imprese	20
2.6 Le misure per favorire la patrimonializzazione delle imprese	25
2.6.1 L'ACE innovativa	25
2.6.2 La detassazione delle plusvalenze da investimenti in <i>start-up</i> e PMI innovative	29
3. Le misure per la tutela della salute	33
3.1 Il finanziamento dei principali provvedimenti in campo sanitario	33
3.2 La revisione del sistema di riparto dei finanziamenti tra le Regioni per il 2021	33
3.3 La ricerca biomedica e il trasferimento tecnologico	35
3.4 I principali provvedimenti che riguardano il SSN	36
4. Le misure per il mercato del lavoro e le politiche sociali	40
4.1 Gli ammortizzatori sociali e lo sblocco dei licenziamenti	41
4.1.1 Le integrazioni salariali incentivate	42
4.1.2 Lo sblocco dei licenziamenti	46
4.1.3 La sospensione del <i>décalage</i> della NASPI	49
4.1.4 La Cassa integrazione straordinaria per imprese in chiusura	50
4.2 Le misure di incentivo all'occupazione	51
4.2.1 Il Contratto di rioccupazione	51
4.2.2 Il Contratto di espansione	53
4.3 Le indennità <i>una-tantum</i>	54
4.4 Il reddito di emergenza	58
5. Le misure per gli Enti territoriali	61
6. Le misure relative alla scuola, alla ricerca e alla povertà educativa	66
6.1 Istituzioni scolastiche	66
6.2 Ricerca	69
6.3 Centri estivi e povertà educativa	70

1. Il decreto legge e il suo impatto finanziario

Il decreto legge in esame (cosiddetto Sostegni-bis) contiene ulteriori misure connesse all'emergenza COVID-19 a sostegno delle imprese, del lavoro, dei giovani, della salute e dei servizi territoriali. Sono riproposti ed estesi molti degli interventi già adottati in provvedimenti emergenziali precedenti ma vengono introdotte anche alcune novità.

Le misure contenute nel decreto legge peggiorano l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche (PA) essenzialmente nel 2021, per un importo pari a 39,1 miliardi (2,3 punti percentuali di PIL), che si riducono a circa 900 milioni nel 2022 e a circa 70 milioni nel 2023 (tab. 1.1). Specialmente sul 2021, gli effetti sono differenti se ci si riferisce, invece che all'indebitamento netto della PA, al fabbisogno della PA e al saldo netto da finanziare (SNF) del bilancio dello Stato. In particolare, l'impatto sul fabbisogno è di 38,4 miliardi, mentre per il SNF è più elevato e pari a 41,8 miliardi. Questi effetti finanziari, aggiunti a quelli del DL 59/2021 – relativo all'istituzione del Fondo complementare al Piano nazionale di ripresa e resilienza e ad altre misure urgenti per gli investimenti – sono coerenti con la richiesta¹ di scostamento del disavanzo contenuta nella Relazione al Parlamento del 15 aprile 2021, autorizzata successivamente dalle Camere.

Si ricorda che gli effetti del DL 59/ 2021 sono pari a 0,9 miliardi nel 2021, 5 miliardi nel 2022 e 4,4 miliardi nel 2023.

Alcune misure specifiche, nel 2021, hanno effetti complessivamente di importo rilevante sul fabbisogno e sul SNF ma non in termini di indebitamento netto, in quanto perlopiù relative a partite di natura finanziaria (tab. 1.2). In particolare, ciò riguarda gli incrementi del fondo rotativo per crediti agevolati a sostegno dell'internazionalizzazione delle imprese, del fondo per assicurare la liquidità degli Enti locali e delle Regioni necessaria ai pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili (già inclusi in termini di indebitamento netto negli anni passati), del Fondo (di cui all'art. 37, c.1 del DL 41/2021) per le grandi imprese che si trovano in situazione di temporanea difficoltà finanziaria a causa dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, il finanziamento all'Alitalia in amministrazione straordinaria.

Altre misure – relative a incrementi delle dotazioni di fondi di garanzia, a favore delle PMI o per l'acquisto della prima casa da parte dei giovani – impattano sul SNF e sull'indebitamento netto ma non sul fabbisogno, in quanto si tratta di garanzie standardizzate². Infine, ha effetti sul solo SNF l'istituzione di un fondo finalizzato alla

¹ La richiesta di scostamento contenuta nella Relazione per i saldi di finanza pubblica, comprensivo della spesa per interessi dovuta al maggior deficit autorizzato, era pari a 40 miliardi nel 2021, 6 miliardi nel 2022 e 4,5 miliardi nel 2023 per l'indebitamento netto; per il fabbisogno, 43 miliardi nel 2021 e gli stessi importi dell'indebitamento netto negli anni successivi; per il SNF, in termini sia di competenza che di cassa, 50 miliardi nel 2021 e 10 miliardi in ognuno dei due anni successivi.

² Si ricorda che per le garanzie standardizzate è ritenuto possibile stimare con relativa precisione – sulla base del rischio di escussione statisticamente previsto – la perdita attesa, corrispondente all'ammontare di

sistemazione contabile di somme anticipate, in solido, da parte delle Amministrazioni centrali dello Stato, per la definizione di contenziosi di pertinenza di altre Amministrazioni pubbliche.

Gli interventi del decreto legge in esame riguardano, come già ricordato, essenzialmente l'anno in corso. L'impatto netto delle uscite ammonta a circa 34 miliardi nel 2021 (il 65 per cento circa in conto capitale) per poi ridursi a 1,3 miliardi nel 2022 e cambiare segno nel 2023, anno in cui l'impatto netto delle uscite è negativo per circa 50 milioni; l'impatto netto delle entrate è peggiorativo sul disavanzo nel 2021, per 5,2 miliardi, e nel 2023, per circa 100 milioni, mentre risulta migliorativo nel 2022 per circa 400 milioni (tab. 1.1).

Le maggiori uscite nette dell'anno in corso si concentrano, per oltre un terzo, su contributi a fondo perduto per imprese e professionisti, registrati tra le uscite in conto capitale, e per oltre un quarto su misure per l'accesso al credito e la liquidità per i medesimi beneficiari. L'impatto delle entrate nette riflette, tra le altre agevolazioni, l'estensione dei limiti per crediti compensabili o rimborsabili, maggiori esoneri contributivi, la proroga del periodo di sospensione dell'attività di riscossione mediante ruolo.

Per il 2021 le misure espansive impiegano 40 miliardi (2,3 punti percentuali di PIL) a fronte dei quali sono attese risorse per 0,9 miliardi (0,1 punti percentuali di PIL), con conseguente incremento del deficit per i già citati 39,1 miliardi (tab. 1.1 e tab. 1.3 per il dettaglio). Nel biennio successivo, gli impieghi calano a 2,7 miliardi nel 2022 e a 1,1 miliardi nel 2023; le risorse sono invece pari a 1,8 miliardi nel 2022 e a 1,1 miliardi nel 2023.

Guardando alle componenti del decreto legge per area tematica, i principali interventi possono essere individuati a partire dai titoli in cui è suddiviso il testo del provvedimento, indicando l'utilizzo di risorse nette nel 2021, anno in cui si concentrano gli interventi (tab. 1.4 e, per un dettaglio che distingue anche tra uscite nette ed entrate nette, tab. 1.5).

Gli interventi più consistenti riguardano le disposizioni di *sostegno alle imprese, all'economia e di abbattimento dei costi fissi* (Titolo I, 16,9 miliardi), nell'ambito delle quali le maggiori spese sono indirizzate a contributi a fondo perduto, diversamente articolati: i) un primo contributo, riconosciuto in modo automatico dall'Agenzia delle entrate, a favore dei soggetti già beneficiari dello stesso sostegno economico previsto dal DL 41/2021 (valutato in base a specifiche soglie di fatturato, per soggetti titolari di

escussioni considerate probabili a fronte delle garanzie concesse. Secondo i criteri contabili del SEC, tali garanzie sono considerate un trasferimento in conto capitale nei confronti dei beneficiari delle stesse e impattano pertanto sull'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche al momento della concessione della garanzia. Sul fabbisogno non si determinano effetti al momento della concessione della garanzia, mentre l'erogazione effettiva di liquidità viene registrata al momento dell'escussione della garanzia stessa.

partita IVA che hanno subito un calo di fatturato nel 2020 di almeno il 30 per cento); ii) un secondo, nuovo, contributo, alternativo al primo, a favore degli operatori economici stagionali (in base a determinate soglie di ricavi o compensi e di calo di fatturato mensile nel periodo aprile 2020-marzo 2021 rispetto al periodo aprile 2019-marzo 2020); iii) un terzo contributo, subordinato all'autorizzazione della Commissione europea, calcolato in base a peggioramenti del risultato economico di esercizio. Sono inoltre previsti interventi destinati a varie finalità: un credito d'imposta su canoni di locazione di immobili a uso non abitativo e per canoni di affitto d'azienda, riduzioni della Tari per le categorie economiche interessate da chiusure obbligatorie o da restrizioni alle attività, misure per l'internazionalizzazione delle imprese, la proroga del periodo di sospensione dell'attività di riscossione mediante ruolo, il differimento al 2022 dei termini della cosiddetta *plastic tax*, misure a sostegno del settore sportivo e di quello turistico, riduzioni della spesa sostenuta per utenze elettriche non domestiche. Per alcuni degli interventi, si vedano i paragrafi 2.1, 2.2, 2.3 e 2.4.

Con riferimento alle *misure per l'accesso al credito e la liquidità delle imprese* (Titolo II, 9,1 miliardi), è rifinanziato, per proroghe e nuovi strumenti, il Fondo di garanzia PMI e sono integrate le risorse assegnate all'ISMEA (garanzie per il settore agricolo). Viene introdotto un rafforzamento dell'ACE (aiuto alla crescita economica) per il 2021, con opzioni alternative al suo normale funzionamento. Sempre per l'anno in corso, viene disposta l'estensione del limite annuo dei crediti compensabili o rimborsabili. È modificata la disciplina dell'agevolazione relativa al credito d'imposta su beni strumentali nuovi (ex superammortamento). Sono prorogati gli incentivi alla cessione di crediti deteriorati. È concessa la possibilità di recuperare, al momento iniziale di avvio delle procedure, l'IVA su crediti non riscossi in procedure fallimentari. Per alcuni degli interventi, si vedano i paragrafi 2.3, 2.5 e 2.6.

In relazione alle *misure per la tutela della salute* (Titolo III, 2,9 miliardi), sono in primo luogo stanziati ulteriori fondi da destinare al Commissario straordinario per l'emergenza COVID-19. Viene istituito un Fondo per il 2021 per consentire la partecipazione dell'Italia alle iniziative multilaterali per il finanziamento dei beni pubblici globali in materia di prevenzione e risposta alle pandemie e al COVID-19 e di sostegno per il clima nei Paesi in via di sviluppo, nell'ambito delle iniziative promosse dalle organizzazioni facenti parte dell'*Access to COVID-19 Tools Accelerator*, da banche e fondi multilaterali di sviluppo, dal Fondo monetario internazionale e da gruppi intergovernativi informali. Sono prorogate sino a fine 2021 le misure straordinarie in materia di abbattimento delle liste di attesa, grazie alla produzione o all'acquisto da privati di prestazioni aggiuntive di ricovero ospedaliero e specialistica ambulatoriale, anche utilizzando eventuali economie del 2020. È riconosciuto un credito d'imposta per la sanificazione degli ambienti di lavoro e l'acquisto dispositivi di protezione a favore degli esercenti arte e professione, degli enti non commerciali, compresi gli enti del Terzo settore, degli enti religiosi e delle strutture ricettive extra-alberghiere a carattere non imprenditoriale. Per alcuni degli interventi, si veda il paragrafo 3.

Interventi ulteriori derivano dalle *disposizioni in materia di lavoro e politiche sociali* (Titolo IV, 4,3 miliardi). In primo luogo sono previsti esoneri contributivi (subordinati all'autorizzazione della Commissione europea e connessi a divieti di licenziamento), sia per i settori turismo, stabilimenti termali e commercio sia collegati a contratti di "rioccupazione post pandemia", ossia a contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato diretti a incentivare l'inserimento nel mercato del lavoro dei disoccupati nella fase post pandemica. È disposta la proroga delle indennità per i lavoratori stagionali del turismo, degli stabilimenti termali, dello spettacolo e gli incaricati alle vendite (1.600 euro) nonché per i collaboratori sportivi (variabile da 800 a 2.400 euro a seconda dei compensi percepiti nell'anno di imposta 2019). Viene riconosciuta l'erogazione di ulteriori quattro quote del reddito di emergenza, relative alle mensilità da giugno a settembre del 2021. Ulteriori disposizioni riguardano i contratti di solidarietà e di espansione nonché la disapplicazione a partire dal mese di giugno fino alla fine del presente anno del *décalage* della NASPI (ossia la riduzione del 3 per cento ogni mese a decorrere dal primo giorno del quarto mese di fruizione). Per alcuni degli interventi, si veda il paragrafo 4.

Per quanto riguarda gli *Enti territoriali* (Titolo V, 1,9 miliardi), si ricordano l'istituzione del Fondo per attenuare gli effetti della sentenza n. 80/2021 della Corte Costituzionale sugli enti locali finanziariamente più fragili, le risorse indirizzate ai Comuni per gli interventi di solidarietà alimentare e per sostenere le famiglie nelle spese domestiche, i fondi a favore delle imprese del trasporto pubblico locale (destinati al finanziamento dei servizi aggiuntivi programmati per far fronte agli effetti dovuti alle limitazioni poste al coefficiente di riempimento dei mezzi e a contributi di igienizzazione e sanificazione), l'ampliamento delle capacità di spesa – sia corrente che per investimenti – per le Regioni (utilizzo del Fondo anticipazione di liquidità per enti in disavanzo), la restituzione delle riserve erariali alle Province di Trento e Bolzano e l'incremento del ristoro parziale ai Comuni per la mancata riscossione dell'imposta e del contributo di soggiorno e del contributo di sbarco. Per alcuni degli interventi, si veda il paragrafo 5.

Relativamente a *giovani, scuola e ricerca* (Titolo VI, 1,4 miliardi), ai fini dell'acquisto della prima casa di abitazione, per i giovani di età non superiore ai 36 anni e con determinati requisiti in termini di indicatore della situazione economica equivalente (ISEE), viene potenziata l'operatività della misura già in vigore riguardante il Fondo di garanzia sul mutuo ipotecario e sono disposte agevolazioni in materia di imposte indirette. Viene replicata per il 2021 (anche con l'estensione all'ultimo trimestre dell'anno) la misura introdotta nel 2020 volta a rafforzare i centri estivi diurni, i servizi socioeducativi territoriali e i centri con funzione educativa e ricreativa destinati alle attività dei minori sino ai sedici anni. Per l'anno scolastico 2021-22, viene esteso il finanziamento di misure di contenimento del rischio epidemiologico presso le istituzioni scolastiche e sono previsti fondi per l'affitto o il noleggio di strutture temporanee per garantire la continuità didattica nonché un contributo per il 2021 a favore delle scuole primarie e secondarie paritarie. Sono disposti interventi, a regime e non limitati al solo 2021, per la ricerca scientifica. Per alcuni degli interventi, si veda il paragrafo 6.

Le misure sulla *cultura* (Titolo VII, 0,4 miliardi) sono volte ad aumentare vari fondi di emergenza per lo spettacolo, il cinema, l'audiovisivo, per le imprese e le istituzioni culturali, a favore dei musei e dei luoghi della cultura, per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione. Sono incrementate le risorse destinate alla carta elettronica per i diciottenni, al fine di consentire la fruibilità del *bonus* a tutta la platea dei beneficiari. Per alcuni degli interventi, si vedano i paragrafi 2.2 e 2.4.

Con riferimento ai settori *agricoltura e trasporti* (Titolo VIII, 1,2 miliardi), la misura di maggior rilievo quantitativo riguarda il riconoscimento di un'indennità *una tantum* di 800 euro agli operai agricoli a tempo determinato. Viene incrementato il fondo per il sostegno delle attività in ambito aeroportuale istituito dall'ultima legge di bilancio e destinato a compensare danni direttamente imputabili all'epidemia da COVID-19 subiti (in termini di minori ricavi e maggiori costi) dai gestori aeroportuali e dai prestatori di servizi di assistenza a terra. È previsto un ulteriore stanziamento a favore del gestore dell'infrastruttura nazionale di trasporto ferroviario, al fine di estendere sino al 30 settembre 2021 la riduzione del canone di utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria stessa. Per alcuni degli interventi, si vedano i paragrafi 2.2, 2.4 e 4.3.

Sono infine previste *disposizioni finali e finanziarie* (Titolo IX, 1,0 miliardo), che riguardano finalità eterogenee. Nel loro ambito, la misura finanziariamente più rilevante è quella che incrementa il fondo per le esigenze indifferibili. Viene incrementato il fondo per far fronte a eventuali necessità delle aree oggetto di ulteriori provvedimenti e sono autorizzate spese per alcune zone colpite da sisma e/o altri eventi naturali.

2. Le misure relative alle imprese e altri interventi in materia fiscale

Il decreto legge in esame prevede interventi per le imprese per 27,3 miliardi nel 2021, -0,7 nel 2022 e -0,5 nel 2023. Si tratta prevalentemente di misure straordinarie che si pongono in continuità con quelle già previste nel 2020 e nel decreto Sostegni di aprile 2021. Tuttavia, a fronte di un rafforzamento degli interventi a sostegno delle attività produttive emerge, in alcune misure – ad esempio, quelle relative ai contributi a fondo perduto, all'accesso alle garanzie e agli incentivi alla patrimonializzazione – l'intenzione di definire le condizioni per favorire il progressivo superamento delle misure di emergenza.

In primo luogo, gli interventi sono finalizzati al sostegno diretto dell'attività delle imprese colpite dall'emergenza epidemiologica: si prevedono nuovi contributi a fondo perduto (par. 2.1), misure più specifiche di supporto dei costi di impresa con riferimento ai settori più colpiti (par. 2.2) e la proroga di alcune misure di esenzione dal versamento di imposte e contributi (par. 2.3).

In secondo luogo, il decreto legge rifinanzia i Fondi per la erogazione di contributi ai settori più interessati dalle restrizioni delle attività produttive (spettacolo, cinema e audiovisivo, editoria e luoghi di cultura, il settore fieristico e gli operatori del turismo invernale) e quelli per l'internazionalizzazione e l'esportazione e istituisce un nuovo fondo da destinare alle attività che hanno continuato a essere colpite dalle misure restrittive e hanno maggiormente sofferto (par. 2.4).

In terzo luogo, per continuare a sostenere la liquidità delle imprese attraverso l'accesso al credito sono prorogate, a tutto il 2021 (precedentemente era prevista la scadenza il 30 giugno 2021), le deroghe al regime ordinario di concessione dei prestiti garantiti alle grandi imprese e alle piccole e medie imprese attraverso, rispettivamente, il Fondo di Garanzia Italia di SACE e il Fondo di garanzia per le PMI di Mediocredito centrale (MCC). Negli stessi termini è prorogata anche la moratoria per il rimborso dei prestiti. La liquidità delle imprese è poi agevolata con la proroga al 2021 dell'incentivo alla cessione di crediti deteriorati (par. 2.5). Inoltre, tra le altre misure, sono previste: la possibilità di usufruire del credito di imposta per beni strumentali nuovi in una sola quota annuale; il rifinanziamento del Fondo per il sostegno delle grandi imprese; ulteriori misure di facilitazione del credito, sempre attraverso il Fondo PMI, con nuovi strumenti di garanzia pubblica su portafogli sia di nuovi finanziamenti a medio e lungo termine per progetti di Ricerca e Sviluppo, sia di obbligazioni emesse per la realizzazione di programmi qualificati di sviluppo aziendale. Infine, con la finalità di incentivare il ricorso a canali di finanziamento alternativi al credito bancario, per le grandi imprese sono agevolate le condizioni di accesso a Garanzia Italia per alcuni prestiti obbligazionari.

In quarto luogo, sono previste misure specifiche volte a incentivare la patrimonializzazione delle imprese. Si tratta di misure finalizzate a ricostituire l'equilibrio finanziario controbilanciando le misure straordinarie adottate per agevolare il ricorso al

credito bancario. In particolare, sono stati disposti il potenziamento dello strumento dell'ACE già operativo dal 2011 e, per le persone fisiche, la detassazione delle plusvalenze derivanti dalla cessione di partecipazioni al capitale di *start up* e PMI innovative (par. 2.6). Sono inoltre previsti incentivi fiscali all'aggregazione aziendale.

2.1 I contributi a fondo perduto

Il decreto legge in esame prevede per le partite IVA (compresi i soggetti titolari di reddito agrario), sotto specifiche condizioni, un nuovo contributo a fondo perduto da erogare nel breve termine sulla base della perdita di fatturato e un ulteriore contributo che sarà corrisposto nella seconda parte dell'anno commisurato alla perdita d'esercizio (art. 1).

Relativamente al primo contributo a fondo perduto, quello più immediato, una prima modalità di individuazione dei soggetti beneficiari e di erogazione replica esattamente quella prevista dal decreto Sostegni³. In particolare si tratta dei soggetti che nel 2019 hanno registrato ricavi o compensi inferiori a 10 milioni e che nel 2020 hanno subito perdite di fatturato medie mensili superiori al 30 per cento rispetto all'anno precedente. L'importo del beneficio coincide con quello già percepito in base al decreto Sostegni ed è accreditato direttamente da parte della Agenzia delle entrate oppure è ottenuto sotto forma di credito di imposta qualora il richiedente abbia già optato per questa possibilità in occasione del precedente contributo.

L'ammontare del contributo previsto dal decreto Sostegni era pari a una percentuale, differenziata su cinque diverse classi di ricavo o compensi, della perdita media mensile di fatturato calcolata tra il 2020 e il 2019: 60 per cento fino a 100.000 euro di fatturato, 50 per cento tra 100.000 e 400.000 euro di fatturato, 40 per cento tra 400.000 e 1 milione, 30 per cento tra 1 e 5 milioni e 20 per cento tra 5 e 10 milioni. Il contributo si configurava quindi come una compensazione parziale calcolata sulla base della perdita media mensile di fatturato del 2020 rispetto al 2019. L'importo non poteva essere inferiore a 1.000 o a 2.000 euro, rispettivamente, per le persone fisiche e le persone giuridiche e non poteva comunque superare 150.000 euro. Il contributo è stato riconosciuto a seguito della presentazione di una istanza per via telematica all'Agenzia delle entrate entro il 28 maggio 2021. Le modalità di erogazione, l'attività di monitoraggio e quella sanzionatoria sono le stesse previste nel DL 34/2020 per il contributo a fondo perduto di maggio.

Per raggiungere una platea più ampia e soprattutto le partite IVA che hanno risentito particolarmente delle restrizioni nei primi mesi del 2021, il decreto legge prevede un criterio di selettività alternativo al precedente: il contributo spetta a condizione che sia stata registrata una perdita di fatturato media mensile superiore al 30 per cento nel periodo aprile 2020-marzo 2021 rispetto al periodo aprile 2019-marzo 2020.

³ Per maggiori dettagli sul contributo a fondo perduto del decreto Sostegni si veda la Memoria del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio sul DDL AS 2144 di conversione del DL 22 marzo 2021, n. 41.

I soggetti che risultano ammissibili in base a entrambi i criteri di selettività potranno percepire il contributo più favorevole. Lo spostamento in avanti della finestra temporale di riferimento per il calcolo della perdita di fatturato media mensile potrebbe consentire, tuttavia, a soggetti precedentemente esclusi di ricevere il contributo a fondo perduto. In quest'ultimo caso, il contributo, parametrizzato alla perdita di fatturato subita, si calcola, sempre per classi di fatturato, sulla base di percentuali più elevate di quelle previste nel decreto Sostegni, determinando una parziale compensazione del contributo che non è stato ricevuto ad aprile.

Sono previste percentuali pari a: 90 per cento fino a 100.000 euro di fatturato, 70 per cento tra 100.000 e 400.000 euro di fatturato, 50 per cento tra 400.000 e 1 milione, 40 per cento tra 1 e 5 milioni e 30 per cento tra 5 e 10 milioni.

Nella tabella 2.1 si confrontano i due criteri alternativi per il calcolo della perdita media mensile di fatturato: l'anno solare e quello slittato di tre mesi⁴. Per il complesso dei settori la perdita risulta in media più bassa con il secondo criterio. Ciò potrebbe denotare la presenza in alcuni settori di imprese che non hanno risentito delle restrizioni nella prima parte dell'anno in corso. È il caso ad esempio del settore del Commercio, delle Costruzioni, Tessile e della Altra manifattura. Vi sono tuttavia altri settori in cui lo slittamento di tre mesi del periodo di riferimento permette di cogliere in modo più accurato le riduzioni di fatturato subite dalle imprese: in particolare, per i settori dell'Alloggio, ristorazione e turismo la perdita di fatturato passa in media dal 53,3 al 58,5 per cento e per quelli delle Attività artistiche e di intrattenimento passa dal 26,3 al 30 per cento.

Con riferimento al secondo contributo a fondo perduto, ossia a quello che sarà corrisposto nella seconda parte dell'anno, il decreto legge prevede che esso non sia più basato sulla perdita di fatturato, ma sull'eventuale peggioramento del risultato economico d'esercizio (come specificato nella dichiarazione dei redditi) tra il 2019 e il 2020. L'ammontare sarà erogato al netto dei contributi già ricevuti dal soggetto beneficiario sulla base dei precedenti decreti legge anticrisi (DD.LL. 34, 104, 137 e 172 del 2020 e DL 41/2021), incluso quello appena descritto.

La norma rinvia a un futuro decreto del Ministero dell'Economia e delle finanze per la determinazione sia del criterio di selettività – ossia il requisito minimo di riduzione del risultato economico d'esercizio per accedere alla misura – sia della percentuale di ristoro da applicare a quest'ultima per definire l'ammontare lordo del contributo a fondo perduto. Va tenuto presente che affinché la misura possa essere considerata dalla

⁴ La variazione di fatturato è stata calcolata sulla base degli andamenti effettivi delle basi imponibili desumibili dalla fatturazione elettronica (che include le sole operazioni *business-to-business*) a livello di settore Ateco a due cifre. Questa base dati permette una più accurata rappresentazione degli andamenti settoriali di fatturato rispetto ad altre disponibili (Istat), ma comporta un possibile errore dovuto alla assenza delle transazioni *business-to-consumer*, che in alcuni casi potrebbero aver raggiunto un peso relativo più elevato per effetto di modifiche ai canali di distribuzione in connessione con le restrizioni alle attività e agli spostamenti.

Commissione europea compatibile con le misure di sostegno dei costi fissi non coperti contemplate nella Sezione 3.12 del Quadro temporaneo per le misure di aiuto di stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza da COVID-19 sono necessari, tra gli altri, due requisiti: 1) la misura deve essere rivolta alle imprese che hanno subito un calo del fatturato di almeno il 30 per cento rispetto allo stesso periodo del 2019; 2) le imprese devono aver subito una perdita d'esercizio, visto che la misura deve ristorare i costi fissi sostenuti dalle stesse non coperti dagli utili. Pertanto, l'attuale generico riferimento solo al peggioramento del risultato d'esercizio non è sufficiente perché non preclude l'accesso alla misura a imprese che pur avendo visto peggiorare il proprio risultato d'esercizio sono rimaste in utile nel periodo di riferimento. Inoltre, sempre in base alla Sezione 3.12 del Quadro temporaneo, gli aiuti possono essere concessi in via preliminare sulla base delle perdite previste, ma l'ammontare definitivo deve essere determinato sulla base di quelle effettive certificate del periodo di riferimento. Gli aiuti percepiti in eccesso rispetto a quanto spettante sulla base delle perdite effettive devono essere recuperati.

La norma in esame, sebbene ancora non definita nelle modalità di attuazione, prospetta la possibilità di tenere conto delle perdite effettive, che per molte imprese non possono essere efficacemente rappresentate dalla sola riduzione del fatturato. Va tuttavia rilevato che la richiesta del contributo è opzionale e quindi verrà fatta solo da chi avrà effettivamente convenienza. Di conseguenza, il nuovo contributo se, da un lato, permette di compensare a consuntivo imprese che erano rimaste escluse in precedenza sulla base del fatturato, dall'altro, non affronta le distorsioni e le iniquità generate finora a causa della scelta di alcuni criteri di selettività (perdita di fatturato calcolata con riferimento a un singolo mese e appartenenza a settori con specifici codici Ateco) e più volte evidenziate⁵.

Con riferimento alla quantificazione degli oneri, nella Relazione tecnica è prevista una maggiore spesa complessiva pari a 15,4 miliardi: 11,4 per i nuovi contributi erogati sulla base delle perdite di fatturato e 4 miliardi come tetto di spesa per il contributo commisurato al peggioramento del risultato di esercizio. Per quanto riguarda i primi, la stima è basata, innanzitutto, su una spesa "certa" di 8 miliardi che corrisponde ai contributi effettivamente erogati con il primo decreto Sostegni. Per l'onere aggiuntivo – dovuto al possibile incremento del contributo dei soggetti che hanno già ricevuto quello di aprile e alla estensione della platea che potrà beneficiare di un contributo basato sulle nuove percentuali di recupero della perdita di fatturato – viene stimato un onere di 3,4 miliardi, ma la Relazione tecnica non fornisce alcuna informazione sulla quantificazione. Va osservato che rispetto alle stime nella Relazione tecnica del primo decreto Sostegni, che prevedevano oneri per 11,15 miliardi, si è realizzata una minore spesa di 3,15

⁵ Si rinvia a: l'Audizione del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio sul DDL di conversione del DL 19 maggio 2020, n. 34; la Memoria del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio sul DDL n. 1994 di conversione del DL 28 ottobre 2020, n. 137; il Focus "Il quadro d'assieme dei decreti Ristori" del 23 dicembre 2020; la Memoria del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio sul DDL AS 2144 di conversione del DL 22 marzo 2021, n. 41.

miliardi che va a finanziare parzialmente le risorse stanziare per il nuovo contributo basato sul peggioramento del risultato d'esercizio.

I nuovi contributi a fondo perduto si sommano a quelli già erogati nel 2020 e nel 2021 pari, rispettivamente, a 11,2 e 11,8 miliardi. Complessivamente dall'inizio della pandemia ai contributi a fondo perduto sono stati destinati più di 38 miliardi.

2.2 Le misure a sostegno dei costi delle imprese

Il decreto legge in esame contiene misure volte a ridurre i costi delle imprese per complessivi 2,3 miliardi nel 2021, che costituiscono riproposizioni ed estensioni di interventi già introdotti nel DL 34/2020 e nel recente DL 41/2021 (tab. 2.2). Si tratta di agevolazioni per la riduzione dei costi fissi, quali gli oneri da locazioni o per consumi elettrici, e per compensare le maggiori spese sostenute per garantire la sicurezza dei luoghi, dei lavoratori e degli utenti necessaria al contenimento della pandemia. Alcune misure si applicano in maniera generalizzata alle imprese, altre sono selettive, prevedendo restrizioni alla platea dei beneficiari in termini di volume d'affari o di perdita di fatturato subita in fase emergenziale.

Con riferimento alle misure di abbattimento dei costi fissi, viene prorogato ed esteso il credito di imposta a fronte del pagamento mensile del canone di locazione di immobili adibiti a uso non abitativo e di quello per affitto d'azienda (art. 4), differenziandolo per tenere conto del maggiore e più prolungato impatto delle misure restrittive in alcuni settori di attività. In particolare, per le imprese turistico-ricettive, le agenzie di viaggio e i *tour operator* il credito di imposta è riconosciuto per i mesi da maggio a luglio 2021, indipendentemente dal volume dei ricavi o dei compensi, nella misura del 60 per cento per gli immobili a uso non abitativo e del 50 per cento per l'affitto d'azienda, a condizione di aver realizzato nel mese di riferimento del 2021 una diminuzione del fatturato o dei corrispettivi di almeno il 50 per cento rispetto allo stesso mese del 2019⁶. Per le restanti imprese (compresi gli enti non commerciali, quelli del terzo settore e gli Enti religiosi) con un volume di ricavi o compensi fino a 15 milioni di euro nel 2019 e con un calo di almeno il 30 per cento dell'ammontare medio mensile del fatturato nel periodo aprile 2020-marzo 2021 rispetto al periodo aprile 2019-marzo 2020, la misura si applica per i canoni pagati da gennaio a maggio 2021, nella misura del 60 per dei canoni di locazione per gli immobili non a uso abitativo e del 30 per cento per l'affitto di impresa. Rispetto a quanto disposto con i precedenti decreti, la misura estende il periodo di ristoro, espande la platea dei beneficiari innalzando la soglia di volume d'affari (da 5 a 15 milioni) e abbassando la percentuale di perdita di fatturato (da 50 a 30

⁶ Si ricorda che anche il DL 137/2020 aveva esteso l'agevolazione ai mesi di ottobre, novembre e dicembre 2020, indipendentemente dal volume d'affari, a quei settori interessati dalle restrizioni previste dal DPCM del 24 ottobre 2020 e agli stessi settori operanti nelle cosiddette zone rosse interessati dalle restrizioni del DPCM del 3 novembre 2020.

per cento) necessari per poter accedere all'agevolazione e amplia la misura dell'agevolazione per le imprese del commercio al dettaglio⁷. Gli oneri connessi alla misura per il 2021 sono valutati in termini di indebitamento netto in complessivi 1,9 miliardi.

È estesa al mese di luglio 2021 la riduzione degli oneri della componente fissa delle bollette elettriche per uso non domestico (art. 5), introdotta con il DL Sostegni per i mesi da aprile a giugno 2021. Il limite di spesa per la misura agevolativa è fissato in 200 milioni, che si aggiungono ai 600 stanziati con il DL 41/2021. L'agevolazione ricalca quella introdotta, per i mesi di maggio, giugno e luglio 2020 dal DL 34/2020.

Infine, il decreto legge in esame interviene sui costi sostenuti dalle imprese in connessione con l'emergenza pandemica sia per l'adeguamento dei luoghi di lavoro (sanificazione degli ambienti) sia per acquisto di dispositivi di protezione individuale e di altri beni e servizi (somministrazione di tamponi e acquisto di disinfettanti) con un credito di imposta del 30 per cento delle spese sostenute nei mesi di giugno, luglio e agosto 2021 (art. 32) fino a un massimo di 60.000 euro per ciascun beneficiario e per complessivi 200 milioni per il 2021. La misura ricalca le analoghe previsioni contenute nel DL 34/2020 con le quali il credito di imposta del 60 per cento era concesso agli operatori con attività aperte al pubblico (bar, ristoranti, alberghi, teatri e cinema) per le spese sostenute nel 2020 necessarie alla riapertura in sicurezza fino a un massimo di 80.000 euro⁸ e alle persone fisiche esercenti arti e professioni, agli enti non commerciali, compresi gli enti del terzo settore e gli Enti religiosi fino a un massimo di 60.000 euro per le spese di sanificazione e protezione⁹ necessarie a contenere la diffusione del virus. Al credito d'imposta, utilizzabile anche in compensazione, non si applicano i limiti previsti dalla normativa vigente¹⁰.

2.3 Gli interventi in materia fiscale

Anche con riferimento agli interventi in materia fiscale, il decreto legge in esame interviene sia prorogando alcune delle misure previste nei precedenti decreti anti crisi al fine di allungare i termini di alcuni adempimenti, sia introducendo misure di sostegno alla liquidità delle imprese.

⁷ In particolare, per il commercio al dettaglio, prima dell'introduzione del decreto legge in esame, il credito di imposta spettava alle imprese con un volume d'affari o ricavi entro 5 milioni, nella misura del 20 per cento per affitto di immobili a uso non abitativo e del 10 per cento per affitto d'azienda. Il DL Sostegni bis oltre a innalzare la soglia di volume d'affari a 15 milioni per usufruire del contributo, equipara i soggetti del commercio al dettaglio alle imprese dei restanti settori per le quali la misura spetta nella misura del 60 per cento per gli immobili a uso non abitativo e del 30 per cento per affitto d'azienda.

⁸ Art. 120 del DL 34/2020.

⁹ Art. 125 del DL 34/2020.

¹⁰ Sui limiti dei crediti di imposta da richiedere in compensazione sui quali interviene anche l'art. 22 del decreto legge in esame, si veda la nota 14.

È prorogata al 30 giugno 2021 la sospensione dei termini dei versamenti legati a cartelle di pagamento, nonché degli avvisi di accertamento esecutivi emessi dall'Agenzia delle entrate e degli avvisi di addebito emessi dagli enti previdenziali. Sono inoltre sospesi fino al 30 giugno l'invio di nuove cartelle di pagamento e gli obblighi di accantonamento derivanti dai pignoramenti presso terzi effettuati dall'agente di riscossione sulle somme dovute a titolo di stipendio, pensione e altri trattamenti assimilati (art. 9, c. 1). Le somme che avrebbero dovuto essere accantonate sono quindi rese fruibili al debitore da parte del soggetto terzo (il datore di lavoro o l'ente previdenziale). Nel complesso, la misura comporterebbe in termini di indebitamento netto 481,4 milioni di minori entrate per il 2021, parzialmente recuperate nel corso del 2022 (tab. 2.3).

La sospensione dei versamenti delle cartelle di pagamento è stata introdotta dall'art. 68 del DL 18/2020, inizialmente a partire dall'8 marzo 2020 fino al 31 maggio 2020, mentre quella degli obblighi di accantonamento presso terzi a seguito di pignoramenti è stata introdotta dall'art. 152 del DL 34/2020 inizialmente fino al 31 agosto 2020. I successivi decreti approvati per far fronte all'emergenza legata alla pandemia (DD.LL. 34, 104, 125, 137 e 183 del 2020) hanno prorogato il periodo di sospensione fino al 28 febbraio 2021. Il DL 41/2021 ha infine ulteriormente prorogato la sospensione al 30 aprile 2021.

Come osservato in sede di analoga proroga della sospensione dei termini contenuta nel DL 41/2021¹¹, la misura rappresenta un intervento a beneficio dei contribuenti per permettere loro di affrontare meglio il prolungamento del periodo di crisi connesso all'emergenza pandemica. È tuttavia auspicabile che la sospensione di oltre un anno dell'attività di riscossione sia accompagnata da un'attenta pianificazione della graduale ripresa dell'attività al fine di non compromettere i tassi attesi di riscossione sia ordinaria sia connessa a forme di definizione agevolata.

Oltre all'allungamento della sospensione dei termini di versamento, il DL Sostegni bis rimanda l'entrata in vigore dell'imposta sul consumo di manufatti in plastica monouso (MACSI) (cosiddetta *plastic tax*) dal 1° luglio 2021 al 1° gennaio 2022 (art. 9, c. 3), al fine di non gravare ulteriormente su settori già colpiti dai provvedimenti restrittivi dovuti all'emergenza pandemica. Il differimento dell'imposta comporta oneri connessi a minori entrate per 138,7 milioni nel 2021 (tab. 2.3).

La *plastic tax* è stata introdotta con la legge di bilancio per il 2020, in recepimento della direttiva europea n. 2019/904, con decorrenza legata alla data di pubblicazione del provvedimento attuativo del direttore dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli. È stata rinviata, in un primo tempo, al 1° gennaio 2021 dal DL 34/2020 e, successivamente, al 1° luglio 2021 dalla legge di

¹¹ Per maggiori dettagli sui provvedimenti fiscali che sono intervenuti sui termini di sospensione dei versamenti delle cartelle di pagamento e per alcune considerazioni generali al riguardo, si veda la Memoria del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio sul DDL AS 2144 di conversione del DL 22 marzo 2021, n. 41 recante misure urgenti in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse all'emergenza da COVID-19.

bilancio per il 2021¹², il DL Sostegni bis differisce ulteriormente, al 1° gennaio 2022 l'entrata in vigore dell'imposta.

Il decreto legge interviene, inoltre, sulla disciplina del credito di imposta per l'acquisto di beni strumentali materiali e immateriali non rientranti nella categoria Industria 4.0 (ex super ammortamento) riconoscendo anche ai soggetti con volume d'affari o ricavi superiori a 5 milioni la possibilità di utilizzare il credito di imposta, per i beni acquistati nel periodo tra il 16 novembre 2020 e il 31 dicembre 2021, in compensazione in un'unica quota annuale¹³ (art. 20). L'effetto dell'uso del credito relativo ai beni acquistati nel 2021 è quantificato, in analogia con quanto stimato per la legge di bilancio per il 2021 in 1,3 miliardi nel 2021.

Tra le misure fiscali a sostegno della liquidità, il decreto legge ripristina una disposizione già inserita, e successivamente abrogata, nella legge di bilancio per il 2016, inerente alla disciplina del recupero IVA sui crediti inesigibili (art. 18). La misura consente ai fornitori di un cessionario assoggettato a procedura concorsuale di emettere nota di variazione dell'imponibile e dell'imposta IVA al momento dell'avvio della procedura, senza dover aspettarne la conclusione. In questo modo si consente ai fornitori di soggetti inadempienti di emettere nota di variazione in diminuzione per recuperare in minor tempo l'IVA già anticipata all'Erario sulla vendita. Gli oneri connessi alla misura sono quantificati in minori entrate per 340 milioni per il 2021 e sono rappresentate da un anticipo di minori entrate che si sarebbero verificate a conclusione della procedura concorsuale. A sostegno della liquidità delle imprese vi è anche, nel 2021, l'innalzamento a 2 milioni del limite di crediti di imposta utilizzabili in compensazione o rimborsabili ai soggetti intestatari di conto fiscale (art. 22)¹⁴.

2.4 Le misure di sostegno settoriale

Il decreto legge in esame, analogamente al precedente decreto Sostegni, prevede interventi di natura settoriale, ponendosi anch'esso in continuità con le misure adottate con i decreti anticrisi a partire da marzo 2020 a beneficio dei settori maggiormente colpiti dalle misure restrittive. In particolare, il decreto legge da una parte riprende la struttura di aiuti delineata dai decreti di marzo, maggio e agosto 2020 e integrata dal decreto Ristori e dalla legge di bilancio per il 2021; dall'altra rfinanzia misure introdotte

¹² In particolare, oltre a differire i termini di entrata in vigore, la legge di bilancio per il 2021 ha anche ampliato la platea dei soggetti obbligati al pagamento dell'imposta, elevato l'importo minimo per eseguire il pagamento ed esteso i poteri di verifica e controllo dell'Agenzia delle Dogane e Monopoli, rimodulando al ribasso il regime sanzionatorio in caso di violazioni.

¹³ La legge di bilancio per il 2021 conteneva analoga previsione per i soggetti con volume d'affari o ricavi inferiori a 5 milioni. Per gli altri soggetti, il credito di imposta era riconosciuto in tre quote annuali di pari importo a decorrere dall'anno di entrata in funzione dei beni.

¹⁴ Ordinariamente il limite di crediti di imposta richiedibili in compensazione o rimborsabili ai titolari di conto fiscale è di 700.000 euro in base a quanto disposto dalla legge finanziaria per il 2001. Già il DL 34/2020 era intervenuto innalzando il limite dei crediti compensabili a 1 milione per solo il 2020.

dal decreto Sostegni. Tutti i settori maggiormente colpiti da provvedimenti restrittivi a partire dall'inizio della crisi sanitaria sono oggetto di interventi. Nel loro insieme, sulla base delle quantificazioni della Relazione tecnica, le misure in esame comportano oneri pari a 3,3 miliardi per il 2021, 54 milioni per il 2022 e 97 milioni per il 2023, che si aggiungono ai 2,5 miliardi di interventi complessivamente previsti per gli stessi anni dai provvedimenti precedenti (tab. 2.4).

Il decreto Sostegni bis interviene settorialmente tramite contributi a fondo perduto, crediti di imposta ed esenzioni dal pagamento di imposte e contributi. Per quanto riguarda i primi due strumenti, dal momento che la maggior parte delle misure adottate è essenzialmente costituita da rifinanziamenti di fondi già istituiti e proroghe di crediti di imposta già concessi da marzo 2020 – la tabella presenta le risorse rese disponibili dal decreto legge in esame per il 2021 e per il 2022 e riepiloga il complesso delle risorse già stanziato agli stessi fini per il 2020, 2021 e 2022 dalla totalità dei decreti anticrisi. In particolare:

- il settore turistico è beneficiario di una quota rilevante di aiuti: per gli operatori del turismo invernale e delle stazioni sciistiche nei comuni a vocazione montana viene rifinanziato per 100 milioni per il 2021 il fondo, da ripartire fra le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, istituito dal DL 41/2021 (art. 3). Sempre per il 2021, è inoltre incrementato di 150 milioni il fondo – destinato ad agenzie di viaggio, *tour operator*, guide turistiche, imprese turistico-ricettive e autobus turistici – istituito dal decreto legge di maggio e poi più volte rifinanziato (art. 7, c. 1). È infine esteso al 2022, nel limite di spesa di 100 milioni, il credito di imposta per la riqualificazione e il miglioramento delle strutture turistico-alberghiere (art. 7, c. 5);
- è istituito un nuovo fondo, con una dotazione di 100 milioni per il 2021, per il sostegno delle attività economiche rimaste chiuse per almeno quattro mesi a partire da gennaio 2021 (art. 2). A vantaggio dei settori particolarmente colpiti dalle misure restrittive – imprese esercenti attività commerciale e di ristorazione nei centri storici e imprese operanti nel settore degli eventi privati – è inoltre rifinanziato per 100 milioni per il 2021 il fondo, da ripartire fra le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, istituito dal DL 41/2021 (art. 8, c. 2)¹⁵. Sono infine incrementate di 50 milioni per il 2021 e di 150 milioni per il 2022 le risorse disponibili per il credito di imposta a beneficio delle imprese del settore tessile e della moda introdotto dalla legge di conversione del decreto legge di maggio (art. 8, c. 1);
- relativamente al settore dello sport, per le società professionistiche (fino a 100 milioni di valore della produzione) e dilettantistiche sono stabiliti contributi – per un totale di 56 milioni – a ristoro delle spese per l'effettuazione di test diagnostici dell'infezione da COVID-19 (art. 10, c. 3). È inoltre previsto un rifinanziamento di

¹⁵ Delle risorse rese disponibili, 20 milioni sono specificamente destinati a parchi tematici, acquari e giardini zoologici.

180 milioni per il 2021 del fondo istituito con il decreto Ristori a beneficio di associazioni e società sportive dilettantistiche (art. 10, c. 5). Infine, per le imprese e i lavoratori autonomi che investono in campagne pubblicitarie nei confronti di leghe e società sportive professionistiche e dilettantistiche è esteso al 2021, per una spesa complessiva di 90 milioni, il credito di imposta introdotto dal decreto legge di agosto (art. 10, c. 1). Sono infine incrementate – rispettivamente di 30 e 13 milioni per il 2021 – le risorse per fornire garanzie e contributi in conto interessi su finanziamenti a leghe e società sportive professionistiche il cui fatturato per diritti audiovisivi sia inferiore al 25 per cento del totale (art. 10, cc. 8 e 9);

- per quanto riguarda il settore della cultura, sono rifinanziati (art. 65, cc.1-3) i fondi istituiti dai decreti di marzo e maggio e più volte rifinanziati (da ultimo dal decreto Sostegni) a vantaggio delle imprese dello spettacolo, del cinema, dell'audiovisivo e dell'editoria e degli istituti e dei luoghi di cultura. Le risorse disponibili sono pari complessivamente a 207,9 milioni per il 2021. Sono inoltre previsti (art. 67, cc. 1 e 10) crediti di imposta a vantaggio di imprese editrici di quotidiani e periodici (60 milioni per il 2021) nonché di imprese e lavoratori autonomi che investono in pubblicità su stampa ed emittenti televisive e radiofoniche (40 milioni sia per il 2021 sia per il 2022)¹⁶;
- per il settore agricolo è prevista l'istituzione di un fondo, con una dotazione pari a 25 milioni per il 2021, a beneficio delle imprese del settore bieticolo saccarifero (art. 68);
- relativamente alle imprese operanti nel settore dei trasporti, è rifinanziato, per 100 milioni nel 2021, il fondo istituito dal decreto legge di maggio per la compensazione dei danni subiti dagli operatori del settore aereo (art. 73, c. 1); sono inoltre stanziati ulteriori 300 milioni – che si aggiungono a quelli già resi disponibili dalla legge di bilancio per il 2021 – per i danni subiti dal settore aeroportuale (c. 2). Sono infine incrementate di 150 milioni le risorse disponibili per i danni subiti dalle imprese del settore ferroviario (c. 4).

Per quanto riguarda, invece, gli esoneri dal pagamento di imposte e contributi:

- è istituito un fondo di 600 milioni per il 2021 destinato alla concessione, da parte dei Comuni, di una riduzione della Tari a beneficio delle attività particolarmente colpite dalle misure restrittive (art. 6);
- le altre misure sono analoghe ad agevolazioni già previste a partire dai decreti di marzo, ma sono destinate – in questo caso – a un numero inferiore di beneficiari (ovvero individuati tramite una disaggregazione settoriale più fine). In particolare,

¹⁶ Quest'ultimo credito di imposta è concesso anche per gli anni 2023 e 2024 (art. 67, c. 13): agli oneri derivanti dalla estensione (45 milioni per ciascuno dei due anni) si provvede tramite la riduzione del Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione.

sono esonerati dal pagamento della COSAP fino al 31 agosto 2021 i soggetti che esercitano attività circensi e dello spettacolo viaggiante (art. 65, c. 6); sono interessati da esoneri contributivi i datori di lavoro nei settori del turismo e degli stabilimenti termali e nel commercio (art. 43), le filiere agricole dei settori agrituristico e vitivinicolo (art. 70), le imprese armatoriali delle unità o navi iscritte nei registri nazionali che esercitano attività di cabotaggio (art. 73, c. 6). Nel complesso, gli esoneri contributivi comportano oneri che la Relazione tecnica stima pari a 0,9 miliardi per il 2021.

2.5 Le misure per favorire la liquidità delle imprese

Il decreto legge in esame prevede interventi per sostenere l'accesso al credito e, più in generale, la liquidità delle imprese. Di seguito ci si sofferma sulla proroga delle misure straordinarie di concessione di garanzie pubbliche sui prestiti fornendo un'analisi dei dati disponibili e sull'incentivo alla cessione dei crediti deteriorati.

Le garanzie pubbliche sui prestiti. – In considerazione del perdurare della pandemia e coerentemente con le recenti modifiche del Quadro temporaneo sugli aiuti di Stato (decisione della Commissione europea del 28 gennaio 2021), è prevista la proroga dal 30 giugno 2021 al 31 dicembre 2021 sia del regime straordinario delle garanzie pubbliche – attraverso SACE (Garanzia Italia) per le imprese grandi e MCC per le PMI – sia della moratoria straordinaria per i prestiti, limitandola alla sola quota capitale. Con riferimento alle garanzie di SACE e MCC è anche prevista l'estensione da 6 a 10 anni della durata massima delle operazioni finanziarie (nuove e in essere) relative ai prestiti SACE (artt. 1 e 1bis del DL 23/2020) e di quelle di importo più elevato relative alle PMI (art. 13 lett. c) del DL 23/2020), con un corrispondente prolungamento della garanzia¹⁷. Con la proroga è tuttavia previsto che, per le nuove operazioni del Fondo PMI (attivate a partire dal 1° luglio 2021), l'importo massimo della garanzia passi dal 90 all'80 per cento per le operazioni di importo più elevato e dal 100 al 90 per cento per quelle di piccolo importo dell'art. 13 lett. m) del DL 23/2020) (in questo caso possono anche essere applicati tassi diversi da quelli imposti in presenza di una garanzia del 100 per cento). Questa misura si pone in una prospettiva di progressivo rientro alla ordinaria operatività del Fondo.

Inoltre, al fine di incentivare il ricorso a canali di finanziamento alternativi a quelli bancari, per le operazioni di garanzia su emissioni obbligazionarie Garanzia Italia è prevista la riduzione dal 30 al 15 per cento della quota che i sottoscrittori originari si impegnano a mantenere per l'intera durata dell'operazione nel caso di emissione di obbligazioni con *rating* più basso (BBB-).

¹⁷ L'estensione era già stata prevista per le operazioni di piccolo importo (fino a 30.000 euro; art. 13 lett. m) del DL 23/2020).

Per garantire l'operatività del Fondo Centrale di garanzia PMI anche nel periodo di proroga è previsto un incremento della sua dotazione di 1,86 miliardi nel 2021. Complessivamente, da marzo 2020, per la copertura del rischio di perdite finanziarie associate alla probabilità di inadempimento delle imprese, al Fondo sono state assegnate risorse pari a 19,7 miliardi (17,8 prima del decreto legge in esame). Alla data del 4 giugno 2021 sono stati effettuati accantonamenti a fronte del rischio pari a circa 17 miliardi e le risorse nette attualmente disponibili nel fondo risultano pari a 7,9 miliardi comprensivi del nuovo stanziamento assegnato con il decreto legge in esame.

Per quanto riguarda la sezione speciale del Fondo che fronteggia la garanzia sussidiaria per la moratoria, secondo la Relazione tecnica l'attuale dotazione, pari a 1,73 miliardi, dovrebbe risultare adeguata a fronteggiare i maggiori rischi relativi alla proroga. Sulla base dei dati del Fondo, l'importo accantonato fino all'8 aprile 2021 risulta pari a 136 milioni corrispondente al 7,8 per cento della dotazione.

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 accesso¹⁸.

L'introduzione di queste norme ha aumentato sensibilmente l'operatività del Fondo rispetto alla situazione prima della crisi. 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 con la corrispondente erogazione dei finanziamenti da parte delle banche. Sulla base dei dati forniti da MCC, tra il 17 marzo 2020 e il 31 dicembre 2020 sono pervenute 1.148.884 domande da parte di 1.381.616 imprese (molte imprese hanno fatto più di una domanda) con richieste di finanziamento pari a circa 120,8 miliardi (tab. 2.5). Nei primi cinque mesi del 2021 le richieste di finanziamento sono continuate a un ritmo meno sostenuto: fino al 21 maggio sono arrivate 244.185 domande da parte di 205.125 imprese con richieste di finanziamento pari a 32,1 miliardi (pari al 17,7 per cento delle domande pervenute e al 26,6 per cento del finanziamento richiesto nei nove mesi del 2020) per un totale complessivo, da marzo 2020, di 1.625.801 domande e 152,9 miliardi di finanziamento. Le imprese che hanno fatto domanda rappresentano circa il 29 per cento del totale di quelle che possiedono i requisiti e il finanziamento richiesto costituisce poco meno del 28 per cento dell'importo

¹⁸ 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, il [Rapporto sulla programmazione di bilancio 2020](#) di luglio 2020, la [Memoria](#) del Presidente dell'UPB del 4 settembre 2020 sul DDL di conversione in legge del DL 104/2020 e il [Rapporto sulla politica di bilancio 2021](#) di dicembre.

potenziale complessivo di finanziamento garantito dallo Stato messo a disposizione delle imprese con la normativa straordinaria.

Le domande di finanziamenti di minore importo interamente garantiti dallo Stato (previsti dall'art. 13, c. 1, lett. m) del DL 23/2020 e indicati nella tabella 2.5 come "liquidità") sono cresciute più velocemente nei primi mesi grazie anche alla automaticità delle procedure e nel 2020 hanno rappresentato il 76 per cento delle domande (il 17 per cento della richiesta di finanziamento e delle garanzie accordate); nel 2021 la richiesta è stata inferiore a quella delle altre tipologie di finanziamento, determinando la riduzione del loro peso relativo sul totale delle garanzie autorizzate (36 per cento delle domande e 0,5 dei finanziamenti). In questo caso le domande sono prevalentemente concentrate sulle società di persone e le persone fisiche (il 71 per cento del totale delle domande di "liquidità" nell'intero periodo considerato). L'importo medio del finanziamento/garanzia per le società di persone e le persone fisiche si discosta dal tetto fissato a 30.000 euro (25.000 euro fino al 7 giugno 2020) in misura maggiore rispetto alle società di capitali in ragione della loro minore dimensione media.

Le domande di finanziamenti di maggiore importo (previsti dall'art. 13, c. 1 lett.c) e n) del DL 23/2020 e indicate nella tabella 2.5 come "rating") sono prevalentemente arrivate da società di capitali (il 68 per cento del totale) e presentano un importo medio delle garanzie generalmente più elevato: nel 2020 l'importo medio della garanzia per le società di capitali è stato di 636.461 euro, pari a 5 volte quello delle società di persone (126.104 euro); nel 2021 gli importi medi delle garanzie si sono ridotti in misura maggiore per le società di persone. In generale, gli importi medi delle garanzie dipendono dalla distribuzione dimensionale delle imprese che presentano la domanda, la quale varia anche in ragione del settore di appartenenza.

Con riferimento alle sole società di capitali non finanziarie, l'importo complessivo dei finanziamenti richiesti rappresenta circa il 27 per cento dello *stock* di debito bancario presente nei bilanci del 2019. La figura 2.1 mette in relazione la distribuzione settoriale dei finanziamenti complessivamente richiesti con quella dello *stock* del debito verso le banche presente nei bilanci nel 2019. I dati relativi al periodo compreso tra marzo 2020 e maggio 2021 evidenziano una maggiore concentrazione delle richieste di prestiti garantiti rispetto allo *stock* esistente nei settori della manifattura, dei servizi e delle costruzioni.

La figura 2.2 mostra – per natura giuridica – la distribuzione delle imprese che hanno fatto domanda di garanzia (pannello superiore) e quella delle garanzie ricevute (pannello inferiore) per settore di attività, evidenziando all'interno di ciascun istogramma la ripartizione dimensionale. Queste informazioni vengono confrontate con la distribuzione settoriale del totale delle imprese e del loro fatturato (rappresentate dai pallini). Si può osservare che, per quanto riguarda le società di capitali, la Manifattura e i Servizi sono sovrarappresentati nei dati di richiesta di garanzie al Fondo rispetto alla loro quota sul totale delle imprese: ha fatto domanda, rispettivamente, il 17,7 e il 44 per cento delle

imprese e questi settori rappresentano il 13,6 e il 35,6 per cento del totale delle imprese. Al contrario, il settore delle Attività professionali, immobiliari e di noleggio appare sensibilmente sottorappresentato: ha fatto domanda il 15,3 per cento delle imprese a fronte di una quota delle imprese del settore sul totale del 25,7 per cento. Queste differenze risultano attenuate quando si guarda alla ripartizione settoriale della garanzia ricevuta rispetto alla quota di fatturato di ciascun settore sul totale dell'intera economia: la quota di garanzie ricevute dai tre settori è pari, rispettivamente, al 37,2, al 37 e al 9,2 per cento del totale delle garanzie concesse, mentre la quota di fatturato di questi settori sul totale è pari, rispettivamente, al 35,7, al 41,6 e al 6,7 per cento. Inoltre, si evidenzia che, in particolar modo per la Manifattura e i Servizi, è rilevante l'importo della garanzia richiesta dalle imprese più grandi (*midcap*). Considerazioni analoghe valgono per le società di persone e, in particolare, per il settore dei Servizi.

La figura 2.3, analogamente, mostra la distribuzione delle garanzie per le diverse aree territoriali e la confronta con quella del fatturato di ciascuna area sul totale economia. In questo caso si distinguono le operazioni di importo fino a 30.000 euro ("liquidità") da quelle di importo più elevato ("*rating*"): la quota di garanzia relativa al "*rating*" nel Nord-Ovest è sensibilmente inferiore alla quota di fatturato dell'area; il contrario avviene nel Sud e Isole. Questo risultato è ancora più accentuato se si guarda alla garanzia relativa alla "liquidità". Pertanto, emerge che le imprese del Mezzogiorno abbiano sfruttato in misura relativamente maggiore rispetto a quelle delle altre aree geografiche le possibilità concesse dalle misure di sostegno alla liquidità mediante le garanzie pubbliche.

A fronte del complesso delle garanzie concesse su finanziamenti fino al 21 maggio 2021 il Fondo ha effettuato in media un accantonamento di circa il 12,3 per cento, pari a 15,9 miliardi. La percentuale di accantonamento risulta evidentemente maggiore per i finanziamenti fino a 30.000 euro (pari a quasi il 15,7 per cento a fronte dell'11,6 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. Si può inoltre osservare che le probabilità di inadempimento delle imprese che hanno presentato domanda nel 2021 (fino al 21 maggio) risulta in media più elevata di quelle che l'hanno fatta nel 2020: il 12,8 per cento contro il 12,1 per cento in media per il totale dei finanziamenti e 17,3 contro il 15,6 per la sola "liquidità".

Si ricorda che l'attuale procedura straordinaria di assegnazione delle garanzie sottende rischi di mancata escussione più elevati rispetto alla procedura ordinaria¹⁹. MCC effettua 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 viene utilizzato solo in una fase successiva, con frequenza bimestrale, per integrare le valutazioni preliminari di accantonamento al Fondo.

Questa procedura di correzione in base al Modulo andamentale è stata attivata da MCC per le operazioni concluse nei primi 5 bimestri (ossia tra il 10 aprile 2020 e il 9 aprile 2021). Complessivamente, per 308.849 operazioni (per 476 non si è potuto procedere), l'analisi del Modulo andamentale ha comportato un minore accantonamento netto pari a 0,3 miliardi (da 9,4 a 9,1 miliardi) corrispondente complessivamente a circa il 3,3 per cento dell'accantonamento iniziale.

Cessione dei crediti deteriorati e DTA. – Con la stessa finalità di garantire la liquidità delle imprese è prevista la proroga per il 2021 dell'incentivo alla cessione di crediti deteriorati.

L'art. 55 del DL 18/2020 ha previsto, a fronte della cessione di crediti vantati nei confronti di debitori inadempienti (definiti tali sulla base di un ritardo dei pagamenti di almeno 90 giorni), la concessione di un credito di imposta, rimborsabile, commisurato alla presenza di attività per imposte anticipate (*deferred tax assets*, DTA) relative a perdite pregresse e deduzioni ACE non ancora utilizzate. Al fine di contenere il costo dell'agevolazione e di evitare la sua concentrazione su imprese di grandi dimensioni è previsto un limite di 2 miliardi per l'ammontare dei crediti ceduti trasformabili in credito di imposta, che deve essere calcolato tenendo conto anche dell'insieme delle cessioni delle singole società nel caso di gruppi societari. È previsto l'esercizio dell'opzione per la trasformazione e il pagamento di un canone dell'1,5 per cento. La misura prevista nel DL non si applica a società per le quali sia stato accertato lo stato o il rischio di dissesto ovvero lo stato di insolvenza.

¹⁹ 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.

Rispetto a disposizioni simili introdotte in passato, sebbene l'agevolazione potrebbe risultare particolarmente appetibile per le società finanziarie, la misura potrà beneficiare anche le imprese del settore non finanziario in relazione alla loro capacità di cedere crediti deteriorati.

Nella Relazione tecnica si stima che la maggiore liquidità disponibile per le imprese – liberata dai crediti di imposta ed effettiva nel caso di rimborso – possa ammontare, anche nel 2021, a circa 0,9 miliardi, di cui 4 quinti relativi al comparto delle imprese finanziarie; ciò deriverebbe da una quantificazione di crediti deteriorati ceduti nel 2021 pari a 17 miliardi (erano 20 nel 2020) di cui 10 relativi alle società finanziarie, 4 alle imprese non finanziarie e 3 indotti dall'incentivo insito del provvedimento. Sono quindi previste maggiori entrate per il pagamento del canone deducibile ai fini Ires e IRAP e per le minori quote deducibili nei prossimi 10 anni. Nel 2021 l'effetto in termini di maggiori oneri netti è pari a 0,8 miliardi, mentre dal 2022 al 2030 sono stimate maggiori entrate nette pari a circa 0,1 miliardi.

2.6 Le misure per favorire la patrimonializzazione delle imprese

Il decreto legge interviene con misure specifiche volte a incentivare la patrimonializzazione delle imprese. Esse sono finalizzate a ridurre gli squilibri finanziari causati in generale dagli effetti della crisi pandemica e dalle misure straordinarie adottate per agevolare il ricorso al credito bancario. Si tratta del potenziamento dello strumento dell'ACE già operativo dal 2011, della detassazione – per le persone fisiche – delle plusvalenze derivanti dalla cessione di partecipazioni al capitale di *start up* e PMI e di incentivi fiscali all'aggregazione aziendale. Nel resto del paragrafo ci si concentra sulle prime due misure.

2.6.1 L'ACE innovativa

Il decreto legge in esame introduce un significativo potenziamento dell'ACE nel 2021 (art. 19, commi 2-7) per incentivare la patrimonializzazione delle imprese e promuovere il riequilibrio della loro struttura finanziaria. La norma prevede diverse deroghe alla normativa ordinaria. In particolare:

- a) l'incremento di capitale tra il 2020 e il 2021 è calcolato senza tenere conto del limite del patrimonio netto – e quindi delle eventuali perdite di esercizio subite – e viene fissato un tetto di 5 milioni;
- b) l'aliquota da applicare per il calcolo della remunerazione ordinaria tra il 2020 e il 2021 è innalzata dall'1,3 per cento al 15;

c) l'agevolazione può essere fruita alternativamente come deduzione dal reddito imponibile nella dichiarazione dei redditi oppure tramite il riconoscimento di un credito di imposta; quest'ultimo può essere utilizzato, senza limiti di importo, in compensazione oppure può essere chiesto a rimborso o, ancora, può essere ceduto, mantenendo le stesse modalità di utilizzo anche per il soggetto cessionario.

L'ACE è stata introdotta nel 2011 come incentivo alla patrimonializzazione commisurato all'incremento del capitale netto dell'impresa (DL 201/2011, art. 1) sotto forma di una deduzione di un importo corrispondente al rendimento nozionale del capitale proprio (a partire dal 2010 per le imprese costituite prima di questa data). La sua disciplina è stata modificata più volte negli anni successivi. Per il calcolo dell'importo deducibile si effettua la somma delle componenti che hanno inciso positivamente (conferimenti e utili accantonati) e negativamente (riduzioni di patrimonio con attribuzione ai soci, acquisti di partecipazioni in società controllate e acquisti di aziende o rami di aziende) sul capitale; tale somma viene poi confrontata con il patrimonio netto nel bilancio dell'anno in corso e al minore dei due si applica un'aliquota percentuale – fissata all'1,3 per cento dal 2019 – per definire il rendimento nozionale deducibile. Tale aliquota, inizialmente fissato al 3 per cento, è stata successivamente elevata al 4, 4,5 e 4,75 per cento, rispettivamente, nel 2014, 2015 e 2016 e poi abbassata all'1,6 nel 2017 e all'1,5 nel 2018, per tenere conto dell'andamento dei tassi di interesse e per esigenze di gettito. Se la deduzione non trova capienza nel reddito di esercizio dell'impresa è comunque possibile spostarla sul reddito consolidato del gruppo, portarla a nuovo o, dal 2016, trasformarla in un credito di imposta a fini IRAP.

La nuova agevolazione è strutturata in modo tale da poter generare maggiore liquidità per le imprese già nel 2021. In particolare, è previsto che gli incrementi del capitale proprio rilevino ai fini della misura a partire dal primo giorno del periodo di imposta 2021 generando immediatamente un credito di imposta calcolabile sulla base del relativo rendimento nozionale e delle aliquote di imposta Ires/Irpef senza necessità di dover attendere la chiusura del bilancio dato il venir meno del limite del patrimonio netto. Corrispondentemente, è previsto un meccanismo di recupero del beneficio fiscale fruito qualora, nei due anni successivi al 2021, il patrimonio netto si riduca per cause diverse dalla emersione di perdite di bilancio.

Eventuali eccedenze del rendimento nozionale sulla base della normativa ordinaria rispetto al nuovo regime per il 2021 (ad esempio per la presenza del tetto di 5 milioni agli incrementi di capitale proprio) rimangono comunque fruibili in aggiunta alla agevolazione con l'aliquota dell'1,3 per cento dell'ACE ordinaria.

La Relazione tecnica, ipotizzando che l'intero credito di imposta venga utilizzato nell'anno in corso, stima un maggiore onere complessivo in termini di cassa pari a circa 2 miliardi nel 2021. Una perdita di gettito Ires/Irpef pari a 0,25 miliardi e un recupero di 0,1 miliardi sono previsti rispettivamente nel 2022 e nel 2023 per la quota di deduzione ACE calcolata secondo la normativa ordinaria. La stima è stata effettuata considerando i dati dell'ACE (a livello micro per le società di capitali e macro per le persone fisiche) relativi al 2018. Per le società di capitali, la Relazione tecnica stima un incremento di capitale (considerando il tetto di 5 milioni) pari a circa 43 miliardi per un totale di 224.000 imprese. Pertanto, con un rendimento nozionale di circa 6,5 miliardi (il 15 per

cento di 43 miliardi) il credito di imposta sarebbe pari a 1,6 miliardi (il 24 per cento di 6,5 miliardi). Per i contribuenti Irpef, l'incremento di capitale è quantificato pari a 10,7 miliardi con un rendimento nozionale di 1,6 miliardi e un credito di imposta pari a circa 427 milioni.

Nella tabella 2.6 si riportano, per le sole società di capitale, gli effetti in termini di numero di beneficiari e di beneficio netto aggiuntivo determinati dalla applicazione dell'ACE innovativa a livello settoriale; inoltre, sono evidenziati alcuni effetti specifici determinati dalle nuove caratteristiche della agevolazione (eliminazione del vincolo del patrimonio e del tetto). La simulazione utilizza i dati delle dichiarazioni dei redditi delle società di capitali (riferiti a circa 1,2 milioni di imprese nel 2018) e il modello di microsimulazione dell'UPB²⁰ per calcolare l'ACE innovativa seguendo una metodologia analoga a quella indicata nella Relazione tecnica. Si deve quindi sottolineare che nell'esercizio non si tiene conto di effetti dinamici o comportamentali. Alla luce delle analisi effettuate sul complesso delle società di capitale emergono alcune considerazioni generali.

1) L'agevolazione costituisce un importante incentivo alla capitalizzazione e quindi al riequilibrio della struttura finanziaria delle imprese. I beneficiari rappresentano il 18,3 per cento del totale delle imprese e si osserva un incremento del beneficio medio rispetto all'ACE ordinaria pari a quasi il 99 per cento (oltre il triplo nel settore dell'Agricoltura e dei Servizi alla persona e oltre due volte e mezzo nel settore delle Costruzioni).

2) In generale, l'ACE ordinaria presenta una notevole concentrazione dal punto di vista settoriale: relativamente all'anno 2018, oltre il 60 per cento della agevolazione si concentra sui settori finanziario e manifatturiero che insieme rappresentano oltre il 21 per cento delle imprese beneficiarie (il settore finanziario con il 3,1 per cento dei contribuenti interessati raccoglie il 37 per cento della deduzione annuale). Il beneficio derivante dall'ACE innovativa risulterebbe, invece, meno concentrato sul settore finanziario (14,3 per cento del totale del beneficio a fronte del 37 per cento) – anche per la previsione del tetto di 5 milioni all'incremento di capitale– e più concentrato sul settore manifatturiero (31,8 per cento, contro il 24,7) e su quello dei servizi (23,2 per cento rispetto al 15,9).

3) Il meccanismo di calcolo dell'incremento di capitale dell'ACE innovativa fra il 2020 e il 2021 si differenzia da quello del regime ordinario: è infatti definito dalla differenza tra i conferimenti in denaro e gli accantonamenti di utili a riserva, al netto delle riduzioni di patrimonio per attribuzione ai soci, acquisti di società controllate, aziende o rami di azienda, senza tenere conto del limite del patrimonio netto risultante in bilancio. Con riferimento agli incrementi effettuati dalle imprese nel 2018, a titolo esemplificativo,

²⁰ Per una descrizione delle caratteristiche del modello si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2019), "MEDITA – A Corporate tax microsimulation model at PBO"

nella penultima colonna della tabella si può osservare che il vincolo del patrimonio netto determinerebbe una riduzione media del beneficio derivante dall'ACE innovativa del 6 per cento circa (il rapporto fra la base ordinaria e quella potenziata è pari al 94,1 per cento), senza significative differenze fra i settori ad eccezione dei servizi finanziari (circa il 10 per cento). Questo nuovo meccanismo sembra rispondere in modo più adeguato, rispetto a quello dell'ACE ordinaria, alle finalità di incentivo alla patrimonializzazione e di riequilibrio della struttura finanziaria delle imprese. Si può infatti osservare che nel 2020 queste potrebbero aver rallentato il loro processo di capitalizzazione indebolendo la loro struttura finanziaria a causa sia delle condizioni di incertezza sia della scarsa liquidità. Lo squilibrio finanziario potrebbe essere stato peraltro alimentato da condizioni particolarmente favorevoli per il ricorso al debito grazie alle ampie deroghe alla concessione di garanzie pubbliche (par. 2.5). Si noti che il solo riferimento all'incremento di capitale proprio permette di garantire l'efficacia della norma già nel 2021 in quanto non è necessario attendere la chiusura del bilancio per la definizione del patrimonio netto e rappresenta, inoltre, un ampliamento del perimetro del capitale agevolato nella misura in cui il patrimonio netto tiene anche conto delle eventuali perdite generate nell'esercizio. Questa deroga può risultare particolarmente appropriata in ragione delle maggiori perdite attese – anche nel 2021 – in conseguenza del protrarsi (almeno nella prima parte dell'anno) del rallentamento delle attività per l'emergenza sanitaria.

4) Il tetto dei 5 milioni all'incremento di capitale agevolabile con ACE innovativa, oltre a limitare gli oneri a carico della finanza pubblica, evita la concentrazione dei benefici sulle imprese più grandi. Si può osservare (ultima colonna) che nel complesso il tetto opera per un numero limitato di imprese (circa l'1 per cento dei beneficiari) che, tuttavia, sono concentrate nel settore finanziario (l'8 per cento).

5) La quantificazione della Relazione tecnica potrebbe risultare poco prudentiale sotto diversi aspetti. In primo luogo, la platea dei soggetti beneficiari potrebbe essere più ampia. Sulla base della metodologia descritta, la quantificazione considera come base di riferimento la platea di soggetti che hanno usufruito dell'ACE nel 2018, escludendo quindi soggetti che non potevano beneficiare dell'ACE ordinaria, ma che potrebbero beneficiare di quella innovativa. In secondo luogo, gli incrementi di capitale del 2018, potrebbero essere poco rappresentativi dell'effettiva base imponibile dato che in alcuni anni il tasso di incremento annuo è stato più elevato: utilizzando i dati di bilancio delle sole società non finanziarie, il tasso di incremento nel 2018 è stato pari all'8,3 per cento mentre nel 2015 è stato superiore al 9 per cento e nel 2019 (con dati peraltro incompleti) risulta pari all'8,8 per cento. A ciò va inoltre aggiunto che il significativo potenziamento dell'ACE dovrebbe avere un forte effetto incentivante modificando le scelte sulla capitalizzazione dell'impresa per due ordini di motivi. In primo luogo, la convenienza a incrementare il capitale è tanto maggiore quanto più alta è l'aliquota del rendimento nozionale. In secondo luogo, la possibilità prevista dalla norma di fruire dell'agevolazione come credito di imposta cedibile svincola completamente il beneficio effettivo dalla capienza fiscale delle imprese, determinando nel 2021 una sorta di

consolidato globale implicito con la libera compensazione tra imprese capienti e non capienti, aumentando ulteriormente la convenienza all'apporto di capitale²¹.

6) Infine, occorre sottolineare che allo stato attuale non è chiaro se la combinazione di questa agevolazione con i prestiti agevolati dalle garanzie pubbliche possa prefigurare possibili triangolazioni tra le imprese e se si possano generare altri effetti elusivi o di arbitraggio da parte di queste.

2.6.2 La detassazione delle plusvalenze da investimenti in start-up e PMI innovative

Nell'ambito delle misure a sostegno della patrimonializzazione delle imprese, il decreto legge interviene sul trattamento fiscale delle plusvalenze realizzate a seguito di investimenti in capitale di rischio delle imprese che si qualificano come *start-up*²² o PMI innovative²³ effettuati da persone fisiche al di fuori dell'esercizio d'impresa²⁴. L'agevolazione, di carattere temporaneo, consiste nell'esenzione dall'imposta sulle plusvalenze da cessione di partecipazioni pari al 26 per cento. Le azioni o quote di partecipazione devono essere acquisite tra il 1° giugno 2021 e il 31 dicembre 2025 e devono essere detenute per almeno 3 anni (art. 14, cc. 1-2). L'agevolazione è prevista anche nel caso in cui le plusvalenze realizzate da persone fisiche al di fuori dell'esercizio d'impresa con la cessione di partecipazioni in società commerciali residenti e non residenti siano poi reinvestite entro un anno in *start-up* o PMI innovative (art. 14, c. 3).

²¹ Si consideri che normalmente il beneficio effettivo dipende dalla redditività dell'impresa, anche se nel caso in cui la deduzione non trovi capienza nel reddito di esercizio dell'impresa è comunque possibile spostarla sul reddito consolidato del gruppo fiscale, portarla a nuovo o, dal 2016, trasformarla in credito di imposta ai soli fini IRAP.

²² Le *start-up* innovative sono imprese giovani ad alto contenuto tecnologico che possono beneficiare di uno specifico quadro normativo e di agevolazioni fiscali. In particolare, in base al DL 179/2012, possono essere considerate *start-up* innovative, iscriversi alla sezione speciale del registro delle imprese e accedere alle misure agevolative, le società di capitali non quotate costituite da meno di cinque anni con un volume d'affari inferiore a 5 milioni che hanno come oggetto sociale esclusivo o prevalente lo sviluppo, la produzione e la commercializzazione di prodotti o servizi ad alto valore tecnologico e che, alternativamente, hanno almeno una delle seguenti caratteristiche: il 15 per cento del fatturato o dei costi annui ascrivibile ad attività di ricerca e sviluppo; 1/3 della forza lavoro complessiva costituita da dottorandi, dottori di ricerca o ricercatori oppure 2/3 da soci o collaboratori con laurea magistrale; essere titolari, depositarie o licenziatarie di un brevetto registrato o titolari di un programma informatico registrato. Il DL 179/2020 non chiarisce cosa si intenda per "prodotti o servizi ad alto valore tecnologico". Il decreto prevede (art. 2, c. 9) che ai fini dell'iscrizione nella sezione speciale del registro delle imprese la sussistenza dei requisiti per l'identificazione della *start-up* innovativa sia attestata mediante apposita autocertificazione prodotta dal legale rappresentante e depositata presso l'ufficio del registro delle imprese.

²³ Trascorsi cinque anni dalla loro costituzione, le *start-up* innovative hanno la possibilità di trasformarsi in PMI innovative, senza perdere gran parte dei benefici. Nello specifico, il DL 3/2015 definisce PMI innovative le imprese con ultimo bilancio certificato, non quotate, non iscritte nella sezione speciale del registro imprese e che abbiano almeno due dei seguenti requisiti: una spesa in ricerca e sviluppo almeno pari al 3 per cento del maggiore tra costi e fatturato; 1/5 della forza lavoro complessiva rappresentata da dottorandi, dottori di ricerca o ricercatori; 1/3 del personale con laurea magistrale; essere titolari, depositarie o licenziatarie di un brevetto registrato o titolari di un programma informatico registrato.

²⁴ In maniera sia diretta che indiretta per il tramite di Organismi di investimento collettivo del risparmio (OICR) e altre società che investono prevalentemente in *start-up* e PMI innovative.

Misure simili erano già state introdotte in passato. Il DL 179/2012 (Decreto Crescita 2.0), introducendo la definizione di *start-up* innovativa, aveva già predisposto una misura agevolativa temporanea per la capitalizzazione di queste imprese da parte delle persone fisiche²⁵. In particolare, prevedeva una detrazione dall'Irpef del 19 per cento della somma investita nel capitale di rischio di una o più *start-up* innovative direttamente ovvero per il tramite di OICR. L'investimento massimo detraibile non poteva eccedere, in ciascun anno di imposta, 500.000 euro e doveva essere mantenuto per almeno due anni per usufruire dell'agevolazione. L'ammontare, in tutto o in parte, non detraibile nel periodo d'imposta di riferimento poteva essere portato in detrazione dall'imposta nei due anni successivi. Successivamente, la legge di bilancio per il 2017²⁶ è intervenuta: a) uniformando il trattamento fiscale dei conferimenti alle *start-up* e alle PMI innovative²⁷; b) innalzando al 30 per cento la misura della detrazione e a un milione l'importo massimo di investimento sul quale calcolare la detrazione per le persone fisiche²⁸; c) allungando di un anno, a tre anni, il periodo di mantenimento della partecipazione per poter usufruire della detrazione; d) consentendo la detraibilità in periodi di imposta successivi, ma non oltre il terzo, dell'ammontare non detraibile qualora superiore all'imposta lorda. Infine, il DL Rilancio (DL 34/2020)²⁹, per sostenere le *start-up* innovative anche durante l'emergenza pandemica, ha introdotto un sistema di incentivi in regime "de minimis"³⁰, innalzando al 50 per cento la percentuale di detrazione per le persone fisiche per importi massimi di investimenti pari, rispettivamente, a 100.000 euro per le *start-up* innovative e a 300.000 euro per PMI innovative, mantenendo la partecipazione per 3 anni³¹.

Le *start-up* e le PMI innovative contribuiscono positivamente allo sviluppo industriale ed economico del paese, dato il loro contenuto altamente tecnologico e le potenzialità in termini di tasso di innovazione e di capacità di creare e sfruttare un connubio produttivo con il mondo dell'università e della ricerca. Le iniziative e le misure adottate per incentivarne la costituzione e la capitalizzazione vanno nella direzione di incidere sul potenziale di crescita del paese, anche nelle direzioni indicate nel Piano nazionale di ripresa e resilienza.

²⁵ La misura era stata inizialmente introdotta per il triennio 2013-15 e poi estesa, con il DL 76/2013 al 2016.

²⁶ E il decreto del Ministro dell'Economia e delle finanze di concerto con il Ministro dello Sviluppo economico del 7 maggio 2019 attuativo delle agevolazioni previste dall'art. 29 del DL 179/2012 e dall'art. 4 del DL 3/2015.

²⁷ In base al decreto del Ministro dell'Economia e delle finanze di concerto con il Ministro dello Sviluppo economico del 7 maggio 2019, queste ultime sono definite ammissibili per il riconoscimento delle agevolazioni legate ai conferimenti di capitale se ricevono l'investimento iniziale anteriormente o entro sette anni dalla loro prima vendita commerciale. Trascorso il periodo di sette anni, le PMI sono comunque considerate ammissibili in quanto ancora in fase di espansione o nelle fasi iniziali di crescita: fino a dieci anni dalla prima vendita commerciale, se attestano, attraverso valutazione esterna, di non aver ancora dimostrato a sufficienza il loro potenziale di generare rendimenti; senza limiti di tempo, se effettuano un investimento in capitale di rischio, superiore al 50 per cento del fatturato medio annuo dei precedenti cinque anni, sulla base di un *business plan* relativo a un nuovo prodotto o a un nuovo mercato geografico. .

²⁸ Per le società è stata prevista una deduzione dal reddito del 20 per cento per un investimento massimo di 1,8 milioni.

²⁹ E il successivo decreto attuativo del MISE del 15 febbraio 2021.

³⁰ Le agevolazioni concesse ai sensi del Regolamento "de minimis" (Regolamento (UE) n. 1407/2013 della Commissione del 18 dicembre 2013) sono aiuti alle imprese che ogni Stato Membro può erogare per un importo massimo tale da non incidere sulla regolarità del mercato comune e sulla concorrenza. Nello specifico, l'importo totale massimo degli aiuti ottenuti da un'impresa non può superare, nell'arco di tre anni, 200.000 euro.

³¹ In base a quanto stabilito dal DL 179/2012 e dal DL 3/2015, nel caso di investimenti che superano i limiti massimi, è possibile detrarre un importo pari al 30 per cento dell'eccedenza, in tre esercizi finanziari e nei limiti previsti dal Regolamento "de minimis".

Queste imprese sono caratterizzate da una certa dinamicità e da un elevato tasso di sopravvivenza (circa l'80 per cento sulla base dei dati del 2019), che è stato mantenuto anche durante la crisi pandemica, grazie a un tasso di digitalizzazione, di competenze informatiche e a una flessibilità relativamente maggiori di quelli riscontrabili nel resto delle imprese.

Dai dati desumibili dall'ultima Relazione annuale al Parlamento sullo stato di attuazione e l'impatto delle *policy* a sostegno di *start-up* e PMI innovative³² e dai Rapporti sui trend economici delle *start-up* innovative del MISE, il numero di *start-up*³³ è costantemente aumentato passando da circa 1.500 imprese nel 2013 a quasi 12.600 alla fine del primo trimestre 2021, in crescita del 5,6 per cento rispetto all'ultimo trimestre 2020 (fig. 2.4).

Alla fine del primo trimestre del 2021 il capitale sociale sottoscritto in *start-up* innovative ammontava complessivamente a circa 870 milioni, in crescita del 20 per cento rispetto al trimestre precedente e del 78 per cento rispetto all'ultimo trimestre del 2018. Sono cresciuti anche il numero di soci (7 e 35 per cento, rispettivamente) e di addetti (17 per cento nel 2020 rispetto al 2018, ma in flessione di circa il 7 per cento rispetto al 2019³⁴) e il valore della produzione. Quest'ultimo, in base ai dati di bilancio disponibili³⁵, si attestava a quasi 1,4 miliardi nel 2019, in crescita del 24 per cento rispetto al 2018 (tab. 2.7). I dati di bilancio relativi al 2019 mostrano inoltre un valore medio della produzione pari a circa 180.000 euro e un valore mediano di poco superiore ai 39.000 euro. Quest'ultimo risultato, unito a quello sulla percentuale di imprese in perdita, pari al 52,23 per cento, mostra come il comparto sia rappresentato da imprese ancora in fase di sviluppo e di primo accesso al mercato, sebbene gli indicatori di redditività sulle imprese non in perdita mostrino risultati migliori se comparate con quelli di imprese non innovative³⁶.

Con riferimento, infine, agli investimenti nel capitale sociale, i dati delle dichiarazioni relative al 2018 mostrano che gli investimenti agevolati in *start-up* innovative provengono principalmente da persone fisiche, attestandosi su un totale di circa 90 milioni, mentre quelli da persone giuridiche, sebbene siano in media di importo

³² La Relazione annuale 2020 è disponibile al seguente link:

https://www.mise.gov.it/images/stories/documenti/RELAZIONE_ANNUALE_2020_STARTUP.pdf.

³³ Iscritte alla sezione speciale del Registro delle Imprese presso le Camere di Commercio.

³⁴ Dal Cruscotto di indicatori statistici sulle *start-up* innovative - Primo trimestre 2021, i dati sugli addetti sono aggiornati al 31/12/2020.

³⁵ Come chiarito nei Rapporti sui trend economici, i dati di bilancio attualmente disponibili, relativi al 2019, coprono il 60,3 per cento delle *start-up* innovative iscritte all'apposito registro il 1° aprile 2021 (7.571 su 12.561). I dati sono disponibili al seguente link:

<https://www.mise.gov.it/index.php/it/impresa/competitivita-e-nuove-imprese/start-up-innovative/relazione-annuale-e-rapporti-periodici>.

³⁶ Nel Cruscotto di indicatori statistici nazionali del primo trimestre 2021, i risultati desumibili dai dati di bilancio 2019 in termini di valore della produzione, medio e mediano, e indici ROI e ROE delle *start-up* innovative sono confrontati con quelli relativi a "nuove società di capitali", ossia imprese costituite da non più di 5 anni, attive e con ultimo fatturato dichiarato inferiore a 5 milioni di euro. Per maggiori dettagli, si veda <https://www.mise.gov.it/index.php/it/per-i-media/notizie/it/198-notizie-stampa/2042228-startup-innovative-tutti-i-dati-ad-aprile-2021>.

superiore, ammontano a un totale di circa 66 milioni (tab. 2.8) Complessivamente, i contribuenti persone fisiche che hanno investito in queste imprese, in maniera diretta o indiretta, hanno beneficiato di detrazioni Irpef pari a circa 27 milioni.

Le misure previste dal decreto legge in esame generano minori entrate connesse sia all'esenzione da tassazione delle plusvalenze sia alla detrazione Irpef riconosciuta su questa tipologia di investimenti di cui godrebbero i soggetti che reinvestono in *start-up* e PMI innovative le plusvalenze da disinvestimenti in altre imprese commerciali. Considerando l'orizzonte temporale previsto dalla norma, si hanno effetti a valere dal 2022 fino al 2027. Le minori entrate attese per gli anni 2022, 2023 e 2024 ammontano, rispettivamente, a 7,4, 11,8 e 9,5 milioni.

Le misure descritte favoriscono la raccolta di capitale in imprese che sono caratterizzate strutturalmente da bassi tassi di capitalizzazione anche a causa della loro maggiore rischiosità connessa con l'oggetto prevalente dell'attività. Inoltre, contribuiscono ad attenuare eventuali squilibri finanziari determinati dalla fase emergenziale. Andrebbe, tuttavia, valutata l'opportunità di introdurre una nuova *tax expenditure*, seppur di carattere temporaneo, alla luce della annunciata riforma del sistema fiscale e considerato che si innesta su un regime già di per sé agevolato (la tassazione delle plusvalenze al 26 per cento anziché in base alle aliquote ordinarie di tassazione).

3. Le misure per la tutela della salute

3.1 Il finanziamento dei principali provvedimenti in campo sanitario

Gli effetti finanziari delle misure in campo sanitario previste dal decreto legge in esame sono concentrati prevalentemente sul 2021. Il finanziamento al Servizio sanitario nazionale (SSN) viene incrementato di 538 milioni per l'anno in corso (e di 35 e 14 milioni, rispettivamente, per i prossimi due anni), al lordo degli effetti riflessi (entrate fiscali e contributive) pari a 101 milioni (si veda il paragrafo 3.4 per una descrizione dei principali interventi da attuare con queste risorse)³⁷. Inoltre, sempre per il 2021: sono destinati ulteriori 1,65 miliardi agli interventi del Commissario straordinario per il contrasto dell'emergenza epidemiologica COVID-19, trasferibili sull'apposita contabilità speciale su motivata richiesta dello stesso Commissario³⁸; viene istituito un fondo dotato di 500 milioni per la partecipazione dell'Italia alle iniziative multilaterali per il finanziamento dei beni pubblici globali in materia di salute (prevenzione e contrasto delle pandemie, in particolare del COVID-19) e clima (azioni per il clima nei paesi in via di sviluppo); sono assegnati quasi 90 milioni (al lordo degli oneri riflessi) alla sanità militare, per lo più in conto capitale (anche per realizzare l'infialamento dei farmaci)³⁹. Per gli anni successivi al 2021, gli effetti sull'indebitamento netto riguardano principalmente, a parte il finanziamento al SSN, la concessione alle imprese di un credito di imposta per la ricerca e sviluppo di farmaci innovativi e vaccini (si veda il paragrafo 3.3).

3.2 La revisione del sistema di riparto dei finanziamenti tra le Regioni per il 2021

Con il decreto legge in esame vengono rivisti, per il solo 2021, i meccanismi di riparto del finanziamento della spesa sanitaria tra le Regioni al fine di comporre rapidamente il quadro di programmazione delle risorse, sulla base di un accordo politico raggiunto tra le Regioni⁴⁰. Le misure relative al riparto non influiscono evidentemente sull'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche.

In particolare, si interviene con tre diversi provvedimenti.

In primo luogo, data la difficile fase di emergenza sanitaria, si opera per velocizzare la procedura adottata per il riparto per ridurre i tempi di definizione e determinare

³⁷ Come già nel caso dei precedenti provvedimenti per fronteggiare l'emergenza sanitaria, le risorse sono generalmente attribuite a tutte le Regioni, anche quelle a Statuto speciale che provvedono autonomamente (la Sicilia in parte) al finanziamento del proprio Servizio Sanitario Regionale (SSR).

³⁸ Sempre su richiesta del Commissario, le risorse presenti nella contabilità speciale potranno essere rimodulate tra le diverse finalità indicate dal DL 18/2020, che ha istituito questa figura.

³⁹ Tra l'altro viene consentito ai medici militari e del Ministero degli Interni, in caso di riscontrata carenza di medici di medicina generale e in date circostanze, di svolgere attività di medicina generale, previo conseguimento del titolo di formazione specifica.

⁴⁰ Nota Prot. n. 2576/C7SAN del 15 aprile scorso, trasmessa al Ministero della Salute e al Ministero dell'Economia e delle finanze dal Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome.

rapidamente il quadro finanziario. Questa prevede l'individuazione di tre regioni di riferimento (*benchmark*), da parte della Conferenza Stato-Regioni, sulle cinque selezionate dal Governo⁴¹. Il decreto legge stabilisce di considerare tutte le cinque Regioni, saltando il passaggio successivo. Come confermato dalla Relazione tecnica, la scelta delle Regioni non ha sostanzialmente effetto sul riparto, basato piuttosto sulla popolazione aggiustata per età. La posizione di Regione *benchmark* viene tuttavia spesso enfatizzata per motivi di soddisfazione politica e di consenso.

In secondo luogo, si applicano nuovi criteri di riparto del finanziamento indistinto, concordati tra le Regioni. Una quota pari al 15 dello stesso sarà distribuita in base alla popolazione (pro capite), mentre per l'85 per cento si farà riferimento al meccanismo consueto, che tiene conto parzialmente dell'età⁴². Il presente intervento, effettuato ancora in deroga al DL 68/2011, che richiedeva l'introduzione di parametri ulteriori oltre a quelli demografici⁴³, rappresenterebbe nondimeno un passo nel previsto percorso di revisione dei criteri di riparto.

Gli effetti sul finanziamento delle Regioni dell'introduzione della modifica prevista, che si sostanzia in un cambiamento del sistema di pesatura applicato alla popolazione tale da ridurre la rilevanza dell'età, sono evidenziati nella figura 3.1. Il nuovo metodo, nel complesso, redistribuisce risorse dal Centro-Nord al Mezzogiorno, avvantaggiando la metà delle Regioni meridionali (4 su 8) e sfavorendo quasi due terzi delle Regioni del Centro-Nord (9 su 12), che invece per lo più traggono vantaggio da una più ampia applicazione del criterio di pesatura per età. Le variazioni, sia pure limitate in percentuale del finanziamento complessivo di ogni Regione, non sono irrilevanti in valore assoluto, arrivando in alcuni casi a diverse decine di milioni.

Non appena l'emergenza sarà superata, sarebbe opportuno che si aprisse una riflessione costruttiva sull'adozione di più ampi criteri, che probabilmente potrebbero riequilibrare l'effetto di una pesatura esclusivamente basata su aspetti demografici, favorevole alle Regioni con popolazione più anziana, con la considerazione di variabili volte a cogliere l'influenza, pure rilevante, di altri fattori quali le condizioni sociali ed epidemiologiche

⁴¹ La scelta deve avvenire in base a una serie di parametri – punteggio relativo ai livelli essenziali di assistenza, incidenza del saldo di bilancio sul finanziamento e indicatori per la valutazione della qualità, dell'appropriatezza e dell'efficienza – e sotto il vincolo del rispetto di alcune condizioni: 1) avere garantito l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza; 2) essere in condizione di equilibrio economico; 3) non essere assoggettate a piano di rientro; 4) risultare adempienti all'apposito Tavolo di verifica.

⁴² Con riferimento al riparto fissato per il 2020 con l'Intesa del 31 marzo dello stesso anno (al netto dunque dei finanziamenti successivamente concessi alle Regioni nel corso dell'anno per fare fronte all'emergenza sanitaria), la combinazione di quote attribuite ai diversi livelli di assistenza e meccanismo di riparto applicato a ogni livello (pesatura per età o pro capite) produceva una distribuzione su base capitaria fissa nella misura del 60 per cento del finanziamento e pesata per il rimanente 40 per cento.

⁴³ In relazione ai criteri di riparto, il DL 68/2011 faceva a sua volta riferimento alla L. 662/96 che individuava come variabili da considerare non solo la popolazione e la frequenza dei consumi sanitari per età e genere, ma anche i tassi di mortalità, indicatori relativi a specifiche situazioni territoriali rilevanti per i bisogni e indicatori epidemiologici territoriali. Inoltre, il DL 68/2011 aggiungeva a questi elementi da pesare la considerazione del percorso di miglioramento per il raggiungimento degli standard di qualità.

sullo stato di salute e il consumo di servizi sanitari⁴⁴, ridimensionando l'esigenza di ricorrere a interventi politici provvisori per attuare questo bilanciamento. Inoltre, si dovrebbe pervenire alla definizione di utili forme di incentivazione a un miglioramento della qualità dei servizi.

Al contrario, in questa fase di emergenza, la cosiddetta "quota premiale"⁴⁵ continua a essere utilizzata come "ammortizzatore" rispetto agli effetti dei criteri di riparto adottati. A tal fine, con la terza misura prevista dal DL in esame, tale quota viene incrementata dallo 0,25 allo 0,32 per cento del finanziamento ordinario (circa 85 milioni secondo la Relazione tecnica). L'obiettivo, indicato nella Relazione tecnica, sarebbe di usarla per tenere conto degli effetti, differenziati sul territorio, del COVID-19, che non verrebbero colti dal consueto riparto per popolazione pesata. Un secondo risultato potrebbe essere quello di disporre di maggiori risorse anche per controbilanciare, per qualche Regione, gli effetti del rafforzamento della quota di riparto effettuato in base alla popolazione non pesata.

3.3 *La ricerca biomedica e il trasferimento tecnologico*

Come accennato, il decreto legge in esame riconosce alle imprese un credito di imposta, utilizzabile in compensazione, per incentivare la ricerca e lo sviluppo di farmaci innovativi, inclusi i vaccini, nella misura del 20 per cento dei costi sostenuti da giugno 2021 alla fine del 2030, con un importo massimo di 20 milioni annui. Tale agevolazione è concessa anche alle imprese residenti o stabili organizzazioni nel territorio dello Stato di soggetti non residenti che eseguono attività di ricerca e sviluppo in Italia commissionata dalla casa madre localizzata nella UE⁴⁶. Il costo di tale misura è stato stimato in 19 milioni per il 2022, 41 per il 2023 e 68 per il 2024.

Inoltre il decreto legge rivede obiettivi e modalità operative del Fondo per il trasferimento tecnologico (DL 34/2020), destinato a promuovere iniziative e investimenti utili alla valorizzazione e all'utilizzo dei risultati della ricerca presso le imprese operanti sul territorio nazionale, includendo tra gli ambiti di intervento il potenziamento della ricerca e la riconversione industriale del settore biomedicale verso

⁴⁴ L'ipotesi di introdurre nel riparto variabili volte a cogliere le determinanti sociali dello stato di salute è stata approfondita da alcuni studi (ad esempio, Agenas (2010), "Criteri per il riparto del fabbisogno sanitario", relazione commissionata dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome a cura di C. Cislighi).

⁴⁵ La quota premiale doveva essere indirizzata a ricompensare le Regioni che avessero: 1) istituito una Centrale regionale per gli acquisti e l'aggiudicazione di procedure di gara per un volume annuo di approvvigionamento di beni e servizi superiore a una certa soglia; 2) introdotto misure volte a garantire l'equilibrio di bilancio degli ospedali, rispettando il principio della remunerazione a prestazione (L. 191/2009).

⁴⁶ Oppure localizzata negli Stati aderenti all'accordo sullo Spazio economico europeo o in Stati compresi nell'elenco di quelli con i quali è attuabile lo scambio di informazioni nell'ambito delle convenzioni per evitare le doppie imposizioni sul reddito.

la produzione di nuovi farmaci e vaccini, anche attraverso la realizzazione di poli di alta specializzazione. Una parte del finanziamento del Fondo, pari almeno a 200 milioni (sulla dotazione di 500), viene destinata alla promozione della ricerca e riconversione industriale. Sono estese le possibilità di collaborazione pubblico-privato, anche attraverso strumenti di partecipazione. Al contempo, tra le finalità della Fondazione ENEA Tech, costituita in base al DL 34/2020 e ora ridenominata ENEA Biomedical Tech, rientra la realizzazione di programmi di sviluppo del settore biomedicale e della telemedicina.

La diffusione del COVID-19 e il suo impatto sulla salute e sull'economia hanno contribuito a rivelare la necessità di sostenere la ricerca biomedica attraverso l'intervento pubblico. Sono apparsi evidenti i limiti del mercato nelle difficoltà di approvvigionamento di dispositivi e farmaci, ma soprattutto in relazione ai vaccini si è visto come la scarsa trasparenza sui contratti, lo sproporzionato potere di mercato delle grandi imprese multinazionali, le strozzature alla produzione abbiano rallentato i piani di immunizzazione dei paesi europei e rendano drammaticamente lungo il tempo necessario a garantire la copertura vaccinale a livello globale. L'esperienza ha insegnato come, da un lato, sia importante rafforzare la ricerca pubblica (si pensi ai brevetti dell'Università della Pennsylvania scaturiti dalla ricerca di base sulla tecnica a RNA messaggero, utilizzata per realizzare i vaccini più innovativi contro il COVID-19, o alla collaborazione dell'Università di Oxford con la società AstraZeneca) e come, dall'altro lato, sarebbe opportuno vincolare i contributi alle imprese private e le forme di partecipazione pubblico-privato a obiettivi di salute pubblica e di ricerca *open science*.

3.4 I principali provvedimenti che riguardano il SSN

Il decreto legge dispone la proroga, di poco meno di un mese, delle scadenze per la rendicontazione dei SSR, già rinviate dal DL 44/2021.

Anche grazie al maggiore finanziamento, il decreto legge contiene, con riferimento al SSN:

- 1) la previsione di misure volte all'accorciamento delle liste di attesa e al recupero delle prestazioni non erogate nel periodo della pandemia, in considerazione del fatto che la prosecuzione della stessa non ha consentito di assicurare tale recupero nel corso del 2020 (478 milioni nel 2021). Vengono dunque prorogate sino alla fine del 2021 le disposizioni straordinarie già disposte dal DL 104/2020, che consentiva: a) di richiedere prestazioni aggiuntive ai dirigenti medici e sanitari e al personale del comparto sanità, con tariffe maggiorate; b) di reclutare personale attraverso assunzioni a tempo determinato, anche in deroga ai CCNL di settore, e forme di lavoro autonomo e collaborazione coordinata e continuativa (per incrementare i ricoveri); c) di aumentare il monte ore

dell'assistenza specialistica ambulatoriale convenzionata interna (per la specialistica ambulatoriale). Subordinatamente all'utilizzo questi strumenti, il decreto legge in esame aggiunge la possibilità di acquisire prestazioni dal privato, tramite integrazione degli accordi contrattuali (in deroga alla disposizione che impone un massimale ai volumi e alla spesa complessiva annua per tali acquisti), anche utilizzando le eventuali economie realizzate sui *budget* attribuiti per il 2020⁴⁷; l'equilibrio economico dei SSR deve essere comunque garantito. Gli interventi volti al recupero delle prestazioni possono essere finanziati con le risorse appositamente stanziare dal DL 104/2020 per il 2020 e non utilizzate (indicate provvisoriamente dalla Relazione tecnica in circa 308 milioni⁴⁸) e con una quota delle economie risultanti da alcune disposizioni sul personale previste dalla legge di bilancio per il 2021 (che estendevano la validità di norme straordinarie per il rafforzamento del personale e per le Unità speciali di continuità assistenziale previste dai DL 18/2020 e 34/2020), qualora restino inutilizzate (circa 718 milioni). Gli effetti sull'indebitamento saranno pari complessivamente a 377 milioni, al netto degli effetti riflessi⁴⁹. Il decreto legge in esame, più in generale, prevede che le risorse correnti a valere sul Fondo sanitario nazionale 2020 assegnate dai decreti legge adottati nel corso del 2020 per fronteggiare la pandemia (DD.LL. 18, 34 e 104 del 2020) possano essere utilizzate per realizzare tutti gli interventi ivi previsti, senza un vincolo relativo agli importi allocati alle singole misure, previo monitoraggio e certificazione da parte del Ministero della Salute sulle attività assistenziali volte ad affrontare l'emergenza.

- 2) L'esenzione dalle compartecipazioni al costo delle prestazioni ambulatoriali, per un biennio, per i pazienti affetti dal cosiddetto *long-COVID* (conseguenze di lungo periodo del COVID-19), da coinvolgere in un programma apposito di monitoraggio, che consentirà anche lo svolgimento di successivi studi (29 milioni nel 2021, 25 nel 2022 e 4 nel 2023). Inizialmente, stando alla Relazione illustrativa, sarebbero arruolati solo pazienti che sono stati ospedalizzati per COVID-19 e le stime del mancato gettito da *ticket* sono state infatti effettuate sulla base del numero di dimessi (inoltre le risorse sono concesse alle Regioni in proporzione al numero di prestazioni da erogare ai pazienti dimessi e risultati

⁴⁷ Il piano per il recupero delle liste di attesa andrà aggiornato dalle Regioni per tenere conto eventualmente del ruolo delle strutture private accreditate, che dovranno rendicontare le attività effettuate.

⁴⁸ Si tratta di dati ancora in fase di monitoraggio da parte del Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti e comunque modificabili da parte delle Regioni.

⁴⁹ Infatti, per gli interventi che sfrutteranno le risorse del DL 104/2020, non influenzando il saldo netto da finanziare del 2021, l'impatto sull'indebitamento delle Amministrazioni pubbliche sarà pari a 207 milioni, al netto degli effetti riflessi (101 milioni) relativi a quella parte di spesa che consisterà in remunerazione del personale. Quanto alle risorse già stanziare dalla legge di bilancio, queste vengono integrate di 170 milioni dal decreto in esame, in considerazione che una parte delle stesse, stimata dalla Relazione tecnica in 350 miliardi, verrà utilizzata per acquistare prestazioni dal privato e non per reclutare personale, e dunque non darà luogo a effetti riflessi.

guariti dal COVID-19). Tale limitazione appare problematica, anche in considerazione dell'affollamento degli ospedali in alcune fasi della pandemia, e dunque il minore introito potrebbe aumentare rispetto alle stime.

- 3) La possibilità per le Regioni di concedere un contributo alle strutture sanitarie pubbliche o private accreditate che migliorano l'efficienza adeguandosi entro il 2022 agli standard organizzativi e di personale resi possibili dall'introduzione di metodologie automatizzate, nell'ambito dei piani appositamente previsti dalle Regioni in base alla L. 296/2006 (da aggiornare tramite un cronoprogramma integrativo), in modo da garantire una soglia minima di esami di laboratorio. A tal fine sono assegnati alle Regioni 46 milioni per il 2021 e 23 per il 2022, a valere sulle quote vincolate del finanziamento al SSN per la realizzazione di specifici obiettivi del Piano sanitario nazionale. Pertanto, la misura non ha effetti sull'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche. I piani di cui sopra sono stati previsti nel 2006 in coincidenza con l'introduzione di uno sconto sulle tariffe delle strutture private accreditate. Non è del tutto chiaro se oggi, dopo 15 anni, la finalità di rendere più efficienti tali strutture risponda a una esigenza di assicurare l'offerta di prestazioni acquisite dal SSN o a un obiettivo di aumento della profittabilità. Peraltro, si ricorda che tale profittabilità è stata anche sostenuta attraverso un contributo pubblico al finanziamento del contratto del personale della sanità privata, rinnovato a settembre 2020 dopo 14 anni.
- 4) Il rafforzamento dei servizi di Neuropsichiatria infantile e dell'adolescenza (NPIA), attraverso il reclutamento di professionisti sanitari e assistenti sociali tramite forme di lavoro autonomo, anche di collaborazione coordinata e continuativa⁵⁰ (8 milioni), e dei servizi sul territorio, tramite la possibilità di ingaggiare psicologi, con le stesse modalità e con un compenso orario lordo di 40 euro, inclusi gli oneri riflessi (quasi 20 milioni). I servizi di NPIA erano già molto sacrificati prima dello scoppio della pandemia e attualmente sono sottoposti a una pressione maggiore a seguito dell'aumento dei fattori di stress per i soggetti in età evolutiva. La misura di potenziamento viene introdotta nelle more di un opportuno intervento strutturale e organico, mentre per quanto riguarda i servizi territoriali va ricordato che la presa in carico deve essere assicurata da *équipe* multiprofessionali in cui non tutte le figure indispensabili, mediche e non, sono oggi presenti⁵¹.
- 5) La possibilità per le Regioni di coinvolgere gli erogatori privati accreditati nella somministrazione dei vaccini, integrando gli accordi e i contratti stipulati per il 2021, anche in deroga ai limiti previsti per l'importo dei volumi di acquisto e di

⁵⁰ In deroga al divieto di stipulare tali contratti da parte delle Amministrazioni pubbliche e ai vincoli in materia di personale previsti dalla legislazione vigente.

⁵¹ Si vedano le "Linee di indirizzo sui disturbi neuropsichiatrici e neuropsichici dell'infanzia e della adolescenza" (Intesa in Conferenza unificata del 25 luglio 2019).

spesa, ma nell'ambito delle risorse già disponibili e senza pregiudizio per l'equilibrio finanziario del SSR.

- 6) L'assunzione straordinaria a tempo indeterminato di dirigenti medici e tecnici della prevenzione negli ambienti e nei luoghi di lavoro, da parte degli enti del SSN (3,4 milioni nel 2021 e 10 nel 2022 e nel 2023, finanziamenti che non rientrano, come sottolineato nel decreto legge in esame, nella flessibilità di uso concessa invece per le risorse residue attribuite nel 2020 ai vari interventi per gestire l'emergenza sanitaria).

4. Le misure per il mercato del lavoro e le politiche sociali

Il decreto legge prosegue l'azione di supporto rivolta agli occupati (dipendenti e autonomi), a chi ha perso il lavoro e ai nuclei familiari in condizioni di maggiore disagio economico. Rispetto ai precedenti decreti legge anticrisi emerge l'obiettivo di portare a conclusione gli strumenti con carattere straordinario attivati per contrastare le conseguenze della pandemia.

Per i datori di lavoro assicurati alla Cassa integrazione ordinaria (CIGO) viene confermata la scadenza a fine giugno sia della causale COVID-19 sia del blocco dei licenziamenti (parr. 4.1.1 e 4.1.2). Si tratta di imprese che, in base a quanto emerge dai dati dei primi mesi del 2021, hanno recuperato i livelli di produzione e di fatturato e le connesse dinamiche occupazionali e che potranno ricorrere agli istituti ordinari del mercato del lavoro per gestire le rimanenti criticità. Peraltro, tra il 1° luglio e il 31 dicembre le imprese che ricorreranno a questi istituti avranno dei trattamenti agevolati rispetto alle normali regole del *Jobs Act*: quelle ancora in grande sofferenza per la crisi (una riduzione del fatturato nel primo semestre 2021 di almeno il 50 per cento rispetto allo stesso periodo del 2019) potranno contare su 26 settimane di integrazioni *extra* contatore, senza contributi di tiraggio e con prestazioni più elevate per i dipendenti; tutte le altre non dovranno ugualmente pagare il contributo di tiraggio ma saranno ripristinati contatore e prestazioni del *Jobs Act*. Su queste basi e alla luce dei dati disponibili, si può stimare che lo sblocco dei licenziamenti del 1° luglio avrà conseguenze relativamente limitate, con un numero di lavoratori che potrebbero perdere il loro impiego dell'ordine di 70.000 (par. 4.1.2), concentrati quasi esclusivamente nell'Industria, visto che nelle Costruzioni – l'altro settore normalmente assicurato alla CIGO – le attivazioni nette sono già aumentate in tutti e tre i perimetri contrattuali (tempo determinato, indeterminato e apprendistato). I licenziamenti saranno plausibilmente scaglionati nel tempo man mano che si concretizzano le opportunità di *turnover* e di ricomposizione degli organici e una quota potrebbe anche transitare nella CIGO/CIGS agevolata. L'eliminazione del blocco dei licenziamenti, resa possibile dalla ripresa economica della prima parte del 2021 e dalle positive aspettative di crescita per la rimanente parte dell'anno, favorirà le politiche di occupazione a favore dei soggetti, soprattutto i giovani, in cerca di lavoro che nei mesi scorsi hanno visto venire meno le opportunità di impiego.

Per i datori di lavoro non ricadenti nel campo di applicazione della CIGO sono confermate le disposizioni del DL 41/2021 (possono fruire di integrazioni salariali con causale COVID-19 sino a fine anno, due mesi oltre la scadenza del blocco dei licenziamenti). I progressi della campagna vaccinale e la ripresa economica in atto contribuiranno a rendere più accettabile la scadenza, a fine ottobre, del divieto di licenziamento.

Non vanno tuttavia sottovalutate le emergenze che ancora restano sul fronte del lavoro. I più recenti dati Istat mostrano che ad aprile 2021 gli occupati sono calati di 3,7 punti percentuali rispetto a inizio 2019 (fig. 4.1). Nello stesso periodo gli attivi sono diminuiti

di 3,5 punti percentuali. La contrazione degli attivi concorre a spiegare, assieme al blocco dei licenziamenti e agli interventi straordinari adottati con i decreti Ristori e Sostegni (integrazioni e indennità), la lieve riduzione osservabile anche per i disoccupati (-1,3 punti percentuali). Quest'ultimo dato, poi, può essere confrontato con quello altrettanto recente diffuso dall'ANPAL (tab. 4.1). Sulla base di una definizione più ampia di quella dell'Istat e includente anche i *working poor*, l'ANPAL riporta oltre 8,2 milioni di disoccupati/sottoccupati a dicembre 2020. Anche se in aumento rispetto al 2019 e più che tripli rispetto al dato dei disoccupati dell'Istat, l'alto livello dei disoccupati/sottoccupati preesiste alla crisi.

Per affrontare la fase meno acuta della crisi viene stabilito il temporaneo potenziamento di altri istituti del mercato del lavoro preesistenti alla crisi: viene sospeso fino alla fine dell'anno il *décalage* della NASPI (par. 4.1.3); sono portati a 18 i mesi di CIGS per le imprese in fase di chiusura ma con possibilità di cessione a nuovi soggetti acquirenti e di rilancio (par. 4.1.4); è ampliata la platea delle imprese che possono ricorrere al Contratto di espansione (par. 4.2.2).

È erogata un'altra indennità *una-tantum* (l'ottava da marzo 2020) alle categorie più deboli del lavoro autonomo e dipendente (par. 4.3). La misura è indirizzata sia in maniera generalizzata alle forme contrattuali più precarie (tra cui stagionali, intermittenti e venditori a domicilio), sia a specifici settori che risentono ancora pesantemente della crisi e delle limitazioni alla circolazione nelle città e sul territorio (tra cui turismo, spettacolo, sport e pesca). La platea coincide sostanzialmente con quella che ha ricevuto le indennità da agosto 2020. Rispetto all'*una-tantum* erogata a marzo 2021, l'importo *pro-capite* è inferiore; tuttavia, la spesa complessiva risulta più alta perché percepiscono l'indennità anche gli operai a tempo determinato dell'agricoltura.

Tra le misure introdotte per controbilanciare gli effetti della scadenza del blocco dei licenziamenti e incentivare l'occupazione c'è quella relativa al Contratto di rioccupazione (par. 4.2.1). Per le attivazioni a tempo indeterminato tra luglio e ottobre, i datori possono beneficiare per sei mesi di uno sgravio integrale dei contributi previdenziali, a condizione che assumano disoccupati sulla base di programmi individuali finalizzati all'adeguamento delle competenze professionali.

Infine, sono riconosciute quattro mensilità di reddito di emergenza (REM) per i mesi da giugno a settembre, in aggiunta alle tre già disposte con il DL Sostegni per il periodo marzo-maggio (par. 4.4). Le nuove mensilità concorrono ad attenuare i rischi di impoverimento nel caso di perdita del lavoro dopo lo sblocco dei licenziamenti.

4.1 Gli ammortizzatori sociali e lo sblocco dei licenziamenti

Per la prima volta dall'inizio dell'emergenza non vengono prolungate le integrazioni salariali con causale COVID-19, che restano quelle da ultimo modificate dal DL 41/2021

(convertito dalla L. 21 maggio 2021, n. 69) con scadenza a fine giugno per i datori di lavoro assicurati alla CIGO⁵² e a fine dicembre sia per quelli iscritti ai Fondi bilaterali⁵³ sia per quelli normalmente privi di assicurazione contro interruzioni/sospensioni dell'orario di lavoro dei loro dipendenti⁵⁴. Per gli assicurati alla CIGO, la fine della causale COVID-19 coincide anche con la fine del blocco dei licenziamenti per motivazioni economiche, che invece per tutti gli altri permane sino a fine ottobre. Anche alla luce di ciò, nel decreto legge vengono previste alcune misure che, da un lato, rafforzano gli ammortizzatori del lavoro già esistenti (parr. 4.1.1, 4.1.2 e 4.1.3) e, dall'altro, valorizzano strumenti, anch'essi già utilizzati in passato, di incentivazione alle nuove assunzioni a tempo indeterminato (par. 4.2.1) e al rinnovo degli organici su basi concertate (par. 4.2.2).

4.1.1 Le integrazioni salariali incentivate

Il ricorso alle tradizionali Casse integrazioni (CIGO/CIGS) è reso temporaneamente più conveniente rispetto a quanto previsto dalla normativa ordinaria fissata dal *Jobs Act*. In particolare, una misura si rivolge in maniera specifica ai datori di lavoro la cui attività è stata particolarmente colpita dalla crisi e ancora tarda a recuperare regimi normali, mentre l'altra misura, con un potenziale agevolativo relativamente più contenuto, si rivolge a tutti i datori di lavoro assicurati alle Casse integrazioni.

A favore dei datori di lavoro la cui causale COVID-19 scade al 30 giugno e che hanno subito una riduzione del fatturato di almeno il 50 per cento nel primo semestre 2021 rispetto al primo semestre 2020, si rende disponibile un massimo di 26 settimane di CIGO e CIGS in deroga, fruibili tra l'entrata in vigore della misura e il 31 dicembre 2021. La deroga è vantaggiosa sia per il datore di lavoro, che non paga contributi di tiraggio e non consuma il contatore⁵⁵, sia per il lavoratore, che riceve il 70 per cento della retribuzione che sarebbe spettata per le ore sospese (e la relativa contribuzione figurativa) senza scontare i limiti di importo previsti dal D.Lgs. 148/2015 (art. 3, c. 5)⁵⁶. La retribuzione presa a riferimento esclude sia incrementi retributivi concordati nel

⁵² Hanno a disposizione 13 settimane di trattamento ordinario COVID-19 tra il 1° aprile e il 30 giugno 2021.

⁵³ Il Fondo di integrazione salariale (FIS) e gli altri Fondi bilaterali. Hanno a disposizione 28 settimane di Cassa COVID-19 tra il 1° aprile e il 31 dicembre 2021, che si sommano alle 12 già fruibili tra il 1° gennaio e il 30 giugno previste dalla legge di bilancio per il 2021.

⁵⁴ Hanno a disposizione 28 settimane di trattamento COVID-19 in deroga tra il 1° aprile e il 31 dicembre 2021, che si sommano alle 12 già fruibili tra il 1° gennaio e il 30 giugno in base alla legge di bilancio per il 2021. Rientrano in questo gruppo i datori di lavoro assicurati alla Cassa integrazione guadagni straordinaria (CIGS) ma non alla CIGO.

⁵⁵ Non è specificato che le 26 settimane non consumino il contatore di CIGO/CIGS, ma le modalità con cui la Relazione tecnica valuta l'impatto della misura lascia intendere che sia così, perché la stima della maggiore spesa si riferisce alla prestazione complessiva (integrazione retributiva e contribuzione figurativa) e non solo al mancato contributo di tiraggio. Se fosse ripristinato il contatore del D.Lgs. 148/2015, queste prestazioni rientrerebbero nella spesa tendenziale e non in quella programmatica. Sarebbe opportuno esplicitare questo aspetto direttamente nell'articolo.

⁵⁶ Per un riepilogo della normativa delle Casse post *Jobs Act*, si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2018), *"Gli ammortizzatori del mercato del lavoro dopo il Jobs Act"*, Focus tematico n. 9.

semestre precedente l'entrata in vigore della misura, sia eventuali incrementi retributivi successivi.

Per accedere alle integrazioni salariali incentivate sono previste ulteriori condizioni che si aggiungono a quella della consistente perdita in termini di fatturato. In primo luogo, l'accesso deve essere parte di un accordo collettivo aziendale finalizzato al mantenimento dell'occupazione sia nell'immediato sia a medio termine ("nella fase *post pandemica*"). Inoltre, la riduzione dell'orario di lavoro deve essere contenuta entro l'80 per cento del monte orario giornaliero, settimanale e mensile di tutti i lavoratori coinvolti (tetti complessivi) ed entro il 90 per cento del monte orario individuale lungo tutta la durata dell'integrazione (tetto sul singolo dipendente)⁵⁷. Se, per soddisfare temporanee esigenze, una parte delle ore sospese viene ripristinata, l'integrazione è corrispondentemente ridotta.

I datori di lavoro non rientranti nel precedente gruppo (con fatturato che quindi ha retto relativamente meglio alla crisi) e che, scaduta la causale COVID-19, dal 1° luglio decidono di avvalersi, a seconda dei casi, di CIGO o CIGS seguendo le normali regole del *Jobs Act*, sono anch'essi esonerati dal pagamento dei contributi di tiraggio⁵⁸. Per tutto il tempo in cui si ricorre a CIGO/CIGS, e comunque non oltre il 31 dicembre 2021, restano preclusi sia l'avvio di procedure di mobilità sia i licenziamenti per giustificato motivo (i licenziamenti per ragioni economiche)⁵⁹.

Per la stima della spesa della prima misura, la Relazione tecnica si focalizza sui lavoratori che, secondo il monitoraggio dell'INPS, hanno ricevuto CIGO con causale COVID-19 per almeno il 60 per cento del loro orario di lavoro e con durate superiori ai 9 mesi⁶⁰. Si tratta di quella fascia degli occupati che, avendo visto ridotto in maniera significativa il coinvolgimento nelle attività produttive presso imprese in difficoltà, sono maggiormente esposti al rischio di estromissione definitiva. Nella Relazione tecnica viene ipotizzato che il 70 per cento di questa platea, 51.100 soggetti, potrà contare su accordi aziendali e beneficiare della Cassa integrazione agevolata per tutte le 26 settimane ovvero sino a fine anno⁶¹, con allineamento alla scadenza delle integrazioni in deroga e degli assegni ordinari con causale COVID-19. Viene di conseguenza stimata una spesa diretta

⁵⁷ I limiti alle ore di integrazione servono per evitare un uso della Cassa agevolata intensivo su platee piccole di lavoratori che, marginalizzati nell'attività, potrebbero poi avere minori possibilità di rientro. Si esclude la possibilità della Cassa a zero ore.

⁵⁸ In mancanza di specificazione, si presume il normale funzionamento del contatore di CIGO/CIGS secondo quanto stabilito dal D.Lgs. 148/2015.

⁵⁹ Il divieto non si applica in caso di nuovo datore di lavoro subentrante in contratto di appalto, di cessazione definitiva dell'attività, di accordo incentivato all'esodo promosso dalle Organizzazioni sindacali di rilevanza nazionale.

⁶⁰ Non è specificata la data alla quale viene identificato questo sottogruppo, né se i 9 mesi di integrazione debbano essere continuativi o complessivi. È presumibile che la fonte sia il monitoraggio al 10 maggio 2021, lo stesso che l'UPB ha ricevuto dagli Uffici dell'INPS nella versione aggregata (senza dettagli per intensità e durata delle integrazioni).

⁶¹ Per inciso, come corollario di questa ipotesi, il rimanente 30 per cento, circa 22.000 lavoratori, rimarrebbe ad alto rischio di licenziamento (si veda oltre nel testo).

(inclusiva di Assegni al nucleo familiare) di 379,1 milioni cui si aggiungono 178,7 milioni di contribuzione figurativa, per un totale di 557,8 milioni⁶².

La stima del mancato contributo di tiraggio è accorpata a quella del costo complessivo della seconda misura, che riguarda l'intera platea degli assicurati alla CIGO di cui fanno parte anche i datori di lavoro con perduranti difficoltà economiche. Ai fini della stima, la Relazione tecnica ipotizza che dal 1° luglio 2021 resteranno per 6 mesi in CIGO/CIGS gli stessi lavoratori che mediamente hanno percepito CIGO con causale COVID-19 nei mesi di gennaio e febbraio 2021, che dal monitoraggio dell'INPS risultano essere 537.000⁶³. Si prevedono minori entrate per 163,7 milioni nel 2021, con effetti fiscali indotti positivi per 58 milioni nel 2022 e negativi per 24 milioni nel 2023⁶⁴. La stima appare idonea. Prudentemente si ipotizza che transitino in CIGO/CIGS gli stessi lavoratori beneficiari di causale CIGO COVID-19 a gennaio e febbraio 2021, nonostante i dati più recenti sulla Cassa integrazione e sulla congiuntura dei settori e delle imprese assicurate con CIGO suggeriscano tendenze in miglioramento. Il principio di prudenza è applicato anche ipotizzando una permanenza in CIGO/CIGS per 6 mesi, di fatto quasi tutta la rimanente parte del 2021, anche in questo caso con allineamento alla scadenza delle integrazioni in deroga e degli assegni ordinari con causale COVID-19.

Sul piano più generale del disegno della misura, l'eliminazione della causale COVID-19 e il ritorno verso strumenti ordinari temporaneamente incentivati⁶⁵ appare condivisibile alla luce dei recenti dati del monitoraggio di legge dell'INPS e congiunturali.

I primi mostrano che il ricorso alla causale COVID-19 a febbraio e marzo 2021⁶⁶ ha toccato i minimi in termini di beneficiari, di ore integrate e di spesa (fig. 4.2). Rispetto ai picchi raggiunti a marzo e aprile 2020, la contrazione è più evidente proprio per la CIGO COVID-19: la spesa, per esempio, si è ridotta di oltre l'85 per cento tra marzo 2020 e

⁶² Il monitoraggio dell'INPS permette di attribuire a questi soggetti prestazione media oraria di 9,2 euro inclusiva degli Assegni al nucleo familiare (il 70 per cento della retribuzione persa pari mediamente a 12,8 euro), cui corrispondono contributi figurativi mediamente pari a 4,3 euro. Si ipotizza che venga sospeso e integrato l'80 per cento delle ore di lavoro, equivalenti mediamente a 138 ore al mese.

⁶³ Il monitoraggio descrive il ricorso alla causale COVID-19 fino al 10 maggio 2021. Più in particolare, la stima fa riferimento ai percettori di CIGO COVID-19 a gennaio e febbraio (fig. 4.2). Questi soggetti hanno ricevuto integrazioni per 62,6 ore medie al mese e la loro retribuzione media oraria è stata pari a 12,6 euro ed è stata reintegrata mediamente per 6,54 euro.

⁶⁴ Si ipotizza un contributo addizionale pari al 9 per cento e, per il calcolo degli effetti fiscali indotti, un'aliquota media di imposizione sui redditi di impresa del 21 per cento. Si ricorda che, in base al D.Lgs. 148/2015, il contributo di tiraggio è crescente nella durata dell'integrazione (9 per cento per le prime 52 settimane, 12 per cento tra 53 e 204 settimane, 15 per cento oltre le 204 settimane) e si applica alla retribuzione globale che sarebbe spettata al lavoratore per le ore di lavoro non prestate. Il contributo non è dovuto a fronte di CIGO/CIGS attivata per eventi oggettivamente non evitabili e dalle imprese sottoposte a procedura concorsuale, con o senza continuazione dell'esercizio, o commissariate.

⁶⁵ Meno del 15 per cento dei percettori di CIGO COVID-19 a inizio anno (71.000 su 530.000) beneficerà di CIGO/CIGS con deroghe così ampie da ricalcare la causale COVID-19, mentre per gli altri, a meno della cancellazione del contributo di tiraggio, si ritorna alle regole delle Casse fissate dal *Jobs Act*, contatore incluso.

⁶⁶ I dati di marzo sono stimati riproporzionando sull'intera platea quelli relativi ai beneficiari a pagamento diretto.

marzo 2021, a confronto con le flessioni del 74 per cento degli Assegni ordinari e del 76 per cento delle prestazioni in deroga. Conferme si riscontrano anche nei dati delle ore autorizzate con casuale COVID-19, imputate per mese di competenza (tab. 4.2): per maggio e giugno 2021 non ci sono ore integrate con CIGO, mentre ce ne sono circa 4 milioni con Assegno ordinario e 2,7 milioni con CIG in deroga. Se, infine, si guarda alla quota effettivamente utilizzata delle ore autorizzate con causale COVID-19 (tab. 4.3), a marzo il tiraggio è stato del 24 per cento per la CIGO, del 51 per cento per gli Assegni ordinari e del 33 per cento per la CIG in deroga. Inoltre, se si guarda alla serie storica delle ore autorizzate con qualsivoglia causale (fig. 4.3), nei primi quattro mesi del 2021⁶⁷ la CIGO si attesta su livelli più volte registrati tra il 2009 e il 2015. Non si può dire la stessa cosa né per le prestazioni in deroga né per gli Assegni ordinari: le prime restano ancora ai massimi storici, significativamente al di sopra dei valori registrati sia prima che dopo la riforma del *Jobs Act*, quando le precedenti applicazioni in deroga sono state gradualmente mandate a esaurimento; i secondi restano a livelli non comparabili rispetto alle esigue prestazioni normalmente erogate dalla Bilateralità prima della pandemia⁶⁸.

Il diverso ricorso alle integrazioni rispecchia le differenze nei ritmi di recupero delle attività ai livelli *pre* crisi. Per l'Industria, la manifatturiera in particolare, e le Costruzioni, che costituiscono la gran parte degli assicurati alla CIGO, la crisi appare già alle spalle, con i più recenti dati che confermano la medesima osservazione già formulata a commento del DL 41/2021⁶⁹ (fig. 4.4). L'indice di volume della produzione industriale si muove già da mesi ai livelli coerenti con quelli *pre* crisi; l'indice di produzione delle costruzioni a marzo ha segnato un aumento di quasi il 14 per cento rispetto al livello *pre* crisi (frutto probabilmente anche degli incentivi alle ristrutturazioni e all'efficientamento energetico); anche l'indice dei nuovi ordinativi dell'industria e quello del fatturato manifatturiero hanno raggiunto valori simili a quelli precedenti alla crisi. I dati di congiuntura sono rafforzati da quelli sul clima di fiducia e sulle attese a tre mesi dell'occupazione. Le imprese manifatturiere e delle costruzioni fanno registrare indici di fiducia ai livelli *pre* crisi⁷⁰ già all'inizio del 2021 e in ulteriore crescita nei mesi successivi. Dopo mesi di attese di riduzione, i datori di lavoro delle costruzioni e, in misura più contenuta, quelli del manifatturiero sono tornati ad aspettative di aumento dei loro occupati.

⁶⁷ Con l'eccezione di marzo 2021 in cui le nuove disponibilità concesse dal DL 41/2021 sono state subito utilizzate facendone scorta (*hours hoarding*).

⁶⁸ Prima del *Jobs Act* l'assicurazione contro sospensioni/interruzioni delle ore di lavoro non era obbligatoria per le imprese con più di 5 dipendenti al di fuori del campo applicativo di CIGO/CIGS. L'emergenza COVID-19 è la prima grande prova cui sono stati chiamati il Fondo di integrazione salariale (FIS) e gli altri Fondi bilaterali dopo la riforma del *Jobs Act*. Negli anni tra il 2015 e il 2021 questi Fondi non hanno avuto tempo sufficiente per raccogliere le risorse necessarie per erogare le prestazioni in totale autonomia di bilancio (come chiederebbe la legge).

⁶⁹ Si veda la Memoria del Presidente dell'UPB, Giuseppe Pisauro, sul DDL AS 2144 di conversione del DL 22 marzo 2021, n. 41 recante misure urgenti in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse all'emergenza da COVID-19, depositata presso le Commissioni riunite bilancio e finanze del Senato della Repubblica.

⁷⁰ Anche nel Mezzogiorno.

Sulla base di questi dati, che mostrano sia un minore ricorso alle misure di integrazione salariale con causale COVID-19 sia il recupero dell'attività economia nei settori assicurati alla CIGO, appare condivisibile la scelta operata con il decreto legge in esame di superare per le imprese di questi settori le misure straordinarie dettate dal quadro emergenziale (interrompere la causale COVID-19 e il blocco dei licenziamenti) e ripristinare gli strumenti ordinari del mercato del lavoro peraltro temporaneamente incentivati. Al pari di tutti gli strumenti straordinari, è opportuno che l'utilizzo non si protragga oltre l'emergenza e lasci campo alle regole degli istituti che presiedono il mercato del lavoro.

Per il Commercio e soprattutto per i Servizi il recupero appare invece più lento e ancora incerto (fig. 4.5). Per queste imprese, generalmente non assicurate con CIGO e rientranti nel campo della Bilateralità o prive di ogni copertura ad eccezione della causale COVID-19, il quadro appare molto frastagliato, con branche che hanno retto alla crisi (la GDO, i *Discount*, il commercio all'ingrosso, i piccoli commercianti relativamente ai generi alimentari) o addirittura migliorato la loro posizione (il commercio *on-line* e i servizi postali e di spedizione) e altre che hanno molto sofferto e restano in difficoltà (i servizi di alloggio e ristorazione, i servizi al turismo, i trasporti). Per tutti questi ambiti, che al momento sarebbero privi di strumenti efficaci e rodati come CIGO/CIGS, la causale COVID-19 permane fino alla fine anno in base al DL 41/2021 e il blocco dei licenziamenti fino a ottobre, in attesa che la ripresa si consolidi anche grazie al completamento della campagna vaccinale su tutto il territorio nazionale⁷¹.

Alla luce dell'esperienza della crisi appare opportuno riflettere sui contenuti dell'annunciata riforma degli ammortizzatori sociali volta, tra l'altro, ad ampliare l'ambito dei destinatari degli interventi di sostegno al reddito, per costruire una rete di protezione più estesa, inclusiva e pronta a rispondere a future crisi congiunturali.

4.1.2 Lo sblocco dei licenziamenti

Il blocco dei licenziamenti è stato affiancato alle integrazioni salariali per sostenere l'occupazione e tenere assieme gli organici e la struttura produttiva nei momenti in cui la situazione avrebbe potuto precipitare a causa delle restrizioni rese necessarie dalla pandemia. La ripresa economica della prima parte del 2021 e le positive aspettative di crescita per la rimanente parte dell'anno ne rendono possibile l'eliminazione, a beneficio anche delle politiche di occupazione a favore dei soggetti, soprattutto i

⁷¹ In questa direzione sembrano propendere tutti gli indicatori del clima di fiducia diffusi a fine maggio dall'Istat, sia quelli lato consumatori e famiglie, sia quelli lato imprese. Si veda il Flash dell'Istat "[Fiducia dei consumatori e delle imprese](#)" pubblicato il 27 maggio 2021.

giovani, in cerca di lavoro che nei mesi scorsi hanno visto venire meno le opportunità di impiego⁷².

Alcune indicazioni sui possibili effetti dello sblocco dei licenziamenti dal 1° luglio possono essere ricavate a partire dai dati dell'Osservatorio sul precariato dell'INPS relativi alla dinamica delle cessazioni e delle attivazioni di rapporti di lavoro sia nel complesso dell'economia sia nei settori assicurati con CIGO, che sono quelli direttamente coinvolti.

Se si analizzano le variazioni cumulate da gennaio 2018 a febbraio 2021 (dato più recente disponibile), emerge che i datori di lavoro hanno già compiuto un ampio aggiustamento alla crisi e alla limitazione ai licenziamenti (fig. 4.6). Rispetto al 2018, a febbraio 2021 risultano minori cessazioni per poco meno di 1,8 milioni accumulate da febbraio 2020; di queste, oltre 823.000 sono ascrivibili a rapporti a tempo determinato e 424.000 a rapporti a tempo indeterminato. Nello stesso periodo si rilevano minori attivazioni per 2,3 milioni, di cui il 95 per cento accumulate da febbraio 2020; di queste, quasi 1,1 milioni sono relative a contratti a tempo determinato e quasi 355.000 a contratti a tempo indeterminato. Il saldo tra attivazioni e cessazioni fornisce indicazioni sull'entità dell'aggiustamento, che a febbraio 2021 è pari a oltre 500.000 attivazioni nette in meno (il 76 per cento avvenute da febbraio 2020) per oltre la metà ascrivibili a rapporti a tempo determinato⁷³.

Oltre ai valori assoluti finali è importante osservarne l'andamento nel tempo. La correzione massima (ossia il livello negativo massimo del saldo tra attivazioni e cessazioni) è stata raggiunta a giugno 2020, con un ammontare negativo di attivazioni nette pari a circa 760.000, anche in questo caso per quasi oltre il 40 per cento ascrivibile a rapporti a tempo determinato. Da luglio 2020 questo valore è progressivamente risalito per poi sostanzialmente stabilizzarsi e raggiungere il valore negativo di 500.000 attivazioni nette menzionato in precedenza. Se i datori di lavoro avessero avuto necessità di aggiustare ulteriormente la propria compagine lavorativa per allentare le difficoltà della crisi e del vincolo imposto sui licenziamenti, non si sarebbe osservato l'avvio della normalizzazione, sia pure graduale e a oggi ancora incompleta. Queste osservazioni lasciano presumere che la fase acuta di *stress* in capo ai datori di lavoro sia

⁷² Di fatto, i dati su cessazioni e attivazioni di rapporti di lavoro rispecchiano la scelta di fare compiere l'aggiustamento alla crisi da parte del mercato del lavoro molto più sul lato delle seconde che non delle prime. Una simile osservazione critica è riportata nelle Raccomandazioni indirizzate dalla Commissione europea all'Italia il 2 giugno 2021: *"Policies such as the general dismissal ban tend to influence the composition but not the scale of the labour market adjustment. [...] In practice, this measure mostly benefits 'insiders', i.e. jobholders with open ended contracts, to the detriment of temporary employees and seasonal workers. [...] The dismissal ban might even prove counterproductive, the longer it is in place, as it hampers the necessary adjustment of the workforce at the firm level"*.

⁷³ Altra leva di aggiustamento utilizzata dai datori è stato il netto rallentamento delle trasformazioni di altre tipologie di contratto in rapporti subordinati a tempo indeterminato diversi dall'apprendistato. Le variazioni cumulate delle trasformazioni di contratto crescono sino a fine 2019 per poi cominciare a ridursi con una accelerazione dopo marzo-aprile 2020. Solo a dicembre 2020 questa tendenza si inverte e le trasformazioni tornano a crescere di numero.

terminata e che essi non abbiano da smaltire forze di lavoro in eccesso e sproporzionate rispetto ai regimi produttivi, semmai il contrario alla luce anche di previsioni economiche incoraggianti per la seconda metà dell'anno. A conferma di questa lettura, da dicembre 2020 a febbraio 2021 i contratti a tempo indeterminato fanno registrare attivazioni nette positive, dopo un andamento piatto durante tutto il 2020.

Il più recente rapporto congiunto sul mercato del lavoro di Banca d'Italia e Ministero del Lavoro e delle politiche sociali permette di seguire la dinamica di cessazioni e attivazioni sino ad aprile⁷⁴. Tra gennaio e aprile 2021, le attivazioni nette di contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato, tempo determinato e di apprendistato fanno registrare valori positivi per 105.365 nell'Industria e 25.218 nei Servizi contro, rispettivamente, valori negativi per 1.722 e 228.448 del precedente anno, confermando la tendenza alla normalizzazione già emersa sui dati dell'INPS. Da una prospettiva diversa, anche i dati diffusi sugli occupati dall'Istat il 1° giugno confermano questa tendenza: ad aprile 2021 ci sono 96.000 dipendenti a termine in più rispetto al mese precedente e 229.000 in più rispetto ad aprile 2020. Questa tipologia contrattuale, che si è ridotta più di tutte durante la fase centrale della crisi, sta recuperando terreno.

Cessazioni e attivazioni di contratti sono disponibili con dettaglio settoriale e per tipologia di contratto fino a tutto il 2020 (tab. 4.4). Nel complesso di tutti i rapporti di lavoro, nel 2020 ci sono state circa 446.000 attivazioni nette in meno rispetto al 2019, che diventano circa 225.000 in meno se ci si concentra sui contratti a tempo indeterminato, determinato e di apprendistato e circa 164.000 esaminando solo quelli a tempo indeterminato e determinato. Se si osservano i settori normalmente assicurati alla CIGO e cioè quelli per cui il divieto di licenziamento scade a fine giugno emergono altri elementi interessanti. Nelle Costruzioni le attivazioni nette sono aumentate in tutti e tre i perimetri contrattuali prima esaminati; per questo settore il venire meno del blocco dei licenziamenti non dovrebbe avere un impatto negativo ma piuttosto consentire nuovamente il ricambio e l'alternanza delle forze di lavoro, caratteristiche del settore da prima della pandemia. Nel raggruppamento settoriale più ampio, "Attività estrattiva e manifatturiera, fornitura di energia e di acqua, gestione reti fognarie e ciclo rifiuti", grossomodo corrispondente all'Industria, le attivazioni nette si sono ridotte complessivamente di circa 61.000 (circa 51.000 se ci si concentra sui contratti a tempo indeterminato, determinato e di apprendistato e circa 35.000 con riferimento solo a quelli a tempo indeterminato e determinato), un ordine di grandezza comparabile con le 71.000 posizioni lavorative che la Relazione tecnica individua come in condizioni di intensa e protratta CIGO COVID-19. Da questi dati si può stimare che dal 1° luglio potrebbero verificarsi licenziamenti per circa 70.000 unità – plausibilmente scaglionati nel tempo man mano che si concretizzano le opportunità di *turnover* e di ricomposizione

⁷⁴ Si veda Ministero del Lavoro e delle politiche sociali e Banca d'Italia (2021), "Il mercato del lavoro: dati e analisi. Le Comunicazioni obbligatorie", 19 maggio 2021. Le statistiche non hanno lo stesso livello di dettaglio con cui compariranno a breve nella banca dati *on-line* del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali o nell'Osservatorio sul precariato dell'INPS.

degli organici – di cui una quota potrebbe anche transitare nella CIGO/CIGS agevolata descritta nel paragrafo precedente. Si tratta di un numero analogo a quello del flusso delle cessazioni da contratto a tempo indeterminato che prima della crisi si registrava ogni bimestre nel raggruppamento “Attività estrattiva e manifatturiera, fornitura di energia e di acqua, gestione reti fognarie e ciclo rifiuti” (l’Industria).

Tra i settori per i quali il blocco dei licenziamenti sarà in vigore fino a fine ottobre, emerge un marcato calo delle attivazioni nette per il settore “Commercio all’ingrosso e al dettaglio, riparazione di veicoli, trasporto e magazzinaggio, servizi di alloggio e ristorazione” e per quello relativo ad “Attività artistiche e di intrattenimento/divertimento, riparazione di beni per la casa e altri servizi”. I datori di lavoro appartenenti a questi settori potranno tuttavia beneficiare fino a fine anno delle integrazioni salariali con causale COVID-19 nell’attesa che la campagna vaccinale termini e si riprenda il normale corso delle attività.

4.1.3 La sospensione del décalage della NASPI

Proseguendo un’altra linea di intervento, il decreto legge stabilisce la disapplicazione fino al 31 dicembre 2021 del *décalage* dei trattamenti di disoccupazione NASPI⁷⁵ già in pagamento alla data di entrata in vigore della misura. Il *décalage* è disapplicato fino al 31 dicembre anche per i trattamenti NASPI decorrenti tra il 1° giugno e il 30 settembre⁷⁶. Dal 1° gennaio 2022, l’importo diviene quello che sarebbe stato senza la temporanea disapplicazione.

Questo potenziamento dell’ammortizzatore che si rivolge a chi ha perso definitivamente il lavoro si aggiunge a quello stabilito con il DL 41/2021 che, con riferimento al 2021, ha eliminato il requisito che il beneficiario debba avere almeno 30 giornate di lavoro effettivo nei 12 mesi antecedentemente all’ingresso in stato di disoccupazione. In precedenza, erano stati prorogati di due mesi i trattamenti NASPI in scadenza tra il 1° marzo e il 30 aprile 2020⁷⁷, e poi di altri due mesi i trattamenti in scadenza tra il 1° maggio e il 30 giugno (incusi quelli già beneficiari di prolungamento)⁷⁸.

Come per le integrazioni salariali anche la misura sulla NASPI sembrerebbe rispondere alla logica di ritorno alla normalità dettata dalla ripresa economica: dopo una serie di interventi di allungamento della durata delle prestazioni in erogazione e di allargamento

⁷⁵ L’articolo 4, c. 3, del D.Lgs. 22/2015 stabilisce che l’importo della NASPI si riduca del 3 per cento al mese a decorrere dal quarto mese di fruizione.

⁷⁶ Il limite del 30 settembre è probabilmente giustificato dall’esigenza di evitare sovrapposizioni con la scadenza del blocco dei licenziamenti a fine ottobre e che la convenienza della NASPI possa confliggere con quella della causale COVID-19 delle integrazioni salariali attiva sino a fine anno. L’obiettivo prioritario è, infatti, quello della preservazione delle relazioni di lavoro e non del licenziamento con NASPI.

⁷⁷ Misura del DL 34/2020.

⁷⁸ Misura del DL 104/2020.

della platea dei possibili nuovi beneficiari, si prevede una sospensione del *décalage* di durata limitata e riservata a platee circoscritte (i già beneficiari e i nuovi beneficiari entro il 30 settembre).

La Relazione tecnica stima in poco più di 327 milioni il costo della misura nel 2021. Sono riportati solo i passaggi principali della stima: si parte dalla platea dei licenziati con diritto a NASPI nel 2018⁷⁹ e se ne modificano le caratteristiche (durata⁸⁰, importo, componente degli assegni al nucleo familiare, ecc.) per ricostruire la platea dei percettori di trattamenti NASPI con decorrenza nel 2021. Dei risultati della stima è interessante commentare brevemente lo spaccato di coloro che percepiranno NASPI nel 2021 (dei quali i beneficiari della sospensione del *décalage* sono circa un terzo) per anno di decorrenza.

I dati amministrativi permettono di individuare 271.000 prestazioni decorrenti dal 2019⁸¹ (che mediamente riceveranno 5,1 mensilità), poco più di 1,1 milioni decorrenti dal 2020 (che mediamente riceveranno 5,5 mensilità) e poco più di 1,9 milioni decorrenti dal 2021 (che mediamente riceveranno 3,7 mensilità). Il numero delle decorrenti nel 2020 trova riscontro nei più recenti dati dell'Osservatorio sul precariato dell'INPS⁸² che riporta 1,2 milioni di percettori di NASPI nella media d'anno e circa 1,1 nella media degli ultimi quattro mesi. Il numero delle nuove decorrenti ricalca quello delle domande di NASPI presentate tra gennaio e dicembre 2020, oltre 1,9 milioni. In quest'ultimo dato si riconosce l'ipotesi di nessun sostanziale aumento di trattamenti NASPI per licenziamenti avvenuti nel 2021, in coerenza con il quadro prima descritto di un mercato del lavoro che si è già aggiustato alla crisi e come effetto di CIGO/CIGS agevolate fruibili dal 1° luglio a fine anno⁸³.

4.1.4 La Cassa integrazione straordinaria per imprese in chiusura

L'altro ammortizzatore già esistente prima della crisi e che viene temporaneamente potenziato è la CIGS. Il decreto legge stabilisce la possibilità di prolungare a 18 mesi la

⁷⁹ Si tratta della generazione più recente per la quale si sono completamente conclusi gli effetti finanziari al momento della valutazione.

⁸⁰ Per tenere conto sia delle condizioni di straordinarietà del mercato del lavoro nel 2021 sia dei prolungamenti concessi ai trattamenti già in erogazione.

⁸¹ La NASPI è corrisposta per un periodo pari alla metà delle settimane di contribuzione assicurativa negli ultimi 4 anni. Questo intervallo di tempo si amplia in presenza di circostanze qualificate come, ad esempio, malattia o infortunio sul lavoro, cassa integrazione a zero ore, assenze e congedi per assistenza a familiari non autosufficienti. Non sono considerate le contribuzioni che hanno già dato accesso a prestazioni per disoccupazione. Ai fini delle prestazioni successive alla prima, la durata delle NASPI già godute viene moltiplicata per due e portata in riduzione del numero di settimane di contribuzione assicurativa. Dal 1° gennaio 2017 la durata non può in ogni caso eccedere le 78 settimane.

⁸² Si veda INPS (2021), *"Cassa integrazione guadagni e Disoccupazione – Rapporto di maggio 2021"*.

⁸³ Gli effetti dello sblocco dei licenziamenti a fine ottobre saranno visibili nel 2022. Come si è detto, quella scadenza potrà giovare sia della causale COVID-19 ancora attiva a novembre e dicembre, sia dei progressi della campagna vaccinale sulla ripresa dell'attività economica.

durata di questo strumento per le imprese di particolare rilevanza strategica per l'economia coinvolte in procedure di cessione complesse⁸⁴. La Relazione tecnica stima che la misura possa costare 50 milioni nel 2021 e 25 milioni nel 2022 (da intendersi come limite di spesa a valere sul Fondo sociale per l'occupazione e la formazione).

Il *Jobs Act* ha vietato il ricorso alla CIGS per imprese in chiusura⁸⁵. Il DL 109/2018, derogando temporaneamente al *Jobs Act*, ha successivamente permesso, nel 2019 e nel 2020, 12 mesi di CIGS a favore di imprese la cui sopravvivenza, anche per brevi periodi, poteva favorire la ricollocazione lavorativa dei dipendenti presso nuovi soggetti imprenditoriali acquirenti, lo svolgimento di politiche attive *in loco*, interventi di miglioramento del sito anche in vista di progetti di reindustrializzazione e modernizzazione preliminari alla cessione. Per chi vi accedeva nel 2020, in presenza di casi particolarmente complessi, i mesi di CIGS potevano divenire anche 18. L'ultima legge di bilancio ha poi esteso al 2021 e 2022 la disponibilità di 12 mesi di CIGS per le medesime fattispecie.

4.2 Le misure di incentivo all'occupazione

Per la fase di transizione che seguirà la fine delle misure emergenziali, il decreto legge affianca agli ammortizzatori sociali descritti nel paragrafo precedente due misure per riassorbire la disoccupazione: la prima, sotto forma di sgravio contributivo, per incentivare le assunzioni a tempo indeterminato (par. 4.2.1), la seconda, basata sul Contratto di espansione, per favorire il rinnovamento degli organici in combinazione con percorsi di aggiornamento professionale (par. 4.2.2).

4.2.1 Il Contratto di rioccupazione

Il decreto legge in esame introduce il Contratto di rioccupazione, una tipologia contrattuale a tempo indeterminato di carattere eccezionale — sottoscrivibile dal 1° luglio al 31 ottobre 2021 — volta a incentivare l'inserimento nel mercato del lavoro dei lavoratori in stato di disoccupazione⁸⁶. Lo strumento, che consente lo sgravio dei contributi previdenziali a carico del datore, ha l'obiettivo di preservare i livelli occupazionali nella fase successiva alla crisi, in cui verranno meno gli strumenti straordinari di protezione dal licenziamento (si veda il paragrafo 4.1.2)⁸⁷.

⁸⁴ Rispetto al prolungamento precedente, si specifica che le imprese beneficiarie debbano rivestire rilevanza strategica. La norma è resa, almeno in linea di principio, più selettiva.

⁸⁵ In deroga agli articoli 4 e 22 del D.Lgs. 148/2015 sulla riorganizzazione degli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro.

⁸⁶ Lo stato di disoccupazione a cui si fa riferimento nel testo è quello definito dall'articolo 19 del D.Lgs. 150/2015, secondo il quale sono considerati disoccupati i soggetti privi di impiego che dichiarano al sistema informativo delle politiche del lavoro la propria immediata disponibilità allo svolgimento di attività lavorativa e alla partecipazione alle misure di politica attiva del lavoro.

⁸⁷ Articolo 41 del DL 73/2021.

Il contratto di rioccupazione è subordinato alla stipula di un progetto individuale della durata di sei mesi finalizzato all'adeguamento delle competenze professionali del lavoratore al contesto lavorativo. Al termine dei sei mesi, se nessuna delle due parti recede dal contratto, il rapporto prosegue come lavoro subordinato a tempo indeterminato⁸⁸. Ai datori di lavoro privati⁸⁹ è riconosciuto l'esonero dal versamento del 100 per cento dei contributi previdenziali con esclusione dei contributi INAIL per un periodo massimo di sei mesi e nel limite di 6.000 euro su base annua⁹⁰. L'esonero contributivo è vincolato al rispetto dei principi generali di fruizione degli incentivi⁹¹ e spetta ai datori di lavoro che nei sei mesi precedenti l'assunzione non abbiano proceduto, con riferimento alla medesima unità produttiva, a licenziamenti individuali per giustificato motivo oggettivo o collettivi. Lo stesso vale anche per i sei mesi successivi all'assunzione, ma solamente con riferimento al licenziamento di lavoratori con lo stesso inquadramento.

Il beneficio è concesso ai sensi del "Quadro temporaneo per le misure di aiuti di stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19" e l'efficacia della misura è subordinata all'autorizzazione della Commissione europea. Il riconoscimento dello sgravio contributivo non preclude che nel periodo successivo ai sei mesi di esonero contributivo il datore di lavoro possa beneficiare di altri esoneri previsti dalla legislazione vigente.

La decontribuzione è riconosciuta nel limite di 585,6 milioni di minori entrate per il 2021 e di 292,8 milioni per il 2022. Considerando gli effetti fiscali indotti, il saldo netto da finanziare è pari a 585,6 milioni nel 2021, 90,8 milioni nel 2022, -18,0 nel 2023 e 42,0 nel 2024. Le stime sono realizzate a partire dai dati dell'Osservatorio sul precariato INPS. Si considera la media delle assunzioni a tempo indeterminato del periodo luglio-ottobre degli anni 2019 e 2020 e si escludono coloro che avrebbero comunque beneficiato delle decontribuzioni integrali previste dalla legge di bilancio per il 2021 (L. 178/2020)⁹². Il numero stimato di beneficiari è pari a 325.000 e lo sgravio medio mensile è pari a 450 euro⁹³. Considerato l'elevato livello di incertezza sulle future dinamiche occupazionali, la scelta di calibrare la platea di potenziali beneficiari sulle nuove assunzioni a tempo indeterminato del 2019 e del 2020 appare prudente.

La misura aspira a controbilanciare gli effetti della scadenza del blocco dei licenziamenti. Tuttavia, da un lato, la durata semestrale dello sgravio potrebbe non essere sufficiente a

⁸⁸ In caso di recessione dal contratto l'esonero contributivo è oggetto di recupero da parte dell'INPS.

⁸⁹ Sono esclusi i datori di lavoro agricolo e domestico.

⁹⁰ Tale limite è però riportato su base mensile.

⁹¹ Articolo 31 del D.Lgs. 150/2015.

⁹² Si tratta in particolare dell'esonero contributivo in favore dei giovani e di quello in favore delle donne. Si rinvia a UPB (2020), "[Audizione](#) informale del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio ai fini dell'esame del disegno di legge di bilancio per il 2021".

⁹³ Il calcolo dello sgravio medio è effettuato tenendo conto che parte della platea di beneficiari avrebbe comunque goduto dell'agevolazione contributiva parziale per l'occupazione in aree svantaggiate (decontribuzione per il Sud).

stimolare l'interesse dei datori di lavoro (gli sgravi integrali introdotti con l'ultima legge di bilancio valgono per il biennio 2021-22⁹⁴) e, dall'altro, la finestra utile per le assunzioni si chiude il 31 ottobre, contestualmente allo sblocco dei licenziamenti per i datori non rientranti nel campo CIGO.

4.2.2 Il Contratto di espansione

Come parte del superamento della causale COVID-19, si tenta di valorizzare il Contratto di solidarietà espansiva, già ridenominato Contratto di espansione.

La solidarietà espansiva è una modalità di gestione dei momenti di crisi partecipata da datori di lavoro e lavoratori e sostenuta con risorse pubbliche⁹⁵. Rimasti poco usati sino alla loro riorganizzazione all'interno del *Jobs Act*⁹⁶, i Contratti di solidarietà espansiva sono stati sostituiti dal Contratto di espansione dal DL 34/2020 che li ha destinati, in forma sperimentale per il 2019 e il 2020⁹⁷, alle imprese con oltre mille dipendenti. L'ultima legge di bilancio li ha prolungati al 2021 e, limitatamente a quest'anno, rivolti alle imprese, a seconda dei casi, con oltre cinquecento o oltre duecentocinquanta dipendenti⁹⁸. Entrambe queste soglie sono dal decreto legge in esame ulteriormente ridotte a cento dipendenti.

Per favorire nuove assunzioni a tempo indeterminato o forme di riqualificazione del personale, è possibile, in accordo con le Parti Sociali, sospendere o ridurre le ore di lavoro per predefiniti gruppi di dipendenti oppure, per quelli prossimi al pensionamento⁹⁹, concordare forme di esodo anticipato. L'aspetto dell'ingresso di nuovi lavoratori in azienda o del miglioramento delle competenze di quelli già assunti è un punto saliente dell'accordo tra le parti.

⁹⁴ Guardando al recente passato, le decontribuzioni più efficaci, quelle del 2015 e del 2016, hanno avuto durata rispettivamente triennale e biennale.

⁹⁵ I Contratti di solidarietà espansivi, progenitori del Contratto di espansione, erano già previsti quale strumento per l'occupazione dall'accordo tra Governo e Parti Sociali del 22 gennaio 1983. Sono stati formalmente introdotti nel nostro ordinamento dalla L. 863/1984 e successivamente modificati, prima delle riforme del 2012 ("Fornero") e del 2014 (*Jobs Act*), dalla L. 236/1993 e dalla L. 608/1996. Storicamente hanno trovato una scarsa applicazione. All'origine si pensava che potessero essere una soluzione per coinvolgere i lavoratori in processi di innovazione imprenditoriale, che richiedevano dei sacrifici iniziali (la rinuncia a parte della retribuzione) per poi essere ricompensati dopo qualche tempo.

⁹⁶ Articolo 41 del D.Lgs. 148/2015.

⁹⁷ Il *Jobs Act* non prevedeva soglie dimensionali e lasciava aperta questa possibilità a tutti i destinatari dei contratti collettivi di livello aziendale, stipulati ai sensi dell'articolo 51 del D.Lgs. 81/2015. L'attuale specificazione del numero minimo di dipendenti si spiega probabilmente con la natura sperimentale della nuova misura (la si circoscrive a poche imprese medio-grandi).

⁹⁸ Calcolate complessivamente nelle ipotesi di stabile aggregazione di imprese con un'unica finalità produttiva o di erogazione di servizi.

⁹⁹ Solo per i lavoratori che si trovino a non più di sessanta mesi dalla prima decorrenza utile per la pensione.

Nel caso di sospensione/riduzione delle ore di lavoro si può fare ricorso alla Cassa integrazione straordinaria (CIGS) per un massimo di 18 mesi anche non continuativi; nel caso di esodo anticipato il datore di lavoro si impegna, eventualmente in collaborazione con i Fondi bilaterali, a corrispondere agli esodati una indennità¹⁰⁰ e a continuare a versare all'INPS i contributi pensionistici utili a perfezionare il requisito di anzianità contributiva¹⁰¹.

Il Contratto di espansione potrebbe avere le potenzialità di tenere assieme esigenze diverse e normalmente contrastanti: l'ingresso di nuove competenze strutturate a tempo pieno, senza pesare eccessivamente sui bilanci delle imprese; la riduzione del carico orario per i lavoratori più anziani, senza chiedere loro troppe rinunce in termini reddituali; il pensionamento dei lavoratori più anziani o più stanchi, senza incidere, per gli anni di anticipo, sulla spesa pubblica e, soprattutto, senza revisioni dei requisiti di età e anzianità del sistema pensionistico.

Utilizzando statistiche sulle imprese per classi dimensionali, la Relazione tecnica stima che l'ampliamento della platea delle imprese che possono ricorrere al Contratto di espansione determina una maggiore spesa di 101,2 milioni nel 2021 (di cui 40,7 milioni di contribuzione figurativa), 225,5 milioni nel 2022 (di cui 94,2 milioni di contribuzione figurativa), e di 50,5 nel 2023 (di cui 22,2 milioni di contribuzione figurativa).

4.3 Le indennità *una-tantum*

Il decreto legge in esame concede una nuova indennità *una-tantum* ai soggetti appartenenti ad alcune categorie marginali del lavoro dipendente e del lavoro autonomo che sono state colpite in maniera più severa dalla crisi, modificando in senso estensivo la platea di beneficiari rispetto a quella considerata nel decreto Sostegni (DL 41/2021, convertito con modificazioni con la L. 69/2021). Complessivamente, vengono stanziati risorse per 1,5 miliardi nel 2021.

In particolare, viene prevista l'erogazione automatica di un'indennità di 1.600 euro a coloro che hanno già beneficiato delle indennità dell'articolo 10, commi da 1 a 9, del decreto Sostegni¹⁰². Inoltre, l'indennità viene concessa, previa presentazione di

¹⁰⁰ In presenza di NASPI, l'indennità si riduce dell'importo della NASPI. In seguito alle modifiche apportate dalla legge di bilancio per il 2021, a seconda dei casi, l'importo della NASPI si somma all'indennità o la riduce.

¹⁰¹ In presenza di NASPI, la contribuzione a carico del datore è ridotta di quella figurativa che matura sulla NASPI. In seguito alle modifiche apportate dalla legge di bilancio per il 2021, a seconda dei casi, la contribuzione a carico del datore si somma a quella figurativa della NASPI o ne viene ridotta. I dettagli sulla casistica sono ai commi 5 e 5bis dell'articolo 41 del D.Lgs. 148/2015.

¹⁰² Articolo 42, c. 1 del DL 73/2021.

domanda all'INPS, anche a coloro che soddisfano nuovi requisiti, solo parzialmente modificati rispetto a quelli previsti dal precedente decreto legge¹⁰³.

In base all'articolo 10 del DL 41/2021 potevano beneficiare delle indennità *una tantum*: lavoratori dipendenti stagionali e lavoratori in somministrazione del settore del turismo e degli stabilimenti termali, lavoratori dipendenti stagionali degli altri settori, lavoratori intermittenti, lavoratori autonomi privi di partita IVA, incaricati alle vendite a domicilio, lavoratori iscritti al Fondo Pensioni Lavoratori dello Spettacolo e lavoratori dipendenti a tempo determinato del settore del turismo e degli stabilimenti termali¹⁰⁴.

Le modifiche introdotte dal decreto legge in esame riguardano l'estensione al 26 maggio 2021, data di entrata in vigore del provvedimento, dei termini per soddisfare i requisiti di accesso, differenziati a seconda della categoria. Nella maggior parte dei casi si tratta della data entro la quale l'ultimo rapporto di lavoro deve essere cessato.

Le indennità sono erogate dall'INPS nel limite di spesa complessivo per il 2021 di 750,4 milioni, di cui 611,2 milioni necessari a finanziare il rinnovo delle indennità del decreto Sostegni e 139,2 milioni per l'estensione della platea di beneficiari. Nella Relazione tecnica i limiti di spesa sono individuati sulla base delle domande accolte e già pagate con riferimento al precedente decreto Sostegni, delle nuove domande pervenute per il medesimo decreto legge e non ancora processate¹⁰⁵ e su ipotesi di aumento dei potenziali beneficiari. Sono attesi 469.000 beneficiari, di cui 382.000 destinatari di rinnovo automatico (tab. 4.5).

Il decreto legge in esame prevede anche un incremento di 21 milioni del limite di spesa entro il quale sono erogate le indennità relative ai commi da 1 a 9 dell'articolo 10 del decreto Sostegni. Le operazioni di monitoraggio hanno registrato infatti un numero di domande accoglibili superiore a quanto previsto originariamente nella Relazione tecnica.

Inoltre, viene prevista l'erogazione di un'indennità di importo variabile — previa conferma del perdurare dei requisiti sulla piattaforma informatica della società Sport e Salute S.p.A. — a coloro che avevano beneficiato dell'indennità dell'articolo 10, commi da 10 a 15, del decreto Sostegni¹⁰⁶. Si tratta di lavoratori che hanno cessato, ridotto o sospeso rapporti di collaborazione nel settore dello sport¹⁰⁷. L'indennità viene concessa, previa presentazione di domanda alla società Sport e Salute S.p.A., anche a nuovi beneficiari. Rispetto al decreto Sostegni, si sposta dal 31 dicembre 2020 al 31 marzo 2021 la data entro la quale si considerano cessati i rapporti di collaborazione scaduti e non rinnovati e vengono ridotti gli importi dell'indennità.

¹⁰³ Articolo 42, commi da 2 a 9 del DL 73/2021.

¹⁰⁴ Per i dettagli riguardanti le condizioni di accesso a tale indennità, si rinvia a UPB (2021), "Memoria del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio sul DDL AS 2144 di conversione del DL 22 marzo 2021, n. 41" e UPB (2020), "Il quadro d'insieme dei decreti Ristori", Focus tematico n. 3, dicembre

¹⁰⁵ Si ipotizza una percentuale di accoglimento pari al 43 per cento.

¹⁰⁶ Art. 44, cc. 1-6 del DL 73/2021.

¹⁰⁷ Per i dettagli riguardanti le condizioni di accesso a tale indennità, si rinvia a UPB (2021), "Memoria del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio sul DDL AS 2144 di conversione del DL 22 marzo 2021, n. 41".

L'indennità ammonta a 2.400 euro (anziché 3.600 euro) per compensi relativi ad attività sportiva percepiti dai soggetti nel 2019 superiori a 10.000 euro, a 1.600 euro (anziché 2.400 euro) per compensi compresi tra 4.000 e 10.000 euro e a 800 euro (anziché 1.200 euro) per compensi inferiori a 4.000 euro. Questa diversificazione viene giustificata nella Relazione tecnica sulla base di ragioni di equità, per distinguere coloro che fanno del lavoro sportivo la propria fonte di reddito unica o primaria da quelli che lo esercitano insieme ad altre attività (ad esempio, gli studenti). Le indennità per i collaboratori nel settore dello sport sono erogate nel limite di spesa complessivo per il 2021 di 220 milioni¹⁰⁸. Nella Relazione tecnica il limite di spesa è individuato sulla base delle domande accolte o ancora accoglibili con riferimento alle indennità dei mesi di marzo, aprile, maggio, giugno, novembre e dicembre 2020¹⁰⁹. Viene stanziata, inoltre, una somma di 35,8 milioni con il fine di sanare la posizione dei collaboratori sportivi che avessero presentato domanda per indennità tra loro incompatibili sia all'INPS che alla società Sport e Salute S.p.A.¹¹⁰.

Il decreto legge in esame prevede inoltre un'indennità di 800 euro per gli operai agricoli a tempo determinato che nel 2020 abbiano svolto almeno 50 giornate di lavoro¹¹¹. La platea in esame aveva già beneficiato di una indennità *una tantum* di importo inferiore relativamente ai mesi di marzo e aprile 2020¹¹². Rispetto alle due mensilità del 2020, oltre ai percettori di pensione, sono esclusi dal beneficio anche i titolari di contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato¹¹³. L'indennità è erogata dall'INPS nel limite di spesa complessivo per il 2021 di 448 milioni. Il limite di spesa è stimato nella Relazione tecnica a partire dagli archivi dell'INPS relativi al complesso dei lavoratori agricoli nel 2020.

Possono beneficiare di un'indennità di 950 anche i pescatori autonomi non titolari di pensione e non iscritti ad altre forme previdenziali diverse dalla gestione separata¹¹⁴. Le indennità sono erogate dall'INPS nel limite di spesa complessivo per il 2021 di 3,8 milioni.

Infine, ai fini della corresponsione delle indennità previste per i mesi di marzo, aprile e maggio 2020 per i professionisti iscritti agli enti di diritto privato di previdenza obbligatoria, i trattamenti a titolo di invalidità corrisposti da tali enti aventi natura

¹⁰⁸ In aggiunta, ai fini dell'erogazione del beneficio, viene prevista la possibilità di utilizzare eventuali economie sugli stanziamenti relativi alla corrispondente indennità del decreto Sostegni.

¹⁰⁹ Le domande accolte o ancora accoglibili sono 200.000. L'8,5 per cento con compensi nel 2019 superiori a 10.000 euro, il 27,6 per cento con compensi tra 4.000 e 10.000 euro e il 63,9 per cento con compensi inferiori a 4.000 euro. Il limite di spesa che ne deriva è ridotto di 11,5 milioni per tenere conto del numero dei soggetti che, con riferimento alle precedenti indennità, hanno rinunciato al beneficio.

¹¹⁰ Art. 44, cc. 7-13 del DL 73/2021.

¹¹¹ Art. 69, cc. 1-5 del DL 73/2021.

¹¹² Art. 30 del DL 18/2020 e art. 84, c. 7 del DL 34/2020. Per i dettagli riguardanti le condizioni di accesso a tale indennità, si rinvia a UPB (2020), "Audizione informale del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio sul DDL di conversione del DL 19 maggio 2020, n. 34".

¹¹³ Con l'esclusione del contratto di lavoro intermittente senza diritto all'indennità di disponibilità.

¹¹⁴ Art. 69, cc. 6-7 del DL 73/2021.

previdenziale sono equiparati all'assegno ordinario di invalidità e sono quindi cumulabili con le indennità. I soggetti percettori di tali trattamenti possono presentare domanda per le indennità previste per il 2020 entro luglio 2021. Il limite di spesa complessivo per la corresponsione di tali indennità è pari a 8,5 milioni per l'anno 2021.

Il decreto legge in esame ricalca in buona misura la strategia adottata sin da agosto 2020 nei precedenti decreti (DL 104/2020, DL 137/2020 e DL 41/2021). Se infatti la maggior parte delle categorie di lavoratori indennizzate dal decreto Sostegni bis hanno ricevuto una mensilità di indennità *una tantum* anche per i mesi di marzo, aprile e maggio 2020, è solo a partire dal decreto legge di agosto che la platea potenziale di beneficiari viene circoscritta alle categorie sopra descritte¹¹⁵. Fanno eccezione gli operai agricoli a tempo determinato, che avevano percepito un'indennità *un tantum* nei soli mesi di marzo e aprile 2020 e i pescatori autonomi, che avevano percepito un'indennità *un tantum* nel solo mese di maggio 2020. Vi è continuità anche nella procedura di riconferma automatica delle indennità per chi le aveva già percepite in passato e nella estensione delle stesse, previa nuova domanda, a coloro che risentono degli effetti della crisi in periodi via via successivi. Relativamente alle categorie indennizzate con il precedente decreto Sostegni, con il decreto legge in esame si passa da 2.400 a 1.600 euro, con l'eccezione dei collaboratori attivi nel settore dello sport, che vedono comunque anch'essi una riduzione degli importi. La rimodulazione dell'importo sembrerebbe connessa con la circostanza che il decreto legge in esame è stato presentato a distanza di soli due mesi dal decreto Sostegni mentre quest'ultimo era stato presentato a quasi quattro mesi dal decreto Ristori (DL 157/2020, poi confluito nel DL 137/2020).

La tabella 4.5 fornisce un quadro complessivo delle spese effettivamente sostenute per le indennità *una tantum* dei decreti legge anticrisi del 2020 e del decreto Sostegni¹¹⁶, nonché di quelle attese per le erogazioni stabilite dal decreto legge in esame¹¹⁷. Nel 2020 hanno beneficiato di indennità *una tantum* 4,2 milioni di individui, il beneficio medio annuo è stato di 1.407 euro pro capite e la spesa complessiva è pari a quasi 6 miliardi. Il profilo temporale della spesa effettivamente sostenuta è determinato principalmente dalla graduale eliminazione dopo il mese di aprile 2020 delle indennità per i professionisti e i collaboratori iscritti alla Gestione separata e dall'eliminazione già da maggio dello stesso anno delle indennità per i lavoratori autonomi iscritti alle gestioni speciali dell'AGO e per gli operai agricoli a tempo determinato¹¹⁸. La reintroduzione delle

¹¹⁵ Il DL 104/2020 prevedeva indennità *una tantum* anche per i lavoratori marittimi e per i liberi professionisti con Cassa previdenziale di riferimento. Per questi ultimi però l'indennità è relativa al mese di maggio.

¹¹⁶ Per quanto riguarda il decreto Sostegni si fa riferimento alle domande attualmente accolte.

¹¹⁷ Per le erogazioni relative al 2020 si fa riferimento a INPS (2021), "Indennità 600-1000 euro". Per le indennità introdotte dal decreto Sostegni e dal decreto legge in esame si fa riferimento alle stime di spesa riportate nella Relazione tecnica di quest'ultimo. Nella tabella 4.5 non sono riportate, per mancanza di dati di consuntivo, le informazioni relative alle erogazioni in favore dei lavoratori domestici, dei professionisti con Cassa previdenziale di riferimento, dei collaboratori sportivi e dei lavoratori marittimi.

¹¹⁸ Si veda UPB (2020), "Il quadro d'insieme dei decreti Ristori", Focus tematico n. 3, dicembre.

indennità per gli operai agricoli a tempo determinato più che compensa la riduzione degli importi delle indennità.

Nel complesso il decreto legge in esame fornisce sostegni alla quasi totalità del lavoro dipendente e autonomo. Le due principali categorie che restano escluse dai benefici del decreto sono i lavoratori domestici e i collaboratori iscritti alla Gestione separata¹¹⁹, che hanno beneficiato per l'ultima volta di un'indennità *una tantum* nel mese di maggio 2020.

4.4 Il reddito di emergenza

Il decreto legge in esame riconosce ulteriori quattro mensilità del reddito di emergenza (REM) per i mesi da giugno a settembre (art. 36), in aggiunta alle tre già disposte con il DL Sostegni per il periodo marzo-maggio.

Si ricorda che il REM è stato introdotto al termine della prima fase pandemica dal DL 34/2020 nell'intento di garantire un sostegno a quei soggetti colpiti dalla pandemia e non raggiunti da altre forme di intervento. Si è preferito affiancare al RdC uno strumento semplificato, di importo inferiore¹²⁰, caratterizzato da vincoli meno stringenti per quanto riguarda il requisito di residenza e quelli di tipo economico-patrimoniale. In particolare, per garantire uno specifico supporto a coloro che avrebbero potuto registrare un calo del reddito per effetto della pandemia, il requisito reddituale¹²¹ è stato riferito a un mese specifico del 2020 mentre gli altri parametri economici sono rimasti quelli relativi alla situazione registrata negli anni precedenti¹²², a meno della presentazione di una dichiarazione ISEE corrente¹²³. I diversi decreti legge anticrisi successivi al DL 34/2020 che hanno disposto l'erogazione nel 2020 di mensilità REM hanno confermato l'impianto della misura definito con il DL 34/2020¹²⁴, variando unicamente il periodo di riferimento per il criterio reddituale (basato sulle somme percepite in uno dei mesi della fase pandemica) e le mensilità erogate. Ne è risultato un quadro articolato in cui anche le mensilità erogate alla fine dell'anno sono state determinate sulla base della situazione reddituale riscontrata nella prima fase della pandemia.

Rimangono inalterati i criteri per essere ammessi al beneficio: il reddito familiare nel mese di riferimento deve risultare inferiore al beneficio incrementato di un dodicesimo

¹¹⁹ Tuttavia, i lavoratori domestici hanno accesso alla NASPI e la maggior parte dei collaboratori iscritti alla Gestione separata svolgendo attività di collaborazione coordinata e continuativa ha accesso alla DIS-COLL.

¹²⁰ L'importo del REM risulta generalmente inferiore del 20 per cento rispetto alla componente base del RdC, a cui si somma il contributo dell'affitto. Tuttavia, a differenza del RdC, la presenza di redditi nel nucleo non comporta una decurtazione del beneficio; in teoria dunque il REM può essere più elevato dell'RdC.

¹²¹ Il reddito di riferimento deve essere inferiore al beneficio REM ottenibile.

¹²² In generale l'ISEE rileva i redditi registrati due anni prima e il patrimonio dell'anno precedente.

¹²³ L'ISEE corrente può essere presentato a seguito di una variazione della situazione lavorativa ovvero di una riduzione del reddito del nucleo familiare superiore al 25 per cento per aggiornare il valore dell'indicatore ISEE. Se si è verificata una risoluzione del rapporto di lavoro o una sospensione dell'attività lavorativa o una riduzione della stessa la componente reddituale dell'ISEE è calcolata considerando il valore annualizzato di quanto percepito negli ultimi due mesi.

¹²⁴ Criteri di accesso: ISEE inferiore a 15.000 euro, componente patrimoniale mobiliare ISEE inferiore a 10.000 euro (incrementato in ragione del numero di componenti), nonché incompatibilità con i redditi da pensione, con le diverse indennità COVID e con il RdC. L'importo dell'assegno spettante è indipendente dall'eventuale reddito percepito dai membri del nucleo.

dell'eventuale canone di locazione e l'ISEE deve essere inferiore a 15.000 euro. Inoltre il REM non è compatibile con il Reddito e la Pensione di Cittadinanza (RdC/PdC), con qualunque indennità COVID e non spetta ai nuclei in cui sia presente almeno un percettore di reddito da pensione¹²⁵. Per le nuove mensilità previste dal decreto legge in esame il reddito da prendere come riferimento è quello di aprile 2021.

Come già stabilito in precedenza, l'importo dell'assegno varia in funzione della numerosità del nucleo familiare: vale 400 euro per i nuclei monocomponenti e aumenta di 160 euro per ogni ulteriore componente maggiorenne e di 80 euro per ogni componente minorenni fino a un massimo di 800 euro (840 in presenza di componenti in condizioni di disabilità grave o non autosufficienza). A differenza del RdC l'importo non viene ridotto se i membri del nucleo percepiscono qualche forma di reddito.

Non essendo disponibili i dati riguardanti i beneficiari del REM per le mensilità marzo-maggio, la quantificazione ufficiale degli oneri è basata su una stima di spesa mensile (221,2 milioni) coincidente con quella riportata nella Relazione tecnica del decreto Sostegni ed è quindi pari a 884,4 milioni per le nuove quattro mensilità. Viene così portato a 1.547,7 milioni il limite di spesa complessivo del REM per le sette mensilità a oggi previste per il 2021. Nel complesso le misure per il contrasto della povertà nel 2021 sono finanziate con circa 10 miliardi, di cui 8,4 relativi al RdC¹²⁶.

I dati di monitoraggio relativi alle misure contro la povertà erogate nel 2021 sono disponibili per i soli RdC e PdC assegnati da gennaio ad aprile, mentre, come sopra accennato, non sono ancora note le erogazioni del REM di marzo, aprile e maggio. Il RdC e la PdC hanno seguito nei primi mesi del 2021 un trend sostanzialmente in linea con le aspettative, con un numero di nuclei beneficiari di RdC stabile attorno a 1,1 milioni al mese tra gennaio e aprile¹²⁷ e circa 0,1 milioni di beneficiari PdC, che invece mostrano una flessione da gennaio ad aprile di circa il 17 per cento (fig. 4.7)¹²⁸. Nel complesso, da gennaio ad aprile 2021 sono stati erogati circa 4,9 milioni di assegni con importo medio di 550 euro per una spesa di circa 2,7 miliardi. Estrapolando sull'intero anno i dati medi del primo trimestre si otterrebbe una spesa complessiva di 8,1 miliardi a fronte degli 8,4 stanziati. Permane tuttavia qualche incertezza sul trend dei beneficiari per il resto dell'anno che potrebbe essere condizionato, da un lato, dal miglioramento del quadro economico e, dall'altro, dallo sblocco dei licenziamenti che potrebbe alimentare nuove richieste di sussidio.

Le erogazioni del REM nel 2020. – Alla luce dei dati inviati dall'INPS all'UPB relativi alle dichiarazioni ISEE presentate nel 2020 con l'indicazione dei beneficiari del REM e i

¹²⁵ Il REM rimane compatibile con la percezione dell'assegno di invalidità.

¹²⁶ Ulteriori 0,9 miliardi sono stanziati in favore di coloro che hanno terminato le prestazioni di NASPI e DIS-COLL tra il 1° luglio 2020 e il 28 febbraio 2021 e hanno un ISEE non superiore a 30.000 euro (DL Sostegni, art. 12, c. 2).

¹²⁷ La lieve flessione riscontrata a febbraio è riconducibile al ritardo nella presentazione da parte dei beneficiari della nuova dichiarazione ISEE, in sostituzione di quella scaduta in gennaio.

¹²⁸ Il dato potrebbe risentire di un ritardo nella registrazione delle erogazioni di aprile.

dettagli sul modello dell'ISEE corrente, è possibile analizzare il consuntivo delle erogazioni del REM nel 2020.

I nuclei familiari ammessi al beneficio nel 2020 sulla base dei diversi decreti legge emanati nel corso dell'anno sono risultati 426.000, con un assegno medio di 550 euro erogato in media per 3,5 mensilità per una spesa complessiva di circa 830 milioni¹²⁹. Di questi, 183.000 nuclei hanno ricevuto cinque mensilità, 19.000 quattro mensilità, 70.000 tre mensilità e 154.000 due mensilità.

Circa la metà dei beneficiari del REM avrebbero soddisfatto il complesso dei requisiti di accesso anche sulla base del reddito e del patrimonio riscontrato in periodo pre-COVID e poco più di un terzo avrebbe soddisfatto i requisiti per accedere al RdC, senza tuttavia averne fatto richiesta in passato¹³⁰.

¹²⁹ Il numero dei beneficiari può differire leggermente dai dati riscontrati dal monitoraggio INPS per effetto di approssimazioni dovute alla natura campionaria dei dati a disposizione.

¹³⁰ Un'analisi più approfondita sulle erogazioni del REM nel 2020 e sul ruolo dei diversi requisiti di accesso nella selezione della platea dei beneficiari sarà oggetto di un Flash di prossima pubblicazione.

5. Le misure per gli Enti territoriali

Varie misure contenute nel DL 73/2021 – per lo più raccolte nel Titolo V – interessano gli Enti territoriali. Alcune di esse ripropongono o estendono interventi già adottati con i precedenti decreti legge di contrasto all’impatto del COVID-19 e con la legge di bilancio per il 2021, mentre altre introducono novità importanti, in risposta a necessità di varia natura¹³¹.

Tra le prime rientra il rifinanziamento, per ulteriori 450 milioni nel 2021, del Fondo per il sostegno delle imprese di trasporto pubblico locale. Il Fondo è stato istituito con il DL 34/2020 e successivamente rifinanziato per fare fronte agli effetti dell’emergenza sanitaria sia in termini di sostenibilità finanziaria dei servizi di trasporto che di adattamento degli stessi alle norme di distanziamento. Il DL 41/2021 aveva già provveduto, da ultimo, a incrementare la dotazione del Fondo fino a circa 1,4 miliardi complessivi per l’anno in corso. Le ulteriori risorse previste dal decreto legge in esame vengono interamente indirizzate alla fornitura di servizi aggiuntivi, al fine di garantire il rispetto delle Linee Guida¹³² in un contesto di graduale ripresa delle attività economiche e sociali, quindi di incremento della domanda di servizi di trasporto pubblico. Per l’erogazione di tali servizi gli enti potranno anche avvalersi della collaborazione di operatori privati che effettuino servizi di trasporto passeggeri, dei titolari di licenza per l’esercizio del servizio di taxi o di autorizzazione per l’esercizio del servizio di noleggio con conducente. Nel limite massimo del 10 per cento del totale, le nuove risorse stanziare sono destinate a compensare i maggiori costi sostenuti per la sanificazione dei mezzi. Alla ripartizione delle risorse deve provvedere entro 60 giorni – in linea con le procedure e i criteri già applicati nei mesi scorsi – un decreto del Ministero delle Infrastrutture e la mobilità sostenibili (MIMS) da adottare di concerto con il MEF, previa intesa in sede di Conferenza unificata.

Sempre in materia di trasporto pubblico è da segnalare l’istituzione, presso il MIMS di un nuovo fondo con dotazione di 50 milioni per il 2021, specificamente destinato a finanziare iniziative di mobilità sostenibile (*car-pooling*, *car-sharing*, *bike-sharing* e altre) attuate in coerenza con i piani degli spostamenti casa-lavoro o casa-scuola proposti da imprese, pubbliche Amministrazioni e scuole di ogni ordine e grado che abbiano nominato, entro il 31 agosto prossimo, la figura professionale a tale scopo prevista dall’art. 229 del DL 34/2020 (cosiddetto *mobility manager*).

Si ripropone anche per il 2021 l’istituzione di un fondo – con risorse pari a 500 milioni – destinato ai Comuni e finalizzato a misure di solidarietà alimentare e al sostegno delle spese domestiche (canoni di locazione e utenze) di famiglie in stato di bisogno. La ripartizione di tali somme tra i vari Comuni andrà effettuata (entro 30 giorni, con decreto del Ministero dell’Interno) per metà in base alla popolazione residente e per

¹³¹ Per un quadro sintetico degli interventi adottati a favore degli Enti territoriali a partire dal marzo 2020, si rimanda alla Memoria del Presidente dell’Ufficio parlamentare di bilancio sul DDL di conversione del DL 22 marzo 2021, n. 41.

¹³² Si tratta, in particolare, delle Linee guida per l’informazione agli utenti e le modalità organizzative per il contenimento della diffusione del COVID-19 in materia di trasporto pubblico e delle Linee guida per il trasporto scolastico dedicato, diffuse dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti a settembre 2020.

l'altra metà in base alla differenza, calcolata su dati 2018, tra il reddito *pro capite* di ciascun comune (ponderato per la popolazione residente) e quello medio nazionale.

Si ricorda che già il DL 34/2020 e il DL 137/2020 avevano fornito ai Comuni risorse destinate a interventi di solidarietà alimentare (fornitura di buoni spesa o acquisto di generi alimentari o di prima necessità) per complessivi 800 milioni.

Viene inoltre incrementato di 100 milioni l'importo delle risorse finalizzate a ristorare i Comuni rispetto al mancato incasso dell'imposta di soggiorno, che si sommano ai 250 milioni già autorizzati dal DL 41/2021.

Vi sono poi le ulteriori risorse trasferite agli Enti territoriali per sostenere le attività economiche particolarmente colpite dall'emergenza o oggetto di chiusure per esigenze di contenimento dell'epidemia. Tra queste, si ricordano i 100 milioni che rifinanziano il Fondo a favore di Regioni e Province autonome da destinare ai comuni a vocazione montana appartenenti a comprensori sciistici, istituito dal DL 41/2021 – con una dotazione iniziale di 700 milioni – al fine di compensare i mancati introiti della stagione invernale 2021. Ulteriori 100 milioni per il 2021 e 130 milioni per il 2022 vengono stanziati sul fondo istituito dal DL 137/2020 (con dotazione originariamente pari a circa 190 milioni per il 2021) per erogare agevolazioni di diversa natura – tenendo conto anche del Quadro temporaneo per le misure di aiuto di stato attualmente in vigore nell'UE – alle attività ricadenti nelle aree maggiormente a rischio dal punto di vista sanitario, identificate in base alle varie ordinanze del Ministero della Salute succedutesi nel tempo.

Vanno ancora a sostegno delle imprese le disposizioni di cui all'art. 6 del decreto legge in esame, che stanziavano 600 milioni a ristoro del minor prelievo derivante all'imposta sui rifiuti (Tari o Tari corrispettiva) incassato dai Comuni in ragione di agevolazioni accordate a favore delle categorie economiche interessate dalle chiusure obbligatorie o da altre restrizioni. Va evidenziato che finora nessuna normativa vincolante a livello nazionale ha previsto interventi in questa direzione. Pertanto, uno specifico allegato al decreto n. 59033 del 2021 – emanato dal MEF (di concerto con il Ministero dell'Interno) lo scorso 1 aprile¹³³ – ha provveduto a fornire una metodologia per la stima della massima agevolazione Tari ammissibile in ragione della severità degli effetti della pandemia e delle restrizioni sperimentate dai diversi territori, facendo riferimento soprattutto al gettito Tari da utenze non domestiche: sulla base di tale metodologia verranno ripartite le risorse in oggetto¹³⁴. Tuttavia, la disciplina non impedisce ai singoli enti di disporre interventi più onerosi, ed eventualmente rivolti ad una platea più ampia,

¹³³ Si tratta, in particolare, dell'allegato n.3. L'emanazione di tale decreto era stata espressamente prevista dall'art. 39 del DL 104/2020, che ha istituito un meccanismo di "certificazione" delle perdite di gettito (al netto delle minori/maggiori spese) determinate dall'emergenza in atto, al fine di valutare l'adeguatezza delle misure di compensazione disposte, a partire dalla primavera 2020, a garanzia della capacità degli Enti territoriali di assolvere alle proprie funzioni.

¹³⁴ La stima effettuata nell'allegato quantifica in circa 755 milioni la perdita massima di gettito Tari ammissibile con riferimento alle utenze non domestiche, mentre quella relativa alle utenze domestiche riferibili a nuclei poveri/impovertiti è pari a circa 265 milioni.

purché ad essi si faccia fronte con le altre risorse a disposizione di ciascun ente, senza determinare un aggravio a carico degli altri utenti del servizio rifiuti.

Va infine segnalata l'istituzione di un fondo nello stato di previsione del Ministero dell'Interno – con stanziamenti solo per l'anno in corso, per 500 milioni – destinato a ridurre il disavanzo *“degli Enti locali che hanno peggiorato il disavanzo di amministrazione al 31 dicembre 2019 rispetto all'esercizio precedente a seguito della ricostituzione del fondo anticipazioni di liquidità ai sensi dell'articolo 39-ter, comma 1, del decreto legge 30 dicembre 2019, n. 162, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2020, n. 8, se il maggiore disavanzo determinato dall'incremento del fondo anticipazione di liquidità è superiore al 10 per cento delle entrate correnti accertate, risultante dal rendiconto 2019 inviato alla BDAP”*¹³⁵.

È opportuno richiamare i fattori che, a ridosso delle scadenze previste per la deliberazione dei rendiconti 2020 e dei bilanci di previsione 2021-23 degli Enti locali¹³⁶, hanno determinato la necessità di inserire la norma in oggetto, le cui implicazioni a livello ordinamentale assumono un certo rilievo.

La sentenza n. 80/2021 della Corte Costituzionale, depositata il 29 aprile scorso, ha dichiarato l'incostituzionalità dei commi 2 e 3 dell'art. 39-ter del DL 162/2019. Tale censura determina un'ulteriore compressione degli spazi di spesa degli Enti locali – in particolare di quelli già caratterizzati da bilanci non particolarmente solidi (ed eventualmente già in dissesto o pre-dissesto). Le risorse stanziare sul fondo istituito dal DL 73/2020 hanno quindi lo scopo di ridurre il disavanzo di amministrazione di tali enti che verrà rilevato dal rendiconto 2020 e di limitare gli effetti negativi, in termini di capacità di spesa, sui nuovi bilanci di previsione.

Le norme recentemente censurate dalla Corte Costituzionale erano state introdotte – in fase di conversione del DL 162/2019 – a seguito di un'altra sentenza di incostituzionalità (n. 4/2020). Quest'ultima aveva dichiarato illegittimo l'art. 2, c. 6 del DL 78/2015 (assieme all'art. 1, c. 814 della legge di bilancio per il 2018, contenente un'interpretazione autentica della prima). Tale articolo prevedeva che gli enti beneficiari delle anticipazioni di liquidità¹³⁷ previste dal DL

¹³⁵ Art. 52, c. 1. La BDAP è la Banca dati delle Amministrazioni pubbliche, espressamente prevista dalla legge di contabilità e finanza pubblica (L. 196/2009).

¹³⁶ Per la generalità degli Enti locali il termine per la deliberazione del rendiconto 2020 e del bilancio di previsione 2021-23 – a seguito di proroghe dovute al protrarsi della situazione emergenziale – è attualmente fissato al 31 maggio 2021, mentre la norma in oggetto posticipa al 31 luglio prossimo tali scadenze per gli enti che abbiano incassato le anticipazioni di liquidità per il pagamento dei debiti pregressi concesse ai sensi del DL 35/2013 e successivi rifinanziamenti. Tuttavia, la procedura di riparto del fondo istituito dall'art. 52 richiede un decreto del Ministero dell'Interno (adottato di concerto con il MEF) da emanarsi entro 30 giorni dalla conversione in legge del DL. È possibile, pertanto, che i Comuni interessati siano tenuti a deliberare i rispettivi bilanci di previsione prima che le risorse in questione siano ripartite.

¹³⁷ Tali anticipazioni erano state introdotte durante la fase sperimentale del nuovo regime contabile degli Enti locali e rappresentavano risorse di cassa – rimborsabili in un orizzonte trentennale – finalizzate a facilitare il rimborso di debiti commerciali che per lo più avevano già avuto copertura formale nei rispettivi bilanci, ma il cui pagamento definitivo risultava difficoltoso, anche in ragione di indici di realizzazione delle entrate accertate piuttosto bassi. Nel 2015, l'entrata a regime delle nuove regole contabili – tra cui l'applicazione del principio della competenza finanziaria potenziata – e i risultati del riaccertamento

35/2013 (e destinate al pagamento dei debiti commerciali delle pubbliche Amministrazioni), anziché “sterilizzare” tali entrate attraverso accantonamenti ad un apposito fondo (denominato, appunto, fondo per le anticipazioni di liquidità, FAL), potessero utilizzare tali risorse per la costituzione degli accantonamenti al fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE), che rappresenta a sua volta una “porzione” di avanzo di amministrazione non spendibile, accantonata a fronte di un rischio ben definito e concreto. Come noto, sin dall’entrata a regime del sistema di contabilità armonizzata degli Enti locali, l’alimentazione del FCDE costituisce uno dei principali fattori di compressione degli spazi di spesa per molti enti. L’utilizzo delle anticipazioni di liquidità “ai fini dell’accantonamento al FCDE” consentiva, quindi, di impiegare uno strumento di debito erogato a fronte di specifiche necessità emerse dagli esercizi passati per aprire nuovi spazi di spesa (corrente o in conto capitale) negli esercizi futuri. Ciò risultava – secondo la Corte Costituzionale – in contrasto con i principi enunciati agli articoli 81 (equilibrio tra le entrate e le spese del bilancio), 97 (equilibrio dei bilanci delle Amministrazioni pubbliche e sostenibilità del debito pubblico) e 119 (ricorso all’indebitamento da parte degli Enti territoriali solo per finanziare spese di investimento, escludendo ogni garanzia dello Stato sui prestiti contratti) della Costituzione.

Alla luce di tale pronunciamento, l’art. 39-ter del DL 162/2019 imponeva quindi, al c. 1, che nel successivo rendiconto gli Enti locali accantonassero sul FAL una quota del risultato di amministrazione al 31 dicembre 2019 pari all’ammontare complessivo delle anticipazioni di liquidità incassate e non ancora rimborsate a tale data. Tale disposizione ha determinato per molti enti un notevole incremento degli accantonamenti sul FAL e, di conseguenza, un peggioramento del risultato di amministrazione netto¹³⁸ rispetto al rendiconto precedente, generando, nei casi più gravi, ulteriori disavanzi da ripianare (nell’esercizio successivo o al più entro l’orizzonte triennale del bilancio – e comunque entro la scadenza del mandato amministrativo – in base alla normativa vigente)¹³⁹.

Per contenere gli effetti di questo improvviso ulteriore deterioramento dei bilanci sulla capacità di spesa degli enti finanziariamente meno solidi, i commi 2 e 3 dell’art. 39-ter del DL 162/2019 introducevano la possibilità di distribuire annualmente l’eventuale disavanzo aggiuntivo emerso con il ricalcolo del FAL nel rendiconto 2019, per un importo pari all’anticipazione di liquidità rimborsata nel corso dell’esercizio. Ciò equivale ad allineare l’orizzonte temporale della correzione di tale disavanzo aggiuntivo a quello previsto per il rimborso dell’anticipazione di liquidità (trentennale). La sentenza n. 80/2021 – in linea con precedenti pronunciamenti relativi a facilitazioni nei percorsi di ripiano dei disavanzi – ha rilevato l’incostituzionalità di tali commi, che “comporta[ndo] una diluizione degli oneri di ripianamento”, determinano “un fittizio miglioramento del risultato di amministrazione con l’effetto di esonerare l’ente dalle appropriate operazioni di rientro dal deficit”, aumentandone indebitamente gli spazi di spesa, anche di parte corrente. Pertanto, i principi di cui agli articoli 81, 97 e 119 della Costituzione risulterebbero ancora una volta violati.

La sentenza n. 80/2021 è l’ultima di una serie di pronunce di incostituzionalità relative a norme di volta in volta inserite nell’ordinamento dopo l’entrata a regime della nuova contabilità degli Enti territoriali (spesso a seguito delle stesse pronunce della Corte Costituzionale). Questa dinamica istituzionale sembra indicare, nella transizione verso

straordinario dei residui effettuato contestualmente hanno determinato un importante ulteriore peggioramento della posizione di bilancio per molti enti.

¹³⁸ Dato dalla differenza tra entrate e spese di competenza – cui va sommata la gestione dei residui – al netto degli accantonamenti a FCDE e FAL.

¹³⁹ Secondo un’analisi recentemente pubblicata dall’IFEL, basata sui dati di rendiconto 2018 e 2019 presenti in BDAP, gli accantonamenti al FAL effettuati dai comuni sarebbero aumentati da 1,85 miliardi del 2018 a oltre 4,6 miliardi nel 2019. Di conseguenza, il numero di comuni con risultato di amministrazione netto negativo è passato da 774 a 1089. Per ulteriori dettagli, si veda: IFEL (2021), *Nota di approfondimento sull’impatto della sentenza della Corte costituzionale n. 80 del 2021*, 3 maggio 2021.

un sistema contabilmente più ordinato, una tensione irrisolta tra i vincoli di bilancio (e loro tutela costituzionale) e la necessità di consentire agli Enti locali – e in particolare a quelli finanziariamente più fragili – di esercitare le funzioni essenziali che ad essi competono. Soluzioni più stabili, che coniughino entrambe le prospettive, sembrano possibili, adottando un diverso approccio alle problematiche emerse. Ovvero, da un lato valutando una diversa gradualità nella transizione verso l’armonizzazione contabile per quegli enti ove l’adozione dei nuovi criteri è più stringente rispetto alla situazione di bilancio complessiva; dall’altro lato, affrontando il tema in modo più strutturale, con il completamento degli istituti già previsti dalla normativa vigente : in particolare, con la definizione operativa di meccanismi perequativi basati sulla differenza tra capacità fiscale e fabbisogni standard degli enti e con un adeguato dimensionamento della quota perequativa del Fondo di solidarietà comunale. Una soluzione di questo tipo va ben oltre i contenuti del DL 73, che – proprio per la sua natura di provvedimento emergenziale – si limita a offrire una “soluzione-ponte”.

È importante evidenziare che mentre la sentenza n. 80/2021 sancisce l’illegittimità costituzionale di registrazioni contabili del FAL che, andando a migliorare “fittiziamente” il disavanzo di un ente locale, ne amplino gli spazi di spesa, un’opzione di questo tipo è ancora prevista – a legislazione vigente – per le Regioni. A norma dell’art. 1, c. 692 della legge di stabilità per il 2016, infatti, tali enti possono utilizzare il FAL per ridurre il disavanzo di amministrazione derivante dal debito autorizzato e non contratto per finanziare spesa di investimento.

6. Le misure relative alla scuola, alla ricerca e alla povertà educativa

Il decreto legge in esame interviene in materia di istruzione ponendosi, da un lato, in continuità con misure adottate in precedenza e, dall'altro, introducendo novità, come le modalità di reclutamento dei docenti, volte a superare alcune cronicità tipiche del comparto. Interviene, inoltre, rifinanziando misure esistenti in materia di povertà educativa e riproponendo il sostegno ai centri estivi. Complessivamente per istruzione, ricerca e povertà educativa sono stanziati 777,7 milioni nel 2021, 285 nel 2022 e 170 per gli anni 2023 e 2024. Per il 2021, 477,7 milioni sono destinati alla scuola, 120 milioni alla ricerca e 180 milioni al contrasto della povertà educativa. Negli anni successivi gli stanziamenti previsti sono a favore della ricerca, con l'eccezione del 2022 in cui 115 milioni sono appostati per la povertà educativa e il *welfare* di comunità. Parte delle norme contenute nel decreto legge in esame hanno natura ordinamentale, per cui non comportano nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

6.1 Istituzioni scolastiche

Al fine di contenere il rischio epidemiologico, il decreto legge stanza in favore delle istituzioni scolastiche 470 milioni per il 2021 (art. 58). In particolare, per l'anno scolastico 2021/2022, è istituito un nuovo Fondo per l'emergenza epidemiologica da COVID-19 con una dotazione di 350 milioni. Il Fondo ha le stesse finalità – acquisto di beni e servizi per il contenimento del rischio epidemiologico – e criteri di riparto del precedente Fondo relativo all'anno scolastico 2020/2021. Per gli stessi scopi, sono destinati ulteriori 50 milioni a favore delle scuole paritarie e secondarie.

Il DL 34/2020 (convertito con la L. 77/2020) aveva istituito il Fondo per l'emergenza epidemiologica da COVID-19 con uno stanziamento di 377,6 milioni per il 2020 e di 600 milioni per il 2021. Successivamente il DL 104/2020 (convertito con la L. 126/2020) aveva incrementato le risorse del Fondo di 400 milioni per il 2020 e di 600 milioni per il 2021. Una piccola parte di tali risorse aggiuntive – 29 milioni per il 2020 e 41 milioni per il 2021 – era destinata all'affitto, noleggio, leasing di spazi da destinare all'attività scolastica.

Inoltre, per l'acquisizione di ulteriori spazi da destinare all'attività didattica, sempre per il 2021, sono appostati 70 milioni sul Fondo per l'emergenza epidemiologica da COVID-19 relativo all'anno scolastico 2020/2021 e contestualmente viene consentito agli Enti locali di utilizzare le disponibilità di tale fondo, anche quelle già assegnate, fino a dicembre 2021.

Unitamente allo stanziamento di nuove disponibilità sono previste misure di natura ordinamentale, che in alcuni casi replicano quelle già disposte nel corso del 2020.

In particolare, al fine di consentire l'ordinato avvio dell'anno scolastico 2021/2022, il Ministro dell'Istruzione può adottare, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle finanze e quello per la pubblica amministrazione, ordinanze concernenti: 1) la data di

inizio delle lezioni; 2) le procedure e i tempi riguardanti le immissioni in ruolo del personale docente e quello amministrativo, tecnico e ausiliario (nel rispetto delle facoltà assunzionali vigenti); 3) l'integrazione e il rafforzamento degli apprendimenti, da realizzarsi come attività didattica ordinaria dal 1° settembre 2021 fino all'inizio delle lezioni; 4) la definizione di misure adeguate alle necessità degli studenti con patologie gravi o immunodepressi.

In riferimento al punto 3), è utile ricordare che per il 2021 il DL 41/2021 (convertito con la L. 69/2021) ha incrementato di 150 milioni il Fondo per l'arricchimento e l'ampliamento dell'offerta formativa e per gli interventi perequativi con gli obiettivi di potenziare l'offerta formativa extracurricolare, il recupero delle competenze di base, il consolidamento delle competenze disciplinari, promuovere il recupero della socialità, della proattività e della vita di gruppo degli studenti. Tali obiettivi hanno trovato realizzazione nel cosiddetto Piano Estate, articolato in tre fasi, che oltre a quanto stanziato dal decreto legge ha potuto usufruire di ulteriori 40 milioni provenienti dallo stesso Fondo arricchimento e ampliamento offerta formativa e di 320 milioni provenienti dal PON scuola 2014-2020. Complessivamente al Piano Estate sono stati destinati 510 milioni.

Inoltre, con il decreto legge vengono stabilite misure urgenti per la conclusione dell'anno scolastico in corso e l'avvio del prossimo, tra le quali: 1) la non applicazione delle disposizioni della cosiddetta "chiamata veloce" relativa al personale docente ed educativo e ai direttori dei servizi generali e amministrativi; 2) la possibilità di attivare incarichi temporanei nelle scuole dell'infanzia paritarie comunali; 3) la validità dell'anno scolastico o formativo 2020/2021 relativo ai sistemi regionali di istruzione e formazione professionale, ai sistemi regionali che realizzano i percorsi di istruzione e formazione tecnica superiore e gli ITS e l'attribuzione di contributi concessi a valere sui Fondi strutturali di investimento europei anche se a seguito delle misure di contenimento del COVID-19 non siano state effettuate il numero minimo di ore previste dalla normativa vigente e sia diminuito il livello qualitativo e quantitativo di formazione delle attività svolte; 4) la riduzione del tempo di permanenza minima del personale docente nella sede di prima assegnazione (da 5 a 3 anni e da 4 a 2) in ogni ordine e grado di scuola e, contestualmente, per garantire la continuità didattica l'introduzione di nuove limitazioni alla mobilità in corso di carriera; 5) differimento, da marzo a settembre 2021, del termine di immissione in ruolo del personale delle imprese impegnate nella pulizia delle scuole.

Ulteriori misure, sempre di natura ordinamentale, intervengono per favorire la tempestività nella nomina dei docenti per i posti comuni e di sostegno nelle scuole di ogni ordine e grado per l'anno scolastico 2021/2022. Contestualmente sono introdotte semplificazioni nelle procedure concorsuali per l'immissione in ruolo del personale docente (art. 59). L'unico onere per la finanza pubblica, pari a 7,7 milioni nel 2021, deriva dai compensi previsti per i commissari dei concorsi per i docenti delle materie scientifiche e tecnologiche.

Con riferimento alle prime misure, nella Relazione tecnica vengono quantificati in circa 112.000 i posti comuni e di sostegno vacanti e disponibili da coprire per l'avvio dell'anno

scolastico 2021/2022; circa 53.000 saranno coperti utilizzando le graduatorie dei concorsi straordinari banditi nel 2018 e nel 2020. I posti residuali, fatti salvi quelli relativi ai concorsi ordinari per la scuola dell'infanzia e la scuola primaria (12.863 posti) nonché per la scuola secondaria (33.000 posti)¹⁴⁰, potranno essere coperti mediante la sottoscrizione di contratti a tempo determinato con docenti inseriti nella prima fascia¹⁴¹ delle graduatorie provinciali per le supplenze (GPS), stimati nella Relazione tecnica in circa 18.000, che abbiano maturato almeno 3 annualità di servizio, anche non consecutive, negli ultimi dieci anni. Questi ultimi potranno essere immessi in ruolo dopo un percorso valutato positivamente e il superamento di una prova disciplinare (valutata da una commissione esterna). Le misure contenute nel decreto legge in esame potranno garantire la copertura dei posti vacanti solo qualora diventino disponibili nei tempi utili entrambe le graduatorie dei concorsi ordinari banditi nel 2020. Allo stato attuale, considerando la procedura accelerata per le materie scientifiche, di cui si dirà in seguito, appare realistica una copertura di circa il 70 per cento dei posti vacanti.

Con riferimento alle seconde misure, il decreto legge introduce disposizioni volte a semplificare le procedure concorsuali ordinarie – analogamente a quanto disposto dal DL 44/2021 per il personale di tutta la pubblica amministrazione – da applicarsi sia ai futuri concorsi sia a quelli banditi ma non ancora espletati. Tali semplificazioni dovrebbero garantire che i concorsi ordinari siano banditi con frequenza annuale in luogo di quella biennale attualmente in vigore. In particolare, per la formazione della graduatoria finale, è prevista una prova scritta con quesiti a risposta multipla inerenti alla disciplina della classe di concorso, all'informatica e alla lingua inglese, una prova orale e la valutazione dei titoli. Infine, viene stabilito che i candidati che partecipano a un concorso senza superare le relative prove non possano presentare domanda di partecipazione alla procedura concorsuale successiva per la medesima classe di concorso o tipologia di posto. Tale norma appare in contraddizione con l'intento di risolvere alcune cronicità del comparto scuola, quali ad esempio, la numerosità dei posti vacanti e il precariato che caratterizza una parte dei docenti.

Al fine di utilizzare le graduatorie già nell'anno scolastico 2021/2022 sono disposte procedure concorsuali accelerate per lo svolgimento dei concorsi ordinari banditi nel 2020 per le materie scientifiche e tecnologiche. La disposizione è coerente con quanto indicato nel PNRR relativamente a tali materie e risponde all'esigenza di riempire l'elevato numero di posti vacanti. In particolare, per l'insegnamento di Fisica, Matematica, Matematica e fisica, Scienze e tecnologie informatiche nella scuola secondaria nonché di Matematica e scienze nella secondaria di primo grado (per complessivi 6.129 posti) è prevista una prova scritta *computer based* e una prova orale e nella formazione del punteggio finale non concorrono, a differenza della disciplina

¹⁴⁰ Concorsi banditi rispettivamente con Decreto Direttoriale 498/2020 e 499/2020 del Ministero dell'Istruzione. Il DD 449/2020 prevedeva inizialmente 25.000 posti messi a concorso, successivamente estesi a 33.000 a seguito delle modifiche in materia introdotte dal DL 34/2020.

¹⁴¹ Il personale incluso nella prima fascia è in possesso di titolo di abilitazione o di titolo di specializzazione sul sostegno; la possibilità di iscriversi agli elenchi in questione è stata posticipata al 31 luglio 2021.

generale, la valutazione dei titoli. Per le commissioni esaminatrici è previsto, qualora concludano le operazioni concorsuali entro il 31 luglio 2021, un compenso aggiuntivo pari al doppio di quello previsto dalla normativa vigente.

6.2 Ricerca

Per la ricerca sono stanziati complessivamente 120 milioni per il 2021 e 170 milioni per ciascun anno del triennio 2022-24.

Vengono stanziati, per il solo 2021, 50 milioni in un Fondo presso il Ministero dell'Università e della ricerca (MUR) (art. 60) al fine di promuovere attività di orientamento e tutorato per favorire l'accesso degli studenti ai corsi di formazione superiore. Con le stesse finalità sono previsti anche interventi di recupero e inclusione per gli studenti con disabilità e con disturbi specifici dell'apprendimento. Le somme stanziare saranno ripartite, con apposito decreto del MUR da emanare entro trenta giorni dall'approvazione del decreto legge in esame, tra le università – anche non statali legalmente riconosciute – e le istituzioni di alta formazione artistica, musicale e coreutica.

Sempre presso il MUR, è istituito il Fondo italiano per la scienza (art. 61) con una dotazione di 50 milioni per il 2021 e di 150 a decorrere dal 2022 per il finanziamento di progetti di ricerca di base. I criteri di assegnazione saranno definiti da uno specifico decreto attuativo del Ministero competente, da adottarsi entro novanta giorni dall'entrata in vigore del decreto legge in esame. Secondo quanto disposto, le assegnazioni del Fondo avverranno mediante procedure competitive basate su criteri ispirati ai parametri dello *European Research Council* (ERC) con riferimento alle tipologie *Starting Grant* e *Advanced Grant*. Il richiamo alle procedure dell'ERC è coerente con le medesime modalità di selezione previste all'interno del PNRR, valorizzando il contenuto innovativo dei progetti.

L'ERC è l'organismo della UE che finanzia ricercatori di eccellenza degli Stati Membri che intendono svolgere attività di ricerca di frontiera (concetto volto a superare l'attuale distinzione tra ricerca di base e ricerca applicata) in tutti i campi. L'approccio seguito dall'ERC è di tipo *investigator-driven* o *bottom-up* al fine di garantire lo sviluppo di filoni di ricerca, in cui è premiata l'idea, indipendentemente dalle priorità stabilite dalla politica. I finanziamenti sono assegnati attraverso opportuni bandi a cui partecipano progetti presentati da ricercatori *junior* e *senior*. Il criterio di selezione è basato esclusivamente sull'eccellenza scientifica. In particolare, gli *Starting Grant* prevedono la partecipazione di ricercatori di qualsiasi nazionalità con 2-7 anni di esperienza dal completamento del dottorato. La ricerca deve essere condotta in un istituto di ricerca pubblico o privato (istituto ospitante/HI) situato in uno degli Stati membri della UE. Le domande devono essere presentate da un singolo *Principal Investigator* (PI) in collaborazione con l'istituto ospitante. Le sovvenzioni sono assegnate a quest'ultimo con l'impegno esplicito che questa istituzione offra condizioni adeguate al PI per dirigere la ricerca e gestire il suo finanziamento. Il PI può assumere ricercatori di qualsiasi nazionalità come membri della squadra. La procedura per l'*Advanced Grant* ha una struttura simile ma si differenzia per i requisiti di *seniority* del PI, che deve essere un ricercatore che ha conseguito risultati significativi negli ultimi

10 anni. La ricerca deve essere condotta in un istituto di ricerca pubblico o privato e potrebbe essere l'istituto ospitante in cui il richiedente già lavora o qualsiasi altro istituto situato in uno degli Stati membri della UE o in un paese associato. Anche in questo caso le sovvenzioni sono assegnate all'istituzione ospitante con l'impegno che questa offra condizioni adeguate al PI per svolgere la ricerca in modo indipendente.

Sono attribuiti in maniera permanente 20 milioni al Centro nazionale di eccellenza per la ricerca, l'innovazione e il trasferimento tecnologico nel settore *automotive* di Torino (art. 62) istituito dal DL 34/2020 (convertito con la L. 77/2020). Oltre allo stanziamento la norma in esame introduce modifiche per rendere le precedenti disposizioni compatibili con la disciplina degli aiuti di Stato a favore della ricerca, sviluppo e innovazione. In particolare, le modifiche introdotte favoriscono la distinzione tra attività economica – le cui sovvenzioni sarebbero classificate come aiuto di Stato – e attività non economica in cui i finanziamenti non costituiscono aiuto.

6.3 Centri estivi e povertà educativa

Il decreto legge destina risorse per complessivi 180 milioni nel 2021 e 115 nel 2022 per finanziare misure volte a favorire le opportunità educative dei minori, a ridurre la povertà educativa degli stessi e a promuovere il *welfare* di comunità. Di questi, 115 milioni del 2022 sono finanziati tramite riduzione delle risorse del Fondo esigenze indifferibili.

La prima misura prevede l'incremento di 135 milioni nel 2021 del Fondo per le politiche della famiglia (art. 63). Tali risorse devono essere destinate al finanziamento di iniziative dei Comuni, anche in collaborazione con enti pubblici e privati, da attuarsi nel periodo giugno-dicembre 2021 finalizzate al potenziamento dei centri estivi, dei servizi socioeducativi territoriali e dei centri con funzione educativa e ricreativa per i minori. Si tratta della riproposizione ed estensione di una misura introdotta dal DL 34/2020.

A parità di risorse stanziate, la misura si differenzia da quella introdotta con il DL 34/2020 (convertito con la L. 77/2020) per la durata (intero secondo semestre contro i 4 mesi estivi della vecchia misura) e per la platea dei potenziali beneficiari (generica dizione di minori, a fronte di minori di età compresa tra 0 e 16 anni¹⁴²).

Le somme stanziate non sono erogate direttamente alle famiglie sotto forma di sostegno ai costi sostenuti, ma piuttosto ai Comuni sulla base dei criteri di riparto stabiliti con Decreto del Ministro per le Pari opportunità e la famiglia previa intesa in sede di Conferenza unificata tenendo conto dei dati della popolazione minorenni (non

¹⁴² Come risulta dal DL 34/2020 convertito nella L. 77/2020. Originariamente la misura avrebbe invece dovuto riguardare i minori di età compresa tra 3 e 14 anni. Lo stesso decreto di riparto delle risorse stanziate dal DL 34/2020 fa riferimento a quest'ultima classe di età piuttosto che a quella della versione convertita in legge.

specificando come nel 2020 la fascia di età a cui sono rivolte le iniziative) rilevata dall'Istat nell'ultimo censimento della popolazione residente.

Sebbene oltre il 90 per cento delle somme stanziare dal DL 34/2020 siano state erogate, non si conoscono a oggi le attività realizzate nel 2020 a valere su queste risorse e se vi sia stato un effettivo aumento dell'offerta di servizi. Inoltre, non essendo previste esplicitamente forme di agevolazioni o esenzioni sulla base delle condizioni reddituali dei nuclei familiari e considerando il costo non trascurabile per questi delle attività in esame, la fruizione di tali servizi potrebbe essersi concentrata tra i nuclei familiari con maggiore capacità reddituale.

Nel 2020 la ripartizione delle risorse mediante decreto¹⁴³ è stata effettuata tra le Regioni e le province autonome di Trento e Bolzano tenendo conto dei criteri utilizzati per la ripartizione del Fondo nazionale per le politiche sociali¹⁴⁴. Successivamente all'interno di ogni singola Regione la ripartizione delle somme attribuite è stata effettuata tra i soli Comuni che avevano manifestato interesse all'iniziativa, tenendo conto della popolazione residente di età compresa tra 3 e 14 anni. La norma in esame sembrerebbe escludere la necessità di attendere la preventiva manifestazione di interesse, per tenerne invece conto successivamente nella fase di monitoraggio dell'attuazione della norma. Da un lato, ciò dovrebbe rendere più celere ed efficace la prima fase di attribuzione delle risorse, che rimangono tuttavia decurtabili una volta appurata la mancanza di iniziative nel settore o la loro inadeguata realizzazione. Dall'altro, l'iniziale dispersione di risorse verso i Comuni che non hanno interesse ad aderire all'iniziativa potrebbe tradursi in un incentivo, soprattutto nei Comuni con minore capacità organizzativa, ad attivare le iniziative in esame.

Considerato che le risorse complessive destinate a finanziare la misura sono le stesse nel 2020 e nel 2021 (135 milioni), in caso di invarianza delle quote destinate alle singole Regioni sulla base dei criteri di ripartizione del Fondo Nazionale per le politiche sociali, la modifica della procedura comporterebbe una diversa distribuzione di risorse tra i Comuni delle singole Regioni. In particolare, riceverebbero risorse anche i Comuni che nel 2020 non avevano manifestato interesse all'iniziativa e otterrebbero meno quelli che invece lo avevano fatto.

Sulla base delle informazioni disponibili¹⁴⁵, nel 2020 l'82 per cento dei Comuni aveva manifestato interesse all'iniziativa con tassi di adesione differenti tra le varie Regioni. Avevano aderito la totalità o quasi dei Comuni del Molise, dell'Abruzzo e della Puglia (fig. 6.1); di contro in Piemonte, in Liguria e in Campania avevano manifestato interesse, rispettivamente, il 53,4, il 60,3 e il 65,3 per cento dei Comuni. Nel 2020, tutti i Comuni con più di 50.000 abitanti (con la sola eccezione di un comune campano) avevano

¹⁴³ Decreto del Ministro per le Pari opportunità e la famiglia del 25 giugno 2020.

¹⁴⁴ Per le percentuali di riparto tra Regioni, si veda l'Allegato 1 del Decreto del Ministro per le Pari opportunità e la famiglia del 25 giugno 2020. I criteri di ripartizione si fondano su parametri relativi alla struttura demografica, ai livelli di reddito e alle condizioni occupazionali della popolazione così come disposto dalla L. 328/2000 (art.18, c. 3, lett. n)).

¹⁴⁵ Sono le informazioni dell'Allegato 2 del Decreto del Ministro per le Pari opportunità e la famiglia del 25 giugno 2020. Non sono disponibili le informazioni relative alle Province autonome di Trento e Bolzano.

manifestato interesse per l'iniziativa, mentre circa un comune su cinque con una popolazione inferiore a 10.000 abitanti non aveva aderito.

Con riferimento alla seconda misura, viene prorogata al 2022 l'operatività del Fondo per il contrasto della povertà educativa minorile e incrementato per 45 milioni nel 2021 (in aggiunta ai 55 già presenti) e finanziato per 115 milioni nel 2022 per assicurare il finanziamento dei crediti di imposta riconosciuti alle Fondazioni bancarie sia a fronte dei versamenti effettuati al Fondo stesso (55 milioni), sia in relazione alla loro attività di promozione del *welfare* di comunità (60 milioni). Complessivamente per il biennio 2021-22 le Fondazioni bancarie potranno disporre di crediti d'imposta pari a 215 milioni che, essendo riconosciuto nella misura del 65 per cento degli importi versati, garantiscono un finanziamento teorico di circa 330 milioni.

La L. 208/2015 (legge di stabilità per il 2016) ha istituito in via sperimentale per il triennio 2016-18 il Fondo per il contrasto della povertà educativa minorile. Per la disciplina del Fondo è stato siglato un protocollo d'intesa tra Associazione di Fondazioni e di Casse di Risparmio SpA (Acri), Presidenza del Consiglio dei Ministri, MEF e Ministero del Lavoro e delle politiche sociali. Il soggetto attuatore è stato individuato nella Fondazione con il Sud, attraverso l'impresa sociale *Con i Bambini*. Per il triennio sperimentale la legge di stabilità per il 2016 ha riconosciuto un contributo, sotto forma di credito d'imposta, di 100 milioni annui fruibile nella misura pari al 75 per cento dei versamenti effettuati (risultati pari a circa 360 milioni¹⁴⁶). Successivamente la L. 145/2018 (legge di bilancio per il 2019) ha confermato il Fondo per il triennio 2019-2021, stanziando 55 milioni annui come contributo per il credito di imposta, fruibile al 65 per cento degli importi versati. La Relazione illustrativa del decreto legge in esame precisa che per il 2019 e 2020 sono stati riconosciuti crediti alle Fondazioni bancarie per circa 55 milioni annui. Le risorse del Fondo sono assegnate tramite bandi (ad oggi ne sono stati pubblicati 11 da cui sono stati selezionati 384 progetti) mentre le scelte di indirizzo sono state definite da un apposito Comitato. Con la L. 205/2017 (legge di bilancio per il 2018) è stato attribuito all'Istat il compito di definire i parametri per l'individuazione del fenomeno della povertà educativa sul territorio nazionale. È stato definito quindi l'Ipe – Indice di povertà educativa attraverso quattro dimensioni: Partecipazione, Resilienza, Capacità di intessere relazioni e Standard di vita.

Sulla base delle informazioni disponibili dei 384 progetti avviati attualmente sono monitorabili¹⁴⁷ circa 200 progetti regionali (non sono considerati quelli multiregionali) di cui il 40 per cento attivati rispettivamente sia al Nord sia nel Mezzogiorno.

¹⁴⁶ <https://www.conibambini.org/contrasto-della-poverta-educativa-minorile/>.

¹⁴⁷ *Ibidem*.

Tab. 1.1 – DL 73/2021: effetti per il triennio 2021-23 (1)
(milioni di euro e percentuali del PIL)

	2021	2022	2023
IMPIEGHI	40.018,1	2.735,6	1.132,8
<i>In percentuale del PIL</i>	<i>2,3</i>	<i>0,1</i>	<i>0,1</i>
Maggiori spese	34.582,3	2.043,3	885,5
<i>Correnti</i>	<i>12.481,4</i>	<i>1.184,0</i>	<i>519,9</i>
<i>In conto capitale</i>	<i>22.101,0</i>	<i>859,3</i>	<i>365,6</i>
Minori entrate	5.435,7	692,3	247,3
RISORSE	883,0	1.835,4	1.063,3
<i>In percentuale del PIL</i>	<i>0,1</i>	<i>0,1</i>	<i>0,1</i>
Maggiori entrate	251,4	1.074,8	121,3
Minori spese	631,6	760,7	942,0
<i>Correnti</i>	<i>486,6</i>	<i>144,6</i>	<i>96,5</i>
<i>In conto capitale</i>	<i>145,0</i>	<i>616,1</i>	<i>845,5</i>
ENTRATE NETTE	-5.184,3	382,4	-126,0
USCITE NETTE	33.950,8	1.282,6	-56,4
<i>Correnti</i>	<i>11.994,8</i>	<i>1.039,4</i>	<i>423,5</i>
<i>In conto capitale</i>	<i>21.956,0</i>	<i>243,2</i>	<i>-479,9</i>
INDEBITAMENTO NETTO	-39.135,0	-900,2	-69,6
<i>In percentuale del PIL</i>	<i>-2,3</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>

Fonte: elaborazioni su dati del prospetto riepilogativo degli effetti finanziari allegato al DL 73/2021.

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

Tab. 1.2 – DL 73/2021: misure specifiche di importo rilevante che hanno effetti differenziati sui saldi di finanza pubblica – Anno 2021
(milioni di euro)

Art.	Com.	Descrizione norma	Saldo netto da finanziare	Fabbisogno	Indebitamento netto
11	1	Incremento fondo rotativo per crediti agevolati a sostegno dell'internazionalizzazione delle imprese	1.200,0	1.200,0	
12		Incremento della dotazione del Fondo di garanzia per le PMI per la concessione di garanzie su portafogli di finanziamenti a medio/lungo termine in favore di imprese fino a 499 dipendenti, per progetti di ricerca e sviluppo e programmi di investimento	1.000,0		1.000,0
13	1 e 2	Rifinanziamento del Fondo di garanzia per le PMI di cui all'articolo 2, c. 100, lettera a) della L. 662/1996	1.860,2		1.860,2
15		Istituzione di una sezione speciale del Fondo di garanzia per le PMI dedicata alla concessione di garanzie su portafogli di obbligazioni, emesse dalle imprese fino a 499 dipendenti, a fronte della realizzazione di programmi qualificati di sviluppo aziendale, nell'ambito di operazioni di cartolarizzazione - Garanzie <i>Basket Bond</i>	100,0		100,0
21	1	Incremento del fondo per assicurare la liquidità per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili degli Enti locali e delle Regioni e Province autonome per debiti diversi da quelli finanziari e sanitari	1.000,0	1.000,0	
24	1	Incremento Fondo per sostegno alle grandi imprese che si trovano in situazione di temporanea difficoltà finanziaria per l'emergenza epidemiologica da COVID-19, di cui all'articolo 37, c. 1, D.L. 41/2021	200,0	200,0	
24	2	Finanziamento a titolo oneroso alla società Alitalia in amministrazione straordinaria	100,0	100,0	
64	2-4	Rifinanziamento del Fondo garanzia prima casa	290,0		290,0
77	2	Fondo finalizzato alla sistemazione contabile di somme anticipate, in solido, da parte delle Amministrazioni centrali dello Stato, per la definizione di contenziosi di pertinenza di altre Amministrazioni pubbliche	500,0		

Fonte: prospetto riepilogativo degli effetti finanziari allegato al DL 73/2021.

Tab. 1.3 – Effetti del DL 73/2021 sul conto economico delle Amministrazioni pubbliche (1)
(importi lordi in milioni di euro e in percentuale del PIL)

	2021	2022	2023
IMPIEGHI	40.018	2.736	1.133
<i>In percentuale del PIL</i>	<i>2,30</i>	<i>0,15</i>	<i>0,06</i>
Maggiori spese	34.582	2.043	886
Maggiori spese correnti	12.481	1.184	520
Credito d'imposta del 60% su canoni di locazione di immobili a uso non abitativo e del 50% per canoni di affitto d'azienda	1.911		
Indennità <i>una tantum</i> per diverse categorie di lavoratori	1.488		
Fondo esigenze indifferibili	800	100	
Reddito di emergenza	884		
Spazi di spesa per Regioni e Province autonome (utilizzo del Fondo anticipazione di liquidità per enti in disavanzo)	164	200	190
Contratti di solidarietà e contratti di espansione	440	131	28
Partecipazione dell'Italia alle iniziative multilaterali per il finanziamento dei beni pubblici globali in materia di salute e clima	500		
Fondo per attenuare gli effetti dalla sentenza n. 80/2021 della Corte costituzionale sugli Enti locali finanziariamente più fragili	500		
Risorse ai Comuni per la solidarietà alimentare e per sostenere le famiglie nelle spese domestiche	500		
Produzione e acquisto da privati di prestazioni aggiuntive di ricovero ospedaliero e specialistica ambulatoriale (finanziato da economie 2020)	478		
Fondo per sostenere le imprese del trasporto pubblico locale	450		
Fondo promozione integrata e altre misure per l'internazionalizzazione delle imprese	400		
Fondo per l'emergenza epidemiologica da COVID-19 presso il Ministero dell'Istruzione	350		
Estensione NASPI	327		
Fondo per il sostegno dell'intero settore aeroportuale per la compensazione dei danni subiti a causa dell'epidemia da COVID-19	300		
Credito di imposta sponsorizzazioni e altre misure a sostegno di leghe, società e associazioni sportive	236		
Fondo per il sostegno delle aree oggetto di ulteriori provvedimenti restrittivi	100	130	
Proroga e potenziamento credito d'imposta del 30% del valore delle rimanenze finali di magazzino (settore tessile e moda)	50	150	
Credito d'imposta per sanificazione ambienti di lavoro e acquisto dispositivi di protezione	200		
Fondo per la concessione di contributi in favore di operatori del settore turistico	150		
Riduzione canone utilizzo infrastrutture ferroviarie	150		
Rifinanziamento del Fondo per le politiche della famiglia	135		
Restituzione delle riserve erariali alle Province di Trento e Bolzano	120		
Fondo per il sostegno delle attività maggiormente colpite dall'emergenza COVID-19 (Regioni e Province autonome)	120		
Risorse per il potenziamento della sanità militare e per l'impegno straordinario del comparto sicurezza	106		
Ristoro ai Comuni per la mancata riscossione della tassa di soggiorno o del contributo di sbarco	100		
Contributi a favore delle attività svolte nei Comuni a vocazione montana appartenenti a comprensori sciistici	100		
Fondo per il sostegno alle attività economiche chiuse	100		
Fondo compensazione danni subiti da operatori nazionali con certificato di Operatore aereo	100		
Altre misure	1.200	318	67
<i>Interessi passivi</i>	<i>23</i>	<i>155</i>	<i>235</i>
Maggiori spese in conto capitale	22.101	859	366
Contributi a fondo perduto agli operatori colpiti dall'emergenza	12.250		
Fondo di garanzia PMI e ISMEA (garanzie settore agricolo)	3.040	100	
ACE innovativa - Innalzamento rendimento al 15% sugli incrementi di capitale relativi al 2021	1.985		
Somme trasferite sulla contabilità speciale del "Commissario straordinario"	1.650		
Utilizzabilità in un'unica quota annuale del credito d'imposta su beni strumentali nuovi (ex Superammortamento)	1.305		
Crediti d'imposta legati alla cessione di crediti deteriorati (DTA)	897		
Fondi sostegno locazioni e acquisto prima casa	290	250	
Fondo Italiano per la scienza	50	150	150
Fondo sviluppo e coesione (FSC) - Programmazione 2021-27	20	80	90
Fondo per l'edilizia scolastica	30	100	20
Fondo emergenze spettacolo, cinema e audiovisivo	120		
Fondo di solidarietà nazionale (indennizzo imprese agricole danneggiate da eventi climatici avversi)	105		
Credito di imposta per la riqualificazione e il miglioramento delle strutture ricettive turistico-alberghiere		100	
Risorse e agevolazioni destinate alle zone colpite da sisma e/o altri eventi naturali	100		
Altre misure	260	79	106

Tab. 1.3 – (segue) Effetti del DL 73/2021 sul conto economico delle Amministrazioni pubbliche (1)
(importi lordi in milioni di euro e in percentuale del PIL)

	2021	2022	2023
IMPIEGHI (segue)			
Minori entrate	5.436	692	247
Esoneri e sgravi contributivi	1.484	293	
Incremento (per il 2021) da 1 milione di euro a 2 milioni di euro del limite annuo dei crediti compensabili o rimborsabili	1.607		
Agevolazioni per i giovani (fino a 36 anni) che acquistano la prima casa	347	260	
Riduzione della TARI in favore delle categorie economiche interessate da chiusure obbligatorie o da restrizioni alle rispettive attività	600		
Proroga sospensione dei termini di versamento dei carichi affidati all'agente della riscossione	481		
Recupero IVA su crediti non riscossi in procedure fallimentari	340		
Differimento <i>plastic tax</i>	139	122	
Riduzione della spesa sostenuta per utenze elettriche non domestiche	200		
Esonero dal versamento del contributo addizionale per trattamenti di integrazione salariale fruiti nel II semestre 2021	164		
ACE innovativa - Innalzamento rendimento al 15% sugli incrementi di capitale relativi al 2021			104
Altre misure	73	17	18
<i>Effetti fiscali</i>			125
RISORSE	883	1.835	1.063
<i>In percentuale del PIL</i>	<i>0,05</i>	<i>0,10</i>	<i>0,06</i>
Minori spese	632	761	942
Minori spese correnti	487	145	96
Riduzione fondi e altre coperture	27	30	72
Fondo esigenze indifferibili		115	25
Fondo per la filiera della ristorazione	130		
Altre misure	330	0	0
Minori spese in conto capitale	145	616	846
Utilizzabilità in un'unica quota annuale del credito d'imposta su beni strumentali nuovi (ex Superammortamento)		616	671
Fondo attualizzazione contributi pluriennali	45		175
Fondo per le emergenze nazionali (Protezione civile)	100		
Maggiori entrate	251	1.075	121
Effetti derivanti dai crediti DTA	94	54	54
ACE innovativa - Innalzamento rendimento al 15% sugli incrementi di capitale relativi al 2021		251	0
Proroga sospensione dei termini di versamento dei carichi affidati all'agente della riscossione		181	
Altre misure	13	76	45
<i>Effetti fiscali</i>		496	18
<i>Oneri riflessi</i>	144	17	5
ENTRATE NETTE	-5.184	382	-126
USCITE NETTE	33.951	1.283	-56
<i>Correnti</i>	<i>11.995</i>	<i>1.039</i>	<i>423</i>
<i>In conto capitale</i>	<i>21.956</i>	<i>243</i>	<i>-480</i>
INDEBITAMENTO NETTO	-39.135	-900	-70
<i>In percentuale del PIL</i>	<i>-2,25</i>	<i>-0,05</i>	<i>0,00</i>

Fonte: elaborazioni su dati del prospetto riepilogativo degli effetti finanziari allegato al DL 73/2021.

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

Tab. 1.4 – Impatto netto delle principali misure del DL 73/2021 (1)
(importi netti in milioni di euro, inclusivi degli oneri riflessi associati a ciascuna misura)

		2021	2022	2023
Titolo I - Sostegno alle imprese, all'economia e abbattimento dei costi fissi	Contributi a fondo perduto agli operatori colpiti dall'emergenza	-12.250		
	Credito d'imposta del 60% su canoni di locazione di immobili a uso non abitativo e del 50% per canoni di affitto d'azienda	-1.911		
	Riduzione della TARI in favore delle categorie economiche interessate da chiusure obbligatorie o da restrizioni alle rispettive attività	-600		
	Fondo promozione integrata e altre misure per l'internazionalizzazione delle imprese	-400		
	Credito d'imposta sponsorizzazioni e altre misure a sostegno di leghe, società e associazioni sportive	-326		
	Proroga sospensione dei termini di versamento dei carichi affidati all'agente della riscossione	-481	181	
	Differimento plastic tax	-139	-69	23
	Proroga e potenziamento credito d'imposta del 30% del valore delle rimanenze finali di magazzino (settore tessile e moda)	-50	-150	
	Riduzione della spesa sostenuta per utenze elettriche non domestiche	-200		
	Fondo per la concessione di contributi in favore di operatori del settore turistico	-150		
	Fondo per il sostegno delle attività maggiormente colpite dall'emergenza COVID-19 (Regioni e Province autonome)	-120		
	Credito d'imposta per la riqualificazione e il miglioramento delle strutture ricettive turistico-alberghiere		-100	
	Contributi a favore delle attività svolte nei comuni a vocazione montana appartenenti a comprensori sciistici	-100		
	Fondo per il sostegno alle attività economiche chiuse	-100		
	Altre misure	-93		
	Totale di gruppo	-16.920	-138	23
Titolo II - Misure per l'accesso al credito e la liquidità delle imprese	Fondo di garanzia PMI e ISMEA (garanzie settore agricolo)	-3.040	-100	
	ACE innovativa - Innalzamento rendimento al 15% sugli incrementi di capitale relativi al 2021	-1.985	251	-104
	Incremento (per il 2021) da 1 milione di euro a 2 milioni di euro del limite annuo dei crediti compensabili o rimborsabili	-1.607		
	Crediti d'imposta legati alla cessione di crediti deteriorati (DTA)	-883	12	10
	Recupero IVA su crediti non riscossi in procedure fallimentari	-340		
	Utilizzabilità in un'unica quota annuale del credito d'imposta su beni strumentali nuovi (ex Superammortamento)	-1.305	616	671
	Effetti derivanti dai crediti DTA	94	49	51
	Altre misure	-15	-7	-12
	Totale di gruppo	-9.081	820	616
Titolo III - Misure per la tutela della salute	Somme trasferite sulla contabilità speciale del "Commissario straordinario"	-1.650		
	Partecipazione dell'Italia alle iniziative multilaterali per il finanziamento dei beni pubblici globali in materia di salute e clima	-500		
	Produzione e acquisto da privati di prestazioni aggiuntive di ricovero ospedaliero e specialistica ambulatoriale (finanziato da economie 2020)	-377		
	Credito d'imposta per sanificazione ambienti di lavoro e acquisto dispositivi di protezione	-200		
	Altre misure	-145	-48	-45
	Totale di gruppo	-2.872	-48	-45
Titolo IV - Disposizioni in materia di lavoro e politiche sociali	Esoneri e sgravi contributivi	-1.356	145	-79
	Indennità una tantum per diverse categorie di lavoratori	-1.036		
	Reddito di emergenza	-884		
	Contratti di solidarietà e contratti di espansione	-440	-131	-28
	Estensione NASPI	-327		
	Esonero dal versamento del contributo addizionale per trattamenti di integrazione salariale fruiti nel II semestre 2021	-164	58	-24
	Altre misure	-78	-93	-5
	Totale di gruppo	-4.284	-21	-136
Titolo V - Enti territoriali	Spazi di spesa per Regioni e Province autonome (utilizzo del Fondo anticipazione di liquidità per enti in disavanzo)	-164	-200	-190
	Fondo per attenuare gli effetti della sentenza n. 80/2021 della Corte costituzionale sugli Enti locali finanziariamente più fragili	-500		
	Risorse ai Comuni per la solidarietà alimentare e per sostenere le famiglie nelle spese domestiche	-500		
	Fondo per sostenere le imprese del trasporto pubblico locale	-450		
	Restituzione delle riserve erariali alle Province di Trento e Bolzano	-120		
	Ristoro ai Comuni per la mancata riscossione della tassa di soggiorno	-100		
	Altre misure	-57	-7	-7
	Totale di gruppo	-1.891	-207	-197
Titolo VI - Giovani, scuola e ricerca	A agevolazioni per i giovani (fino a 36 anni) che acquistano la prima casa	-347	-260	
	Fondi sostegno locazioni e acquisto prima casa	-290	-250	
	Fondo Italiano per la scienza	-50	-150	-150
	Fondo per l'emergenza epidemiologica da COVID-19 presso il Ministero dell'Istruzione	-350		
	Rifinanziamento del Fondo per le politiche della famiglia	-135		
	Fondo esigenze indifferibili		115	
	Altre misure	-273	-135	-20
	Totale di gruppo	-1.445	-680	-170
Titolo VII - Cultura	Fondo emergenze spettacolo, cinema e audiovisivo	-168		
	Incremento Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione	-100	-40	
	Altre misure	-129	-9	-39
	Totale di gruppo	-397	-49	-39
Titolo VIII - Agricoltura e trasporti	Indennità una tantum per diverse categorie di lavoratori	-452		
	Fondo per il sostegno dell'intero settore aeroportuale per la compensazione dei danni subiti a causa dell'epidemia da COVID-19	-300		
	Riduzione canone utilizzo infrastrutture ferroviarie	-150		
	Esoneri e sgravi contributivi	-129		
	Fondo di solidarietà nazionale (indennizzo imprese agricole danneggiate da eventi climatici avversi)	-105		
	Fondo compensazione danni subiti da operatori nazionali con certificato di Operatore aereo	-100		
	Fondo per la filiera della ristorazione	130		
	Altre misure	-95	-13	0
	Totale di gruppo	-1.200	-13	0
Titolo IX - Disposizioni finali e finanziarie	Fondo esigenze indifferibili	-800	-100	25
	Fondo per il sostegno delle aree oggetto di ulteriori provvedimenti restrittivi	-100	-130	
	Fondo sviluppo e coesione (FSC) - Programmazione 2021-27	-20	-80	-90
	Fondo per l'edilizia scolastica	-30	-100	-20
	Risorse e agevolazioni destinate alle zone colpite da sisma e/o altri eventi naturali	-100		
	Fondo per le emergenze nazionali (Protezione civile)	100		
	Fondo attualizzazione contributi pluriennali	45		175
	Altre misure	-118	0	23
	Interessi passivi	-23	-155	-235
	Totale di gruppo	-1.046	-565	-122
	INDEBITAMENTO NETTO	-39.135	-900	-70

Fonte: elaborazioni su dati del prospetto riepilogativo degli effetti finanziari allegato al DL 73/2021.

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

Tab. 1.5 – Principali misure del DL 73/2021 (1)
(importi netti in milioni di euro)

	2021	2022	2023
USCITE NETTE	33.951	1.283	-56
Contributi a fondo perduto agli operatori colpiti dall'emergenza	12.250		
Credito d'imposta del 60% su canoni di locazione di immobili a uso non abitativo e del 50% per canoni di affitto d'azienda	1.911		
Fondo promozione integrata e altre misure per l'internazionalizzazione delle imprese	400		
Credito d'imposta sponsorizzazioni e altre misure a sostegno di leghe, società e associazioni sportive	326		
Titolo I - Sostegno alle imprese, all'economia e abbattimento dei costi fissi			
Proroga e potenziamento credito d'imposta del 30% del valore delle rimanenze finali di magazzino (settore tessile e moda)	50	150	
Fondo per la concessione di contributi in favore di operatori del settore turistico	150		
Fondo per il sostegno delle attività maggiormente colpite dall'emergenza COVID-19 (Regioni e Province autonome)	120		
Credito d'imposta per la riqualificazione e il miglioramento delle strutture ricettive turistico-alberghiere		100	
Fondo per il sostegno alle attività economiche chiuse	100		
Contributi a favore delle attività svolte nei comuni a vocazione montana appartenenti a comprensori sciistici	100		
Totale di gruppo	15.500	250	
Titolo II - Misure per l'accesso al credito e la liquidità delle imprese			
Fondo di garanzia PMI e ISMEA (garanzie settore agricolo)	3.040	100	
ACE innovativa - Innalzamento rendimento al 15% sugli incrementi di capitale relativi al 2021	1.985		
Crediti d'imposta legati alla cessione di crediti deteriorati (DTA)	897		
Utilizzabilità in un'unica quota annuale del credito d'imposta su beni strumentali nuovi (ex Superammortamento)	1.305	-616	-671
Totale di gruppo	7.226	-516	-671
Titolo III - Misure per la tutela della salute			
Somme trasferite sulla contabilità speciale del "Commissario straordinario"	1.650		
Partecipazione dell'Italia alle iniziative multilaterali per il finanziamento dei beni pubblici globali in materia di salute e clima	500		
Produzione e acquisto da privati di prestazioni aggiuntive di ricovero ospedaliero e specialistica ambulatoriale (finanziato da economie 2020)	478		
Credito d'imposta per sanificazione ambienti di lavoro e acquisto dispositivi di protezione	200		
Totale di gruppo	2.976	48	45
Titolo IV - Disposizioni in materia di lavoro e politiche sociali			
Indennità <i>una tantum</i> per diverse categorie di lavoratori	1.036		
Reddito di emergenza	884		
Contratti di solidarietà e contratti di espansione	440	131	28
Estensione NASPI	327		
Totale di gruppo	2.766	229	38
Titolo V - Enti territoriali			
Spazi di spesa per Regioni e Province autonome (utilizzo del Fondo anticipazione di liquidità per enti in disavanzo)	164	200	190
Risorse ai Comuni per la solidarietà alimentare e per sostenere le famiglie nelle spese domestiche	500		
Fondo per attenuare gli effetti dalla sentenza n. 80/2021 della Corte costituzionale sugli Enti locali finanziariamente più fragili	500		
Fondo per sostenere le imprese del trasporto pubblico locale	450		
Restituzione delle riserve erariali alle Province di Trento e Bolzano	120		
Ristoro ai Comuni per la mancata riscossione della tassa di soggiorno	100		
Totale di gruppo	1.891	207	197
Titolo VI - Giovani, scuola e ricerca			
Fondi sostegno locazioni e acquisto prima casa	290	250	
Fondo Italiano per la scienza	50	150	150
Fondo per l'emergenza epidemiologica da COVID-19 presso il Ministero dell'Istruzione	350		
Rifinanziamento del Fondo per le politiche della famiglia	135		
Totale di gruppo	1.098	420	170
Titolo VII - Cultura			
Fondo emergenze spettacolo, cinema e audiovisivo	168		
Incremento Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione	100	40	
Totale di gruppo	368	60	46
Titolo VIII - Agricoltura e trasporti			
Indennità <i>una tantum</i> per diverse categorie di lavoratori	452		
Fondo per il sostegno dell'intero settore aeroportuale per la compensazione dei danni subiti a causa dell'epidemia da COVID-19	300		
Riduzione canone utilizzo infrastrutture ferroviarie	150		
Fondo di solidarietà nazionale (indennizzo imprese agricole danneggiate da eventi climatici avversi)	105		
Fondo compensazione danni subiti da operatori nazionali con certificato di Operatore aereo	100		
Fondo per la filiera della ristorazione	-130		
Totale di gruppo	1.048	21	-4
Titolo IX - Disposizioni finali e finanziarie			
Fondo esigenze indifferibili	800	100	-25
Fondo per il sostegno delle aree oggetto di ulteriori provvedimenti restrittivi	100	130	
Fondo sviluppo e coesione (FSC) - Programmazione 2021-27	20	80	90
Fondo per l'edilizia scolastica	30	100	20
Risorse e agevolazioni destinate alle zone colpite da sisma e/o altri eventi naturali	100		
Fondo per le emergenze nazionali (Protezione civile)	-100		
Fondo attualizzazione contributi pluriennali	-45		-175
Interessi passivi	23	155	235
Totale di gruppo	1.078	565	122

Tab. 1.5 – (segue) Principali misure del DL 73/2021 (1)
(importi netti in milioni di euro)

	2021	2022	2023
ENTRATE NETTE	-5.184	382	-126
Riduzione della spesa sostenuta per utenze elettriche non domestiche	-200		
Titolo I - Sostegno alle imprese, all'economia e abbattimento dei costi fissi			
Differimento <i>plastic tax</i>	-139	-69	23
Proroga sospensione dei termini di versamento dei carichi affidati all'agente della riscossione	-481	181	
Riduzione della TARI in favore delle categorie economiche interessate da chiusure obbligatorie o da restrizioni alle rispettive attività	-600		
Totale di gruppo	-1.420	112	23
Titolo II - Misure per l'accesso al credito e la liquidità delle imprese			
Recupero IVA su crediti non riscossi in procedure fallimentari	-340		
Incremento (per il 2021) da 1 milione di euro a 2 milioni di euro del limite annuo dei crediti compensabili o rimborsabili	-1.607		
ACE innovativa - Innalzamento rendimento al 15% sugli incrementi di capitale relativi al 2021		251	-104
Totale di gruppo	-1.855	304	-54
Titolo IV - Disposizioni in materia di lavoro e politiche sociali			
Esonero dal versamento del contributo addizionale per trattamenti di integrazione salariale fruiti nel II semestre 2021	-164		
Esoneri e sgravi contributivi	-1.356	145	-79
Totale di gruppo	-1.519	203	-103
Titolo VI - Giovani scuola e ricerca			
Agevolazioni per i giovani (fino a 36 anni) che acquistano la prima casa	-347	-260	
Totale di gruppo	-347	-260	
Titolo VII - Cultura			
Totale di gruppo	-29	11	7
Titolo VIII - Agricoltura e trasporti			
Esoneri e sgravi contributivi	-129		
Totale di gruppo	-158	-5	-4
Oneri riflessi	144	17	5
INDEBITAMENTO NETTO	-39.135	-900	-70

Fonte: elaborazioni su dati del prospetto riepilogativo degli effetti finanziari allegato al DL 73/2021.

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

Tab. 2.1 – Variazioni del fatturato per settore
(valori percentuali)

	2020/2019	Aprile 2020 - marzo 2021/ Aprile 2019 - marzo 2020
Agricoltura	6,5	5,8
Alloggio, ristorazione e turismo	-53,3	-58,5
Altra manifattura	-15,1	-9,1
Altri servizi	-0,1	-1,5
Attività artistiche e intrattenimento	-26,3	-30,5
Chimico e farmaceutico	-5,2	-3,2
Commercio	-9,1	-6,1
Costruzioni	-3,5	-2,9
Estrazione e utilities	-18,7	-19,7
Immobiliari, professionali e noleggi	-8,3	-4,7
Industrie alimentari	-8,5	-6,0
Servizi alla persona	-7,6	-10,9
Servizi finanziari	-19,5	-19,9
Tessile	-42,0	-31,3
Trasporti	0,4	-0,3
Totale	-11,5	-8,6

Fonte: elaborazioni su dati dell'Agenzia delle entrate.

Tab. 2.2 – Misure di sostegno ai costi di impresa nel DL 73/2021
(milioni di euro)

Misure	Platea beneficiari	Caratteristiche	Condizioni di accesso	Classi di volume d'affari o ricavi/compensi	Condizioni previste dal DL 34/2020	Condizioni previste dal DL 137/2020	Effetti complessivi sull'indebitamento netto DD.LL. 34/2020, 137/2020, 41/2021 e 73/2021		Di cui: per il DL 73/2021
							2020	2021	2021
Totale misure							2.513,3	5.080,2	2.310,6
Canoni di locazione immobili a uso non abitativo e affitto d'azienda (art. 4)	Imprese (persone fisiche e giuridiche) non finanziarie	Credito di imposta del 60% dei canoni di locazione e del 30% per l'affitto d'azienda da gennaio a maggio 2021	Perdita di fatturato medio mensile del 30% nel periodo aprile 2020-marzo 2021 rispetto a aprile 2019-marzo 2020	0-15	Perdita di fatturato del 50%; soglia di volume d'affari a 5 milioni; per il commercio al dettaglio, detrazione del 20% per canoni locazione e del 10% per affitto d'azienda		1.370,0	1.782,5	1.782,5
	Imprese turistico-ricettive, agenzie di viaggio e <i>tour operator</i>	Credito di imposta del 60% dei canoni di locazione e del 50% per l'affitto d'azienda esteso a luglio 2021	Perdita di fatturato di almeno il 50% nel mese di riferimento 2021 rispetto al corrispondente mese del 2019	Tutte	Strutture alberghiere e agrituristiche	Imprese dei settori alberghiero, ristorazione, turismo, sport e spettacolo, cultura e organizzazione di eventi ⁽¹⁾	393,3	297,7	128,1
Adeguamento degli ambienti di lavoro e protezione (art. 32)	Imprese (persone fisiche e giuridiche)	Credito di imposta del 30% della spesa fino a un massimo di 60.000 euro per i mesi di giugno, luglio e agosto 2021	Nessuna	Tutte	Per l'esercizio di attività aperte al pubblico, spesa massima di 80.000 euro		150,0	2200,0	200,0
Riduzione tariffe utenze elettriche non domestiche alimentate in bassa tensione (art. 5)	Imprese (persone fisiche e giuridiche)	Estensione a luglio 2021 della riduzione prevista dal DL 41/2021 per aprile, maggio e giugno 2021	Nessuna	Tutte			600,0	800,0	200,0

(1) Imprese interessate dalle restrizioni del DPCM del 24 ottobre 2020 e quelle operanti nelle cosiddette "zone rosse" in base a quanto stabilito dal DPCM 3 novembre 2020.

Tab. 2.3 – Misure di sospensione di adempimenti fiscali e imposte

	DL 9/2020	DL 18/2020 "Cura Italia"	DL 34/2020 "Rilancio"	DL 104/2020 "Agosto"	DL 125/2020	DL 137/2020 "Ristori"	LB 2021	DL 183/2020	DL 41/2021 "Sostegni"	DL 73/2021 "Sostegni bis"	Effetti complessivi sull'indebitamento netto in termini di entrate					Di cui per decreto Sostegni bis			
											2020	2021	2022	2023	2024	2021	2022	2023	2024
Sospensione termini versamento e notifica delle cartelle di pagamento	Sospensione per cittadini e imprese che al 21 febbraio 2020 avevano la residenza o la sede legale e/o operativa negli 11 Comuni della "zona rossa" fino al 30 aprile 2020	Sospensione dei termini di versamento e dei piani di rateizzazione e dell'attività di notifica delle cartelle fino al 31 maggio 2020	Sospensione dei termini di versamento e dei piani di rateizzazione e dell'attività di notifica delle cartelle fino al 31 agosto 2020	Sospensione dei termini di versamento e dei piani di rateizzazione e dell'attività di notifica delle cartelle fino al 15 ottobre 2020	Sospensione dei termini di versamento e dei piani di rateizzazione e dell'attività di notifica delle cartelle fino al 31 dicembre 2020	Sospensione dei termini di pagamento delle rate 2020 legate alle definizioni agevolate fino al 1 marzo 2021		Sospensione dei termini di versamento e dei piani di rateizzazione e dell'attività di notifica delle cartelle fino al 28 febbraio 2021	Sospensione dei termini di versamento e dei piani di rateizzazione e dell'attività di notifica delle cartelle fino al 30 aprile 2021	Sospensione dei termini di versamento e dei piani di rateizzazione e dell'attività di notifica delle cartelle fino al 30 giugno 2021	-2.616,0	-882,4	1.109,2	73,3		-481,4	181,4		
Differimento plastic tax			Differimento entrata in vigore dell'imposta al 1 gennaio 2021				Differimento entrata in vigore dell'imposta al 1 luglio 2021			Differimento entrata in vigore dell'imposta al 1 gennaio 2022	-140,6	-458,1	74,7	-62,6	-20,1	-138,7	-69,1	23,4	-20,1

Tab. 2.4 – Effetti sull’indebitamento netto delle misure di sostegno settoriali
(milioni di euro)

DL 73/2021 “Sostegni bis”			2021	2022	2023	Complesso misure precedenti			Di cui decreto Sostegni:	
							2020	2021	2022	2021
Totale misure			3.279,1	54,4	97,0		2.483,5	2.410,0	70,0	1.300,0
Misure per gli operatori del turismo invernale (art. 3)	Operatori del turismo invernale nei Comuni a vocazione montana ubicati in comprensori sciistici	Contributi	100,0	-	-	Decreto Sostegni	-	700,0	-	700,0
Misure per il settore turistico (art. 7)	Agenzie di viaggio, <i>tour operator</i> , guide turistiche, imprese turistico-ricettive, autobus turistici (c. 1)	Contributi	150,0	-	-	Decreti di maggio e agosto, decreti Ristori e legge di bilancio per il 2021	675,0	100,0	-	-
	Strutture ricettive turistico-alberghiere (c. 5)	Credito di imposta	-	100,0	-	Decreto di agosto e legge di bilancio per il 2021	180,0	200,0	-	-
Misure per attività particolarmente colpite dall'emergenza e per il settore tessile (artt. 2 e 8)	Attività economiche chiuse per almeno quattro mesi a partire da gennaio 2021 per effetto delle misure restrittive (art. 2)		100,0	-	-	-	-	-	-	-
	Imprese esercenti attività commerciale o di ristorazione nei centri storici e imprese nel settore degli eventi privati (art. 8, c. 2)	Contributi	120,0	-	-	Decreto Sostegni	-	200,0	-	200,0
	Imprese del settore tessile e della moda (art. 8 c. 1)	Credito di imposta	50,0	150,0	-	Decreto di maggio	-	95,0	-	-
Misure per il settore sportivo (art. 10)	Imprese e autonomi che investono in campagne pubblicitarie nei confronti di leghe e società sportive (c. 1)	Credito di imposta	90,0	-	-	Decreto di agosto	90,0	-	-	-
	Società sportive professionistiche (fino a 100 milioni di valore della produzione) e dilettantistiche (c. 3)	Contributi a ristoro delle spese sanitarie per test diagnostici dell'infezione da COVID-19	56,0	-	-	-	-	-	-	-
	Associazioni e società sportive dilettantistiche (c. 5)	Contributi	180,0	-	-	Decreti Ristori	142,0	-	-	-
	Leghe e società sportive professionistiche (con fatturato da diritti audiovisivi < 25% del totale) (cc. 8 e 9)	Garanzie e contributi in conto interessi su finanziamenti	43,0	-	-	Decreto di aprile	35,0	-	-	-
Misure per il settore cultura (artt. 65 e 67)	Imprese dello spettacolo, cinema e audiovisivo (art. 65 c. 1)		167,9	-	-	Decreti di marzo, maggio e agosto, decreti Ristori e Sostegni	435,0	290,0	-	200,0
	Imprese della filiera dell'editoria (art. 65 c. 2)	Contributi	20,0	-	-	Decreti di maggio e agosto e decreti Ristori e Sostegni	631,5	170,0	-	120,0
	Operatori e imprese che operano nel settore delle attività culturali (musei) (art. 65 c. 3)		20,0	-	-	Decreti di maggio e agosto, legge di bilancio per il 2021 e decreto Sostegni	165,0	105,0	20,0	80,0
	Imprese editrici di quotidiani e periodici che stipulino accordi per la diffusione della stampa (art. 67, c. 1)		60,0	-	-	-	-	-	-	-
	Imprese a autonomi che investono in pubblicità su stampa ed emittenti televisive e radiofoniche (art. 67, c. 10)	Credito di imposta	40,0	40,0	-	Legge di bilancio per il 2021	-	50,0	50,0	-
Misure per il settore agricolo (art. 68)	Imprese del settore bieticolo saccarifero	Contributi	25,0	-	-	-	-	-	-	-
Misure per il settore trasporti (art. 73)	Operatori del settore aereo (c. 1)		100,0	-	-	Decreto di maggio	130,0	-	-	-
	Settore aeroportuale (c. 2)	Contributi	300,0	-	-	Legge di bilancio per il 2021	-	500,0	-	-
	Settore ferroviario (c. 4)	Riduzione del canone di utilizzo della infrastruttura	150,0	-	-	-	-	-	-	-
Riduzione TARI (art. 6)	Attività economiche particolarmente colpite dai provvedimenti restrittivi	Istituzione di un Fondo per la concessione da parte dei Comuni di una riduzione della TARI	600,0	-	-	-	-	-	-	-
Esonero versamenti contributivi (art. 43)	Datori di lavoro dei settori del turismo e degli stabilimenti termali e del commercio	Esonero dal versamento dei contributi fruibile entro dicembre 2021 nel limite del doppio delle ore di integrazione salariale fruite a gennaio-marzo	770,0	-235,6	97,0	La misura si pone in continuità con i numerosi esoneri previsti per diversi settori (fra cui quello turistico) a partire dai decreti di marzo				
Esenzione COSAP (art. 65, c. 6)	Soggetti che esercitano attività circensi e dello spettacolo viaggiante	Esenzione fino al 31 agosto 2021	8,7	-	-	La misura si pone in continuità con la medesima esenzione prevista dai decreti di maggio e agosto, dai decreti Ristori e dal decreto Sostegni per tutti i titolari di concessioni o autorizzazioni per l'utilizzo del suolo pubblico				
Esonero contributivo febbraio 2021 (art. 70)	Filiere agricole dei settori agriturismo e vitivinicolo	Esonero versamento contributi per la mensilità di febbraio 2021	72,5	-	-	La misura si pone in continuità con gli esoneri previsti per la filiera agricola, della pesca e dell'acquacoltura dai decreti Ristori e Sostegni				
Esenzione oneri previdenziali e assistenziali (art. 73, c. 7)	Imprese armatoriali delle unità o navi iscritte nei registri nazionali che esercitano attività di cabotaggio	Decontribuzione fino al 31 dicembre 2021	56,0	-	-	-	-	-	-	-

Tab. 2.5 – Finanziamenti e garanzie del Fondo PMI (1)
(importi in milioni di euro)

		Tipo garanzia	Numero imprese	Numero di domande	Importo finanziamento	Importo garanzia	Garanzia media
2020	Società di capitali	<i>Rating</i>	138.359	239.142	90.494	76.717	636.461
		Liquidità	289.850	305.479	7.032	7.031	24.389
	Società di persone/ persone fisiche	<i>Rating</i>	72.217	92.356	9.662	8.042	126.104
		Liquidità	722.584	744.639	13.570	13.570	18.858
	Totale		1.148.884 ⁽²⁾	1.381.616	120.759	105.361	-
2021	Società di capitali	<i>Rating</i>	67.865	94.036	25.522	21.178	613.854
		Liquidità	23.975	24.142	559	559	27.267
	Società di persone/ persone fisiche	<i>Rating</i>	53.125	61.598	4.969	4.102	105.597
		Liquidità	63.969	64.409	1.108	1.108	19.494
	Totale		205.125 ⁽²⁾	244.185	32.158	26.947	-

Fonte: elaborazione su dati forniti da Mediocredito centrale.

(1) Seguendo la terminologia della banca dati ricevuta da Mediocredito centrale si indicano con il termine “liquidità” le operazioni di minore importo interamente garantite dallo Stato (art. 13, c. 1, lett. m) del DL 23/2020) e con il termine “rating” quelle di ammontare più elevato (art. 13, c. 1, lett. c) e n) del DL 23/2020). –

(2) Il numero complessivo delle imprese non corrisponde alla sommatoria delle singole voci in quanto alcune imprese hanno presentato più di una domanda anche con riferimento a diverse tipologie di operazione.

Tab. 2.6 – La distribuzione settoriale dell’ACE innovativa
(valori percentuali)

	ACE innovativa		ACE ordinaria (2018)		Capitale agevolato ACE ordinaria/ ACE innovativa	Beneficiari vincolati dal tetto/totale beneficiari
	Imprese beneficiarie/ tot. imprese	Incremento beneficio medio	Beneficiari	Beneficio netto		
Agricoltura	8,5	211,5	1,0	0,5	96,8	1,52
Estrazione	19,3	27,6	0,2	0,8	106,7	1,97
Manifattura	28,0	127,0	18,2	24,7	95,3	1,68
Utilities	26,6	112,7	2,5	3,6	97,9	2,02
Costruzioni	13,5	182,3	11,5	3,0	94,8	0,32
Servizi	16,8	144,4	31,4	15,9	96,2	0,59
Servizi finanziari	23,1	38,1	3,1	37,0	90,8	8,08
Immobiliari, professionali e noleggi	20,1	128,6	27,8	13,4	95,7	0,64
Servizi alla persona	11,4	203,4	4,2	1,2	93,6	0,02
Totale	18,3	98,8	100,0	100,0	94,1	1,04

Fonte: elaborazioni su dati dell’Agenzia delle entrate e simulazioni con il modello MEDITA dell’UPB.

Tab. 2.7 – Caratteristiche delle *start-up* innovative

	2018	2019	2020	2021 ⁽¹⁾
Numero di imprese	9.758	10.893	11.899	12.561
Numero di dipendenti	13.298	16.701	15.586	n.d.
Numero di soci	44.732	44.828	56.329	60.189
Valore della produzione (<i>milioni</i>)	1.113	1.383	n.d.	n.d.
Capitale sociale (<i>milioni</i>)	489	583	724	870

Fonte: elaborazioni su dati riportati in MISE (2020), “Relazione annuale al Parlamento sullo stato di attuazione e l’impatto delle policy a sostegno delle Start-up e PMI Innovative” e Rapporti sui *trend* economici delle *start-up* innovative.

(1) Primo trimestre 2021, Cruscotto di indicatori statistici sulle *start-up* innovative.

Tab. 2.8 – Investimenti in *start-up* innovative da parte di persone fisiche e società negli anni di imposta 2017 e 2018

	2017	2018	Variazione
N. investitori persone fisiche	4.012	4.443	10,7%
N. investitori persone giuridiche	442	547	23,8%
N. <i>start-up</i> investite da persone fisiche	1.177	1.318	12,0%
N. <i>start-up</i> investite da persone giuridiche	372	441	18,5%
N. investimenti da persone fisiche	4.842	6.008	24,1%
N. investimenti da persone giuridiche	527	634	20,3%
Totale investimenti da persone fisiche (<i>milioni di euro</i>)	105	91	-14,0%
Totale investimenti da persone giuridiche (<i>milioni di euro</i>)	63	67	5,2%

Fonte: MISE (2020), “Relazione Annuale al Parlamento sullo stato di attuazione e l’impatto delle policy a sostegno delle Start-up e PMI Innovative”.

Tab. 4.1 – Disoccupati Istat e ANPAL a confronto (1)

	Istat ⁽²⁾	ANPAL	ANPAL al netto DID silenti ⁽³⁾
		<i>A dicembre</i>	
2018	2.662	8.116	5.223
2019	2.535	8.179	5.285
2020	2.472	8.227	5.334
		<i>In media d'anno</i>	
2018	2.764	7.779	4.886
2019	2.577	8.032	5.138
2020	2.323	8.187	5.293

Fonte: elaborazioni su dati Istat, [Rilevazione delle forze di lavoro](#), e ANPAL (2021), “[Metodologie e approfondimenti disoccupazione amministrativa. Prima analisi delle DID online](#)”.

(1) Secondo la definizione Istat, i disoccupati sono le persone prive di lavoro tra i 15 e i 74 anni che: hanno effettuato almeno un’azione attiva di ricerca di lavoro nelle quattro settimane che precedono la settimana di riferimento e sono disponibili a lavorare (o ad avviare un’attività autonoma) entro le due settimane successive; oppure, inizieranno un lavoro entro tre mesi dalla settimana di riferimento e sarebbero disponibili a lavorare (o ad avviare un’attività autonoma) entro le due settimane successive, qualora fosse possibile anticipare l’inizio del lavoro. Secondo la definizione ANPAL (Circolare ANPAL n. 1 del 2019), i disoccupati sono i soggetti che rilasciano la DID (Dichiarazioni di disponibilità) e che alternativamente soddisfano uno dei seguenti requisiti: non svolgono attività lavorativa sia di tipo subordinato che autonomo; sono lavoratori il cui reddito da lavoro dipendente o autonomo corrisponde a un’imposta lorda pari o inferiore alle detrazioni spettanti ai sensi dell’articolo 13 del Testo unico delle imposte sui redditi (in base alla normativa vigente, 8.145 euro annui per il lavoro dipendente subordinato e parasubordinato e 4.800 euro annui per il lavoro autonomo. – (2) Valori destagionalizzati. – (3) Al netto delle DID silenti, relative a soggetti che potrebbero aver trovato altro lavoro o essere transitati in condizione di inattività. – (4) Media dei valori mensili destagionalizzati.

Tab. 4.2 – Ore di integrazione autorizzate con causale COVID-19 sino ad aprile 2021 imputate per mese di competenza
(milioni)

	Integrazioni ordinarie	Assegni ordinari	Integrazioni in deroga
Gen-20			
Feb-20	0,4	0,5	5,3
Mar-20	194,7	101,7	177,4
Apr-20	470,4	187,3	307,3
Mag-20	387,7	167,9	283,5
Giu-20	236,0	100,8	187,4
Lug-20	165,3	55,0	100,6
Ago-20	90,6	35,5	70,8
Set-20	100,5	31,7	68,3
Ott-20	108,0	40,3	79,5
Nov-20	120,4	79,4	118,7
Dic-20	113,4	80,8	115,5
Gen-21	99,8	67,6	97,8
Feb-21	109,3	66,9	96,8
Mar-21	108,2	65,8	90,1
Apr-21	2,6	8,5	7,6
Mag-21		3,2	2,3
Giu-21		0,7	0,4

Fonte: elaborazioni su dati INPS (2021), "Report mensile maggio 2021 – Cassa integrazione guadagni e Disoccupazione".

Tab. 4.3 – Quota effettivamente utilizzata delle ore autorizzate imputate per mese di competenza

	Integrazioni ordinarie	Assegni ordinari	Integrazioni in deroga
Gen-20			
Feb-20	12%	54%	4%
Mar-20	66%	105%	45%
Apr-20	59%	95%	47%
Mag-20	29%	76%	32%
Giu-20	29%	74%	25%
Lug-20	26%	71%	26%
Ago-20	36%	83%	25%
Set-20	30%	78%	25%
Ott-20	31%	71%	26%
Nov-20	29%	69%	38%
Dic-20	32%	63%	35%
Gen-21	34%	73%	40%
Feb-21	31%	64%	36%
Mar-21	24%	51%	33%

Fonte: elaborazioni su dati INPS (2021), "Report mensile maggio 2021 – Cassa integrazione guadagni e Disoccupazione" e dati del monitoraggio di legge dell'INPS del 10 maggio 2021.

Tab. 4.4 – Cessazioni, attivazioni e attivazioni nette di rapporti di lavoro subordinato regolare (1)

	2018			2019			2020		
	Totale	T.I.-T.D.	T.I.-T.D.-Appr.	Totale	T.I.-T.D.	T.I.-T.D.-Appr.	Totale	T.I.-T.D.	T.I.-T.D.-Appr.
<i>Cessazioni</i>									
Agricoltura, silvicoltura e pesca	33.808	29.597	29.785	33.420	29.011	29.228	29.671	25.094	25.278
Attività estrattiva e manifatturiera, fornitura di energia e di acqua, gestione reti fognarie e ciclo rifiuti	864.423	757.531	794.482	839.495	722.259	761.969	690.359	584.668	614.696
Costruzioni	516.734	494.960	511.238	516.768	491.255	509.704	426.333	404.869	420.258
Commercio all'ingrosso e al dettaglio, riparazione di veicoli, trasporto e magazzino, servizi di alloggio e ristorazione	2.681.751	1.791.753	1.879.705	2.793.643	1.775.080	1.871.362	2.219.875	1.345.203	1.413.647
Servizi di informazione e comunicazione	313.857	268.036	273.586	331.711	277.130	283.641	254.336	173.883	179.216
Attività finanziarie e assicurative	40.056	38.807	39.834	35.976	34.584	35.714	31.731	30.686	31.530
Attività immobiliari	15.126	11.535	12.412	15.464	11.726	12.710	12.318	9.340	10.079
Attività professionali e scientifiche-tecniche, amministrazione e servizi di supporto	1.968.618	612.336	625.150	1.776.427	621.275	636.729	1.388.921	496.086	508.451
Amministrazione pubblica e difesa, assicurazione sociale obbligatoria, istruzione, sanità e assistenza sociale	294.586	281.988	285.190	307.398	291.033	294.671	304.909	287.416	290.884
Attività artistiche e di intrattenimento/ divertimento, riparazione di beni per la casa e altri servizi	467.937	309.982	325.414	475.218	292.676	309.393	360.788	204.999	217.568
Organizzazioni e organismi	737	726	726	702	693	693	491	415	415
Totale	7.197.633	4.597.251	4.777.522	7.126.222	4.546.722	4.745.815	5.719.732	3.562.659	3.712.023
<i>Attivazioni</i>									
Agricoltura, silvicoltura e pesca	34.082	29.483	29.899	34.624	29.997	30.442	31.178	26.605	26.998
Attività estrattiva e manifatturiera, fornitura di energia e di acqua, gestione reti fognarie e ciclo rifiuti	917.546	770.725	846.305	900.380	743.253	822.052	689.806	570.482	623.563
Costruzioni	545.243	513.116	539.259	552.187	516.131	544.710	502.230	468.824	495.768
Commercio all'ingrosso e al dettaglio, riparazione di veicoli, trasporto e magazzino, servizi di alloggio e	2.811.624	1.832.888	1.976.070	2.920.659	1.826.459	1.981.723	2.012.254	1.271.832	1.366.881
Servizi di informazione e comunicazione	327.755	272.361	287.473	346.597	281.186	298.484	266.418	178.690	192.149
Attività finanziarie e assicurative	31.145	28.008	30.916	31.362	27.929	31.094	26.529	23.796	26.331
Attività immobiliari	16.945	12.516	14.165	17.534	13.003	14.805	13.614	10.415	11.852
Attività professionali e scientifiche-tecniche, amministrazione e servizi di supporto	2.090.867	654.966	683.805	1.834.944	645.191	676.294	1.421.845	504.988	529.201
Amministrazione pubblica e difesa, assicurazione sociale obbligatoria, istruzione, sanità e assistenza sociale	317.945	300.772	307.696	327.355	306.539	314.080	315.802	298.339	304.527
Attività artistiche e di intrattenimento/ divertimento, riparazione di beni per la casa e altri servizi	482.347	312.325	336.110	490.573	300.508	325.484	323.934	188.222	203.486
Organizzazioni e organismi	806	794	794	752	725	729	512	451	451
Totale	7.576.305	4.727.954	5.052.493	7.456.967	4.690.921	5.039.897	5.604.122	3.542.644	3.781.208
<i>Attivazioni nette</i>									
Agricoltura, silvicoltura e pesca	274	-114	114	1.204	986	1.214	1.507	1.511	1.720
Attività estrattiva e manifatturiera, fornitura di energia e di acqua, gestione reti fognarie e ciclo rifiuti	53.123	13.194	51.823	60.885	20.994	60.083	-553	-14.186	8.867
Costruzioni	28.509	18.156	28.021	35.419	24.876	35.006	75.897	63.955	75.510
Commercio all'ingrosso e al dettaglio, riparazione di veicoli, trasporto e magazzino, servizi di alloggio e	129.873	41.135	96.365	127.016	51.379	110.361	-207.621	-73.371	-46.766
Servizi di informazione e comunicazione	13.898	4.325	13.887	14.886	4.056	14.843	12.082	4.807	12.933
Attività finanziarie e assicurative	-8.911	-10.799	-8.918	-4.614	-6.655	-4.620	-5.202	-6.890	-5.199
Attività immobiliari	1.819	981	1.753	2.070	1.277	2.095	1.296	1.075	1.773
Attività professionali e scientifiche-tecniche, amministrazione e servizi di supporto	122.249	42.630	58.655	58.517	23.916	39.565	32.924	8.902	20.750
Amministrazione pubblica e difesa, assicurazione sociale obbligatoria, istruzione, sanità e assistenza sociale	23.359	18.784	22.506	19.957	15.506	19.409	10.893	10.923	13.643
Attività artistiche e di intrattenimento/ divertimento, riparazione di beni per la casa e altri servizi	14.410	2.343	10.696	15.355	7.832	16.091	-36.854	-16.777	-14.082
Organizzazioni e organismi extraterritoriali	69	68	68	50	32	36	21	36	36
Totale	378.672	130.703	274.971	330.745	144.199	294.082	-115.610	-20.015	69.185

Fonte: elaborazioni su dati dell'Osservatorio sul precariato dell'INPS.

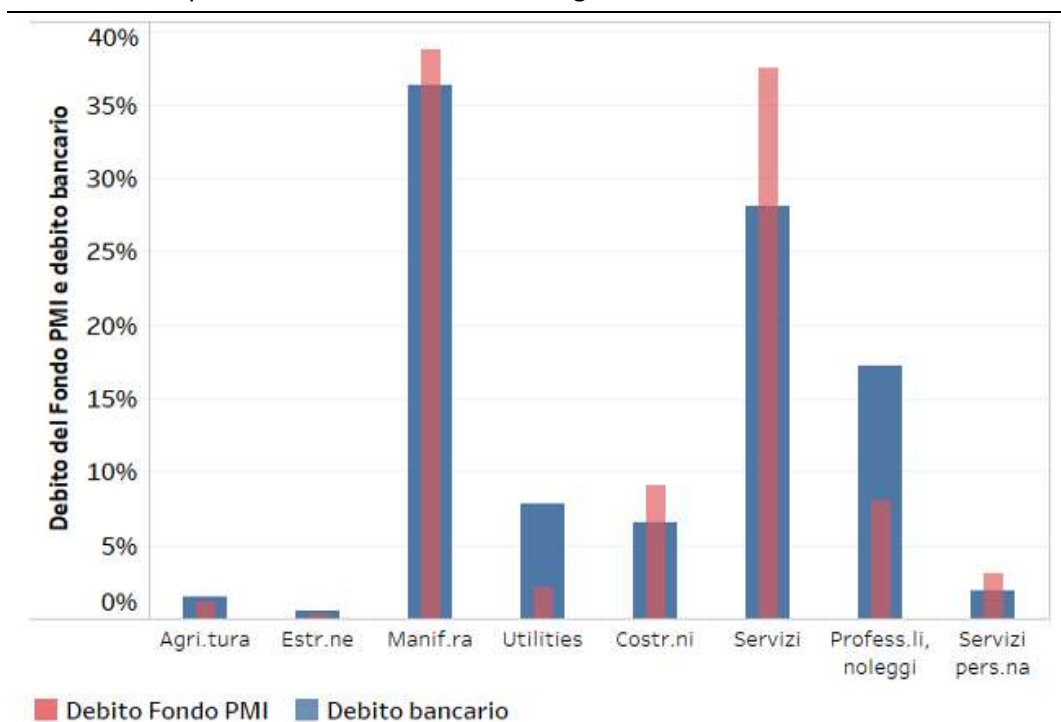
(1) T.I. = tempo indeterminato; T.D. = tempo determinato; Appr. = apprendistato (le tre tipologie di lavoro subordinato regolare).

Tab. 4.5 – Spesa sostenuta e attesa per le indennità *una tantum*
(importo indennità in euro, beneficiari e domande in migliaia e spesa in milioni di euro; n.a. = indennità non applicabile)

	Marzo 2020	Aprile 2020	Maggio 2020	Ulteriore mensilità 2020 (DL 104/2020)	Ulteriore mensilità 2020 (DL 137/2020)	Ulteriore mensilità 2020 (DL 157/2020)	Totale 2020			Ulteriore indennità 2021 (DL 41/2021)			Ulteriore indennità 2021 (DL 73/2021)		
	Importo indennità	Importo indennità	Importo indennità	Importo indennità	Importo indennità	Importo indennità	Beneficiari univoci nell'anno	Importo medio nell'anno	Spesa totale nell'anno	Domande attualmente accolte	Importo indennità	Spesa	Stima domande accolte da Rel. tecnica	Importo indennità	Stima spesa da Rel. tecnica
Professionisti e collaboratori - Gestione separata	600	600	1.000	n.a.	n.a.	n.a.	412	1.450	598	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Autonomi - Gestioni speciali	600	600	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	2.848	1.196	3.407	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Stagionali e somministrati del settore turismo	600	600	1.000	1.000	1.000	1.000	230	3.000	689	151	2.400	362	185	1.600	296
Operai agricoli a tempo determinato	600	500	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	553	1.099	607	n.a.	n.a.	n.a.	560	800	448
Lavoratori dello spettacolo	600	600	600	1.000	1.000	1.000	50	4.031	201	51	2.400	123	63	1.600	101
Stagionali di settori diversi dal turismo	600	600	600	1.000	1.000	1.000	47	3.000	140	70	2.400	167	85	1.600	136
Lavoratori intermittenti	600	600	600	1.000	1.000	1.000	57	3.906	224	71	2.400	171	88	1.600	141
Autonomi occasionali	600	600	600	1.000	1.000	1.000	4	3.435	13	7	2.400	17	9	1.600	14
Venditori a domicilio	600	600	600	1.000	1.000	1.000	5	3.435	17	8	2.400	19	10	1.600	16
Dipendenti a tempo determinato del settore turismo	600	600	600	1.000	1.000	1.000	20	2.430	48	24	2.400	57	29	1.600	46
Pescatori autonomi	n.a.	n.a.	950	n.a.	n.a.	n.a.	2	3.435	6	n.a.	n.a.	n.a.	4	950	4
Totale/media							4.228	1.407	5.950	382	2.400	917	1.033	1.164	1.202

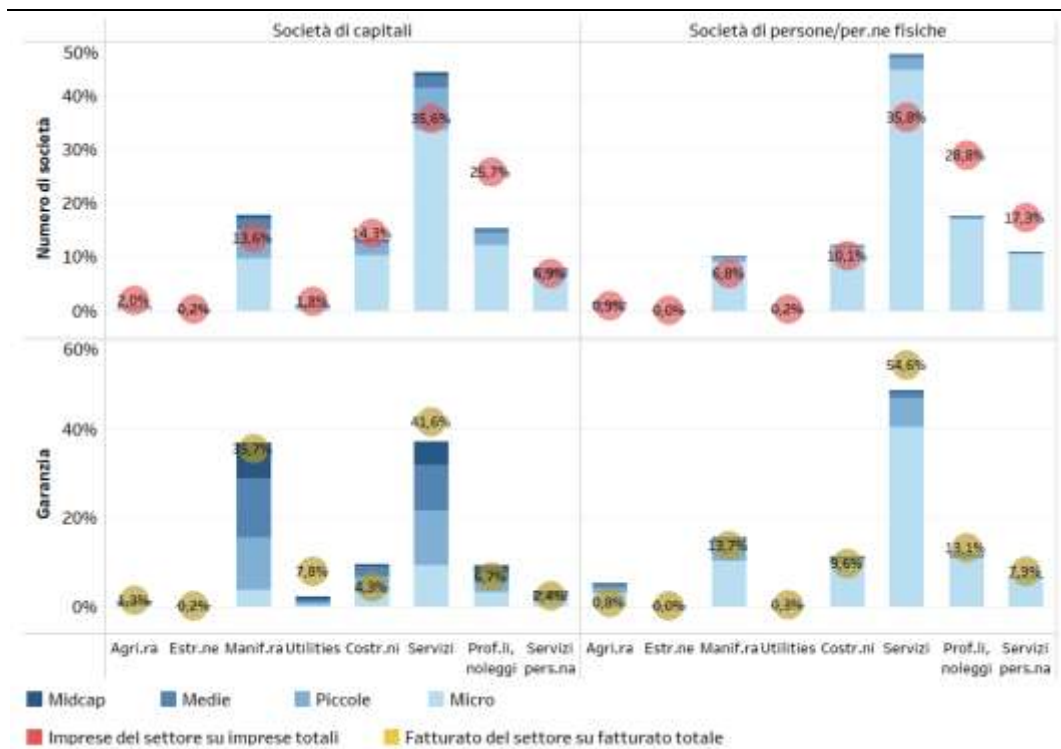
Fonte: elaborazioni su dati INPS e della Relazione tecnica del DL 73/2021.

Fig. 2.1 – Distribuzione settoriale dello *stock* di debito bancario delle società di capitali nei bilanci e finanziamenti garantiti



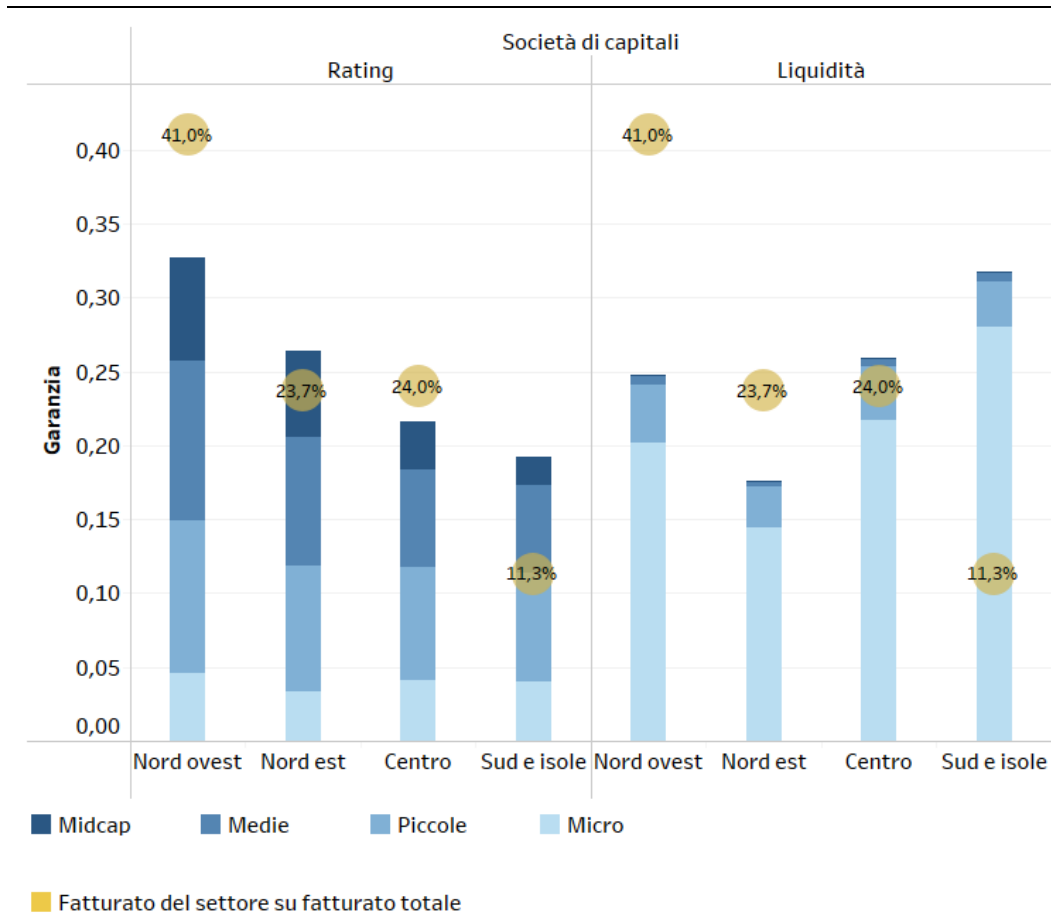
Fonte: elaborazioni su dati forniti da Mediocredito centrale e modello di microsimulazione Medita.

Fig. 2.2 – Distribuzione settoriale e dimensionale di imprese e garanzie del Fondo PMI



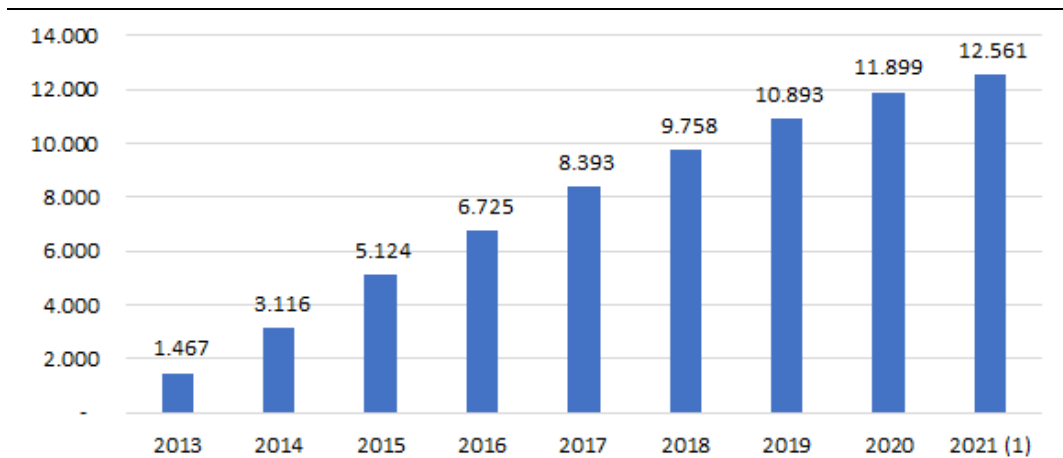
Fonte: elaborazione su dati forniti da Mediocredito centrale e su modello di microsimulazione Medita.

Fig. 2.3 – Distribuzione territoriale e dimensionale di imprese e garanzie delle società di capitali nel Fondo PMI



Fonte: elaborazione su dati forniti da Mediocredito centrale e su modello di microsimulazione Medita.

Fig. 2.4 – Numero di *start-up* innovative iscritte nella sezione speciale del Registro delle imprese



Fonte: elaborazioni su dati riportati in MISE (2020), “Relazione annuale al Parlamento sullo stato di attuazione e l’impatto delle policy a sostegno delle Start-up e PMI Innovative” e Rapporti sui trend economici delle *start-up* innovative.

(1) Primo trimestre 2021, Cruscotto di indicatori statistici sulle *start-up* innovative.

Fig. 3.1 – Effetti redistributivi della modifica dei pesi applicati alla popolazione *pro capite* (in percentuale del finanziamento calcolato in base al criterio precedente)

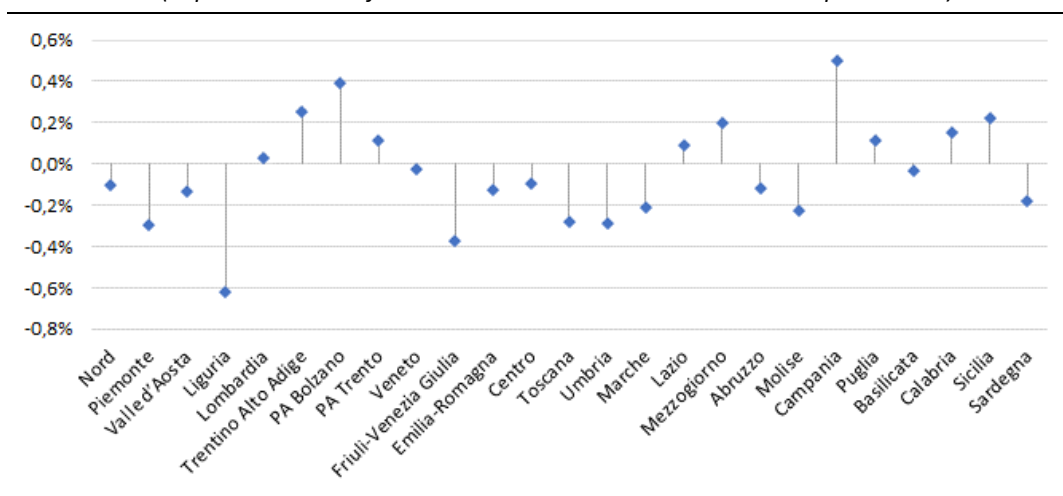
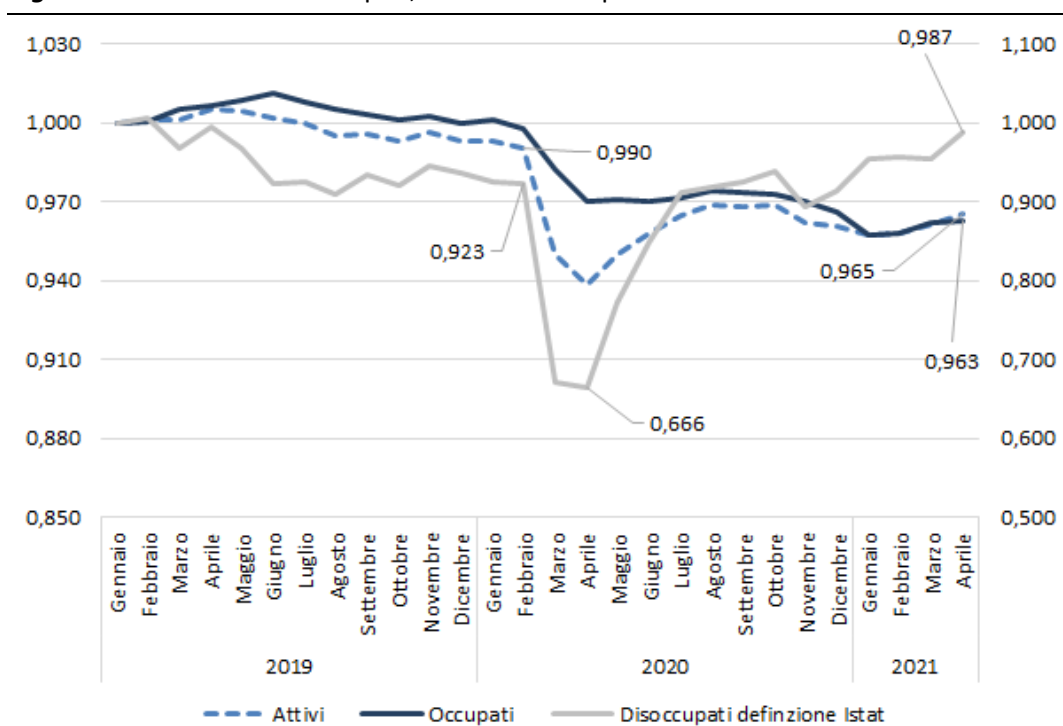
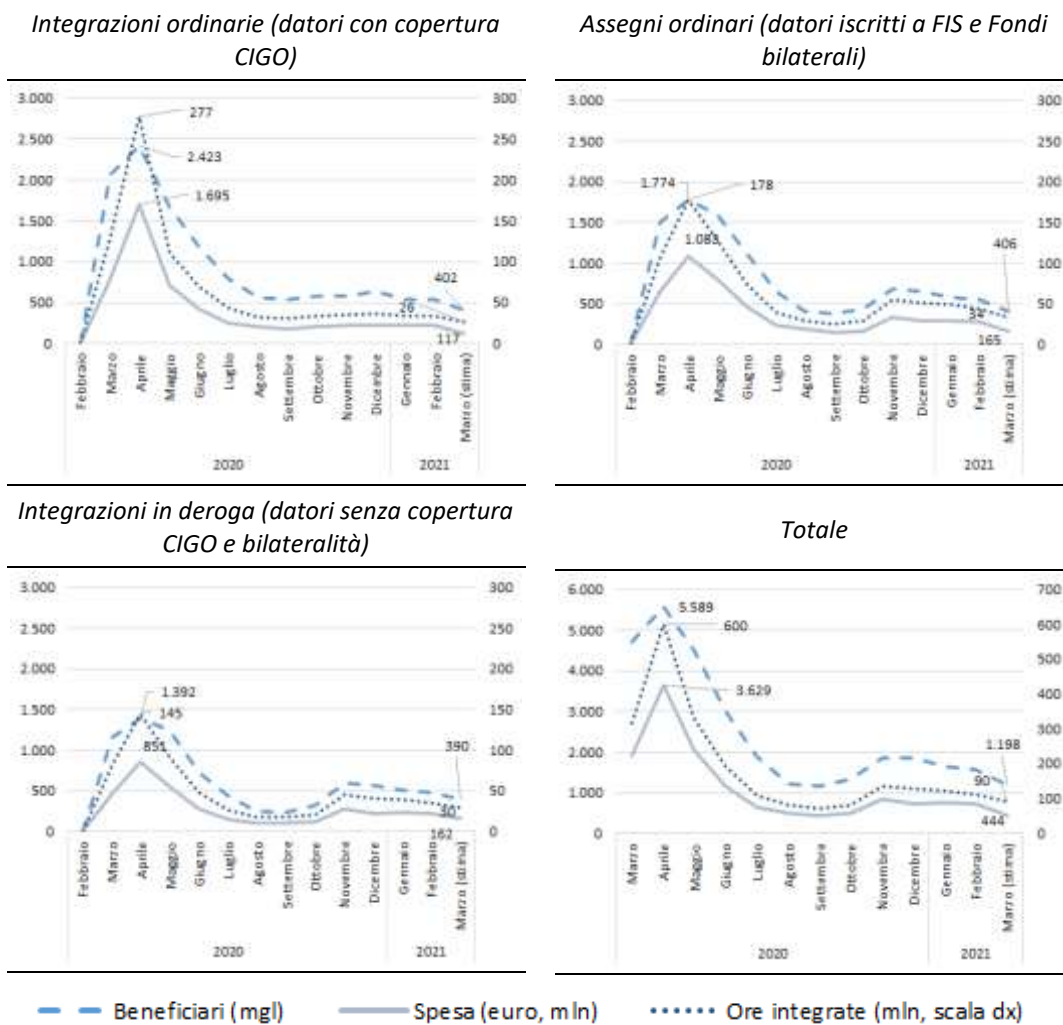


Fig. 4.1 – Dinamica di occupati, attivi e disoccupati



Fonte: elaborazioni su dati Istat, Rilevazione delle forze di lavoro.

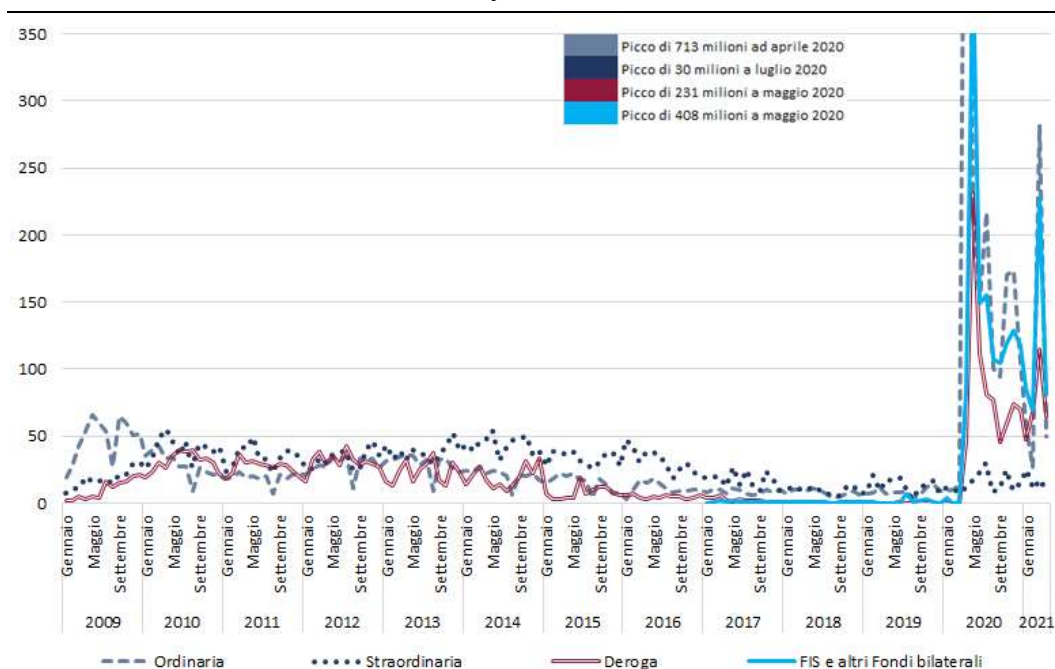
Fig. 4.2 – Integrazioni salariali con causale COVID-19 a conguaglio e a pagamento diretto per mese di competenza



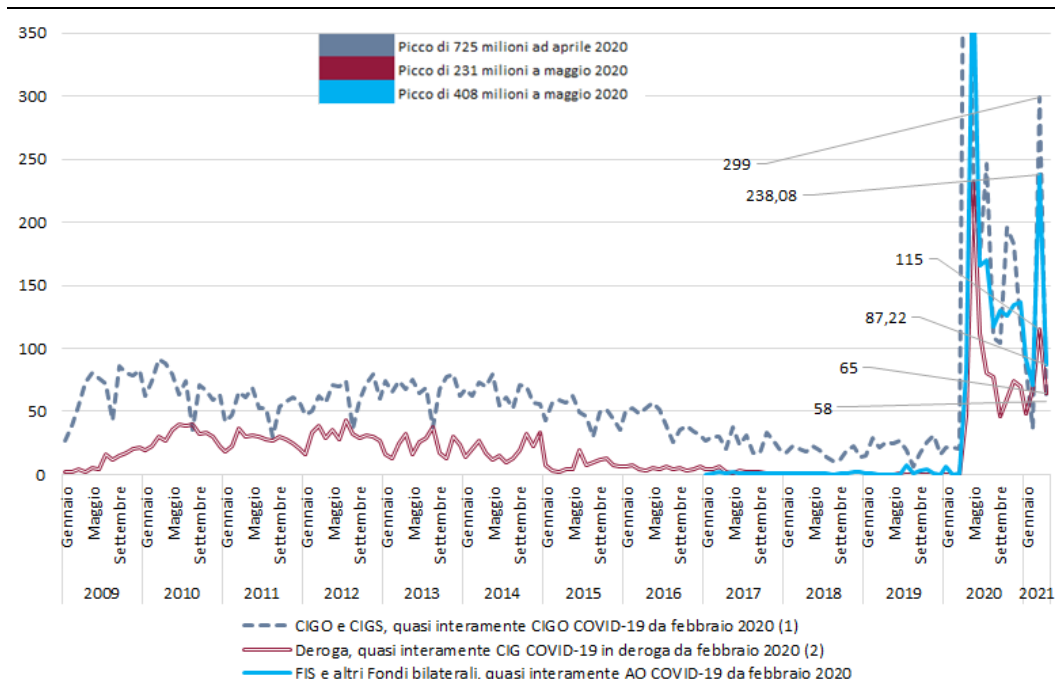
Fonte: elaborazioni su dati del monitoraggio di legge dell'INPS del 10 maggio 2021.

Fig. 4.3 – Ore autorizzate per trattamenti integrativi da gennaio 2009 ad aprile 2021 (milioni)

Classificazione INPS



Riclassificazione secondo le categorie della causale COVID-19



Fonte: elaborazioni su dati INPS (2021), “Report mensile maggio 2021 – Cassa integrazione guadagni e Disoccupazione”.

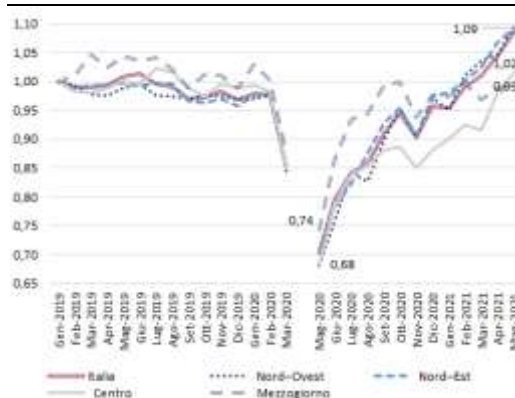
(1) Anche se non identiche, le platee degli assicurati a CIGO e CIGS sono quasi del tutto sovrapponibili. Quasi tutti i datori di lavoro che tra il 2009 e il 2019 hanno usufruito di CIGS, hanno avuto a disposizione la CIGO COVID-19 da febbraio 2020 a oggi. – (2) Le prestazioni in deroga con causale COVID-19 si rivolgono sia ai datori di lavoro privi di qualunque copertura assicurativa per interruzione/sospensione degli orario di lavoro, sia ai datori assicurati alla CIGS ma non alla CIGO.

Fig. 4.4 – Produzione, nuovi ordinativi, fatturato e attese per Industria e Costruzioni

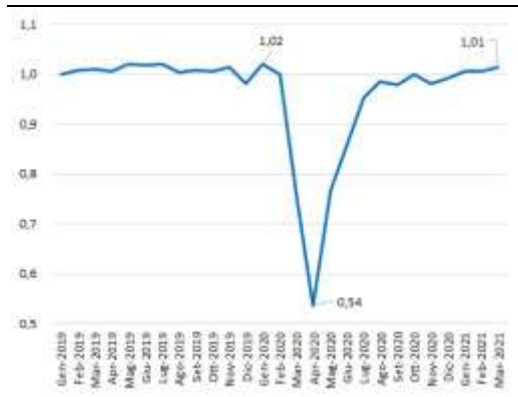
*Indice di volume della produzione
(gennaio 2019 = 1; serie destagionalizzata)*



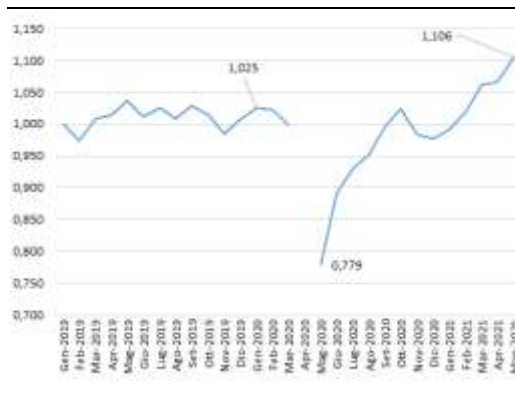
*Indice di fiducia delle imprese manifatturiere
(gennaio 2019 = 1; serie destagionalizzata)*



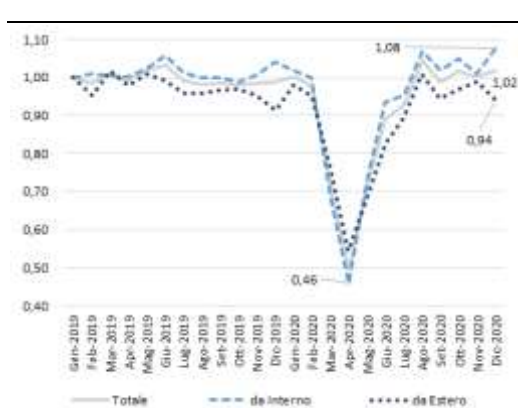
*Indice di volume del fatturato manifatturiero
(gennaio 2019 = 1; serie destagionalizzata)*



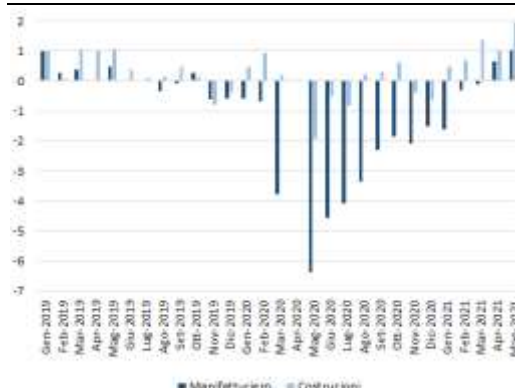
*Indice di fiducia delle imprese di costruzione
(gennaio 2019 = 1; serie destagionalizzata)*



*Indice dei nuovi ordinativi all'Industria
(gennaio 2019 = 1; serie destagionalizzata)*



*Variazione attesa sull'occupazione presso
l'impresa
(gennaio 2019 = 1; serie destagionalizzata) (1)*

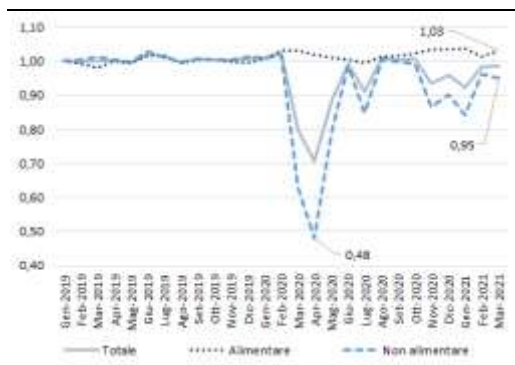


Fonte: elaborazioni su dati Istat.

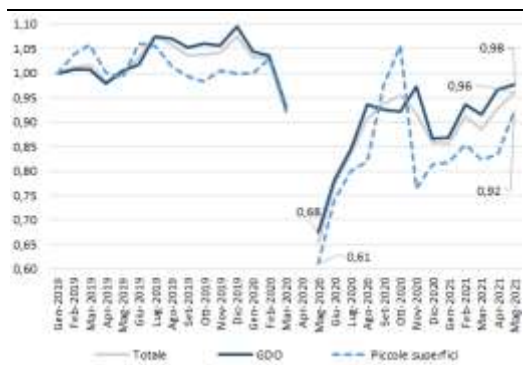
(1) Variazioni dell'indice qualitativo che esprime le aspettative a breve termine (tre mesi) sulla consistenza degli occupati presso l'impresa.

Fig. 4.5 – Produzione, nuovi ordinativi, fatturato e attese per Commercio e Servizi

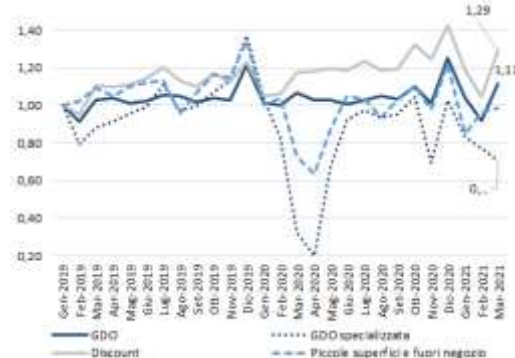
*Indice di volume delle vendite al dettaglio
(gennaio 2019 = 1; serie destagionalizzata)*



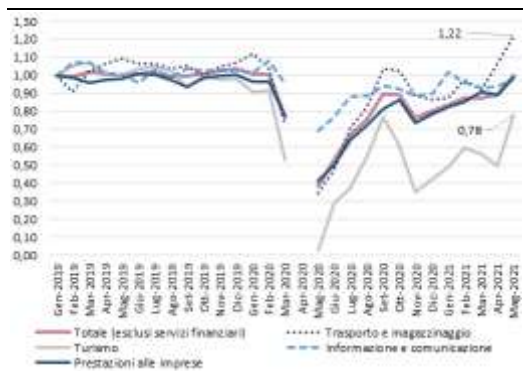
*Indice di fiducia delle imprese del commercio al dettaglio
(gennaio 2019 = 1; serie destagionalizzata)*



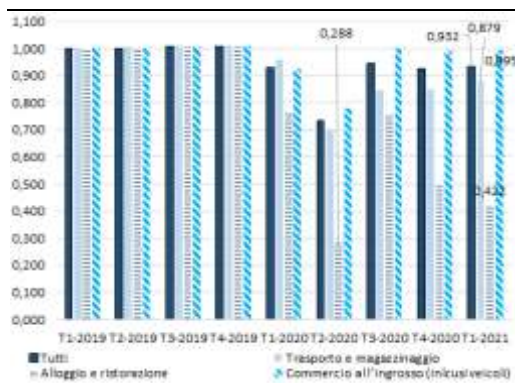
*Indice di valore delle vendite al dettaglio
(gennaio 2019 = 1; serie grezza) (1)*



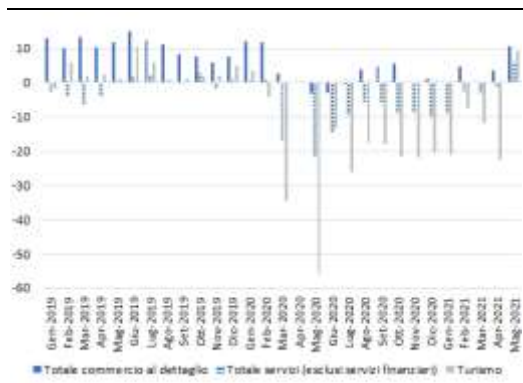
*Indice di fiducia delle imprese dei Servizi
(gennaio 2019 = 1; serie destagionalizzata) (3)*



*Indice di fatturato dei servizi
(gennaio 2019 = 1; serie destagionalizzata) (2)*



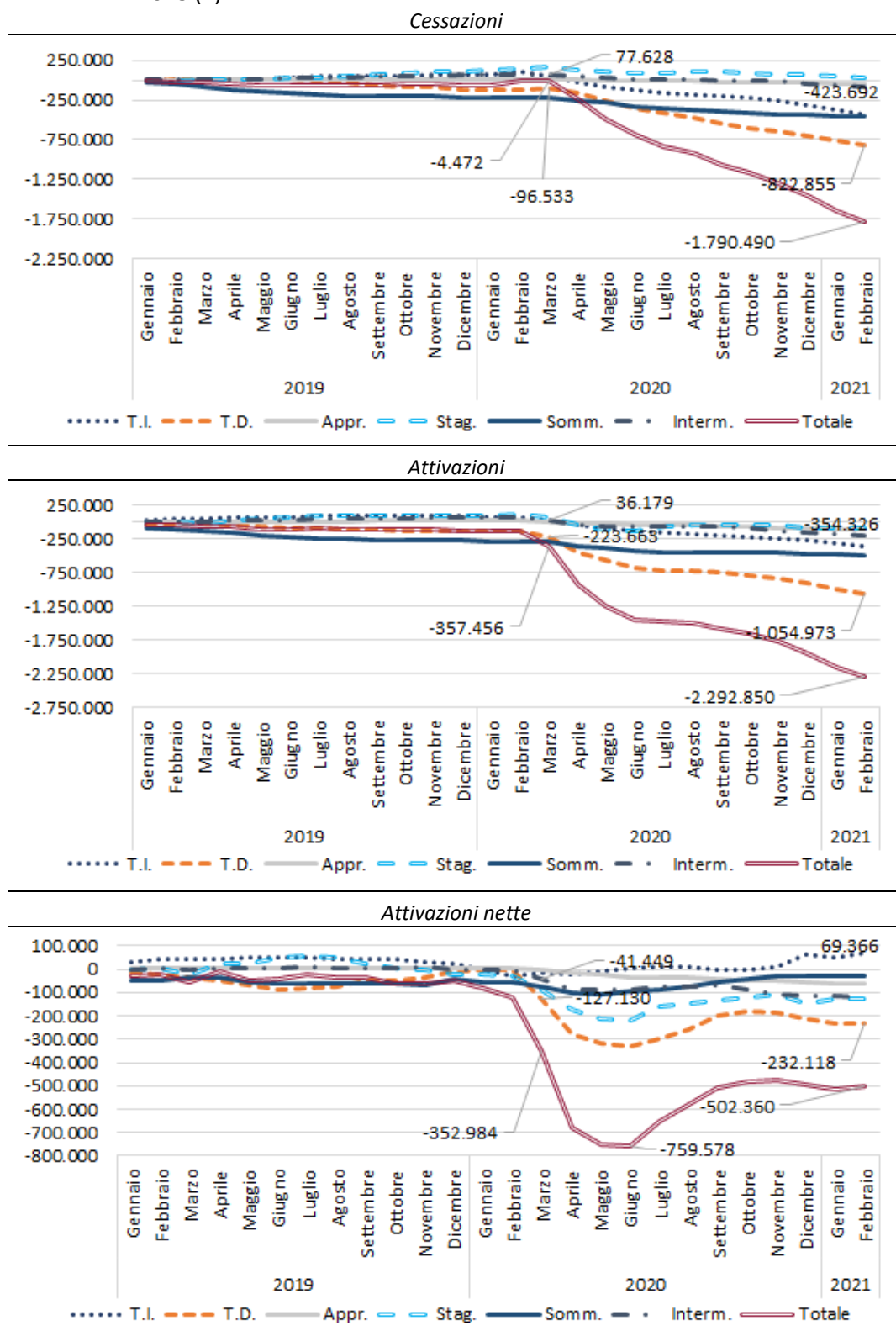
*Variazione attesa sull'occupazione presso
l'impresa
(gennaio 2019 = 1; serie destagionalizzata) (4)*



Fonte: elaborazioni su dati Istat.

(1) Fanno eccezione le vendite *on-line* che sono arrivate a triplicarsi durante la pandemia e a marzo 2021 hanno continuato a fare registrare valori doppi rispetto a gennaio-febbraio 2020. – (2) Nel dettaglio disponibile solo sino al quarto trimestre 2020, i settori più colpiti sono: trasporto marittimo (0,54) e aereo (0,31), alloggio (0,22) e ristorazione (0,48), intrattenimento cinematografico (0,61), agenzie di viaggio e operatori turistici (0,1). Tra i settori che hanno resistito o addirittura incrementato: servizi postali e di spedizione (1,24) e commercio all'ingrosso (0,99) più o meno in tutte le sue branche. – (3) Sia pure in ripresa rispetto ai mesi precedenti, a febbraio 2021 l'indice di presenze nelle strutture turistiche ricettive era a poco meno del 25 per cento rispetto al *pre crisi*. – (4) Variazioni dell'indice qualitativo che esprime le aspettative a breve termine (tre mesi) sulla consistenza degli occupati presso l'impresa.

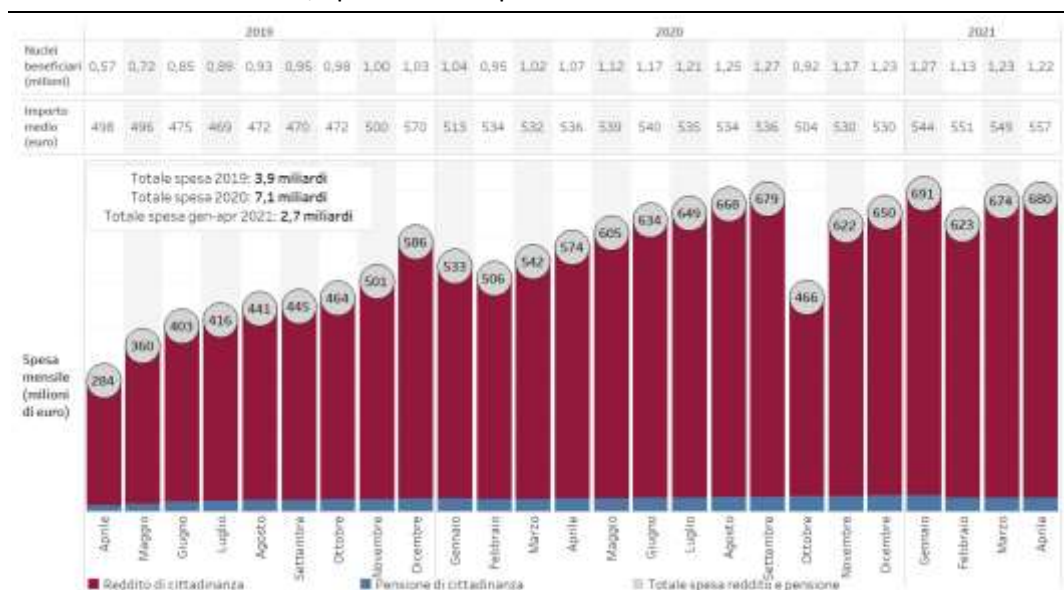
Fig. 4.6 – Cessazioni e attivazioni di contratti di lavoro, variazioni cumulate rispetto al 2018 (1)



Fonte: elaborazioni su dati dell'Osservatorio sul precariato dell'INPS.

(1) T.I. = tempo indeterminato; T.D. = tempo determinato; Appr. = apprendistato; Stag. = stagionale; Somm. = in somministrazione (dipendente da altro datore somministrante); Interm.: intermittente (o a chiamata, D.Lgs. 81/2015).

Fig. 4.7 – Spesa, beneficiari e importo medio del reddito e della pensione di cittadinanza, aprile 2019 – aprile 2021



Fonte: elaborazioni su dati INPS (2021), Osservatorio statistico Reddito/pensione di cittadinanza, maggio.

Fig. 6.1 – Quota regionale dei Comuni che hanno manifestato interesse all’iniziativa nel 2020
(valori percentuali)



Fonte: elaborazioni su dati riportati nel decreto del Ministro per le Pari opportunità e la famiglia del 25 giugno 2020 di riparto delle risorse del 2020.