

**Audizione informale del Presidente  
dell'Ufficio parlamentare di bilancio**

**Sul DDL di conversione del  
DL 19 maggio 2020, n. 34 recante misure  
urgenti in materia di salute, sostegno al  
lavoro e all'economia, nonché di  
politiche sociali connesse all'emergenza  
epidemiologica da COVID-19**

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

**27 maggio 2020**





## Indice

<b>1. Impatto finanziario del decreto legge e alcune considerazioni generali</b>	<b>4</b>
<b>2. Le misure di sostegno al reddito dei lavoratori e delle famiglie</b>	<b>11</b>
2.1 Estensione e rifinanziamento delle integrazioni salariali	13
2.2 Estensioni delle indennità <i>una-tantum</i>	17
2.2.1 Estensioni e nuove indennità <i>una tantum</i> per il lavoro dipendente introdotte con il DL 34/2020	21
2.2.2 Nuove indennità <i>una tantum</i> per il lavoro autonomo e i professionisti introdotte con il DL 34/2020	24
2.3 Alcune considerazioni generali	26
2.4 Analisi quantitative sulle misure di sostegno al reddito	28
2.4.1 Le misure di integrazione salariale e del reddito per i lavoratori dipendenti	30
2.4.2 Le indennità <i>una-tantum</i> per i lavoratori autonomi	32
2.4.3 Il Reddito di emergenza	34
2.5 Una visione d'insieme dei provvedimenti di sostegno al reddito	38
<b>3. Le misure di sostegno alle imprese</b>	<b>39</b>
<b>4. Ecobonus e crediti di imposta cedibili</b>	<b>47</b>
<b>5. La finanza locale: risorse per l'emergenza e anticipazioni per il pagamento dei debiti commerciali</b>	<b>52</b>
5.1 Attribuzione di risorse straordinarie agli Enti territoriali	52
5.2 Anticipazioni per il pagamento dei debiti commerciali	55
5.3 Misure di aiuto degli Enti territoriali nell'ambito del Quadro temporaneo degli aiuti di Stato	58
<b>6. Le misure relative al settore sanitario</b>	<b>59</b>
6.1 Il finanziamento degli interventi emergenziali e del rafforzamento strutturale del Servizio sanitario nazionale	59
6.2 I provvedimenti per rafforzare l'assistenza sanitaria e socio-sanitaria territoriale	64
6.3 I provvedimenti per il riordino della rete ospedaliera di emergenza	66
<b>7. Gli interventi nel campo dell'istruzione</b>	<b>69</b>
7.1 La scuola	69
7.2 L'Università	72

## 1. Impatto finanziario del decreto legge e alcune considerazioni generali

Il decreto comporta un peggioramento dell'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche (AP) del 3,3 per cento del prodotto interno lordo nel 2020 e dell'1,5 nel 2021, in linea con quanto indicato nella Relazione e nel Documento di economia e finanza (DEF) presentati al Parlamento in aprile (tab. 1.1). Come annunciato nel DEF, l'impatto finanziario del decreto farebbe salire il deficit delle Amministrazioni pubbliche dal 7,1 tendenziale al 10,4 per cento del PIL nel 2020 e dal 4,2 tendenziale al 5,7 nel 2021.

L'impatto del decreto è pari a 55,3 miliardi nel 2020, a 26,1 nel 2021 e a 34,6 miliardi nel 2022 in termini di indebitamento netto delle AP, a 68,5 miliardi (4,1 per cento del PIL) nel 2020, a 26,1 miliardi (1,6 per cento del PIL) nel 2021 e a 34,5 miliardi nel 2022 in termini di fabbisogno delle stesse Amministrazioni, e a 154,7 miliardi (9,3 per cento del PIL) nel 2020, a 26,1 miliardi (1,6 per cento del PIL) nel 2021 e a 34,3 miliardi nel 2022 in termini di saldo netto da finanziare (SNF) del bilancio dello Stato.

Per il 2020 il fabbisogno appare più elevato rispetto all'autorizzazione richiesta alle Camere tramite la Relazione al Parlamento presentata il 24 aprile scorso (pari a 65 miliardi più la spesa per interessi). Nel decreto in esame, al comma 1 dell'articolo relativo alle disposizioni finanziarie finali (art. 265) si evidenzia che gli effetti finanziari del decreto stesso sono coerenti con l'autorizzazione al ricorso all'indebitamento approvata dalle Camere con le Risoluzioni di fine aprile. L'articolo sottolinea altresì che il decreto utilizza una quota pari a 3,34 miliardi del margine disponibile, in termini di fabbisogno, risultante a seguito dell'attuazione del DL 18/2020, rispetto al ricorso all'indebitamento autorizzato l'11 marzo 2020 con le Risoluzioni di approvazione della precedente Relazione al Parlamento, e della relativa Integrazione.

La maggior parte delle misure del decreto impatta in modo analogo sui tre saldi dei conti pubblici con l'eccezione, nel 2020, di alcune misure specifiche di importo rilevante che hanno effetti differenziati sui saldi. In particolare, per quanto riguarda il fabbisogno contribuiscono all'impatto più elevato rispetto a quello sull'indebitamento netto: i) 12 miliardi relativi al fondo per i pagamenti di debiti certi, liquidi ed esigibili (per 8 miliardi relativi a Enti locali e Regioni e per 4 miliardi a enti del servizio sanitario nazionale); ii) 4 miliardi relativi al Fondo per il patrimonio per le piccole e medie imprese (PMI); iii) 3 miliardi per la partecipazione del Ministero dell'Economia e delle finanze (MEF) alla costituzione di una nuova società per l'esercizio di attività di impresa nel settore del trasporto aereo, con una parte di copertura individuata nella riduzione, per 2 miliardi, del Fondo per esigenze indifferibili connesse a interventi non aventi effetti sull'indebitamento netto delle AP. Queste tre misure influiscono allo stesso modo anche sul SNF del bilancio dello Stato. Vi è inoltre un intervento con effetti sull'indebitamento netto delle AP e sul SNF ma non sul fabbisogno che riguarda l'incremento, di 3,95 miliardi, del Fondo di garanzia per le PMI. Infine comportano un impatto solo sul SNF, sostanzialmente, alcune misure di importo notevole riguardanti: i) per 44 miliardi, il cosiddetto "Patrimonio Destinato" alla Cassa depositi e prestiti (CDP); ii) per 30 miliardi, l'integrazione del fondo per la concessione di garanzie a favore della SACE e della CDP istituito nell'ambito delle misure di sostegno alle imprese, di cui all'articolo 1, comma 14, del DL 23/2020; iii) per oltre 6 miliardi, la contribuzione figurativa collegata agli ammortizzatori sociali; iv) per 1

miliardo, la concessione della garanzia dello Stato con riferimento al Fondo di Garanzia pan europeo della Banca europea per gli investimenti e allo strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza (SURE). Nella tabella 1.2 sono riportate le misure di importo notevole che hanno effetti differenziati sui saldi secondo la sequenza degli articoli del decreto.

Gli interventi del decreto sono concentrati essenzialmente sull'anno in corso data l'eccezionalità della situazione di emergenza; sugli anni successivi influiscono la disattivazione delle clausole di salvaguardia sulle imposte indirette (IVA e accise), alcuni altri nuovi interventi e gli effetti pluriennali di taluni provvedimenti del 2020 (tabb. 1.3 e 1.4).

Il decreto dispone misure di incremento dell'indebitamento netto tendenziale delle AP con impieghi (tabb. 1.1 e 1.4) per 56,7 miliardi (pari al 3,4 per cento del PIL) nel 2020, per 30,7 miliardi (1,7 per cento del PIL) nel 2021 e per 35,8 nel 2022. Al netto della completa disattivazione delle clausole di salvaguardia su IVA e accise dal 2021, i nuovi interventi implicano un peggioramento del disavanzo di 10,9 miliardi (0,6 per cento del PIL) nel prossimo anno e di 9 miliardi in quello successivo. Le risorse di copertura sono pari a 1,4 miliardi (lo 0,1 per cento del PIL) nel 2020, a 4,7 miliardi (0,3 per cento del PIL) nel 2021 e a 1,1 miliardi nel 2022. Gli impieghi sono fortemente concentrati sul versante delle spese nell'anno in corso e ancora, anche se in maniera minore, nei successivi non considerando l'eliminazione delle clausole di salvaguardia. Il reperimento delle coperture – di importo limitato – avviene più sul versante delle entrate tranne che nel 2021, in cui vengono meno le misure premiali a favore dell'utilizzo dei pagamenti elettronici previsto dalla legge di bilancio per il 2020 (per 3 miliardi che vengono contabilizzati come trasferimenti alle famiglie).

Nel complesso – cioè guardando alle componenti nette di uscita e di entrata (tab. 1.3), le uscite nette passano dai 49,8 miliardi di quest'anno a 5,6 miliardi nel 2021 e a 6,4 nel 2022; le entrate nette, negative, aumentano dai 5,6 miliardi del 2020, a 20,5 nel 2021 e a 28,3 nel 2022, riflettendo in larga parte la riduzione di gettito delle imposte indirette dovuto alle clausole di salvaguardia (stimato in 19,8 e 26,7 miliardi nel biennio 2021-22). Le maggiori uscite riguardano nell'anno in corso soprattutto quelle di natura corrente (per 41,7 miliardi, l'83,8 per cento), che si riducono nel 2021 (a 0,7 miliardi) e poi crescono di nuovo (portandosi a 5,8 miliardi), risentendo in particolare della dinamica del finanziamento del servizio sanitario, della spesa per interessi e dei crediti di imposta per riqualificazioni e ristrutturazioni. Le uscite in conto capitale scendono dagli 8,1 miliardi del 2020 a 4,9 miliardi nel 2021, per poi sostanzialmente annullarsi nel 2022 (0,5 miliardi) in relazione essenzialmente all'andamento di spese a favore delle piccole e medie imprese (garanzie concesse e incentivi alla patrimonializzazione) e delle somme destinate alla protezione civile per le emergenze nazionali e al Commissario straordinario per l'emergenza COVID-19. Le minori entrate complessive, al netto delle clausole di salvaguardia, si riducono nel prossimo anno per poi risalire leggermente (dai 5,6 miliardi del 2020, a 0,7 miliardi nel 2021 e a 1,6 nel 2022), scontando da una parte il venir meno

di agevolazioni temporanee e dall'altra l'andamento crescente delle detrazioni fiscali per interventi di riqualificazione e ristrutturazione del patrimonio edilizio.

Per il 2020, tra gli impieghi si ricordano gli interventi con maggiore impatto finanziario, seguendo la struttura – per titoli – del decreto (quindi combinando le informazioni delle tabb. 1.3 e 1.4).

Le risorse sono state indirizzate in massima parte a sostenere i lavoratori e le imprese, destinando a essi rispettivamente 19 miliardi (33,5 per cento degli impieghi) e 17,2 miliardi (30,3 per cento). Interventi compresi tra i 5 e i 6 miliardi hanno riguardato le misure settoriali (con una composizione disomogenea), gli Enti territoriali, e la salute e sicurezza. Le misure fiscali hanno assorbito 2,3 miliardi di mezzi finanziari, gli altri titoli del decreto contengono disposizioni con effetti inferiori al miliardo, tra i quali gli 800 milioni di aumento del fondo relativo alle esigenze indifferibili che, verosimilmente, verranno utilizzati per provvedimenti che saranno inseriti durante l'iter di approvazione parlamentare.

Con riferimento alla *salute e alla sicurezza (Titolo I, 5 miliardi di impieghi)*, sono disposti un incremento notevole del finanziamento del Servizio sanitario nazionale e il rifinanziamento del Fondo per emergenze nazionali nonché delle risorse per il Commissario straordinario. Riguardo al *sostegno alle imprese e all'economia (Titolo II, 17,2 miliardi)*, sono previsti contributi a fondo perduto ai titolari di partita IVA (con ricavi sino a 5 milioni), l'incremento del Fondo di garanzia delle PMI, il mancato versamento del saldo 2019 e della prima rata di acconto 2020 dell'IRAP, crediti di imposta relativi a taluni canoni di locazione per immobili, il rifinanziamento di alcuni fondi previsti dal DL 18 e dal DL 23 del 2020. Per il sostegno ai *lavoratori (Titolo III, 19 miliardi)*, con modifica di alcune misure del DL 18/2020 viene operata un'estensione straordinaria dei vari strumenti di integrazione del reddito (CIG, Fondi di solidarietà), delle indennità di disoccupazione e di quelle *una tantum* per diverse categorie di lavoratori, dei congedi parentali e dei giorni di permesso retribuito; sono inoltre introdotte altre misure urgenti riguardanti tra l'altro il reddito di emergenza, l'indennità per i lavoratori domestici e indirizzate risorse per le procedure di emersione dei rapporti di lavoro. Per quanto riguarda la *disabilità e la famiglia (Titolo IV, 0,3 miliardi)*, sono reperiti fondi aggiuntivi per la non autosufficienza e risorse da utilizzare per centri estivi. Per gli *Enti territoriali (Titolo V, 5,7 miliardi)*, sono disposte misure per far fronte alle criticità finanziarie derivanti dalla crisi sanitaria, con fondi destinate a Regioni ed Enti locali, compresi quelli per i Comuni della cosiddetta "zona rossa".

In relazione alle *misure fiscali (Titolo VI, 2,3 miliardi)*, è prevista la maggiorazione delle detrazioni per l'efficienza energetica, la riduzione del rischio sismico, l'installazione di impianti fotovoltaici e nuove agevolazioni per l'installazione di colonnine per la ricarica di veicoli elettrici, con riferimento alle spese sostenute dal 1° luglio 2020 al 31 dicembre 2021; vengono disposti il rinvio al prossimo anno delle due imposte introdotte dalla legge di bilancio per il 2020 relative al consumo dei manufatti in plastica con singolo impiego e

al consumo delle bevande edulcorate nonché un credito di imposta per spese legate alla necessità di adeguare i processi produttivi e gli ambienti di lavoro, per i soggetti esercenti attività d'impresa, arte o professione in luoghi aperti al pubblico, per le associazioni, le fondazioni e altri enti privati, compresi gli Enti del Terzo settore e gli Enti religiosi civilmente riconosciuti, per le spese relative alla sanificazione degli ambienti, all'acquisto di dispositivi di protezione individuale e non; viene incrementato (da 700.000 euro a 1 milione) il limite annuo dei crediti compensabili ovvero rimborsabili in conto fiscale e sono differiti alcuni adempimenti in materia di accisa. Con riferimento alla *tutela del risparmio nel settore creditizio (Titolo VII, 0,1 miliardi)*, è prevista la possibilità per il MEF di concedere un sostegno pubblico alle operazioni di trasferimento alla banca acquirente di attività e passività di azienda e di altri rapporti giuridici di banche poste in liquidazione coatta amministrativa dopo l'entrata in vigore del decreto legge. Sono inoltre disposte varie *misure di settore (Titolo VIII, 6 miliardi)*, riguardanti in particolare: il turismo e la cultura (con crediti di imposta per le spese per vacanze, l'esenzione prima rata Imu 2020 per gli immobili adibiti a stabilimenti balneari e per alberghi, pensioni, agriturismi, villaggi turistici e ostelli della gioventù), l'editoria, i trasporti (con interventi, tra l'altro, a sostegno del trasporto pubblico locale, dei settori ferroviario e aeroportuale), lo sport, la giustizia, l'agricoltura (tra cui l'istituzione di un "Fondo emergenziale a tutela delle filiere in crisi"), l'ambiente, l'istruzione (con fondi per l'emergenza, incremento del fondo di funzionamento e risorse per le scuole paritarie), l'università e la ricerca, l'innovazione tecnologica, la coesione territoriale, l'accelerazione dei concorsi pubblici. Sono infine previste *ulteriori disposizioni finanziarie (0,8 miliardi escludendo la spesa per interessi)*, con l'incremento del Fondo esigenze indifferibili.

Negli anni successivi, oltre ad alcuni limitati effetti pluriennali delle misure con impatto soprattutto sul 2020, si evidenzia l'intervento più consistente relativo alla completa disattivazione degli incrementi di gettito previsti dalle clausole di salvaguardia su IVA e accise. Si prevedono inoltre crediti di imposta per l'adeguamento dei processi produttivi e degli ambienti di lavoro, altre risorse per rafforzare il finanziamento al Servizio sanitario nazionale, ulteriori fondi per l'università e la ricerca (con incremento del Fondo di funzionamento per le Università e nuove assunzioni di ricercatori universitari e degli Enti di ricerca nonché nuovi investimenti), l'aumento del Fondo attualizzazione contributi pluriennali.

Per quanto riguarda il reperimento di risorse di copertura, tra le maggiori entrate si ricordano gli aumenti di gettito dovuti alla proroga della rideterminazione del costo di terreni e partecipazioni non negoziate nei mercati regolamentati, gli effetti fiscali indotti di taluni provvedimenti nonché l'impatto positivo derivante dagli oneri riflessi connessi alle maggiori assunzioni pubbliche. Sul fronte delle uscite, la maggior fonte di copertura discende, per il solo 2021, dalla soppressione del già menzionato incentivo a favore dei pagamenti elettronici previsto dalla legge di bilancio per il 2020.

### *Patrimonio Destinato e impatto sui conti pubblici*

Il decreto legge introduce alcune disposizioni finalizzate al sostegno e rilancio del sistema economico-produttivo italiano il cui impatto sui conti pubblici richiede un approfondimento particolare, in quanto non appare adeguatamente rappresentato nelle Relazioni di accompagnamento del provvedimento.

Gli interventi sul sistema economico avverrebbero mediante operazioni di ricapitalizzazione di società per azioni, per il tramite di CDP, che a tal fine viene autorizzata a costituire un patrimonio destinato, chiamato Patrimonio Rilancio o Patrimonio Destinato. A esso sono apportati beni e rapporti giuridici da parte del MEF, a fronte dei quali sono emessi da CDP strumenti finanziari di partecipazione a favore del MEF stesso. Il Patrimonio, nettamente separato da quello di CDP, cessa dopo 12 anni dalla costituzione, con una durata che può essere estesa o anticipata con delibera di CDP, su richiesta del MEF.

A fronte del patrimonio conferito, che comprende titoli di Stato appositamente emessi (fino a 44 miliardi), sono attivate operazioni di finanziamento, che apportano mezzi finanziari da destinare alle iniziative di capitalizzazione. Patrimonio può anche effettuare l'emissione di titoli obbligazionari garantiti dallo Stato. In attesa di essere utilizzate per le operazioni di ricapitalizzazione, le disponibilità liquide del Patrimonio sono versate su un apposito conto di tesoreria. Gli apporti, per la quota che risultasse eccedente alle esigenze, possono essere restituiti al MEF, su sua richiesta.

L'operatività di Patrimonio avviene a condizioni di mercato o sulla base delle condizioni previste dal quadro normativo della UE sugli aiuti di Stato adottato per fronteggiare l'attuale emergenza epidemiologica (*Temporary Framework*).

Gli interventi si rivolgono a società per azioni, anche con azioni quotate in mercati regolamentati e comprese le cooperative, che soddisfano determinati requisiti (sede legale in Italia, fatturato superiore a 50 milioni, esclusione di quelle appartenenti al settore bancario, finanziario o assicurativo) e avverrebbero con diversi strumenti (sottoscrizione di prestiti obbligazionari convertibili, aumenti di capitale e acquisto di azioni sul mercato secondario), subordinatamente all'accettazione di alcune condizioni. Le modalità e i criteri saranno definiti con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, sentito il Ministro dello sviluppo economico.

Come già evidenziato, la misura viene esposta nei prospetti riepilogativi con un impatto sul solo saldo netto da finanziare. L'indebitamento netto non risulterebbe modificato poiché l'operazione comporta l'acquisizione di partite finanziarie, per definizione escluse da tale saldo. Secondo la Relazione tecnica, l'apporto di beni e rapporti giuridici, non comportando movimenti di cassa, non avrebbe effetti sul fabbisogno. Nelle Relazioni di accompagnamento al provvedimento, non sono menzionati effetti sul debito delle Amministrazioni pubbliche.

Sebbene l'operazione presenti una certa complessità e il profilo temporale dell'impatto sui conti sia subordinato a elementi al momento non noti, occorre sottolineare che le



operazioni di capitalizzazione per il tramite di Patrimonio Destinato di per sé costituiscono un aumento del debito delle Amministrazioni pubbliche.

Una valutazione più precisa del profilo temporale dell'effetto sul debito è subordinata a una serie di elementi al momento non ancora definiti, che potrebbero cambiare le caratteristiche dell'operazione e quindi il *timing* dell'impatto sui conti. Caratteristiche che potrebbero addirittura comportare, attraverso il versamento in tesoreria della liquidità acquisita, e fino al suo utilizzo per le finalità proprie dello schema, uno strumento di finanziamento del fabbisogno delle Amministrazioni pubbliche.

### *Alcune osservazioni generali*

Il decreto prevede interventi per importi rilevanti, che sommati a quelli già disposti con il DL 18/2020 comportano un incremento dell'indebitamento netto delle AP del 4,5 per cento del PIL nel 2020.

Il decreto rafforza ed estende nel tempo alcune delle disposizioni del DL 18/2020 e dispone nuovi interventi di ampia diffusione settoriale. Si tratta in larghissima misura di sforzi contingenti, che offrono un sostegno generalizzato di natura temporanea.

È prevista la messa in opera di una vasta gamma di strumenti, come l'istituzione di nuovi fondi, la presenza di contributi a fondo perduto, di crediti di imposta, di agevolazioni fiscali, di sospensioni di imposta con effetti temporanei sulla liquidità delle imprese, l'individuazione di risorse aggiuntive per il fondo relativo alle esigenze indifferibili e per quello per l'attualizzazione dei contributi pluriennali (che verosimilmente forniranno la copertura per provvedimenti aggiuntivi disposti durante l'iter di approvazione parlamentare). Altrettanto ampia risulta la definizione di specifiche procedure e pratiche amministrative.

L'intervento prevede la necessità di numerosi decreti di attuazione e, in taluni casi, anche la preventiva subordinazione delle disposizioni alla dichiarazione di compatibilità con la normativa della UE da parte della Commissione europea. In generale, l'efficacia delle misure dipenderà dal superamento di eventuali ritardi – già sperimentati per l'attuazione del DL 18/2020 – e quindi dal rispetto dei tempi previsti, da meccanismi rapidi di assegnazione delle risorse, da procedure telematiche efficienti, dalla realistica concretizzazione delle semplificazioni procedurali inserite nelle norme.

Accanto alla rilevante entità di disposizioni volte ad affrontare l'emergenza sanitaria, indirizzate al sostegno dei redditi dei lavoratori, a fornire risorse per il ristoro delle perdite economiche delle imprese e al reintegro di mancate entrate degli Enti territoriali e di tanti altri Enti pubblici, si trovano alcuni interventi con diverso grado di carattere strutturale. Tra questi sono da considerare gli interventi di rafforzamento del Servizio sanitario – con riferimento tra l'altro al sistema ospedaliero e ai posti di terapia intensiva, all'assistenza

territoriale e al personale infermieristico –, le assunzioni nella scuola – anche se in parte già programmate –, nelle università e negli Enti di ricerca e gli investimenti sempre nel campo della ricerca. Sono inoltre presenti incentivi alla spesa nei settori privati dell'economia, come quelli riferiti alla riqualificazione edilizia o all'acquisto di autoveicoli a bassa emissione inquinante.

Più rilevante, dal punto di vista della permanenza degli effetti nel tempo, appare l'eliminazione delle clausole di salvaguardia su IVA e accise. È importante peraltro ricordare che l'impatto sul disavanzo della disattivazione delle clausole di salvaguardia non corrisponde a uno spazio costituito per nuove politiche ma di fatto rende più trasparente la dinamica dei saldi di finanza pubblica come conseguenza delle politiche adottate in passato.

Data l'emergenza sanitaria ed economica in atto, viene disposto necessariamente un insieme di misure che distribuiscono risorse a tanti settori, con effetti specialmente sulla spesa corrente, di immediato utilizzo, e detassazioni di breve periodo. I provvedimenti di emergenza e anche quelli maggiormente strutturali andranno tuttavia riconsiderati, tra qualche mese, nell'ambito di una visione maggiormente organica di politica di bilancio. Sarà necessaria l'individuazione di scelte strategiche circa i settori cui convogliare maggiori o minori risorse, circa il futuro del sistema tributario e circa la riattivazione della spesa in conto capitale in un contesto dove si renderà necessario aggiungere di nuovo un saldo primario in avanzo per permettere una riduzione duratura del debito in rapporto al PIL.

Con riferimento alla spesa in conto capitale, gli investimenti pubblici – previsti in crescita del 2,7 per cento nel 2020 e in accelerazione dell'11,2 per cento nel 2021 nel DEF, dopo i risultati favorevoli del 2019 (+7,2 per cento) – dovranno trovare ulteriore sostegno – oltre a quello finanziario già assicurato in buona parte in termini di risorse stanziato – anche in una revisione celere della disciplina degli appalti, peraltro annunciata tra gli elementi di un nuovo decreto legge di semplificazione normativa. Per il rilancio infrastrutturale, sarebbe necessario individuare puntualmente le opere pubbliche ritenute prioritarie e selezionarle anche in base alla loro più pronta cantierabilità nonché avviare a soluzione la problematica connessa alla carenza di progettazione e di risorse tecniche adeguate.

Sul versante dell'imposizione fiscale, gli interventi – frammentati in spostamenti di versamenti all'interno dell'anno in corso, riduzioni per il solo 2020, rinvii al 2021 e abolizioni definitive di aumenti di imposte – andranno collocati negli anni a venire in un quadro organico di riordino complessivo, nell'ambito delle compatibilità finanziarie aggregate. Ciò si rende in particolare necessario anche in considerazione delle specificità di alcune imposte, come ad esempio nel caso dell'IRAP, fortemente ridotta per l'anno in corso, il cui gettito contribuisce in maniera rilevante al finanziamento del servizio sanitario nazionale.

## 2. Le misure di sostegno al reddito dei lavoratori e delle famiglie

Nel complesso di tutti gli interventi, il DL 34/2020 destina oltre 25,1 miliardi (di cui 6,3 di contribuzione figurativa) a sostenere il reddito dei lavoratori dipendenti, parasubordinati, autonomi e liberi professionisti<sup>1</sup>. A queste risorse vanno sommati i 10,3 miliardi (di cui quasi 2,3 di contribuzione figurativa) già stanziati dal DL 18/2020<sup>2</sup> e una parte, non specificata dalla Relazione tecnica del decreto in esame, dei circa 6,2 miliardi del contributo a fondo perduto previsto per i soggetti esercenti attività di impresa (inclusi imprenditori agricoli) di cui potranno beneficiare i lavoratori autonomi maggiormente danneggiati dalla crisi.

Il contrasto della crisi riserva un ruolo centrale agli ammortizzatori in costanza di rapporto di lavoro, in modo tale da preservare il più possibile i redditi delle famiglie e la capacità produttiva delle imprese per la successiva fase della ripresa economica. Coerentemente con l'evoluzione degli effetti della crisi pandemica, le misure del decreto in esame prolungano e rafforzano quelle introdotte con il DL 18/2020 centrate essenzialmente su due strumenti: la Cassa integrazione per il lavoro dipendente e l'indennizzo *una tantum* per le altre categorie di lavoratori (fattispecie più marginali del lavoro dipendente e i lavoratori autonomi). Da un lato, è stata estesa la platea dei destinatari della Cassa integrazione con causale COVID-19 ("CIG COVID-19"<sup>3</sup>) ed è stato prolungato il periodo in cui è possibile avvalersene; coerentemente con ciò, sono state aumentate le risorse per finanziarla (16,4 miliardi, di cui 5,8 relativi a contribuzione figurativa). Dall'altro lato, è stato prolungato di un mese (in alcuni casi di due mesi) il pagamento dell'indennità *una tantum* per i lavoratori autonomi e le categorie ritenute più deboli o più esposte alla crisi (4,5 miliardi). Questi due blocchi di misure, insieme al Reddito di emergenza (REM) saranno illustrati e discussi nei dettagli nei paragrafi successivi, mettendo in evidenza integrazioni e modifiche del decreto in esame rispetto al DL 18/2020.

Il tentativo di dare il più possibile continuità all'attività e di non lasciare nessuno privo di una qualche forma di sostegno si coglie anche in altri aspetti. È prolungato sino al 23 luglio (art. 80) il divieto per tutti i datori di lavoro di licenziare per giustificato motivo oggettivo (sia licenziamenti collettivi sia individuali singoli o plurimi). Le indennità di disoccupazione NASPI e DIS-COLL la cui erogazione è terminata a marzo e aprile sono automaticamente e per il medesimo importo rinnovate per due mesi (0,6 miliardi, di cui 0,2 di contribuzione

---

<sup>1</sup> In tale somma si includono le misure relative alle Integrazioni salariali, alle indennità *una-tantum*, al Reddito di emergenza, alla proroga di NASPI e DIS-COLL, alla promozione del lavoro agricolo, ai congedi parentali, ai permessi retribuiti, all'equiparazione della quarantena a giornate di malattia, all'appostazione di fondi, alla regolarizzazione dei rapporti di lavoro.

<sup>2</sup> Si veda "Memoria del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio sul DDL AS 1766 di conversione del DL 17 marzo 2020, n. 18 recante misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19" disponibile sul sito istituzionale dell'UPB.

<sup>3</sup> Estesa anche agli iscritti al FIS – Fondo di integrazione salariale e ai Fondi bilaterali.

figurativa; art. 92)<sup>4</sup>. Sino alla stessa data è prolungata la sospensione degli obblighi connessi alla fruizione di integrazioni salariali, indennità di disoccupazione e reddito di cittadinanza (art. 76), anche se con alcune modifiche per tenere conto di pratiche svolgibili via *web* e degli spostamenti possibili in aree geografiche delimitate. I lavoratori cessati dalla CIG in deroga tra il 1° dicembre 2017 e il 1° dicembre 2018 e non titolati alla NASPI, possono beneficiare per 12 mesi, e comunque entro il 2020, di un sostegno pari all'Indennità di mobilità in deroga (art. 87, applicabile nel limite massimo di risorse già assegnate a Regioni e Province Autonome). Contestualmente, si consente ai percettori di indennità di disoccupazione e di Reddito di cittadinanza (Rdc) di stipulare contratti a termine con datori di lavoro agricoli per una durata massima di 30 giorni rinnovabili per altri 30 e nel limite di 2.000 euro per il 2020, senza subire riduzioni delle prestazioni già in fruizione (art. 94); inoltre si permette che i contratti di lavoro dipendente a tempo determinato già in essere al 23 febbraio 2020 possano essere rinnovati o prorogati sino a fine agosto derogando alle durate massime e agli obblighi di indicazione di causale di cui all'articolo 19 del D.Lgs. 81/2015 (art. 93). Anche la misura per favorire l'emersione di rapporti di lavoro (art. 103), seppure rispondente ad altre finalità rilevanti e non privo di contraddizioni (può essere visto come un condono), va nella direzione di far pervenire il sostegno reddituale a un altro segmento di lavoratori altrimenti scoperto.

All'interno di questa strategia di azione molto importanti sono tre misure frutto a vario titolo di coordinamento europeo per il sostegno dei redditi delle famiglie, e più in generale dell'economia. La prima è la partecipazione italiana al Fondo di garanzia paneuropeo costituito dalla BEI per aiutare i Paesi Membri a finanziare misure anticrisi (art. 36). La seconda è la partecipazione italiana al SURE, strumento europeo (gestito dalla Commissione Europea) specifico per fornire sostegno finanziario temporaneo per attenuare gli effetti della crisi sul mercato del lavoro (art. 36)<sup>5</sup>. La terza è la facoltà, prevista nell'ambito del Quadro temporaneo sugli aiuti di Stato della Commissione europea, che Regioni, Province Autonome, Enti territoriali e Camere di Commercio (anche tramite accordo in sede di Conferenze) finanzino, con risorse dei loro bilanci, aiuti ai datori di lavoro (ivi inclusi i lavoratori autonomi nelle vesti di datori) per pagare le retribuzioni dei loro dipendenti ed evitare licenziamenti<sup>6</sup> (art. 60; si veda il paragrafo 5.3). Utilità ed

---

<sup>4</sup> A condizione di non essere già percettore di una delle indennità *una tantum* previste dagli articoli 27 (professionisti non ordinisti e parasubordinati), 28 (lavoratori autonomi), 29 (lavoratori stagionali del settore del turismo e degli stabilimenti termali), 30 (lavoratori agricoli a tempo determinato), 38 (lavoratori dello spettacolo) e 44 (fruitori di prestazioni a valere sul Fondo per il reddito di ultima istanza) del DL 18/2020 e dagli articoli 84 (lavoratori parasubordinati, autonomi, dipendenti a termine o stagionali), 85 (lavoratori domestici) e 98 (collaboratori di istituzioni, associazioni e società sportive) del DL in esame.

<sup>5</sup> Per sostenere le due partecipazioni si istituisce un fondo con una dotazione di 1 miliardo per il 2020.

<sup>6</sup> Le sovvenzioni possono essere concesse per un periodo non superiore a 12 mesi e comunque non oltre il 2020; non possono superare l'80 per cento del monte retributivo lordo mensile (comprensivo della contribuzione sociale a carico del datore) dei lavoratori coinvolti; possono essere combinate con altre misure di sostegno del lavoro e dell'occupazione, purché non ne risulti una sovra-compensazione (>100 per cento) del costo del lavoro; possono altresì essere combinate con il differimento del pagamento delle imposte e dei contributi sociali. Nella forma e nella sostanza restano distinte e diverse dalle integrazioni salariali (CIGO, CIGS e versioni in deroga avviate dal DL 18/2020).

efficacia di queste tre misure dipenderanno ovviamente dalla modalità e dalla tempestività con cui si riuscirà a tradurle sul piano operativo.

### 2.1 Estensione e rifinanziamento delle integrazioni salariali

Sul fronte delle integrazioni salariali, il DL 18/2020 si è trovato a intervenire per contrastare un evento fuori dall'ordinario e con rari precedenti storici e, di conseguenza, in condizioni informative molto limitate. La scelta è stata quella di avviare una causale *ad hoc*, "COVID-19", per estendere la Cassa integrazione tendenzialmente a tutto il lavoro dipendente al 23 febbraio 2020, a tempo indeterminato e determinato, fatta eccezione per il lavoro domestico, per un periodo allora fissato in 9 settimane al massimo (artt. 19-22<sup>7</sup>), sospendendo i limiti di dimensione di impresa e di durata previsti dalla normativa<sup>8</sup>.

A marzo il complesso delle ore autorizzate per CIGO, CIGS, CIG in deroga e prestazioni dei Fondi bilaterali è ammontato a poco meno di 20 milioni, un ordine di grandezza in linea con i mesi precedenti. La discontinuità forte è visibile ad aprile. La quasi totalità delle richieste di integrazione di aprile è con causale COVID-19, per un numero di ore autorizzate superiore a 835 milioni: circa 703 milioni per CIGO (art. 19 del DL 18/2020), circa 85 milioni per erogazioni da Fondi bilaterali (art. 19), circa 47 milioni per CIG in deroga (art. 22)<sup>9</sup>. In un solo mese le autorizzazioni hanno quasi raggiunto il livello annuale registrato nel 2009, il primo anno della crisi economica (916,1 milioni di ore). Bisogna tuttavia sottolineare alcuni aspetti rilevanti per l'interpretazione del dato. Le ore autorizzate ad aprile potranno essere effettivamente utilizzate ("tirate") anche nei mesi successivi a quello di richiesta e non è detto che si trasformino tutte in effettivo tiraggio. Le serie storiche mostrano che la proporzione tra ore autorizzate nel mese e ore utilizzate nello stesso mese (frutto anche di autorizzazioni precedenti) si mantiene al di sotto del 50 per cento, a volte attestandosi anche al 25-30 per cento. Da un lato, è possibile che nel mese di aprile, il primo interamente interessato dal *lockdown*, i datori di lavoro abbiano accumulato autorizzazioni, per poi distribuire il tiraggio anche nei mesi successivi (ma sempre all'interno delle predefinite finestre temporali); dall'altro lato, non si può escludere che anche i prossimi mesi possano fare registrare richieste (e conseguenti autorizzazioni) con ordini di grandezza altrettanto diversi dai dati storici. Inoltre, nella fase di crisi acuta e generalizzata, che ha caratterizzato i mesi di marzo e aprile, è plausibile

---

<sup>7</sup> In sede di conversione in legge, è stata prevista la possibilità di un'ulteriore estensione sino a 3 mesi per i datori di lavoro e i lavoratori nelle aree più colpite dalla crisi (si veda tabella 2.1).

<sup>8</sup> Gli effetti sono leggibili nei due recenti rapporti di monitoraggio dell'INPS, quello mensile tradizionale sull'andamento delle integrazioni e delle indennità, e quello specifico sulla causale COVID-19, entrambi pubblicati nella terza settimana di maggio. I due rapporti sono disponibili sul sito web istituzionale dell'INPS, nell'area "Banche dati statistiche" (<https://www.inps.it/webidentity/banchedatistatistiche/menu/cig/main1.html>).

<sup>9</sup> Il rapporto di monitoraggio dell'INPS non include, almeno per adesso, i trattamenti con causale COVID-19 ai dipendenti agricoli (la CISOA in deroga).

che anche le percentuali di tiraggio si collochino su valori significativamente più alti di quelle passate.

Per il sostegno ai lavoratori tramite la CIG, il decreto in esame interviene sullo schema già adottato dal DL 18/2020, con alcune modifiche e aggiunte significative.

- È ricompreso tutto il lavoro dipendente al 25 marzo 2020, a tempo indeterminato e determinato, fatta eccezione per i lavoratori domestici (esenzione giustificabile per ragione di verificabilità) per i quali tuttavia viene prevista un'indennità *una tantum* (si veda oltre).
- La durata massima delle integrazioni con causale COVID-19 (ivi inclusi gli assegni ordinari a carico del Fondo integrazioni salariali (FIS) e dei Fondi bilaterali) è estesa, rispetto alle 9 settimane tra il 23 febbraio e il 31 agosto 2020 già stabilite dal DL 18/2020, di altre 5 settimane solo per i datori di lavoro che hanno già interamente usufruito ("fatto tiraggio") delle precedenti 9<sup>10</sup>, e di eventuali altre 4 settimane comprese nel periodo 1° settembre – 31 ottobre 2020. In linea di principio le settimane di fruizione potrebbero raddoppiare (18 settimane, anziché 9).
- Queste ulteriori 4 settimane possono essere richieste anche prima del 1° settembre da datori di lavoro svolgenti attività attinenti turismo, fiere, congressi, divertimento e svago, spettacoli dal vivo e cinematografici, a condizione di aver esaurito il *plafond* delle precedenti 14 settimane.
- È precisato che anche le integrazioni per gli iscritti al FIS e ai Fondi bilaterali sono corredate di Assegno per il nucleo familiare (il punto era rimasto in dubbio all'indomani del DL 18/2020).
- Viene chiarito che la CISOA con causale COVID-19 può durare al massimo 90 giornate con inizio della fruizione tra il 1° febbraio e il 31 ottobre 2020 e conclusione entro il 2020<sup>11</sup> (era dubbio se la CISOA fosse o meno ricompresa nell'articolo 19 del DL 18/2020).
- È precisato che i lavoratori dipendenti agricoli a tempo determinato possono, indipendentemente dal numero di ore per le quali sono contrattualizzati, beneficiare di CIGO COVID-19 in deroga (art. 22 del DL 18/2020).
- Dopo le prime 9 settimane di trattamento già riconoscibili dalle Regioni in base all'articolo 22 del DL 18/2020, i periodi successivi di integrazione con causale

---

<sup>10</sup> Questa estensione di 5 settimane potrebbe avvenire senza soluzione di continuità e senza una nuova richiesta da parte del datore di lavoro. Il testo dell'articolo lascia dubbi interpretativi al riguardo.

<sup>11</sup> In capo al lavoratore dipendente agricolo, non valgono i limiti di fruizione presenti nell'attuale normativa e il limite minimo di giornate lavorative da svolgere presso la stessa impresa; inoltre, la causale COVID-19 non incide sulle future richieste.

COVID-19 in deroga sono autorizzati direttamente dall'INPS con lo sperabile risultato di velocizzare le pratiche e le erogazioni<sup>12</sup>.

Nel quadro risultante dall'applicazione del decreto in esame, il sistema delle Casse arriva a coprire tutto il lavoro dipendente in essere al 25 marzo 2020, agricolo e non agricolo, a tempo indeterminato e determinato, ivi inclusi i lavoratori a domicilio e i lavoratori con contratto intermittente<sup>13</sup>, con l'esclusione dei soli lavoratori domestici (cui è dedicata l'indennità dell'articolo 85 commentata nel seguito). Una simile estensione rende necessarie delle ipotesi per la stima delle spese. La quantificazione finanziaria delle innovazioni (l'elenco dei sette punti riepilogati) avviene utilizzando le informazioni disponibili sul grado di coinvolgimento dei vari settori nella riduzione del livello di attività per obbligo di legge (*lockdown*) e/o per condizioni di mercato, e differenziando su questa base le retribuzioni mensili, i *take-up* e la durata media delle prestazioni. La Relazione tecnica non specifica l'intensità della sospensione delle ore di lavoro. Così come accaduto per il DL 18/2020, si deve con ogni probabilità intendere che l'integrazione salariale è richiesta per compensare una sospensione integrale delle ore di lavoro (Cassa "a zero ore"). Le spese così stimate trovano totale finanziamento articolo per articolo ma, per irrobustire la copertura, viene istituito un fondo *ad hoc* ad ampio spettro (art. 71, primo comma), con disponibilità di oltre 2,7 miliardi per il 2020 (di cui 0,9 di contribuzione figurativa), dedicato a finanziare esigenze di spesa ulteriori rispetto a quelle già stimate.

La Relazione tecnica (tabella 2.1) quantifica in circa 2,2 milioni i lavoratori dipendenti non agricoli assicurati alla CIG e dipendenti in imprese ancora in *lockdown*. Di questi si assume che il 10 per cento possa accedere alle integrazioni grazie alla temporanea rimozione dei limiti e dei vincoli e che tutti questi lavoratori effettivamente vi accedano, fruendo dei benefici per un periodo medio di 11 settimane, 7 settimane in meno della durata massima consentita. I lavoratori dipendenti non agricoli assicurati alla CIG e dipendenti in imprese non più in *lockdown* sono circa 2,5 milioni. Di questi si ipotizza che il 10 per cento possa accedere alle integrazioni grazie alla temporanea rimozione dei limiti e dei vincoli e che solo il 45 per cento di questi lavoratori effettivamente vi acceda, fruendo come in precedenza dei benefici per un periodo medio di 11 settimane. Sul fronte dei Fondi bilaterali, sono circa 2,4 milioni i dipendenti di imprese per le quali è avvenuto il *lockdown*; si ipotizza che tutti usufruiscano della prestazione a carico del bilancio pubblico (di norma

---

<sup>12</sup> La modifica non riguarda le Province Autonome. Tutte le domande di integrazioni salariali con causale COVID-19 in deroga inviate a decorrere dal trentesimo giorno successivo all'entrata in vigore del decreto in esame sono comunque indirizzate direttamente all'INPS senza più coinvolgere le Regioni. In attesa del completo perfezionamento della pratica, l'INPS potrà anticipare il 40 per cento degli importi sulla base dei dati essenziali trasmessi dai datori di lavoro. Questa anticipazione offre da subito garanzia di velocità per la liquidità di cui i datori di lavoro hanno bisogno. Durante la crisi degli anni 2008-2012, l'interposizione delle Regioni nella gestione delle integrazioni in deroga rispondeva anche allo scopo di identificare un ordine di priorità di intervento (le situazioni più gravi, quelle con maggiori ricadute occupazionali). Adesso che la situazione di urgenza è generalizzata, quella funzione è venuta meno e l'invio diretto all'INPS fa risparmiare tempo grazie all'eliminazione di inutili passaggi burocratici.

<sup>13</sup> Per le integrazioni relative a ore/giornate non lavorate, si fa in questo caso riferimento alla retribuzione cui il lavoratore avrebbe avuto diritto nelle sue due componenti: la base per la disponibilità alla chiamata e la retribuzione ulteriore ad avvenuta chiamata.



la Bilateralità è autofinanziata dai contributi periodici degli iscritti), per un periodo medio di 11 settimane. Sono invece circa 3,5 milioni i dipendenti di imprese non coinvolte dal *lockdown*; si ipotizza che il 20 per cento di loro usufruisca della prestazione a carico del bilancio pubblico, per un periodo medio sempre di 11 settimane.

Per quanto riguarda i 200.000 lavoratori già in CIG straordinaria (CIGS), si ipotizza che il 95 per cento opti per il passaggio alla causale COVID-19 che consente di prolungare i benefici in sospensione di contatore. La Relazione tecnica è meno chiara per questi soggetti, ma si può evincere che venga ipotizzata una durata media del trattamento di 9 settimane, il limite massimo già previsto dal DL 18/2020.

Per quanto riguarda, invece, la causale COVID-19 in deroga, sono quantificati in 2,1 milioni i lavoratori non agricoli dipendenti “residuali”, non coperti da CIG COVID-19 né iscritti a Fondi bilaterali per ottenere prestazione equivalente a CIG COVID-19. Di questi, circa 1 milione è presso imprese coinvolte dal *lockdown* e accedono tutti al trattamento in deroga per una durata di 9 settimane, il limite massimo già previsto dal DL 18/2020. Ammontano a circa 1,1 milioni, invece, quelli presso imprese non coinvolte dal *lockdown*, e per loro si ipotizza che il 20 per cento acceda al trattamento per 9 settimane. La Relazione tecnica considera anche 0,4 milioni di lavoratori agricoli a tempo determinato presso imprese non coinvolte dal *lockdown*<sup>14</sup>, e per loro si ipotizza che il 30 per cento acceda al trattamento sempre per 9 settimane.

Da quanto esposto finora emerge che nelle stime della Relazione tecnica si ipotizza che solo una parte dell’allungamento di durata delle integrazioni venga effettivamente utilizzata. La durata media ipotizzata si colloca tra 9 e 11 settimane, distante dal tetto massimo di 18 consentito dal decreto in esame. Si deve considerare, tuttavia, che queste settimane di utilizzo sono “pesanti”, ossia con sospensione totale dell’attività lavorativa (settimane equivalenti di *lockdown*) e che le stesse, qualora vi fosse una sospensione delle ore lavorative al 50 per cento, approssimerebbero la durata massima ora permessa dal DL 34/2020 (18 settimane).

Tenuto conto delle suddette ipotesi, la Relazione tecnica evidenzia che gli oneri derivanti dalle misure introdotte nel DL in esame ammonterebbero a circa 16,4 miliardi<sup>15</sup> (inclusi 2,7 miliardi del Fondo dell’articolo 71 e 1,3 miliardi di rifinanziamento dei Fondi bilaterali). Tale ammontare si sommerebbe ai circa 5,3 miliardi<sup>16</sup> del DL 18/2020 (inclusivi dei 218 milioni aggiunti in sede di conversione in legge). Complessivamente, quindi la stima ufficiale della maggiore spesa per le integrazioni salariali, rispetto alla normativa pre DL 18/2020 e DL 34/2020, ammonterebbe a circa 22 miliardi (di cui 7,4 di contribuzione figurativa).

---

<sup>14</sup> L’agricoltura, come settore essenziale, non è stato coinvolto dal *lockdown* (si veda elenco allegato al DPCM 22 marzo 2020).

<sup>15</sup> Di cui 5,8 miliardi di contribuzione figurativa.

<sup>16</sup> Di cui 1,6 miliardi di contribuzione figurativa.



Si tratta di importi molto rilevanti che si aggiungono all'andamento tendenziale della spesa per integrazioni salariali per le prestazioni dei lavoratori che anche a normativa pre DL 18/2020 e in assenza della pandemia avrebbero avuto accesso ai trattamenti. Ripartiti per la durata massima che le integrazioni possono avere (18 settimane), e quindi passando dal *lockdown* a ipotesi di sospensione al 50 per cento delle ore lavorate, i 22 miliardi (comprensivi della dotazione del fondo), si tradurrebbero in circa 4,9 miliardi al mese, cifra significativamente superiore a quanto complessivamente speso per integrazioni nel 2013, anno di picco della spesa (circa 3,8 miliardi<sup>17</sup>). La previsione che 4 settimane di Cassa possano essere tirate solo nel bimestre settembre-ottobre aiuta a diluire la pressione sulla spesa, ma non bisogna sottovalutare che è proprio sul capitolo più costoso, la Cassa in deroga, che la Relazione tecnica adotta l'ipotesi di una durata media di 9 settimane come poteva già avvenire in base alle norme del DL 18/2020 senza considerare l'allungamento reso possibile dal decreto in esame. Se tutti i lavoratori con Cassa COVID-19 in deroga ricevessero il trattamento al 75 per cento per tutte le 18 settimane ora teoricamente possibili, ossia per il doppio di quanto ipotizzato nella Relazione tecnica (9 settimane), il maggiore onere per i trattamenti in deroga derivante dal combinato disposto di DL 18/2020 e DL 34/2020 non sarebbe più di circa 4,9 miliardi ma di oltre 7,3, con un aumento di 2,4 miliardi che da solo quasi esaurirebbe la dotazione di sicurezza del fondo dell'articolo 71 (2,7 miliardi). Dietro le stime delle risorse necessarie sembra esserci come ipotesi latente ma cruciale per le coperture che, durante le 18 settimane ora disponibili, il ricorso alle integrazioni avverrà mediamente per non più della metà delle ore lavorative. Anche se la fase più acuta della pandemia e del *lockdown* sembra essere ormai terminata, vi è forte incertezza sul valore che questo parametro potrà effettivamente assumere nei prossimi mesi rendendo necessario mantenere su questo settore un attento monitoraggio.

## 2.2 Estensioni delle indennità una-tantum

Il DL 18/2020 aveva già introdotto per il mese di marzo indennità *una tantum* per i lavoratori parasubordinati e autonomi, i professionisti senza e con Cassa previdenziale di riferimento e le fattispecie più marginali del lavoro dipendente (stagionali, agricoli a tempo determinato, ecc.). Sono poi sopraggiunti due decreti interministeriali a utilizzare le risorse appostate nel Fondo per il reddito di ultima istanza (art. 44)<sup>18</sup> per estendere l'indennità ai lavoratori intermittenti, occasionali e agli incaricati delle vendite a domicilio. La finalità era quella di fornire sostegno a chi non soddisfaceva i requisiti per accedere al sistema delle integrazioni (anche in deroga) e alle prestazioni per disoccupazione. Queste indennità (di seguito riepilogate) sono state introdotte in un quadro di chiara incompatibilità tra l'una e l'altra e con il RdC (art. 31) e meno chiara invece nei confronti

---

<sup>17</sup> Conto della protezione sociale dell'ISTAT.

<sup>18</sup> Il DL 18/2020 si è limitato a creare questo fondo con dotazione iniziale di 300 milioni di euro, dedicandolo in senso lato a prestazioni a favore dei lavoratori dipendenti, autonomi e liberi professionisti danneggiati dalla crisi pandemica.

delle integrazioni salariali (in particolare la CIG COVID-19), delle indennità per disoccupazione (NASPI, DIS-COLL e Indennità di disoccupazione agricola) e delle prestazioni finanziabili dal Fondo per il reddito di ultima istanza. Il quadro di compatibilità è stato in parte chiarito dal DL in esame anche se permangono alcuni dubbi. Dopo un sintetico riepilogo delle *una tantum* previste dal DL 18/2020, si passa all'esame delle modifiche e delle aggiunte derivanti dal DL 34/2020, distinguendo tra categorie del lavoro dipendente o assimilabile (par. 2.2.1) e categorie del lavoro autonomo o professionale (par. 2.2.2).

Il DL 18/2020 ha introdotto per il mese di marzo indennità *una tantum* di 600 euro fiscalmente esenti per cinque categorie di soggetti (tab. 2.2):

- Lavoratori parasubordinati e professionisti senza Cassa previdenziale di riferimento<sup>19</sup>, non titolari di pensione<sup>20</sup>, iscritti in via esclusiva alla Gestione separata dell'INPS e con contratto di para-subordinazione e partita IVA attivi al 23 febbraio 2020 (art. 27); sono inclusi lavoratori con rapporto di collaborazione attivi nel settore dello sport (art. 96). L'onere allora previsto ammontava a circa 203 milioni.
- Lavoratori autonomi iscritti alle Gestioni speciali presso l'INPS (artigiani, commercianti, coltivatori diretti e mezzadri), non titolari di pensione e non iscritti ad altre forme previdenziali obbligatorie fatta eccezione per la Gestione separata (art. 28) per una spesa allora prevista di circa 2,2 miliardi.
- Lavoratori dipendenti stagionali del settore del turismo e degli stabilimenti termali che hanno cessato involontariamente il rapporto di lavoro tra il 1° gennaio 2019 e il 23 febbraio 2020, non titolari di pensione e non titolari di rapporto di lavoro dipendente al 23 febbraio 2020<sup>21</sup> (art. 29), per un onere complessivo allora previsto di circa 104 milioni.

---

<sup>19</sup> Dal Rapporto di monitoraggio dell'INPS del 22 maggio si evince che sono state accettate anche domande provenienti da professionisti partecipanti in studi professionali associati.

<sup>20</sup> Questa condizione (non titolare di pensione) non compare mai nelle estensioni delle integrazioni salariali con causale COVID-19, probabilmente perché i casi di già pensionati che continuano/riprendono a lavorare con contratto di lavoro subordinato sono limitati. Tuttavia, nelle circostanze di urgenza, la si poteva prendere in considerazione come elemento selettivo almeno per le applicazioni in deroga delle Casse. Per inciso, dalla Relazione tecnica del decreto e dal Rapporto di monitoraggio dell'INPS si evince che, a proposito della condizione di non essere titolari di pensione, l'interpretazione è stata quella di considerare solo la titolarità di pensioni dirette. Il nuovo decreto utilizza in maniera trasversale questo criterio di selettività per l'accesso alle indennità, mentre continua a non farvi riferimento per l'accesso alle integrazioni con causale COVID-19.

<sup>21</sup> I lavoratori stagionali hanno contratti di lavoro dipendente a termine e di brevi durate a cavallo della stagione o a cavallo dell'evento nel quale sono coinvolti con mansioni di vario tipo.

- Operai agricoli a tempo determinato, non titolari di pensione, che nel 2019 abbiano effettuato almeno 50 giornate effettive di attività di lavoro agricolo (art. 30), per una spesa allora prevista di circa 396 milioni<sup>22</sup>.
- Lavoratori iscritti al Fondo pensioni lavoratori dello spettacolo dell'INPS, con almeno 30 contributi giornalieri versati nel 2019 al medesimo Fondo, con reddito da lavoro non superiore a 50.000 euro nel 2019, non titolari di pensione né di rapporto di lavoro dipendente al 23 febbraio 2020 (art. 38), per un onere complessivo allora previsto di circa 49 milioni.

Confrontando il Rapporto di monitoraggio dell'INPS del 22 maggio e la Relazione tecnica del decreto in esame, si evince che il numero di domande pervenute per queste indennità si è già da diversi giorni sostanzialmente stabilizzato (non c'era un termine di scadenza per la presentazione), per una spesa in linea con le risorse preventivate.

A queste cinque indennità tutte riferite al mese di marzo, si sono aggiunte le risorse stanziare con il Fondo per il reddito di ultima istanza (art. 44). A oggi sono sopraggiunti due decreti interministeriali che hanno rifinanziato il Fondo e attinto alle sue risorse. Il Fondo trova ulteriore finanziamento anche nel decreto in esame (art. 78).

Con un Decreto congiunto del Ministro del Lavoro e delle politiche sociali e del Ministro dell'Economia del 28 marzo 2020<sup>23</sup>, sono stati destinati 280 milioni al finanziamento, sempre per il mese di marzo, di una indennità di 600 euro per lavoratori autonomi e liberi professionisti appartenenti a specifici ordini professionali (cosiddetti ordinisti). Tra le condizioni compaiono quelle di non essere titolare di pensione, di soddisfare due soglie di reddito riferite all'anno di imposta 2018, oltre all'aver subito un danno significativo dalla crisi come testimoniato dalla chiusura della partita IVA tra il 23 febbraio e il 30 marzo 2020 o dalla riduzione di almeno il 33 per cento del reddito (da lavoro) nel primo trimestre 2020 rispetto all'omologo periodo dell'anno precedente. In questo decreto accessorio si afferma quanto sarebbe stato preferibile stabilire direttamente nel DL 18/2020 come principio quadro: i 600 euro non sono compatibili con nessuna delle altre prestazioni di contrasto degli effetti da COVID-19 sul lavoro, che si tratti di integrazioni salariali o di altre indennità (i 600 euro alle cinque categorie del DL 18/2020). Non si afferma esplicitamente, tuttavia, l'incompatibilità con il RdC (il reddito di emergenza alla data ancora non esisteva), che però dovrebbe scaturire per analogia dall'articolo 31 del DL 18/2020.

Con il Decreto del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali del 30 aprile 2020<sup>24</sup>, altri 220 milioni sono stati destinati al finanziamento, sempre per il mese di marzo, di una

<sup>22</sup> Sono coinvolti esplicitamente solo gli operai agricoli, non altre qualifiche. Tuttavia, dal Rapporto di monitoraggio dell'INPS del 22 maggio si evince che sono state accettate anche domande provenienti da piccoli coloni (compartecipanti familiari e piccoli coltivatori diretti che integrano le giornate).

<sup>23</sup> Sul sito *web* ministeriale <https://www.lavoro.gov.it/documenti-e-norme/normative/Documents/2020/D-1-28-marzo-2020.pdf>.

<sup>24</sup> Sul sito *web* ministeriale <https://www.lavoro.gov.it/documenti-e-norme/normative/Documents/2020/Decreto-interministeriale-30aprile2020.pdf>.

indennità di 600 euro ai soggetti appartenenti alle seguenti quattro categorie, purché non titolari, alla data della domanda, né di pensione né di rapporto di lavoro a tempo indeterminato diverso da quello intermittente (condizione aggiuntiva rispetto all'altro decreto interministeriale):

- Lavoratori dipendenti stagionali appartenenti a settori diversi da quelli del turismo e degli stabilimenti termali che hanno cessato involontariamente il rapporto di lavoro nel periodo compreso tra il 1° gennaio 2019 e il 31 gennaio 2020 e che abbiano svolto la prestazione lavorativa per almeno 30 giornate nel medesimo periodo;
- Lavoratori intermittenti che abbiano svolto la prestazione lavorativa per almeno 30 giornate nel periodo compreso tra il 1° gennaio 2019 e il 31 gennaio 2020;
- Lavoratori autonomi senza partita IVA, già iscritti in via esclusiva alla Gestione separata dell'INPS al 23 febbraio 2020, che nel periodo compreso tra il 1° gennaio 2019 e il 23 febbraio 2020 siano stati titolari di contratti autonomi occasionali di matrice civilistica (art. 2222 del Codice Civile) con versamento di almeno un contributo mensile, che non abbiano avuto un contratto in essere alla data del 23 febbraio 2020<sup>25</sup>;
- Incaricati alle vendite a domicilio con partita IVA attiva al 23 febbraio 2020 e alla stessa data iscritti in via esclusiva alla Gestione separata dell'INPS, con reddito annuo derivante dalle vendite superiore a 5.000 euro nel 2019.

Anche in questo decreto accessorio del DL 18/2020 si stabilisce che i 600 euro non sono compatibili con nessuna delle altre prestazioni di contrasto degli effetti da COVID-19 sul lavoro, che si tratti di integrazioni salariali o di altre indennità. Continua a non essere esplicitamente affermata, tuttavia, l'incompatibilità con il RdC (il reddito di emergenza alla data ancora non esisteva), che però dovrebbe scaturire per analogia dall'articolo 31 del DL 18/2020.

Il riconoscimento dell'indennità doveva servire a portare un contenuto sollievo economico a una platea che tendenzialmente comprende tutti i lavoratori con rapporto/attività di lavoro in corso, diversi da quelli con canonico contratto di lavoro dipendente, e con redditi/giornate di lavoro superiori a un livello minimo (sotto il quale dovrebbe attivarsi il RdC o il Reddito di emergenza<sup>26</sup>). Erano rimasti esclusi i lavoratori

---

<sup>25</sup> L'iscrizione in via esclusiva alla Gestione separata dell'INPS restringeva la platea ai soggetti con redditi da lavoro occasionale non inferiori a 5.000 euro all'anno. Dal complesso degli interventi (integrazioni e indennità) restavano esclusi i lavoratori occasionali con redditi inferiori a 5.000 euro all'anno e i lavoratori occasionali retribuiti con *voucher* (ex art. 54-bis del DL 50/2017 e successive integrazioni e modifiche).

<sup>26</sup> Così si possono spiegare il limite minimo ai redditi da lavoro occasionale o il limite minimo di giornate lavorate per i lavoratori dipendenti agricoli e i lavoratori intermittenti.

occasionali con redditi inferiori a 5.000 euro all'anno e quelli retribuiti con *voucher* (ex art. 54-bis del DL 50/2017 e successive integrazioni e modifiche).

### 2.2.1 *Estensioni e nuove indennità una tantum per il lavoro dipendente introdotte con il DL 34/2020*

Come già sul fronte delle integrazioni salariali, il DL in esame estende e rafforza anche le indennità *una tantum* per i mesi di aprile e, in alcuni casi, di maggio. Come si vedrà più in dettaglio in seguito, il decreto interviene, con alcuni distinguo, sulle medesime categorie previste dal DL 18/2020 e dai due decreti interministeriali collegati e introduce un'indennità in favore dei lavoratori domestici rimasti fino ad allora esclusi da qualsiasi forma di beneficio economico.

Dopo queste modifiche, le indennità sono in linea di principio rivolte a tutti i lavoratori con rapporto/attività di lavoro in corso nei mesi *pre crisi* e non necessariamente titolati a trattamento di integrazione salariale. Continuano a rimanere esclusi da qualsiasi forma di sostegno economico i lavoratori occasionali con redditi inferiori a 5.000 euro all'anno e i lavoratori occasionali retribuiti con *voucher* (ex art. 54-bis del DL 50/2017 e successive integrazioni e modifiche) che tuttavia potrebbero accedere al REM (art. 82).

Per il complesso delle nuove indennità, la Relazione tecnica stima una spesa (artt. 84, 85 e 98) di circa 4,5 miliardi nel 2020 (tab. 2.3), che si aggiunge agli oltre 3,4 miliardi delle indennità già previste per marzo (tab. 2.2). Anche questa rappresenta una cifra moto alta, se si considera che negli ultimi anni l'intera spesa per indennità di disoccupazione<sup>27</sup> (NASPI, DIS-COLL, Indennità agricola, indennità in corso di esaurimento dopo la riforma de *Jobs Act*) è ammontata a circa 12 miliardi l'anno. Pur nella loro provvisorietà ed estemporaneità, a queste indennità *una tantum* sono state destinate risorse pari a circa i due terzi di quelle normalmente assorbite da tutte le indennità di disoccupazione. Questo dato dovrebbe fare comprendere le difficoltà che potrebbero sorgere se, in mancanza di un sufficiente recupero dell'attività economica, si presentasse la necessità di prolungare l'*una tantum* sino alla seconda metà dell'anno come già fatto sul fronte delle integrazioni.

In tema di compatibilità tra prestazioni, il DL in esame stabilisce la cumulabilità delle indennità (incluse quelle erogate a valere sul Fondo per il Reddito di ultima istanza) con l'assegno ordinario di invalidità (artt. 75, 85 e 86) e l'incompatibilità delle indennità tra di loro (art. 86). Se si escludono i casi in cui è precisata, continua a essere meno chiara e non rispondente a un principio "cornice" la cumulabilità tra indennità e integrazioni salariali (in particolare la CIG con causale COVID-19) e indennità per disoccupazione (NASPI, DIS-COLL e Indennità di disoccupazione agricola).

---

<sup>27</sup> Prese a riferimento come prestazioni sostitutive (e non solo integrative come quelle della CIG COVID-19) del reddito da lavoro.

Entrando nel dettaglio, l'articolo 84 del decreto in esame introduce le seguenti novità (tab. 2.3):

- Ai lavoratori dipendenti stagionali del settore del turismo e degli stabilimenti termali che hanno cessato involontariamente il rapporto di lavoro tra il 1° gennaio 2019 e il 23 febbraio 2020 è riconosciuta una indennità di 600 euro per il mese di aprile, purché non titolari al 23 febbraio 2020 né di pensione né di rapporto di lavoro dipendente<sup>28</sup>. A tali lavoratori è riconosciuta inoltre una indennità di 1.000 euro per il mese di maggio se hanno cessato involontariamente il rapporto di lavoro tra il 1° gennaio 2019 e il 17 marzo 2020<sup>29</sup>, purché non titolari alla data di entrata in vigore del decreto in esame né di pensione né di rapporto di lavoro dipendente né di NASPI;
- Ai lavoratori in somministrazione presso imprese utilizzatrici attive nel settore del turismo e degli stabilimenti termali che hanno cessato involontariamente il rapporto di lavoro tra il 1° gennaio 2019 e il 17 marzo 2020 è riconosciuta un'indennità di 600 euro per il mese di aprile e di 1.000 euro per il mese di maggio, purché non titolari, alla data di entrata in vigore del DL in esame, né di pensione né di rapporto di lavoro dipendente né di NASPI;
- Agli operai agricoli a tempo determinato, non titolari di pensione, che nel 2019 abbiano effettuato almeno 50 giornate effettive di attività di lavoro agricolo<sup>30</sup>, è riconosciuta una indennità di 500 euro per il mese di aprile e nulla per il mese di maggio;
- Ai lavoratori iscritti al Fondo pensioni dei lavoratori dello spettacolo, con almeno 30 contributi giornalieri versati nel 2019 al medesimo Fondo, spetta una indennità di 600 euro per i mesi di aprile e maggio, se il reddito da lavoro non è stato superiore a 50.000 euro nel 2019 e se non titolari di pensione o di rapporto di lavoro dipendente alla data di entrata in vigore del decreto in esame<sup>31</sup>; medesimo trattamento (600 euro di indennità sia nel mese di aprile che di maggio) è riconosciuto agli stessi lavoratori con almeno 7 contributi giornalieri versati nel 2019 e un reddito non superiore, nello stesso anno, a 35.000 euro;
- Ai lavoratori dipendenti stagionali appartenenti a settori diversi da quelli del turismo e degli stabilimenti termali che hanno cessato involontariamente il rapporto di lavoro nel periodo compreso tra il 1° gennaio 2019 e il 31 gennaio 2020 e che abbiano svolto la prestazione lavorativa per almeno 30 giornate nel medesimo periodo, spetta una indennità di 600 euro per i mesi di aprile e maggio, purché, alla data di presentazione della domanda, non siano titolari né di

---

<sup>28</sup> La stessa categoria dell'art. 29 del DL 18/2020.

<sup>29</sup> La stessa categoria dell'art. 29 del DL 18/2020 con il termine per la cessazione del rapporto di lavoro spostato in avanti.

<sup>30</sup> La stessa categoria dell'art. 30 del DL 18/2020.

<sup>31</sup> La stessa categoria dell'art. 38 del DL 18/2020.

pensione né di rapporto di lavoro dipendente a tempo indeterminato (eccezion fatta per l'intermittente);

- Medesimo trattamento (indennità di 600 euro nei mesi di aprile e maggio) spetta ai lavoratori intermittenti che abbiano svolto la prestazione lavorativa per almeno 30 giornate nel periodo compreso tra il 1° gennaio 2019 e il 31 gennaio 2020, purché non titolari né di pensione né di rapporto di lavoro dipendente a tempo indeterminato (eccezion fatta per l'intermittente) alla data di presentazione della domanda.

Tutte le indennità introdotte con l'articolo 84 sono incompatibili con il RdC se quest'ultimo è di importo più elevato; se invece fosse inferiore, lo integrano fino a concorrenza dell'importo. Le stesse indennità sono incompatibili con il Reddito di emergenza<sup>32</sup>.

Sempre con riferimento al comparto del lavoro dipendente, l'articolo 85 riconosce ai lavoratori domestici l'indennità di 500 euro per i mesi di aprile e maggio, a condizione che, alla data del 23 febbraio 2020, abbiano in essere uno o più contratti di lavoro per una durata complessiva superiore a 10 ore settimanali, non siano conviventi con il datore di lavoro, né titolari di pensione e di rapporto di lavoro dipendente a tempo indeterminato diverso dal lavoro domestico (qui non c'è riferimento alla data di presentazione della domanda). C'è incompatibilità con il RdC se quest'ultimo è di importo più elevato; se quest'ultimo, invece, è inferiore, le *una tantum* lo integrano fino a concorrenza dell'importo. Le stesse *una tantum* sono incompatibili con il Reddito di emergenza<sup>33</sup>.

Alla luce di questi dettagli emerge che mentre il DL 18/2020 aveva adottato una prospettiva omogenea per tutti, ossia una sola mensilità (marzo), di identico importo (600 euro), con vincoli e condizioni di accesso abbastanza simili, il decreto in esame ha operato scelte differenziate in termini di durata (ad alcuni una ad altri due mensilità), di importo (ad alcuni 1.000 euro, ad altri 600, ad altri ancora 500) e di condizioni di accesso<sup>34</sup>. Tale differenziazione non sembra rispondere a esigenze dettate dal differente impatto della crisi in termini di intensità e durata.

---

<sup>32</sup> Per il regime di incompatibilità del Reddito di emergenza sarebbe stato più lineare, forse, adottare lo stesso schema valido per il Reddito di cittadinanza.

<sup>33</sup> Non si comprende come mai nell'articolo 85 venga proposto un comma (il terzo) che stabilisce l'incompatibilità con le altre indennità (incluse quelle finanziate con il Fondo per il reddito di ultima istanza), se esiste già l'articolo 86 a questo scopo dedicato ("Divieto di cumulo tra indennità"). Tra l'altro il comma dell'articolo 85 trascura di includere nell'incompatibilità anche l'indennità di cui all'articolo 98 (per i collaboratori e professionisti attivi nel settore dello sport). Per finalità di trasparenza e leggibilità dell'articolato, il quadro delle compatibilità dovrebbe rispondere il più possibile a principi comuni.

<sup>34</sup> Per esempio, la data esatta o il periodo in cui verificare esistenza di reddito da pensione e/o di contratto di lavoro. A titolo esemplificativo, i lavoratori dipendenti stagionali appartenenti a settori diversi da quelli del turismo e degli stabilimenti termali devono avere cessato involontariamente il rapporto di lavoro nel periodo compreso tra il 1° gennaio 2019 e il 31 gennaio 2020 per ricevere l'indennità di aprile e di maggio; per gli stagionali del settore del turismo e degli stabilimenti termali l'intervallo di tempo si spinge sino al 17 marzo.



### 2.2.2 Nuove indennità una tantum per il lavoro autonomo e i professionisti introdotte con il DL 34/2020

Con riferimento al comparto del lavoro parasubordinato, autonomo e delle libere professioni, l'articolo 84 introduce le seguenti novità (tab. 2.4):

- ai lavoratori parasubordinati, non titolari di pensione, iscritti in via esclusiva alla Gestione separata dell'INPS e con contratto di para-subordinazione esistente al 23 febbraio 2020, è erogata indennità di 600 euro per il mese di aprile<sup>35</sup>. Gli stessi lavoratori ricevono una indennità di 1.000 euro nel mese di maggio se hanno cessato il rapporto di lavoro alla data di entrata in vigore del decreto<sup>36</sup>;
- i professionisti senza Cassa previdenziale di riferimento non titolari di pensione, iscritti in via esclusiva alla Gestione separata dell'INPS e con partita IVA attiva al 23 febbraio 2020, è erogata indennità di 600 euro per il mese di aprile. Gli stessi professionisti ricevono una indennità di 1.000 euro nel mese di maggio se hanno la partita IVA attiva alla data di entrata in vigore del decreto in discussione e nel secondo bimestre 2020 il loro reddito da lavoro (individuato secondo il principio di cassa) è inferiore di oltre il 33 per cento rispetto all'omologo periodo del 2019<sup>37</sup>;
- ai lavoratori autonomi iscritti alle Gestioni speciali presso l'INPS, non titolari di pensione e non iscritti ad altre forme previdenziali obbligatorie fatta eccezione per la Gestione separata, è erogata indennità di 600 euro per il mese di aprile<sup>38</sup>. Per il mese di maggio, in sostituzione dell'indennità, questi stessi lavoratori possono ricevere il contributo a fondo perduto introdotto all'articolo 25 del decreto in discussione (si veda il paragrafo 3);
- ai lavoratori autonomi senza partita IVA, iscritti in via esclusiva alla Gestione separata dell'INPS al 23 febbraio 2020, che nel periodo compreso tra il 1° gennaio 2019 e il 23 febbraio 2020 siano stati titolari di contratti autonomi occasionali di

---

<sup>35</sup> La stessa categoria dell'art. 27 del DL 18/2020. Ora sono esclusi lavoratori con rapporto di collaborazione attivi nel settore dello sport ricadenti nell'articolo 98 del DL in esame.

<sup>36</sup> La categoria è la stessa, cambiano le condizioni e l'importo del beneficio.

<sup>37</sup> La categoria è la stessa, cambiano le condizioni e l'importo del beneficio. Sarebbe semplicistico criticare la discontinuità creata da questa norma che, con riferimento al mese di maggio, esclude sia le partite IVA cessate sia quelle ancora esistenti e che hanno subito danni economici anche ingenti ma inferiori alla soglia del 33 per cento. In realtà, vi si può riconoscere l'abbozzo di una strategia di selezione: i titolari di partita IVA cessate hanno a disposizione, nel caso cadano in condizioni di bisogno, la protezione base del RdC e del REM; le partite IVA che sono riuscite a non chiudere l'attività, pur subendo riduzioni del reddito, non ricevono nulla ma possono anche loro contare, in caso di bisogno, sulla protezione base del RdC e del REM; la misura, invece, sceglie di concentrare il supporto sulle partite IVA "marginali" che, per la particolare intensità con cui sono state colpite dalla crisi, sono a maggiore rischio di chiusura dell'attività. In questa scelta si riconosce la duplice finalità di tutelare cittadini e famiglie ma anche di sostenere le attività produttive per accorciare il più possibile i tempi della ripresa economica o, se si vuole adottare altra prospettiva, di distribuire gli aiuti sia sul lato della domanda che su quello dell'offerta.

<sup>38</sup> La stessa categoria dell'art. 28 del DL 18/2020.



matrice civilistica (art. 2222 del Codice Civile), è riconosciuta una indennità di 600 euro per i mesi di aprile e maggio, purché non abbiano avuto un contratto in essere al 23 febbraio 2020 e, alla data di presentazione della domanda, non siano titolari né di pensione né di rapporto di lavoro dipendente a tempo indeterminato (eccezion fatta per l'intermittente)<sup>39</sup>;

- le medesime mensilità sono riconosciute agli incaricati alle vendite a domicilio con partita IVA attiva al 23 febbraio 2020 e alla stessa data iscritti in via esclusiva alla Gestione separata dell'INPS, con reddito annuo derivante dalle vendite superiore a 5.000 euro nel 2019, purché, alla data di presentazione della domanda, non siano titolari né di pensione né di rapporto di lavoro dipendente a tempo indeterminato (eccezion fatta per l'intermittente)<sup>40</sup>.

Infine, l'articolo 98 introduce l'indennità di 600 euro per i mesi di aprile e maggio per i collaboratori attivi nel settore dello sport. Questa indennità è corredata dalla più ampia incompatibilità: con qualsivoglia altro reddito da lavoro (le indennità di disoccupazione sono equiparate al reddito da lavoro), con ogni altro tipo di indennità *una tantum* anti COVID-19 (comprese quelle connesse al Fondo per il reddito di ultima istanza), con ogni tipo di integrazione salariale con causale COVID-19, con il RdC e con il REM. La presenza di un così dettagliato quadro di incompatibilità nell'articolo 98 ne rende ancor più anomala l'assenza negli altri articoli per le altre indennità. L'ultimo periodo del primo comma dell'articolo 98 potrebbe essere adottato come riferimento per inserire un principio generale di incompatibilità in capo allo stesso soggetto tra le diverse prestazioni di sostegno del reddito previste per contrastare la crisi da COVID-19. Se invece mosse da un voluto intento di rinforzare il supporto per specifiche categorie, le possibilità di cumulare aiuti andrebbero rese più trasparenti e lineari, soprattutto nella prospettiva (che non si può escludere) che le indennità possano essere estese oltre maggio.

Rispetto al DL 18/2020, il DL 34/2020 non rinnova le indennità per i liberi professionisti con Cassa previdenziale di riferimento (i cosiddetti ordinisti). Tuttavia, l'articolo 78 incrementa di 1,2 miliardi la dotazione del Fondo per il reddito di ultima istanza prevedendo che, nel 2020, 650 milioni siano utilizzati per erogare indennità per i mesi di aprile e maggio a liberi professionisti ordinisti, a condizione che, alla data di presentazione della domanda, essi non siano titolari né di contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, né di pensione<sup>41</sup>.

Infine, per la categoria dei lavoratori autonomi è rilevante quanto disposto con l'articolo 25, che peraltro non si rivolge soltanto a loro ma agli esercenti attività di impresa in senso più ampio. Si tratta di una misura *una tantum*, in esenzione di imposta ed esclusa dal

---

<sup>39</sup> È la terza categoria già considerata dal Decreto del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali del 30 aprile 2020. Adesso non si richiede, tra le condizioni, il versamento di almeno un contributo mensile.

<sup>40</sup> È la quarta categoria già considerata dal Decreto del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali del 30 aprile 2020.

<sup>41</sup> Con ogni probabilità, seguirà decreto interministeriale, come già accaduto dopo il DL 18/2020.

valore della produzione, pagabile dall’Agenzia delle Entrate a favore di soggetti esercenti attività di impresa, anche agricola, e di lavoro autonomo, se titolari di partita IVA con fatturato non superiore a 5 milioni nel 2019 purché abbiano subito una riduzione di almeno un terzo del fatturato nel mese di aprile 2020 rispetto allo stesso mese del 2019<sup>42</sup>. Si prescinde dall’entità della riduzione in caso di soggetti che abbiano avviato l’attività dopo il 1° gennaio 2019 o con sede legale/operativa nei Comuni con pandemia ancora in corso al momento della dichiarazione dello stato di emergenza. Più in dettaglio, l’*una tantum* è pari a una percentuale della perdita di fatturato, con un minimo di 1.000 euro per le persone fisiche e 2.000 per le persone giuridiche (si veda il paragrafo 3). La percentuale è decrescente nel volume di affari secondo tre scaglioni. Sono esclusi i lavoratori dipendenti, i lavoratori iscritti al Fondo pensioni Lavoratori dello spettacolo dell’INPS, i professionisti con partita IVA senza Cassa previdenziale di riferimento, i parasubordinati, i liberi professionisti con Cassa previdenziale di riferimento, gli intermediari finanziari e le società di partecipazione. Il riferimento all’attività di impresa (con corrispondente iscrizione nel registro delle imprese), l’esclusione di soggetti svolgenti attività di lavoro (dipendente e indipendente) in prima persona, così come il limite di fatturato relativamente elevato, qualificano questa misura come “ponte” tra gli aiuti al mondo del lavoro e quelli alle imprese. In particolare, i lavoratori autonomi, che nel decreto in esame ricevono indennità per il mese di aprile e non per maggio (tab. 2.4), possono contare su questo aiuto<sup>43</sup>. Il maggiore importo cui possono avere accesso i lavoratori autonomi e i liberi professionisti senza Cassa a maggio, rispetto all’importo ricevibile ad aprile, si spiega col fatto che nel frattempo la misura acquisisce una selettività più elevata, facendo riferimento a situazioni di grave perdita di fatturato/redditi. Se le condizioni di urgenza dovrebbero protrarsi, il ricorso alla selettività potrebbe diventare necessario anche per le altre prestazioni integrative e indennitarie.

### 2.3 Alcune considerazioni generali

Nel complesso il DL 34/2020 rinforza la strategia iniziale intrapresa per contrastare l’impatto della crisi pandemica sul lavoro con il DL 18/2020. Rivede soltanto marginalmente le regole sulle indennità di disoccupazione (viene tra l’altro prolungato il divieto di licenziamento) e punta, in primo luogo, sull’estensione in deroga delle integrazioni salariali (la Cassa con causale COVID-19) e, contemporaneamente, sulle indennità *una tantum* per parasubordinati, autonomi, liberi professionisti e alcune categorie più marginali del lavoro dipendente. La finalità è quella di preservare il più possibile il capitale umano e professionale e la struttura produttiva, come condizioni per ridurre i tempi della ripresa economica e alleviare le sofferenze delle famiglie. Tutti i lavoratori possono ricevere un sostegno, con l’eccezione dei lavoratori occasionali remunerati con i *voucher* e degli altri *working poor* (come gli occasionali con reddito al di

---

<sup>42</sup> A proposito di questa soglia (il 33 per cento), si rimanda alle considerazioni già sviluppate nella nota 37.

<sup>43</sup> Semplificando, si può dire che l’articolo 25 si rivolge alle partite IVA (persone fisiche e giuridiche) che svolgono attività di impresa di dimensioni piccole e medie.

sotto dei 5.000 euro all'anno, gli operai agricoli come meno di 50 giornate di lavoro, ecc.) che, se ne soddisfano i requisiti, possono trovare tutela nel RdC o nel REM.

Come già menzionato in precedenza, la stima ufficiale della maggiore spesa per le integrazioni salariali, rispetto alla normativa di base pre crisi pandemica, ammonterebbe a circa 14 miliardi (incluso la dotazione del Fondo *ad hoc* predisposto per fronteggiare tiraggi superiori alle stime). Per le indennità *una tantum*, che riguardano, a seconda dei casi, solo marzo e aprile o anche maggio, le stime ufficiali indicano circa 8 miliardi.

Nei prossimi mesi (almeno sino a tutto ottobre) sarà necessario un costante monitoraggio delle prestazioni CIG COVID-19 e delle indennità *una tantum*, sia per verificare l'andamento della spesa rispetto alle coperture, sia per trarne informazioni sull'andamento dell'occupazione nei vari settori, negli spaccati disponibili per dimensione d'impresa e geografica. È cruciale che l'INPS diffonda con una certa frequenza e tempestività i dati delle domande e dei pagamenti, in maniera tempestiva e calendarizzata.

Nello specifico delle integrazioni salariali, i dati sulle ore autorizzate dovrebbero essere corredati con quelli delle ore effettivamente utilizzate (il "tiraggio"). Normalmente questa associazione non è possibile o necessita di elaborazioni dispendiose sulle banche dati, perché le autorizzazioni possono coprire intervalli lunghi (anche più anni) e uno stesso datore di lavoro può anche avanzare più richieste consecutive di ore di integrazione salariale. Nella fase attuale, tuttavia, questi problemi dovrebbero essere circoscritti se non del tutto assenti, perché da marzo la quasi totalità (oltre il 95 per cento stando al Rapporto di monitoraggio dell'INPS) delle richieste/autorizzazioni sta avvenendo sotto la causale COVID-19, che ha un intervallo di tiraggio ben definito (al più diciotto settimane) all'interno del quale le informazioni possono essere incrociate e collegate tra loro. A tale fine è stato utile eliminare la possibilità che la richiesta di CIG COVID-19 potesse essere inviata entro quattro mesi dall'inizio della riduzione/sospensione dell'attività lavorativa.

Con le novità apportate dal decreto in esame le indennità *una tantum* risultano diversificate in termini di importo (1.000, 600, 500 euro), di durata (due o tre mesi), di condizioni di accesso (la data esatta o il periodo in cui verificare l'esistenza di reddito da pensione e/o del contratto di lavoro). In mancanza di informazioni certe sul differente impatto della crisi (in intensità e durata), le scelte differenziate sollevano qualche perplessità, soprattutto nella prospettiva, non escludibile a priori, che le indennità possano essere estese oltre maggio, come già sta accadendo per le integrazioni salariali.

In tema di compatibilità, con il decreto in esame è stata fatta chiarezza rispetto al DL 18/2020 sulla cumulabilità delle indennità (incluse quelle erogate a valere sul Fondo per il Reddito di ultima istanza) con l'assegno ordinario di invalidità. È chiara anche l'incompatibilità delle indennità tra di loro. Se si escludono i casi in cui è precisata, non è invece ancora chiara la cumulabilità tra le indennità e le integrazioni salariali (in particolare la CIG COVID-19), le indennità per disoccupazione (NASPI, DIS-COLL e

Indennità di disoccupazione agricola), il RdC e il REM. Andrebbe valutata l'opportunità di inserire una norma "cornice" che fissi la mutua incompatibilità tra tutte le prestazioni erogate sotto emergenza da COVID-19 o che ne chiarisca la portata prendendo spunto da quanto fatto con l'articolo 98, che come già rilevato in precedenza, stabilisce in maniera chiara e netta tutte le incompatibilità con riferimento all'indennità riconosciuta ai collaboratori attivi nel settore dello sport.

Un altro aspetto rilevante è quello della selettività delle misure, che può diventare cruciale nel bilanciare l'obiettivo di massimizzare la platea dei beneficiari con quello di tenere sotto controllo la spesa. Se per le indennità è applicato omogeneamente a tutti i beneficiari il vincolo di non essere titolari di pensione (di qualunque importo essa sia), tale condizione non è prevista per le integrazioni con causale COVID-19 a favore dei lavoratori che hanno continuato/ripreso a lavorare in regime di cumulo. Mentre per le integrazioni che sarebbero state comunque erogate (a normativa pre DL 18/2020 e DL 34/2020) questa scelta risponderrebbe alla logica assicurativa dell'istituto della Cassa integrazione, per le estensioni e le deroghe (in particolare quelle dell'articolo 22 del DL 18/2020) potrebbe essere riconsiderata l'eventualità di assoggettarle allo stesso vincolo delle indennità, soprattutto se la ripresa economica dovesse tardare e si rendesse necessaria maggiore selettività.

Un esempio di maggiore selettività è già adottato dal decreto a proposito dell'indennità di maggio per i lavoratori autonomi e i liberi professionisti senza Cassa.

#### 2.4 *Analisi quantitative sulle misure di sostegno al reddito*

In questo paragrafo si forniscono alcune prime analisi quantitative sugli effetti delle misure di integrazione salariale per i lavoratori dipendenti (par. 2.4.1), delle indennità *una tantum* riconosciute ai lavoratori autonomi (par. 2.4.2) e del Reddito di emergenza (par. 2.4.3) realizzate con il modello di microsimulazione dell'UPB. In particolare, ci si sofferma sulla platea dei beneficiari, sul beneficio medio e su alcuni aspetti della sua distribuzione.

Come rilevato in precedenza, le misure di sostegno al reddito di lavoratori e famiglie del decreto in esame costituiscono in larga parte una estensione temporale dei provvedimenti analoghi emanati nei mesi scorsi nel pieno della fase di *lockdown*, con alcuni importanti interventi aggiuntivi quali, innanzitutto, l'introduzione del Reddito di emergenza (REM).

Le misure del decreto trovano tuttavia applicazione in un contesto in cui le più rigide misure di blocco delle attività (produttive e non) adottate inizialmente sono state progressivamente allentate. In particolare, con il DPCM del 26 aprile sono state indebolite dal 4 maggio le misure più restrittive della fase di emergenza consentendo la ripresa delle attività in settori precedentemente bloccati, mentre per altri settori le riaperture avverranno con maggiore gradualità.

Già dall'avvio della Fase 2 lo sblocco ha riguardato un'ampia porzione delle attività economiche (circa il 40 per cento delle attività, in termini delle componenti positive della base imponibile dell'IRAP<sup>44</sup>), mentre solo il 6 per cento circa è rimasto formalmente bloccato (fig. 2.1). Dal 18 maggio è stata consentita la riapertura di ulteriori segmenti di attività economiche, anche in modo differenziato sul territorio, sulla base di ordinanze locali.

L'allentamento delle misure restrittive, tuttavia, di per sé non costituisce garanzia di una piena ripresa delle attività delle imprese, che in alcuni settori continua a essere condizionata dall'emergenza sia per le restrizioni operative connesse con il distanziamento sociale, sia per le conseguenze indirette dovute al complessivo rallentamento dell'attività economica. Continua dunque a essere difficile valutare l'impatto della crisi in questa fase di transizione e quindi stimare quali possano essere gli effettivi costi delle misure di sostegno alle imprese e ai lavoratori più colpiti, anche perché, come analizzato in precedenza, i dati relativi al monitoraggio delle misure introdotte dal DL 18/2020 e di quelle preesistenti e sempre usufruibili (le Casse integrazioni) non consentono di avere una visione completa di quanto avvenuto nella prima fase dell'emergenza.

Nella memoria relativa al DL 18/2020<sup>45</sup>, per tenere conto delle plausibili asimmetrie nel ricorso ai diversi strumenti messi a disposizione dal decreto, è stata proposta una analisi di scenario in cui si sono ipotizzati diversi *take up* sulla base di una classificazione dei settori per grado di rischio, maggiore per i settori interessati dal blocco, medio per i settori non bloccati ma comunque condizionati dall'epidemia e basso per i settori plausibilmente meno colpiti. Per la valutazione dell'impatto delle misure di sostegno al reddito la classificazione è stata rivista alla luce del nuovo assetto della Fase 2, mantenendo comunque una valutazione di rischio alto per i settori ancora bloccati e di rischio medio per i settori sbloccati ma che comunque potrebbero essere ancora condizionati dagli effetti dell'epidemia<sup>46</sup>. La figura 2.2 illustra le ipotesi alla base dello scenario di valutazione, attraverso una mappa settoriale del rischio in termini di quote di valore della produzione (componenti positive della base imponibile dell'IRAP). Per ciascun settore, le barre indicano la ripartizione per tipologia di rischio (alto, medio e basso) e i pallini la dimensione relativa del settore sull'intera economia. Si assume un rischio elevato (alto *take up* delle misure) per tutti i settori connessi con le attività turistiche e di ristorazione e dei servizi ricreativi e culturali e per porzioni più limitate dei settori del commercio, dei trasporti e di altre attività dei servizi. Si assume un rischio medio per il comparto manifatturiero, benché risulti completamente sbloccato, in considerazione degli effetti indiretti della crisi, con esclusione dei comparti legati all'industria alimentare e chimico-

---

<sup>44</sup> Sostanzialmente costituita dal valore della produzione dell'impresa.

<sup>45</sup> Memoria del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio sul DDL AS 1766 di conversione del DL 17 marzo 2020, n. 18 recante misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19, Commissione 5ª del Senato della Repubblica (Programmazione economica, Bilancio), 26 marzo 2020.

<sup>46</sup> Lo scenario è basato su una classificazione settoriale Ateco a sei digit.

farmaceutica. Si assume un rischio basso per i rimanenti settori. Nel complesso si valutano a rischio alto (*take up* elevato delle misure) e medio (*take up* intermedio delle misure), rispettivamente, circa l'11 e il 46 per cento dei settori (in termini di dimensione dell'attività).

#### 2.4.1 Le misure di integrazione salariale e del reddito per i lavoratori dipendenti

Per fronteggiare gli effetti dell'epidemia sul mercato del lavoro dipendente, il DL 18/2020 dello scorso marzo, come già menzionato in precedenza, ha stabilito la possibilità di ricorrere alla Cassa integrazione al di là di quanto già permesso dalla legislazione prima della crisi (sistematizzata dal *Jobs Act*) prevedendo l'introduzione di ampie deroghe con l'obiettivo di ricomprendere anche settori precedentemente non coperti da tale strumento. Rispetto a quanto previsto a marzo, con il decreto in esame il periodo di fruizione è stato esteso di ulteriori nove settimane, portandolo a un massimo di diciotto settimane. A questo strumento si sono aggiunte le indennità *una tantum* per alcune categorie marginali di lavoratori dipendenti, anche esse estese dal decreto in esame.

La tabella 2.5 illustra uno scenario di utilizzo delle diverse misure a favore del lavoro dipendente: la CIG ordinaria così come regolata dalla normativa pre crisi, le relative estensioni previste dal DL 18/2020 e dal DL 34/2020 e le indennità *una tantum*. Nella simulazione, condotta con il modello di microsimulazione dell'UPB<sup>47</sup>, il ricorso alla Cassa integrazione viene diversificato sulla base di *take up* variabili in funzione del rischio settoriale illustrato in precedenza. I *take up* sono riferiti a un mese di utilizzo della Cassa integrazione<sup>48</sup> e non tengono conto del tiraggio effettivo della causale COVID-19 nella Fase 1, dato che purtroppo non sono disponibili dati affidabili di monitoraggio. In questo scenario si ipotizza un tasso di ricorso a una mensilità di integrazione salariale del 90 per cento per le imprese in settori ad alto rischio, del 50 per cento nei settori a medio rischio e del 20 per cento nei settori a basso rischio. Ne deriva un *take up* medio delle diverse forme di Cassa integrazione di poco superiore al 40 per cento. La tabella fa inoltre riferimento alle diverse indennità previste per specifiche categorie di lavoratori dipendenti, tra cui la nuova indennità di 500 euro per i lavoratori domestici non conviventi (ipotizzando un *take up* di due terzi), l'indennità per gli operai agricoli a tempo determinato<sup>49</sup>, stimati in circa 560.000, e le indennità per le altre tipologie di lavoratori

<sup>47</sup> Il modello di microsimulazione dell'UPB utilizzato per l'analisi è basato sui dati dell'indagine Istat It-Silc, integrata con i dati delle dichiarazioni dei redditi Irpef e degli estratti conto contributivi Inps. L'utilizzo congiunto delle due fonti amministrative consente di validare le informazioni campionarie per ottenere una rappresentazione accurata della popolazione dei lavoratori dipendenti e di disporre di un dettaglio informativo maggiore riguardo i redditi percepiti e il fondo previdenziale di riferimento (ex Inpdap, FPLD, operai agricoli, domestici, ecc.). Dai dati di fonte Inps è possibile inoltre desumere il dettaglio delle singole posizioni lavorative nell'anno, la qualifica e puntuali informazioni sull'impresa presso la quale è occupato il lavoratore (settore, numerosità degli addetti). È stato inoltre possibile collegare per chiave amministrativa le società di capitali al modello di microsimulazione UPB delle persone giuridiche, da cui sono desumibili informazioni riguardo al bilancio e alla fiscalità d'impresa.

<sup>48</sup> Equivalente a 4 settimane di utilizzo della cassa a zero ore.

<sup>49</sup> Possono usufruire dell'indennità i lavoratori con almeno 50 giornate lavorative nel 2019.

stagionali e intermittenti, circa 800.000 dei circa due milioni e mezzo di non occupati nella fase acuta della crisi COVID-19. Nel complesso, in questo scenario i lavoratori dipendenti interessati dalle misure di sostegno del reddito risulterebbero circa 7,7 milioni (di cui circa 5,9 per la Cassa integrazione ordinaria e in deroga) per un totale di prestazioni con riferimento a un mese pieno pari a circa 10,2 miliardi (6,6 di prestazioni dirette e circa 3,6 di contribuzione figurativa). Le prestazioni dirette medie si attesterebbero attorno ai 1.000 euro mensili per le varie forme di Cassa integrazione e, ovviamente, a 500-600 euro per le indennità *una tantum* essendo queste stabilite in somma fissa.

La tabella 2.6 evidenzia come si distribuirebbero, nello scenario ipotizzato, le prestazioni di integrazione del reddito per grado di rischio settoriale, così come definito in precedenza. I settori ad alto rischio, in cui nella Fase 2 risulterebbe occupato solo un lavoratore su sei, assorbirebbero più di un quarto delle risorse totali, con circa 2,3 milioni di lavoratori coinvolti dalle diverse misure di integrazione. È invece il raggruppamento che in questo scenario è definito a rischio medio (oltre 7 milioni di lavoratori) che assorbirebbe la quota maggiore di risorse (quasi il 50 per cento) coinvolgendo nelle misure di integrazione salariale e del reddito oltre 3,5 milioni di lavoratori.

Oltre la metà dei lavoratori coinvolti sono nel Nord (tab. 2.7), una quota che rispecchia la distribuzione degli occupati totali poiché i *take up* risultano sostanzialmente omogenei su tutto il territorio nazionale. La quota di risorse che affinisce a tale area (57 per cento) risulta superiore alla quota dei soggetti coinvolti poiché la prestazione media erogata per lavoratore è relativamente più elevata (+25 per cento rispetto al Sud).

I lavoratori posti in Cassa integrazione subiscono una perdita di reddito in quanto la prestazione non copre integralmente la retribuzione ordinariamente percepita ma solo l'80 per cento fino a certi massimali. Il tasso di copertura della retribuzione è quindi più elevato per i lavoratori con reddito più basso per l'effetto combinato del meccanismo di calcolo della prestazione (che prevede la copertura dell'80 per cento della retribuzione fino a dei massimali) e dell'applicazione di tasse e contributi. Come si evince dalla tabella 2.8, il tasso di copertura lordo, dato dal rapporto tra prestazione e retribuzione mensile lorda, si attesta in media appena al di sopra del 50 per cento. Il tasso di copertura netto, tenendo conto non solo del minore reddito ma anche degli effetti fiscali (minori contributi sociali e minori imposte), sale a poco meno del 65 per cento. Il peso degli effetti fiscali tenderebbe a ridursi all'aumentare del periodo di cassa integrazione<sup>50</sup>. Il tasso di copertura netto è maggiore per gli impiegati che per gli operai (59,8 per cento contro 69). L'operare di contribuzione e tassazione contribuisce a ridurre anche i differenziali osservati tra Nord e Sud (tab. 2.9).

La Cassa integrazione garantisce, a fronte della perdita della retribuzione ordinaria, una indennità pari all'80 per cento della retribuzione lorda, che tuttavia sconta l'applicazione di un massimale variabile su due fasce di reddito: 998 euro per redditi mensili fino ai 2.160 euro e circa 1.200 euro per redditi superiori a tale soglia. Per effetto dell'applicazione dei massimali il rapporto tra

---

<sup>50</sup> Il risparmio di imposta connesso alla riduzione del reddito è infatti funzione dell'aliquota marginale che, all'aumentare dell'ampiezza della variazione del reddito, tende all'aliquota media e quindi diminuisce.



prestazione e retribuzione lorda può risultare quindi notevolmente inferiore all'80 per cento. Si consideri, tuttavia, che la prestazione è sottoposta a una aliquota contributiva a carico del lavoratore ridotta (5,84 per cento a fronte del 9,19 per cento generalmente applicato) e che a fronte di un reddito inferiore si beneficia di una riduzione dell'imposta personale.

Benché sia il decreto in esame sia il DL 18/2020 abbiano disposto un blocco ai licenziamenti, è possibile che in seguito agli effetti del *lockdown* si verifichino comunque dei casi in cui il lavoratore possa perdere l'occupazione. Anche in questo caso è difficile fornire una valutazione del fenomeno. Nell'ambito dello scenario proposto si possono considerare tuttavia almeno due principali categorie di lavoratori occupati maggiormente a rischio di perdere l'occupazione: i lavoratori a tempo determinato con contratto in scadenza nel periodo dell'emergenza e i lavoratori occupati presso imprese meno resilienti. La tabella 2.10 prova a ricostruire una platea potenziale dei lavoratori in queste condizioni. I lavoratori a tempo determinato con contratto in scadenza nel periodo tra marzo e ottobre occupati nei settori a rischio<sup>51</sup> sarebbero circa 140.000, mentre per quanto riguarda i lavoratori che potrebbero perdere il lavoro per la chiusura dell'impresa si fa riferimento in prima battuta alla forma giuridica dell'impresa di riferimento. Per quanto riguarda le società di capitali si considerano a rischio i soggetti occupati presso imprese in condizioni di sofferenza finanziaria, così come desumibile dal bilancio d'esercizio<sup>52</sup>. Scontando un certo grado di arbitrarietà nella definizione di una soglia di rischio di bilancio, si valutano in circa 260.000 i lavoratori che potrebbero perdere il posto di lavoro per il concomitante rischio settoriale e rischio specifico dell'impresa in cui sono occupati. Infine, si possono considerare comunque a rischio i circa 426.000 lavoratori delle imprese più piccole (in larga prevalenza ditte individuali) che operano in settori ad alto rischio connesso con il *lockdown*. Nel complesso si valuta dunque una platea di occupati a rischio specifico alto di disoccupazione di circa 800.000 unità, che mediamente presentano un reddito imponibile di circa 1.000 euro mensili e che potrebbero dunque ricadere, ove fossero soddisfatti i requisiti individuali, nell'ambito di applicazione di diverse forme di assicurazione contro la disoccupazione.

#### 2.4.2 *Le indennità una-tantum per i lavoratori autonomi*

La tabella 2.11 presenta i risultati delle stime effettuate utilizzando il modello di microsimulazione dell'UPB<sup>53</sup> per quantificare gli effetti delle misure di sostegno

---

<sup>51</sup> La stima fa riferimento a informazioni desumibili dagli estratti conto Inps relativi ai soggetti intervistati nel campione Silc 2016, occupati a tempo determinato in settori a rischio con contratto in scadenza tra marzo e ottobre. I dati sono stati aggiornati al 2020 con procedure di calibrazione.

<sup>52</sup> Le informazioni sulla solidità di bilancio sono desumibili dal modello di microsimulazione UPB per le società di capitali MEDITA, collegate con chiave amministrativa alle imprese presso cui sono occupati i soggetti intervistati nel campione Silc. L'indicatore di bilancio è stato ricostruito sulla base della definizione dell'indicatore economico finanziario utilizzato dal Mediocredito Centrale per identificare le fasce di rischio delle imprese.

<sup>53</sup> Come spiegato in precedenza, il modello è basato sui dati dell'indagine Istat It-Silc, integrata con i dati delle dichiarazioni dei redditi Irpef e gli estratti conto contributivi Inps.



economico al lavoro autonomo. Si tratta, in particolare, delle indennità e dei fondi di cui agli articoli 25, 78 e 84 del DL 34/2020<sup>54</sup>.

La prima colonna della tabella 2.11 riporta il numero di iscritti alle Gestioni speciali dell'AGO (Artigiani, Commercianti, Coltivatori Diretti, Coloni e Mezzadri), alla Gestione separata (professionisti cosiddetti non ordinisti e collaboratori) e i professionisti iscritti agli enti di diritto privato di previdenza obbligatoria (cosiddetti ordinisti). Il DL 34/2020 prevede per queste categorie di lavoratori un'indennità di 600 euro per il mese di aprile sotto le condizioni evidenziate in dettaglio in precedenza. Nella seconda colonna della tabella è riportata la platea dei potenziali beneficiari, cioè gli iscritti alle suddette gestioni che rispettano tali condizioni. Confrontando la numerosità delle domande presentate e quella delle domande accolte riportate dall'Inps<sup>55</sup> per il mese di marzo con i potenziali beneficiari individuati dal modello dell'UPB, si è ipotizzato, per il mese di aprile, un *take-up* del cento per cento: la platea dei beneficiari effettivi coinciderebbe con quella dei beneficiari potenziali. La terza colonna riporta il rapporto tra beneficiari e iscritti alle diverse gestioni del mondo del lavoro autonomo. I valori riportati danno un'idea di quanto stringenti siano i criteri di condizionalità per l'accesso alle indennità. Per gli iscritti alla Gestione separata risultano particolarmente vincolanti l'esclusività – non devono essere iscritti ad altre forme previdenziali obbligatorie – e il fatto che le collaborazioni per le quali è prevista l'indennità sono solo le collaborazioni coordinate e continuative (Co.Co.Co.) in senso stretto. Nella quinta colonna sono riportati i tassi di copertura, cioè il rapporto tra beneficio e reddito mensile medio pre-crisi per categoria. Questa misura risulta relativamente più bassa per i professionisti iscritti agli enti di diritto privato di previdenza obbligatoria (ordinisti), che hanno generalmente redditi superiori a quelle degli altri lavoratori autonomi. Le stime condotte dall'UPB per il mese di aprile sono in linea con quelle indicate nella Relazione tecnica, sia per la platea di beneficiari sia per l'onere complessivo.

Per quanto riguarda il mese di maggio il decreto in esame introduce meccanismi di selettività sia per l'accesso al beneficio sia nel calcolo dello stesso.

Gli iscritti alle gestioni speciali dell'AGO (Artigiani, Commercianti, Coltivatori Diretti, Coloni e Mezzadri) che a marzo e aprile hanno ricevuto l'indennità di 600 euro, nel mese di maggio rientrano nel campo di applicazione del contributo a fondo perduto (art. 25). Si passa da un beneficio generalizzato su base individuale condizionato all'iscrizione alle gestioni speciali dell'AGO a un contributo che spetta ai titolari di partita IVA e alle imprese<sup>56</sup> e il beneficio è commisurato alla riduzione del fatturato ad aprile di almeno un

---

<sup>54</sup> Si ricorda che l'articolo 84 ha prorogato per i mesi di aprile e maggio 2020 gli indennizzi di cui agli articoli 27, 28, 29, 30, 38 e 44 del DL 18/2020. Non sono invece considerati nell'analisi i trattamenti rivolti ai lavoratori autonomi privi di partita IVA, agli incaricati alle vendite a domicilio e i collaboratori di società sportive.

<sup>55</sup> Inps (2020), "Indennità 600 euro - Report 22 maggio 2020 e Inps (2020), "Audizione del Presidente dell'Inps - Commissione lavoro pubblico e privato, previdenza sociale del Senato del 19 maggio 2020".

<sup>56</sup> Il contributo a fondo perduto è riservato alle imprese con ricavi e corrispettivi inferiori ai 5 milioni di euro (si veda il paragrafo 3).

terzo rispetto allo stesso mese dell'anno precedente. Gli iscritti alle gestioni speciali non titolari di imprese individuali, ma soci di società o coadiuvanti, riceverebbero dunque il beneficio in maniera indiretta attraverso l'impresa. Nella tabella 2.7, la sezione riferita alle indennità di maggio per Artigiani, Commercianti e CDCM fa riferimento solo ai titolari di imprese individuali, beneficiari di contributo diretto. Il beneficio medio per il mese di maggio risulterebbe pari a circa 1.300 euro<sup>57</sup>, spettanti a circa 1,1 milioni di titolari di partita IVA. Per un'analisi complessiva sul contributo a fondo perduto sulle diverse tipologie di imprese si rimanda al paragrafo 3.

Anche per i collaboratori e i professionisti non ordinisti titolari di partita IVA l'accesso all'indennità di maggio è limitato ai soggetti colpiti dalla crisi: in questo caso la riduzione di un terzo riguarda il reddito, riferito al secondo bimestre. Per i titolari di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa beneficiari del contributo di aprile (88.000 domande accolte<sup>58</sup>) invece il rapporto di lavoro deve essere cessato. L'indennità è incrementata a 1.000 euro. La simulazione evidenzia un limitato calo dei beneficiari<sup>59</sup> e, coerentemente con quanto stimato nella Relazione tecnica, un incremento della spesa complessiva rispetto al mese di aprile.

Passando alla distribuzione territoriale del beneficio (fig. 2.3) si osserva che per aprile il 49,6 per cento delle risorse sarebbe attribuito al Nord, il 20,5 per cento al Centro e il restante 30,0 per cento al Sud e alle Isole. Per quanto riguarda la distribuzione del beneficio in funzione del rischio settoriale definito in precedenza, si osserva che per aprile il 48,4 per cento delle risorse sarebbe attribuito a settori a basso rischio, il 34,3 per cento settori a medio rischio e il restante 17,4 per cento a settori ad alto rischio. Questa distribuzione, essendo il beneficio di aprile uniforme, riflette il numero di lavoratori per categoria di rischiosità.

#### *2.4.3 Il Reddito di emergenza*

Il DL 34/2020 introduce il REM, una misura volta a garantire un sostegno ai nuclei familiari che nel periodo di emergenza COVID-19 si trovano in condizioni di particolare disagio economico. Il beneficio, che può essere corrisposto per due mensilità, è pari a 400 euro per un nucleo mono componente ed è incrementato di 160 euro per ulteriori componenti maggiorenni e 80 euro per ulteriori componenti minorenni e non può comunque superare gli 800 euro mensili complessivi (840 euro nel caso in cui siano presenti nel nucleo componenti disabili gravi).

---

<sup>57</sup> La stima è stata effettuata con il modello di microsimulazione dell'UPB a partire dai dati amministrativi relativi al fatturato delle imprese individuali.

<sup>58</sup> Audizione del Presidente dell'Inps del 19 maggio.

<sup>59</sup> La condizionalità riguardante la riduzione del fatturato è stata applicata sulla base dello scenario di rischio settoriale descritto in precedenza.

L'attribuzione del REM è riservata ai nuclei familiari che soddisfano un insieme di requisiti, di natura personale, reddituale e patrimoniale. In particolare, devono essere soddisfatte tutte le seguenti condizioni:

- residenza in Italia del richiedente<sup>60</sup>;
- reddito familiare del mese di aprile 2020 inferiore al beneficio REM;
- un valore ISEE inferiore a 15.000 euro;
- patrimonio mobiliare familiare (2019) inferiore a una soglia di 10.000 euro, accresciuta di 5.000 euro per ogni componente successivo al primo e fino a un massimo di 20.000 euro, incrementato di 5.000 euro se è presente un disabile grave;
- non devono essere presenti nel nucleo dei titolari di pensione (dirette o indirette), ad eccezione dell'assegno ordinario di invalidità;
- non devono essere presenti lavoratori dipendenti con retribuzione lorda superiore al beneficio;
- nessun componente del nucleo deve essere già percettore di altre indennità connesse con l'epidemia da COVID-19;
- il nucleo non deve essere già percettore di RdC.

La misura dunque sembra caratterizzarsi come uno strumento complementare rispetto ai diversi meccanismi di compensazione messi in campo per sostenere le molteplici categorie di lavoratori interessati dagli effetti COVID-19. Una misura con un carattere universalistico che intende, almeno nelle intenzioni, raggiungere quelle famiglie i cui membri non beneficiano delle indennità e delle integrazioni salariali e che si trovano in condizione di disagio economico.

La nuova misura di carattere emergenziale si affianca tuttavia anche, senza sovrapporsi, al principale strumento ordinario di sostegno ai nuclei in condizione di disagio economico, il RdC, condividendo con esso alcune delle grandezze di riferimento per l'ammissione al beneficio, rimuovendo dei requisiti e prevedendone dei nuovi. Per comprendere la natura del nuovo provvedimento appare dunque interessante confrontare in dettaglio i diversi criteri di accesso.

Per quanto riguarda i parametri di natura economica, il primo parametro di riferimento del REM è l'ISEE del nucleo familiare, che appare molto meno restrittivo di quanto non sia nel caso del RdC, dato che la soglia di accesso al REM è di 5.640 euro più elevata di quella

---

<sup>60</sup> Sono esclusi i soggetti in stato detentivo e i lungo degenti a totale carico dello Stato o di altra amministrazione pubblica.

del RdC. Sono inoltre meno restrittive le condizioni sul patrimonio, sia mobiliare che immobiliare.

Le soglie di accesso basate sul reddito, una delle componenti dell'ISEE, risultano invece più stringenti per il REM che per il RdC. Infatti, mentre si può accedere al RdC con redditi inferiori ai 500 euro mensili (6.000 euro annui) moltiplicati per la scala di equivalenza, la soglia REM è pari a 400 euro mensili (anch'essa moltiplicata per la scala di equivalenza). Si consideri tuttavia che per l'accesso al REM si fa riferimento al reddito del mese di aprile 2020, mentre per quello RdC al reddito ISEE che in condizioni normali è riferito a due anni precedenti la richiesta del beneficio, a meno di non ricorrere alla modifica dell'ISEE mediante l'utilizzo dell'ISEE corrente<sup>61</sup>.

A differenza del RdC il beneficio del REM non dipende dai redditi del nucleo, che rilevano solo come requisito di accesso. Benché dunque il beneficio REM sia inferiore a quello teorico garantito dal RdC<sup>62</sup>, può accadere che se il nucleo percepisce reddito, il beneficio del REM possa risultare superiore al RdC effettivo. Il RdC effettivamente corrisposto è infatti pari al beneficio teorico da cui sono detratti integralmente i redditi percepiti.

Il REM risulta infine meno restrittivo per quanto riguarda i requisiti di cittadinanza, molto stringenti nel caso del RdC<sup>63</sup>, mentre esclude espressamente i titolari di reddito da pensione, non direttamente colpiti dalla crisi.

Per comprendere come questi diversi fattori si combinino tra loro e come si caratterizzi la platea dei beneficiari del nuovo istituto, ne è stata simulata l'applicazione mediante il modello di microsimulazione dell'UPB<sup>64</sup>, considerando le diverse condizioni di accesso e le diverse incompatibilità sopra richiamate, sia con il RdC sia con le diverse indennità connesse con l'emergenza COVID-19.

---

<sup>61</sup> L'ISEE corrente può essere richiesto se si è verificata una variazione della situazione lavorativa ovvero una variazione superiore al 25 per cento dell'indicatore della situazione reddituale. Con il DL 58/2019 si è disposto che le due condizioni non devono essere soddisfatte alternativamente e che il periodo di validità passa da due a sei mesi.

<sup>62</sup> Per i nuclei in casa di proprietà il beneficio teorico è di 500 euro mensili moltiplicati per la scala di equivalenza, mentre i nuclei in affitto beneficiano anche della componente di affitto, fino a 280 euro mensili.

<sup>63</sup> Il RdC è riservato ai cittadini in possesso della cittadinanza italiana di permesso di soggiorno di lungo periodo e residente in Italia per almeno 10 anni, di cui gli ultimi due in modo continuativo. L'accesso dei cittadini stranieri al RdC è stato inoltre condizionato dalla necessità originariamente prevista di produrre documentazione aggiuntiva di difficile reperibilità riferita alla situazione economica nel paese di origine.

<sup>64</sup> A differenza di altri esercizi di simulazione condotti dall'UPB relativi a misure regolate dall'ISEE nei quali è stato utilizzato il campione delle dichiarazioni ISEE, in questo caso le simulazioni sono state condotte sul modello di microsimulazione basato sul campione Istat – Silc integrato con le informazioni di fonte amministrativa relative alle dichiarazioni dei redditi e agli estratti contributivi Inps. Questo differente approccio è dovuto a diverse esigenze: da un lato, ha consentito di stimare congiuntamente i percettori di indennità legate al COVID-19 (esclusi dal REM) e, dall'altro, di valutare l'accesso al REM di eventuali potenziali beneficiari del RdC che usualmente, per diverse ragioni, non presentano dichiarazione ISEE. Finora non è stato possibile effettuare analisi di robustezza su un campione di dichiarazioni ISEE aggiornato, in quanto non è ancora disponibile l'archivio relativo alle dichiarazioni 2019, primo anno di applicazione del RdC.

A tal fine, il reddito dei soggetti beneficiari di trattamenti di integrazione salariale è stato ridotto rispetto alla retribuzione ordinaria coerentemente con l'applicazione della Cassa integrazione, mentre il reddito dei soggetti a maggior rischio di disoccupazione individuati nella tabella 2.6 è stato ridotto del 75 per cento. Coerentemente con l'applicazione della normativa sono stati esclusi dal REM i percettori di RdC. Tuttavia, va considerato che non tutti i nuclei che soddisfano i requisiti formali per l'accesso al RdC ne fanno richiesta (timore di controlli, non disponibilità al lavoro, non conoscenza della misura, costi di transazione); può dunque accadere che soggetti eleggibili per RdC, ma non percettori, possano accedere al REM. Le simulazioni tengono conto di questo fenomeno, esplicitando la condizione di eleggibilità del RdC<sup>65</sup>.

La tabella 2.12 riporta i risultati aggregati della stima della platea dei percettori potenziali del REM. Nel complesso tale platea risulterebbe composta da circa 850.000 nuclei, considerando che circa 170.000 nuclei soddisferebbero i requisiti economici di eleggibilità, ma sono percettori di indennità COVID-19 incompatibili con il REM. Il costo di una mensilità di erogazione del REM risulterebbe pari a circa 430 milioni, un valore leggermente inferiore a quanto stimato nella Relazione tecnica del decreto in esame. L'analisi incrociata tra REM e RdC evidenzia una sovrapposizione tra le due platee, dovuta al *take up* del RdC, che contribuisce a incrementare i beneficiari del REM: la platea dei nuclei beneficiari sarebbe costituita infatti da circa 420.000 "nuovi" nuclei che non soddisfano i requisiti del RdC e di circa 440.000 nuclei che invece ne soddisferebbero i requisiti ma non ne beneficiano.

La tabella 2.13 riporta alcune principali caratteristiche dei beneficiari potenziali del REM, con riferimento alla cittadinanza e all'area geografica di residenza. Circa il 71 per cento dei beneficiari del REM sono costituiti da nuclei di cittadini italiani; il 29 per cento è costituito da stranieri, una quota più elevata di quella riscontrata tra i percettori del RdC (12 per cento), coerentemente con la rimozione del vincolo dei dieci anni di residenza previsto dal RdC. Circa il 46 per cento dei nuclei beneficiari è al Sud, un dato inferiore alla quota dei nuclei effettivamente beneficiari del RdC (61 per cento ad aprile 2020).

Infine un'analisi preliminare sulla specificità dei nuclei percettori di REM riportata nella figura 2.4 evidenzia che, coerentemente con quanto osservato in precedenza, questi presentano una componente patrimoniale più elevata rispetto ai nuclei beneficiari di RdC e una componente reddituale inferiore.

---

<sup>65</sup> Nel nostro esercizio è stato simulato un *take up* differenziato del RdC (quota dei soggetti eleggibili che effettivamente richiedono e beneficiano della misura) tale da riprodurre il numero effettivo dei beneficiari di Reddito e Pensione di cittadinanza distinti per cittadinanza, come desumibile dall'Osservatorio INPS sul Reddito e Pensione di cittadinanza (Appendice statistica aprile 2019 - aprile 2020).

## 2.5 Una visione d'insieme dei provvedimenti di sostegno al reddito

In questo paragrafo si propone una prima analisi dell'effetto congiunto delle misure di sostegno al reddito presentate nei paragrafi precedenti (inclusive di quelle spettanti in base alla legislazione ante DL 18/2020 e al DL 34/2020), che consente di evidenziare la distribuzione dei benefici sul complesso delle famiglie italiane in funzione di alcune principali caratteristiche socioeconomiche<sup>66</sup>.

Nell'esercizio sono considerate tutte le forme di trasferimento erogabili per il mese di aprile e, in particolare, le integrazioni salariali e le diverse indennità a favore dei lavoratori dipendenti, le indennità per i lavoratori autonomi e il REM. Le modalità di erogazione, i *take up*, gli scenari di rischio settoriale sono i medesimi utilizzati nelle simulazioni delle singole misure illustrate in precedenza. In particolare si ricorda che, come evidenziato all'inizio del paragrafo 2.1, si suppone che la crisi coinvolga, sebbene in misura ridotta, anche i settori non interessati dal *lockdown* (settori a basso rischio), che costituiscono una ampia quota del sistema produttivo.

La figura 2.5 riporta la distribuzione delle prestazioni in esame tra le famiglie italiane, distinte per occupazione del capofamiglia e in funzione del grado di rischio del settore di appartenenza (alto e medio-basso). Nel complesso le erogazioni raggiungono circa un terzo delle famiglie italiane, con incidenze differenziate che dipendono dalla natura e dalla selettività delle prestazioni percepite e dalla tipologia di soggetti che compongono i nuclei familiari (lavoratori dipendenti, autonomi o altro), e risultano in media pari al 47 per cento del reddito disponibile familiare mensile pre crisi.

I nuclei familiari con capofamiglia appartenente alle categorie interessate da indennità universali come, ad esempio, l'indennità di 600 euro per gli iscritti alle gestioni speciali dell'AGO<sup>67</sup> (commercianti, artigiani e agricoltori), sono tutti raggiunti dal trasferimento. Diversa è la situazione per i nuclei con capofamiglia lavoratore autonomo (professionisti e collaboratori). Anche tale categoria riceve un'indennità in cifra fissa ma sottoposta a qualche forma di selettività riguardante il livello del reddito e il calo delle attività. Ne deriva che il beneficio raggiunge il 72 per cento circa dei nuclei familiari interessati.

I nuclei il cui capofamiglia è un lavoratore dipendente hanno nel loro complesso un tasso di copertura del beneficio inferiore. I lavoratori dipendenti, infatti, sono interessati prevalentemente dalla Cassa integrazione, che ha una selettività intrinseca in quanto viene percepita solo in caso di sospensione o riduzione dell'attività lavorativa. Ciò implica che l'incidenza di nuclei beneficiari tra quelli con capofamiglia lavoratore dipendente risulta superiore nei settori più coinvolti dall'emergenza COVID-19 (75,8 per cento nel caso di settori ad alto rischio contro il 38,6 in quelli a rischio medio-basso). Tuttavia,

---

<sup>66</sup> Tutte le stime relative alle misure analizzate nel capitolo sono state condotte con il modello di microsimulazione dell'UPB. Ciò consente di analizzare simultaneamente l'impatto distributivo delle diverse misure.

<sup>67</sup> Gli iscritti alle gestioni speciali che risultano anche lavoratori dipendenti o pensionati, a cui non spetta il beneficio, non sono stati considerati nella tabella come lavoratori autonomi.

poiché i settori a basso-medio rischio costituiscono una ampia quota del sistema produttivo (54 per cento della produzione), la quota dei trasferimenti diretti ai nuclei con capofamiglia lavoratore dipendente addetto a tali settori costituisce circa la metà del totale delle erogazioni complessive (a fronte del 18,5 per cento rilevabile per quelli dei settori ad alto rischio).

L'incidenza molto bassa di beneficiari tra i nuclei con capofamiglia non lavoratore (circa l'11 per cento) è frutto della esplicita esclusione dai benefici dei pensionati, che si suppone non abbiano sofferto cadute di reddito. Per questa categoria i benefici possono derivare o dalla presenza nel nucleo di membri (non capofamiglia) lavoratori, oppure dalla attribuzione del REM. Per questa categoria di famiglie il REM costituisce circa il 40 per cento del complesso dei benefici ricevuti.

Nel complesso circa il 70,6 per cento dei benefici erogati raggiunge il lavoro dipendente, il 24,8 per cento il lavoro autonomo, mentre è stanziato per il REM circa il 4,6 per cento delle risorse complessive.

La distribuzione per decili di reddito dei benefici evidenzia una maggiore presenza dei nuclei beneficiati in corrispondenza dei decili più bassi: si passa da un'incidenza del 46,6 per cento del primo decile al 25,1 per cento del decimo decile (fig. 2.6). La distribuzione del complesso delle risorse tra i decili risulta invece sostanzialmente omogenea.

Dal momento che la Cassa integrazione risulta solo parzialmente correlata con il reddito per la presenza di massimali e le altre indennità *una-tantum* sono corrisposte in cifra fissa, le prestazioni erogate costituiscono una quota più elevata del reddito dei più poveri. I trasferimenti coprono il 90,9 per cento del reddito familiare mensile medio pre crisi dei nuclei beneficiari del secondo decile, contro circa il 20 per cento dei nuclei beneficiari del decimo decile (la presenza del REM porta l'indicatore del primo decile fuori scala). Per il primo decile, il REM costituisce poco meno del 50 per cento del totale dei trasferimenti ricevuti.

Nella figura 2.7, infine, è riportata la distribuzione territoriale delle erogazioni complessive. Circa il 54 per cento andrebbe a famiglie residenti nel Nord, mentre il 26 per cento affluirebbe al Sud. Le erogazioni a favore del lavoro dipendente costituiscono circa i tre quarti dei benefici che affluiscono al Nord, contro un 71 per cento medio nazionale, mentre al Sud la quota dei benefici totali derivanti dal REM risulta doppia rispetto alla media (8,3 per cento, contro il 4,5).

### **3. Le misure di sostegno alle imprese**

Con riferimento alle imprese, i principali interventi possono essere raggruppati in base alle loro finalità prevalenti. La ripartizione utilizzata nel decreto è stata adattata, riclassificando solo alcune misure, per individuare quattro gruppi di intervento: misure di

sostegno alla liquidità e al finanziamento, di sospensione ed esonero del pagamento delle imposte, di sostegno ai costi di impresa e con finalità settoriali.

*Misure di sostegno alla liquidità e al finanziamento.* – Un primo gruppo, include le misure di sostegno sia di tipo diretto per la liquidità delle imprese, come il contributo a fondo perduto (art. 25), sia di tipo più indiretto per la loro struttura finanziaria, come gli incentivi fiscali al rafforzamento patrimoniale (artt. 26 e 27) e il rifinanziamento dei fondi di garanzia per il credito già deliberati nei precedenti decreti (art. 31). Queste misure dovrebbero rappresentare una fase successiva a quella strettamente emergenziale e può essere interessante valutarle anche alla luce dei principali interventi per l'emergenza COVID-19 già adottati. Pertanto, la prima parte della tabella 3.1 riassume insieme alle nuove misure anche quelle, della stessa natura, previste sia dal decreto Liquidità (DL 23/2020), non ancora convertito in legge, sia dal decreto Cura Italia (DL 18/2020 convertito in L. 27/2020).

In generale, si può osservare che le nuove misure di sostegno prevedono elementi di selettività: escludono il settore finanziario e per la maggior parte delle imprese piccole e medie (fino a 50 milioni di fatturato) i benefici sono condizionati all'effettiva perdita di fatturato. In particolare, il fatturato del mese di aprile 2020 per il contributo a fondo perduto e dei mesi di marzo e aprile 2020 per gli incentivi agli aumenti di capitale deve essere inferiore di almeno un terzo rispetto a quello dei corrispondenti periodi del 2019. Si tratta di una selettività molto più stringente rispetto a quella adottata finora, che solo in alcuni casi prevedeva una generica autocertificazione dei danni subiti con la emergenza COVID-19.

Inoltre, i principali interventi sono anche maggiormente differenziati in relazione alle dimensioni e alla natura giuridica dell'impresa.

Per le imprese più piccole e le altre partite IVA fino a 5 milioni di fatturato o di compensi (esclusi i professionisti)<sup>68</sup> è previsto un contributo a fondo perduto proporzionale alle perdite effettive di ricavi con percentuali differenziate per le diverse classi di fatturato: 20 per cento della perdita registrata nel mese di aprile fino a 0,4 milioni di fatturato, 15 per cento tra 0,4 e 1 milione e 10 per cento tra 1 e 5 milioni. Viene comunque fissato un importo minimo pari a 1.000 o 2.000 euro per ciascun soggetto a seconda che il contributo sia destinato rispettivamente a persone fisiche o a persone giuridiche.

Si può osservare che sebbene la perdita di ricavi sia riferita al periodo che potrebbe aver risentito maggiormente dei rallentamenti produttivi, ciò potrebbe risultare non soddisfacente per le imprese che non registrano andamenti mensili stabili dei ricavi. Con un periodo di riferimento troppo stretto rimane il rischio di includere imprese che non

---

<sup>68</sup> La norma esclude i professionisti che comunque accedono, nei limiti di 1.000 euro, ai benefici attraverso le loro Casse di gestione previdenziale.



hanno avuto danni effettivi e di escludere le imprese che possono risentire delle perdite nei mesi successivi al periodo della emergenza.

Le piccole imprese e le altre partite IVA (esclusi i professionisti) con fatturato o compensi fino a 5 milioni rappresentano complessivamente il 98,4 per cento delle imprese e il 27,8 per cento dei ricavi complessivi. Per le sole persone fisiche costituiscono la quasi totalità delle imprese e poco meno del 93 per cento dei ricavi.

Per le sole società di capitali di dimensioni medio piccole, tra 5 e 50 milioni di fatturato, che hanno subito una riduzione di oltre un terzo dei ricavi nei mesi di marzo e aprile rispetto al corrispondente periodo del 2019, è previsto un incentivo all'apporto di capitale di rischio fino al 31 dicembre 2020. Il beneficio fiscale è previsto sia dal lato del soggetto finanziatore sia da quello dell'impresa finanziata: il primo ha diritto a un credito di imposta del 20 per cento commisurato al conferimento di capitale; la seconda beneficia di un credito di imposta pari al 50 per cento delle perdite registrate nel bilancio del 2020 che superano il 10 per cento del patrimonio netto e fino a concorrenza del 30 per cento dell'aumento di capitale effettuato. Per ciascuna società, l'incremento di capitale non può comunque superare i 2 milioni e il credito di imposta non può essere superiore a 600.000 euro; mentre per l'insieme dei soci finanziatori di una singola società il credito non potrà superare i 400.000 euro. Per il sottoinsieme di queste società che hanno un fatturato superiore a 10 milioni e che hanno incrementato il loro capitale di almeno 250.000 euro, il beneficio del credito di imposta è accompagnato dalla possibilità di emettere titoli obbligazionari (in deroga ai limiti imposti nel Codice Civile) fino al minore importo tra a) tre volte gli incrementi di capitale (tra 750.000 e 6 milioni di euro) e il 12,5 per cento dei ricavi. I titoli potranno essere sottoscritti entro il 31 dicembre 2020 dal Fondo Patrimonio PMI, appositamente costituito presso INVITALIA.

Infine, per le imprese più grandi, oltre i 50 milioni di fatturato, con l'esclusione di quelle appartenenti al settore bancario, finanziario o assicurativo, costituite come società per azioni (anche in forma cooperativa) anche con azioni quotate in mercati regolamentati e con sede legale in Italia, sono previste operazioni di ricapitalizzazione, per il tramite della CDP, che a tal fine viene autorizzata a costituire un patrimonio destinato, denominato Patrimonio Rilancio o Patrimonio Destinato (per un periodo limitato di 12 anni). A fronte del patrimonio conferito, che comprende titoli di Stato appositamente emessi (fino a 44 miliardi), può essere acquisita liquidità da destinare a operazioni di finanziamento sotto forma di sottoscrizione di prestiti obbligazionari convertibili, aumenti di capitale e acquisto di azioni sul mercato secondario (si veda il paragrafo 1).

Ulteriori incentivi sono previsti per le PMI innovative e, a prescindere dalla dimensione di impresa per le *startup* innovative (art. 38) e per le imprese che investono in ricerca e sviluppo nel Mezzogiorno (art. 244). In particolare, il decreto in esame prevede una detrazione dall'imposta delle persone fisiche pari al 50 per cento dell'investimento nel capitale sociale di una *startup* innovativa fino a un massimo di 100.000 euro annui (la detrazione già spetta nella misura del 30 per cento per investimenti da parte di persone fisiche o giuridiche fino a 1 milione). Sono poi previsti finanziamenti agevolati, contributi

a fondo perduto per gli investimenti e agevolazioni per gli investimenti in capitale di rischio. Per gli investimenti in ricerca e sviluppo nel Mezzogiorno è previsto un potenziamento del credito di imposta (attualmente fissato al 12,5 per cento) con aliquote differenziate per dimensione di impresa: 25 per cento della spesa per le grandi imprese (oltre 250 dipendenti e con un fatturato superiore a 50 milioni); 35 per cento per le medie imprese (tra 50 e 250 dipendenti e con un fatturato di almeno 10 milioni); 45 per cento per le piccole imprese (meno di 50 dipendenti e con un fatturato non superiore a 10 milioni).

Complessivamente, per queste finalità, il decreto in esame stima 6,2 miliardi di contributi a fondo perduto e destina 2 miliardi ai crediti di imposta per la capitalizzazione delle imprese, rispettivamente nel 2020 e nel 2021, a cui si sommano le risorse accantonate nei diversi Fondi che ammontano complessivamente a 38,5 miliardi nel 2020 (tabb. 3.1 e 3.5). Con riferimento a questi ultimi, il decreto istituisce, per le imprese di medie dimensioni, il Fondo Patrimonio PMI con un accantonamento di 4 miliardi. Inoltre, è stato previsto il rifinanziamento sia del Fondo di garanzia per le PMI e dell'ISMEA sia del Fondo SACE. I primi due sono stati incrementati complessivamente di 4,2 miliardi nel 2020 (rispettivamente 3,95 e 0,25 miliardi) che si aggiungono a 1,8 miliardi già stanziati con il decreto Liquidità (DL 23/2020). Per il Fondo SACE, che era stato finanziato con 1 miliardo dal DL 18/2020, è stato previsto un ulteriore accantonamento di 30 miliardi. Per le imprese innovative sono stanziati 10 milioni per i contributi a fondo perduto, 100 milioni per incrementare le risorse destinate ai finanziamenti agevolati nell'ambito della misura "Smart&Start Italia", istituita nel 2014 (con decreto del MISE) e 200 milioni sono destinati a rifinanziare il Fondo per il sostegno al *venture capital*. Altri 4 milioni alimentano il nuovo Fondo istituito presso il MISE (*First Playable Fund*) per sostenere lo sviluppo dell'industria dell'intrattenimento digitale a livello nazionale. Va inoltre ricordato che ulteriore liquidità rispetto ai menzionati 44.000 miliardi del Patrimonio Destinato della CDP potrebbe derivare dalle emissioni obbligazionarie garantite dallo Stato.

Si deve tuttavia sottolineare che lo stanziamento sui Fondi nel 2020 non definisce in modo esaustivo la dimensione complessiva degli interventi né sul piano quantitativo né sul piano temporale. In generale gli accantonamenti potrebbero essere superiori alle esigenze effettive delle imprese o richiedere lo stanziamento di risorse aggiuntive non solo nell'anno in corso, ma anche nei prossimi anni. Questo aspetto è particolarmente importante nel caso degli accantonamenti al Fondo di Garanzia delle PMI (su questo aspetto si veda la memoria presentata dal Presidente dell'UPB il 30 aprile scorso)<sup>69</sup> e, considerata la dimensione potenziale dei finanziamenti che potrebbero essere ammessi

---

<sup>69</sup> Memoria del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio sul DDL AC2461 di conversione del DL 8 aprile 2020, n. 23 recante misure urgenti in materia di accesso al credito e di adempimenti fiscali per le imprese, di poteri speciali nei settori strategici, nonché interventi in materia di salute e lavoro, di proroga di termini amministrativi e processuali, Commissioni riunite VI (Finanze) e X (Attività produttive, Commercio e Turismo) della Camera dei deputati, 30 aprile 2020.

alla garanzia statale, sarà particolarmente utile il loro costante monitoraggio per valutarne il costo effettivo nei prossimi mesi.

Un obiettivo generale che l'insieme di queste misure si pone è quello della patrimonializzazione delle imprese, per evitare il rischio che gli strumenti di sostegno del credito messi in campo nella fase emergenziale lascino la struttura finanziaria delle imprese troppo appesantita sul lato del debito, con la necessità di destinare il flusso di cassa dei prossimi anni ai rimborsi anziché al finanziamento degli investimenti. E questo in un momento in cui i mutamenti della domanda e dei modelli di business obbligheranno probabilmente a costose operazioni di riconversione.

Il contributo a fondo perduto rappresenta un intervento finalizzato a compensare le imprese di più piccola dimensione che hanno subito una effettiva perdita in termini di ricavi nel mese di aprile. I precedenti decreti sono intervenuti con misure di sostegno generalizzate e prevalentemente mediate attraverso il sistema bancario per garantire sia il mantenimento delle linee di credito già esistenti (con la moratoria straordinaria di tipo automatico per le aperture di credito, per i prestiti, per i mutui e gli altri finanziamenti a rimborso rateale) sia il funzionamento dei canali di nuovo credito per fronteggiare eventuali crisi di liquidità anche in presenza di un deterioramento dei bilanci delle imprese (garanzie statali del 100 per cento per i finanziamenti fino a 25.000 euro, fino al 90 per cento per importi superiori e fino all'80 per cento per le rinegoziazioni aumentate del 10 per cento). La generalità degli interventi, in una situazione emergenziale, ha cercato di garantire l'accesso al credito alle imprese in difficoltà per l'emergenza COVID-19 attraverso un meccanismo di autoselezione, ma ha certamente ampliato la platea dei beneficiari includendo anche imprese che non hanno direttamente sofferto per l'emergenza. Inoltre, i crediti di imposta legati alla cessione dei crediti deteriorati (DTA) previsti nel decreto Cura Italia, pur essendo destinati a tutte le imprese sono, per loro natura, più facilmente sfruttati dalle imprese medio-grandi e da quelle appartenenti al settore finanziario e rischiano di non essere sufficienti a compensare le imprese di minore dimensione.

Per le imprese di media dimensione e per quelle più grandi, le misure adottate sembrano finalizzate a rafforzare la struttura finanziaria delle imprese prestando attenzione a un maggiore equilibrio delle fonti di finanziamento delle società e creare quindi condizioni più favorevoli per gli investimenti che saranno fondamentali per la ripresa e la riqualificazione delle attività produttive. Gli incentivi agli apporti di capitale sembrano quindi completare le agevolazioni per il finanziamento delle imprese che erano finora prevalentemente concentrate sul capitale di debito. Queste misure stanno certamente permettendo a molte imprese di fronteggiare possibili crisi di liquidità, ma un eventuale incremento dei loro debiti rischia di appesantire ulteriormente i bilanci delle imprese più indebitate e rendere più difficile reperire ulteriori finanziamenti dal sistema creditizio soprattutto per le imprese che hanno subito maggiori perdite a causa della emergenza COVID-19. Si può peraltro osservare che l'estensione della possibilità di ricorrere a ulteriori prestiti di natura obbligazionaria per un sottoinsieme delle imprese che

beneficiano del credito di imposta, attraverso il canale privilegiato del Fondo Patrimonio PMI, è strettamente subordinata all'apporto di capitale proprio nella stessa società, garantendo quindi un maggiore equilibrio tra le fonti di finanziamento esterne e interne.

Per le imprese beneficiarie, queste agevolazioni si affiancano all'ACE, che è ugualmente finalizzata ad agevolare in modo strutturale la capitalizzazione delle imprese, ma determinano un forte potenziamento dell'incentivo. In primo luogo, l'agevolazione introdotta prevede un credito che può arrivare anche al 30 per cento dei nuovi apporti di capitale, mentre l'ACE prevede ogni anno la deducibilità del solo rendimento nozionale a esso associato (negli ultimi anni progressivamente ridotto dal 4,75 per cento del 2015 all'1,3 per cento nel 2019 anche per tenere conto dell'andamento effettivo dei tassi di interesse) e il risparmio di imposta è proporzionale alla aliquota dell'imposta sulle società (24 per cento). In secondo luogo, il credito di imposta si applica all'effettivo apporto di capitale nel periodo compreso tra il 20 maggio e il 31 dicembre 2020 e la società potrà godere del beneficio anche nel caso in cui lo stesso apporto non dia diritto alla deduzione ACE: la deduzione è proporzionale agli incrementi di patrimonio netto riferiti al 2010 e quindi i nuovi apporti potrebbero semplicemente compensare eventuali riduzioni apportate nel periodo di riferimento annullando la deduzione e quindi il risparmio di imposta. Si deve tuttavia sottolineare che il beneficio è indirizzato a un numero ristretto di imprese dato che la classe di ricavo ammessa rappresenta meno del 5 per cento (quasi 50.000) delle società di capitali (esclusi i settori non interessati dalla norma) e circa il 25 per cento dei ricavi complessivi.

Come descritto, per le imprese più grandi, costituite come Società per Azioni, lo stesso obiettivo dovrebbe essere garantito dal funzionamento del Fondo Patrimonio Destinato, ma la maggior parte delle imprese, quelle con fatturato inferiore a 5 milioni, resta esclusa dagli incentivi al rafforzamento patrimoniale. Con riferimento a queste ultime si può osservare che non solo potrebbero subire un deterioramento maggiore dei loro bilanci, ma le difficoltà di reperire ulteriori finanziamenti potrebbe rallentare i loro investimenti e ostacolare la loro crescita dimensionale.

Infine, si può osservare che le agevolazioni per il rafforzamento patrimoniale sono soggette complessivamente a un limite di spesa che potrebbe essere insufficiente a beneficiare tutte le imprese interessate e i loro effetti finanziari si manifesteranno solo dal 2021: in particolare per le società la dimensione della agevolazione è condizionata alla effettiva chiusura del bilancio del 2020 per la determinazione delle perdite complessive realizzate.

*Misure di sospensione e esonero del pagamento delle imposte.* – Un secondo gruppo di interventi (tab. 3.2), racchiude le misure relative agli obblighi tributari delle imprese che prevedono sia sospensioni dei versamenti nel periodo più acuto della emergenza, sia veri e propri esoneri dal pagamento.

Con riferimento alle prime, il decreto prevede principalmente l'estensione temporale delle sospensioni già disposte nei decreti precedenti (Cura Italia e Liquidità) che tuttavia continuano a operare in corso d'anno e sono limitate ai contribuenti maggiormente interessati dal rallentamento dell'attività economica. La loro finalità principale è di fare fronte o di evitare ulteriori perdite di liquidità nella fase di maggiore rallentamento delle attività produttive.

Con riferimento ai veri e propri esoneri dal pagamento delle imposte, il decreto ha previsto l'abolizione del saldo 2019 e del primo acconto 2020 dell'IRAP (art. 24) per la maggior parte delle imprese (rimangono escluse le imprese con fatturato superiore ai 250.000 euro e i contribuenti del settore finanziario, le Amministrazioni e gli enti pubblici), della prima rata Imu e del pagamento della TOSAP e della COSAP nel 2020 (artt. 177 e 181), solo per le imprese rispettivamente proprietarie di immobili adibiti alla ricezione turistica e titolari di concessioni o autorizzazioni per l'utilizzo di suolo pubblico più direttamente colpite dalla emergenza. In questo caso si manifesta un vero e proprio contributo a fondo perduto per le imprese interessate e, in questi termini, queste misure potrebbero essere collocate anche nel gruppo di interventi già analizzato in precedenza.

Gli esoneri comportano complessivamente una perdita di gettito nel 2020 pari a 4,3 miliardi che risulta quasi completamente concentrata sull'IRAP (3,9 miliardi). La perdita di gettito per quest'ultima imposta rappresenterebbe poco meno di un quinto del totale atteso nel 2020. In questo caso, la quasi completa generalità del beneficio accordato alle imprese costituisce una eccezione rispetto ai criteri selettivi generalmente utilizzati negli altri interventi. La tabella 3.3 mostra la ripartizione tra i diversi settori dei beneficiari e della riduzione del gettito. Si può osservare che i beneficiari sono più concentrati nei settori del Commercio e delle Costruzioni (rispettivamente il 27 e il 18 per cento dei contribuenti complessivi), mentre oltre il 33 per cento della riduzione di imposta è concentrata nel settore delle Attività manifatturiere. Con riferimento ai sottosettori che sono maggiormente interessati alle restrizioni dovute alla emergenza COVID-19 ("sottosettori di primo impatto"<sup>70</sup>), i beneficiari rappresentano il 19,4 dei contribuenti e a essi corrisponderebbe il 9,5 per cento della riduzione complessiva del gettito. Si evidenzia quindi che si tratta di una riduzione di imposta generalizzata e rilevante anche per molti settori che hanno risentito meno della emergenza. Questa scelta appare meno coerente con la finalità di indirizzare le risorse pubbliche alle imprese maggiormente colpite dalla crisi che sembra caratterizzare questa nuova fase di interventi. Già nei primi anni dopo la sua introduzione l'IRAP è stata oggetto di discussione e da parte del mondo imprenditoriale ne è stata richiesta ripetutamente la soppressione<sup>71</sup>. Se questa misura dovesse rappresentare un primo passo in questa direzione emergerebbe la necessità di

---

<sup>70</sup> Questi sottosettori comprendono: gli interi settori dell'alloggio, ristorazione e turismo e delle attività culturali, ricreative e sportive; solo alcuni comparti del settore trasporto e magazzino, della istruzione, delle altre attività di servizi e del commercio.

<sup>71</sup> Si ricorda che l'IRAP è stata introdotta nel 1998 come parte di una riforma che aboliva alcune imposte (tra cui quella sul patrimonio netto e l'ILOR per le imprese) e, tra le altre finalità, rivedeva le modalità di finanziamento del servizio sanitario eliminando i contributi sanitari e riducendo così il cuneo fiscale sul lavoro.

ripensare al quadro complessivo di tassazione delle imprese e del finanziamento del sistema sanitario.

*Misure di sostegno ai costi di impresa.* – La terza tipologia di interventi, riportati nella tabella 3.4, comprende le misure di sostegno a oneri delle imprese diversi da quelli relativi al personale (trattate nel paragrafo 2). Ci si riferisce sia ad alcuni costi fissi a carico delle imprese a prescindere dal rallentamento delle attività dell'impresa, come l'agevolazione per i canoni di locazione (art. 28) e la riduzione delle tariffe per le utenze elettriche (art. 30), sia ai costi più strettamente legati alla riapertura in sicurezza delle attività produttive, come la sanificazione degli ambienti (art. 120) e i dispositivi di protezione (art. 125). In particolare, alle imprese con un fatturato non superiore a 5 milioni (compresi gli enti non commerciali, quelli del terzo settore e gli enti religiosi) che nei mesi di marzo, aprile e maggio hanno subito una riduzione di fatturato superiore al 50 per cento rispetto al periodo corrispondente del 2019, spetta per tre mesi un credito di imposta pari al 60 per cento del canone mensile di locazione (30 per cento nel caso sia ricompreso almeno un immobile a uso non abitativo). Nel caso di strutture alberghiere e agrituristiche non sono previste limitazioni di tipo dimensionale e il periodo di riferimento slitta ai mesi di aprile, maggio e giugno per tenere conto della specificità di questi servizi. Il credito può essere ceduto al locatore o al concedente a fronte di uno sconto equivalente sui canoni dovuti. È prevista poi una riduzione del costo del servizio elettrico per imprese alimentate in bassa tensione, mediante riduzione delle "quote fisse" delle bollette elettriche. In questo caso, pur non essendo previsto alcun limite dimensionale, la misura è di fatto indirizzata a imprese medio piccole in relazione al tipo di tensione utilizzata (dato che le grandi imprese utilizzano prevalentemente servizi elettrici ad alta tensione). Con riferimento ai costi legati alla emergenza, agli operatori con attività aperte al pubblico (bar, ristoranti, alberghi, teatri e cinema) è concesso un credito di imposta del 60 per cento per le spese necessarie alla riapertura in sicurezza sostenute nel 2020 fino a un massimo di 80.000 euro. Più in generale, alle persone fisiche esercenti arti e professioni, agli enti non commerciali, compresi gli enti del terzo settore e gli enti religiosi, il credito del 60 per cento è riconosciuto ammesso per le spese di sanificazione e protezione necessarie a contenere e contrastare la diffusione del virus COVID-19 fino a un massimo di 60.000 euro.

*Misure con finalità settoriali.* – Infine, l'ultimo gruppo di interventi include misure di natura più settoriale, non solo dal lato delle imprese (settore agricolo, trasporti, editoria turismo e cultura), ma anche, attraverso spese fiscali (detrazioni e crediti di imposta), dal lato della domanda (tab. 3.5). Tra queste ultime assume un certo rilievo la detrazione/credito di imposta fino a un massimo di 500 euro per nucleo familiare per il bonus vacanze, che dovrebbe avere ricadute positive sul settore turistico, tra i settori più esposti alla emergenza, e quella del 110 per cento per i diversi interventi di riqualificazione energetica e ristrutturazione, con aspettative di rilancio del settore della Edilizia (si veda il paragrafo 4). Queste misure potrebbero determinare riduzioni di imposta rispettivamente pari a 2,2 miliardi e 4,3 miliardi cumulate nel triennio 2020-22.

#### 4. **Ecobonus e crediti di imposta cedibili**

Il Decreto prevede, agli articoli 119 e 121, misure volte a rafforzare gli incentivi pubblici per interventi di riqualificazione edilizia. Si tratta, in particolare: 1) di un aumento della detrazione per le spese sostenute nel secondo semestre 2020 e nel 2021 per il miglioramento dell'efficienza energetica e delle caratteristiche antisismiche degli edifici; 2) di nuove modalità di fruizione dell'agevolazione, estese anche alle altre spese di riqualificazione degli edifici sostenute nel biennio 2020-21 che non beneficiano dell'aumento della percentuale di detrazione.

Più in dettaglio, l'articolo 119 prevede l'incremento al 110 per cento della detrazione fiscale fruibile a fronte delle spese di riqualificazione edilizia<sup>72</sup> e la riduzione da 10 a 5 anni delle annualità di riparto della detrazione stessa a condizione del conseguimento, a seguito degli interventi, di un miglioramento di almeno due classi energetiche (o il raggiungimento della classe più elevata) o di una riduzione del rischio sismico nelle zone sismiche 1-3.

Gli interventi di riqualificazione energetica interessati dalla misura includono: 1) l'isolamento termico, che deve riguardare almeno il 25 per cento della superficie disperdente, per un ammontare complessivo delle spese agevolabili non superiore a 60.000 euro; 2) la sostituzione degli impianti di climatizzazione invernale con impianti centralizzati per il riscaldamento, il raffrescamento o la fornitura di acqua calda sanitaria a condensazione, a pompa di calore, ivi inclusi gli impianti ibridi o geotermici, anche abbinati a impianti fotovoltaici e relativi sistemi di accumulo, ovvero con impianti di microgenerazione, per un ammontare complessivo di spesa agevolabile di 30.000 euro; 3) altri interventi di efficientamento energetico, nei limiti di spesa previsti dalla legislazione vigente e a condizione che siano eseguiti congiuntamente ad almeno uno degli interventi sopra descritti. Rientrano tra tali interventi l'installazione: a) di impianti solari fotovoltaici connessi alla rete elettrica – subordinatamente alla cessione in favore del GSE dell'energia non auto-consumata in sito e alla non cumulabilità con altri incentivi pubblici – per un ammontare complessivo di spesa agevolabile di 48.000 euro, nel limite di euro 2.400 per ogni kW di potenza installata; b) di sistemi di accumulo integrati negli impianti solari fotovoltaici per un ammontare complessivo di spesa di euro 1.000 per ogni kWh di capacità di accumulo; c) di infrastrutture per la ricarica di veicoli elettrici negli edifici.

I soggetti che possono beneficiare della norma sono le persone fisiche al di fuori dell'esercizio di impresa, i condomini, gli IACP e le cooperative di abitazione a proprietà indivisa. Sono escluse le spese riguardanti gli edifici unifamiliari non adibite ad abitazione principale.

Per gli interventi di riduzione del rischio sismico sugli edifici<sup>73</sup>, l'incremento della detrazione fiscale al 110 per cento è previsto solo con riferimento alle spese sostenute nelle zone sismiche 1-3. Inoltre, in caso di cessione del credito di imposta corrispondente alla detrazione del 110 per cento e contestuale stipula di una polizza assicurativa che copra il rischio di eventi calamitosi, è prevista la detraibilità al 90 per cento dei corrispondenti premi.

---

<sup>72</sup> Sulla base della legislazione previgente, tale aliquota varia tra il 36 e il 65 per cento, a seconda del tipo di intervento di riqualificazione energetica e dell'anno in cui è stata effettuata la spesa.

<sup>73</sup> Agevolati sulla base della legislazione previgente con aliquote di detrazione che variano dal 50 all'85 per cento, a seconda del tipo di intervento e del grado di riduzione del rischio sismico a esso conseguente.



Il secondo intervento, previsto dall'articolo 121, riguarda un'opzione alternativa per la modalità di fruizione della detrazione con riferimento alle spese sostenute nel biennio 2020-21<sup>74</sup> per il recupero del patrimonio edilizio, il miglioramento dell'efficienza energetica, la riduzione del rischio sismico, il rifacimento delle facciate, l'installazione di impianti fotovoltaici e di colonnine per la ricarica degli autoveicoli elettrici, sia che beneficino dell'incremento della detrazione previsto dall'articolo 119, sia che continuino a beneficiare delle detrazioni previste dalla normativa previgente. Per tali interventi l'articolo 121 prevede la possibilità di optare, in alternativa alla detrazione, per: 1) uno sconto in fattura, fino a un importo massimo pari al corrispettivo dovuto, anticipato dal fornitore e cedibile a terzi, inclusi operatori del settore finanziario; 2) la trasformazione dell'importo della detrazione in credito d'imposta utilizzabile in compensazione<sup>75</sup> o cedibile a terzi, inclusi operatori del settore finanziario.

Tali modalità alternative di fruizione dell'agevolazione consentono di superare i problemi di incapienza che limitano la possibilità di fruire dell'agevolazione da parte dei contribuenti che non hanno un reddito imponibile sufficientemente elevato per godere appieno della detrazione. Quest'ultima consente comunque di usufruire di un beneficio maggiore, pari al 110 per cento della spesa sostenuta, mentre lo sconto in fattura limita l'importo del beneficio al 100 per cento della spesa e la cessione del credito d'imposta comporta una decurtazione del beneficio pari al tasso di sconto applicato.

A fini antielusivi nonché di verifica e monitoraggio degli interventi agevolati, è prevista la produzione di visti di conformità e asseverazioni – il cui costo è incluso tra le spese agevolabili – nonché sanzioni amministrative in caso di attestazioni infedeli. In caso di irregolarità, è previsto il recupero dell'importo corrispondente alla detrazione non spettante nei confronti del soggetto beneficiario, con responsabilità in solido del fornitore e dei cessionari in caso di concorso nella violazione.

L'impatto finanziario atteso dalla disposizione appare ingente: la Relazione tecnica mostra un onere complessivo dell'incentivo, distribuito lungo il periodo 2020-2033, pari a circa 11,8 miliardi, al netto degli effetti indotti positivi di gettito pari a circa 460 milioni. Tale ammontare complessivo è il risultato di maggiori oneri che si producono fino al 2026<sup>76</sup> - dovuti al più elevato importo dell'agevolazione e al ridotto numero di esercizi in cui essa è ripartita - e di recuperi di gettito negli anni successivi, per il venir meno della detrazione prevista dalla normativa vigente, distribuita su dieci annualità anziché cinque. La RT stima

---

<sup>74</sup> Dalle relazioni introduttiva e tecnica emerge che le modalità alternative di fruizione della detrazione potranno essere applicate anche con riferimento alle spese sostenute prima del 2020 per le quali, nello stesso anno, venga esercitata l'opzione di cessione del credito corrispondente alle quote annue non ancora godute. Tale possibilità, tuttavia, non si evince chiaramente dalla norma nel testo del DL 34/2020.

<sup>75</sup> Il credito d'imposta è utilizzabile in compensazione, tramite il modello F24, con la stessa ripartizione in quote annuali delle rate residue di detrazione non fruite. La quota di credito d'imposta non utilizzata nell'anno non può essere usfruita negli anni successivi e non può essere richiesta a rimborso. Non si applicano i limiti all'utilizzo dei crediti di imposta in compensazione previsti dalla normativa vigente. Si ricorda infatti che quest'ultima prevede un limite di 250.000 euro per i crediti d'imposta utilizzabili nella dichiarazione dei redditi e un limite di 700.000 euro (elevato a 1 milione dall'art. 147 del decreto legge in esame) per i crediti d'imposta utilizzabili in compensazione nel modello F24.

<sup>76</sup> Tali effetti sono inizialmente modesti (22 milioni nel 2020) e poi più elevati per un quinquennio (circa 1 miliardo nel 2021, circa 3 nel biennio 2022-23, circa 2,7 nel biennio 2024-25 e 1,3 nel 2026).



inoltre in 6,6 miliardi complessivi la quota di agevolazione che verrà fruita mediante cessione del credito d'imposta mentre la parte restante verrà fruita mediante detrazione d'imposta.

La disposizione di copertura (art. 119, comma 16) riporta quantificazioni apparentemente difformi, in quanto considera gli oneri lordi derivanti dalla norma, mentre la Relazione tecnica considera anche le maggiori entrate indotte dagli incentivi stessi parzialmente compensative. Nel testo del DL queste ultime sono separatamente considerate ai fini di copertura nell'ambito dell'articolo 265.

La misura, ponendo integralmente a carico del bilancio pubblico gli interventi di riqualificazione energetica e di riduzione del rischio antisismico degli edifici, sembra finalizzata, oltre che a sostenere il settore dell'edilizia, a estendere la platea dei beneficiari delle agevolazioni. Tali incentivi presentano infatti, di norma, un carattere regressivo, in quanto ne beneficiano maggiormente i contribuenti che hanno un patrimonio immobiliare e un alto reddito, i quali possono disporre di sufficiente liquidità, capacità di credito e capienza fiscale per godere delle detrazioni. L'innalzamento al 110 per cento dell'aliquota di detrazione e la possibilità di trasformarla in credito d'imposta liberamente cedibile e scontabile presso il sistema bancario fanno venir meno l'ostacolo all'utilizzo di questa agevolazione per i proprietari di immobili rientranti nelle categorie previste che non dispongono di adeguata liquidità.

Conseguentemente la Relazione tecnica prevede un significativo incremento del volume delle spese agevolabili (orientativamente pari al 25-30 per cento dell'importo tendenziale<sup>77</sup>), di cui solo una parte (inferiore a un terzo) è considerata un effetto indotto di maggiore spesa netta, sulla quale viene calcolato un recupero di gettito. La relazione tecnica non fornisce un chiarimento sulla ragione per la quale l'effetto indotto viene considerato solo su una parte della maggiore spesa che, si stima, benefici dell'agevolazione. Oltre ad un generale motivo di cautela, potrebbe essersi considerato che una quota della spesa aggiuntiva che godrà dell'agevolazione possa risultare già inclusa in quella tendenziale, per la riduzione del fenomeno dell'incapienza, o possa compensare investimenti alternativi che non verranno posti in essere per una maggiore appetibilità di quelli agevolati (effetto di spiazzamento)<sup>78</sup>.

Benché l'effetto indotto di maggior gettito sia calcolato su una quota minoritaria della maggiore spesa, si sottolinea, come già in passato, che non appare corretto, sotto il profilo metodologico, stimare effetti indotti derivanti da singole disposizioni, selezionate tra le molte contenute in un provvedimento. Tale metodologia, infatti, valuta gli effetti indotti della misura al di fuori di un modello macroeconomico in grado di tenere conto della

---

<sup>77</sup> Rispetto alla spesa agevolabile tendenziale considerata in precedenti relazioni tecniche, vengono considerati fattori di riduzione della spesa di circa il 13-15 per cento, derivanti dall'esclusione dal beneficio dei soggetti diversi dalle persone fisiche e dalla previsione di requisiti minimi di miglioramento della classe energetica, e un fattore di incremento di circa il 50 per cento derivante dalla maggiore appetibilità dell'incentivo.

<sup>78</sup> Stante l'assenza di oneri in capo agli acquirenti, l'effetto spiazzamento è riferito principalmente al lato dell'offerta, per la maggiore convenienza a investire in settori produttivi agevolati rispetto a quelli non agevolati.

molteplicità delle retroazioni e della contestuale adozione di altri interventi di politica economica.

Un'ultima osservazione appare opportuna con riferimento al possibile utilizzo della misura a fini elusivi o speculativi. L'entità della detrazione, che pone a carico dello Stato un onere persino superiore al costo degli interventi, riduce sensibilmente il conflitto di interessi tra fornitori e acquirenti sul costo degli interventi agevolati. Entrambe le parti avranno infatti convenienza a massimizzare la spesa fino a raggiungere l'importo massimo agevolabile. Nel caso, ad esempio, di imprese che forniscano sia lavori di riqualificazione energetica che di ristrutturazione al medesimo cliente, potrebbe convenire alle parti sovrastimare il costo dei primi, al fine di finanziare con l'agevolazione anche i secondi. L'effettiva destinazione delle risorse pubbliche alle finalità previste dalla norma sarà quindi rimessa all'efficacia delle norme di presidio antielusivo previste.

Con riferimento alla stima dell'impatto dell'agevolazione sull'indebitamento netto, si segnala un elemento di rischio sotto il profilo della classificazione contabile dei crediti di imposta liberamente cedibili e utilizzabili in compensazione. La RT assume infatti che tali crediti di imposta siano classificabili come crediti "non pagabili", mentre sembrano sussistere i presupposti per la relativa classificazione come "pagabili". Occorre considerare che il SEC2010 prevede un diverso trattamento contabile di tali due categorie di crediti di imposta, prevedendo che i crediti di imposta "non pagabili" siano registrati contabilmente come minori entrate al momento del loro effettivo utilizzo nel corso del tempo, mentre i crediti "pagabili" vengano considerati, con effetto immediato fin dal momento della loro concessione e indipendentemente dal loro effettivo utilizzo, un trasferimento (di natura corrente o di parte capitale) e registrati come maggiore spesa (trasferimenti a famiglie o imprese a seconda dei soggetti beneficiari).

La ragione di tale diverso trattamento dipende dal fatto che i crediti di imposta "non pagabili" sono benefici il cui effettivo utilizzo è sottoposto a una condizione sospensiva che ne rende incerta la possibilità di utilizzo da parte del beneficiario. Essi, pertanto, rappresentano per lo Stato una passività potenziale (*contingent liability*) il cui impatto sui conti viene registrato solo al momento del venir meno di tale condizione sospensiva, ovvero al momento in cui il beneficiario ha diritto a portare il credito in detrazione dai propri debiti di imposta capienti. Differentemente, nel caso di credito "pagabile", non sussiste un elemento sostanziale di incertezza rispetto all'effettiva possibilità del beneficiario di usufruire pienamente del credito attribuito. È questo il caso, ad esempio, dei crediti di imposta rimborsabili<sup>79</sup> o riportabili a nuovo esercizio per la parte incapiente, senza limiti di tempo<sup>80</sup>.

Nel caso in esame, la cedibilità senza limitazioni dei crediti di imposta e la loro fruibilità in compensazione, riduce notevolmente la probabilità che si verifichi una condizione di incapienza. Infatti l'atto stesso di cessione del credito presuppone la certezza da parte dell'acquirente di poterne pienamente fruire. Inoltre, a differenza della detrazione

---

<sup>79</sup> Come ad esempio la detrazione fiscale di 80 euro per i redditi da lavoro dipendente compresi entro determinate soglie.

<sup>80</sup> In tal caso infatti, l'incertezza riguarda solo il momento in cui il beneficiario potrà utilizzare il suo credito, ma non sussiste incertezza sulla possibilità di utilizzare presto o tardi il beneficio per il suo intero importo (salvo evenienze eccezionali, come il caso di fallimento o premorienza).

spettante al beneficiario originario, utilizzabile solo nei limiti della capienza delle imposte a suo carico, il credito di imposta oggetto di cessione è utilizzabile indipendentemente dalla posizione fiscale dell'acquirente del credito stesso, ovvero dall'esistenza o meno di un reddito tassabile nella sua dichiarazione dei redditi. L'unica condizione che permane attiene alla modalità di riscossione del credito, che deve avvenire in compensazione e non tramite rimborso. Tale modalità – per la quale peraltro la norma deroga a ogni limite di importo previsto dalla normativa vigente – consente agli acquirenti del credito compensazioni con qualunque pagamento da essi dovuto verso lo Stato, sfruttando non soltanto la capienza dei propri debiti fiscali e contributivi, ma anche quella dei versamenti da essi dovuti in veste di sostituti di imposta. Inoltre, ove un'impresa preveda un rischio di incapacità, può comunque cedere le quote residue del proprio credito.

Andrebbe quindi verificato se la libera cessione del credito con possibilità di compensazione in F24, assicurando sul piano sostanziale la piena utilizzabilità del credito da parte degli acquirenti, alteri la natura formale di credito "non pagabile". In tal caso, il relativo importo, stimato dalla Relazione tecnica in circa 6,6 miliardi, impatterebbe sull'indebitamento netto nel biennio 2021-22, anziché essere distribuito su un arco di 6 anni, dal 2021 al 2026. Inoltre, si determinerebbe un diverso profilo dell'onere iscritto negli andamenti tendenziali con riferimento alle operazioni di ristrutturazione edilizia effettuate nel biennio 2020-2021 per le quali la norma consente di optare per la fruizione mediante cessione del credito d'imposta senza modificare le percentuali dell'agevolazione e la relativa tempistica di utilizzo. La relazione tecnica non considera alcun onere aggiuntivo in capo a tali spese, ma, nella misura in cui l'agevolazione venga fruita mediante cessione del credito d'imposta e quest'ultimo venga classificato come pagabile, si determinerebbe l'imputazione anticipata dell'onere complessivo nell'anno di cessione del credito e verrebbe meno dell'onere corrispondente alle successive rate di fruizione dell'agevolazione iscritte negli andamenti tendenziali.

Analoga considerazione andrebbe svolta nel caso – menzionato dalle relazioni introduttiva e tecnica, ma non confermato, apparentemente, dal contenuto della norma – in cui fosse possibile optare nel 2020 per le modalità alternative di fruizione della detrazione anche con riferimento alle quote di detrazione non ancora fruita e relative a spese sostenute negli esercizi precedenti.

Andrebbe inoltre verificato, se eventuali rischi di riclassificazione possano determinarsi anche ai fini del debito, benché tale rischio appaia meno concreto rispetto a quello di riclassificazione della norma ai fini dell'indebitamento netto. I crediti di imposta in questione, infatti, anche ove classificati come "pagabili" con impatto sul deficit, potrebbero non essere inclusi nel debito rilevante per la procedura dei disavanzi eccessivi. Infatti concorrono a formare il debito rilevante per tale procedura solo le passività riconducibili a tre categorie: denaro circolante, titoli e prestiti; non vengono invece considerate altre passività (come ad esempio i debiti commerciali, i crediti di imposta, i contratti derivati, ecc.) a meno che queste ultime non siano riconducibili sotto il profilo

sostanziale a una delle tre categorie sopra menzionate<sup>81</sup>. I crediti di imposta pagabili sono normalmente registrati nella voce residuale “altri conti attivi e passivi” che non concorre a determinare il debito rilevante ai fini della procedura di disavanzo eccessivo.

## **5. La finanza locale: risorse per l'emergenza e anticipazioni per il pagamento dei debiti commerciali**

Il provvedimento prevede diversi interventi volti a sostenere l'attività delle Amministrazioni locali impegnate a fronteggiare gli effetti della crisi sanitaria. Le principali linee di intervento riguardano l'attribuzione di risorse straordinarie e la concessione di anticipazioni di liquidità per il pagamento dei crediti commerciali. Viene inoltre ampliata la sfera di operatività delle Amministrazioni locali in materia di aiuti alle imprese del proprio territorio, nel rispetto del Quadro transitorio degli aiuti di Stato previsto dalla Commissione europea.

### *5.1 Attribuzione di risorse straordinarie agli Enti territoriali*

Il decreto legge prevede fondi straordinari per gli Enti locali e per le Regioni, sia per far fronte alle minori entrate e maggiori spese derivanti dall'emergenza COVID-19, sia per compensare gli effetti di minori entrate derivanti da agevolazioni fiscali introdotte da norme dello stesso decreto.

Le principali misure che assegnano risorse alle Regioni<sup>82</sup> prevedono:

- 1) l'istituzione di un Fondo per l'esercizio delle funzioni in materia di sanità, assistenza e istruzione da parte delle Regioni e Province autonome, con dotazione pari a 1,5 miliardi per l'anno 2020, da ripartire entro il 10 luglio 2020 sulla base degli effetti dell'emergenza COVID-19, determinati da un apposito tavolo tecnico, tenendo conto delle risorse assegnate a vario titolo dallo Stato a ristoro delle minori entrate e delle maggiori spese (art. 111);
- 2) l'istituzione di un Fondo per il trasporto pubblico regionale e locale, con una dotazione di 500 milioni per il 2020, al fine di compensare la riduzione dei ricavi tariffari<sup>83</sup> delle imprese adibite al trasporto pubblico di persone nel periodo dal 23 febbraio 2020 al 31 dicembre 2020 rispetto alla media registrata nel medesimo periodo del precedente biennio (art. 200). Alle Regioni è inoltre corrisposto in via anticipata l'80 per cento del Fondo per il trasporto pubblico locale<sup>84</sup>, con obbligo di corresponsione alle aziende di trasporto pubblico locale dell'80 per cento degli importi contrattualmente previsti. È inoltre

---

<sup>81</sup> È il caso ad esempio dei debiti commerciali con scadenza eccessivamente lunga o dei contratti derivati sbilanciati a favore delle controparti, che sono riclassificati come prestiti.

<sup>82</sup> Per quanto riguarda il finanziamento del settore sanitario si rinvia al paragrafo 6.

<sup>83</sup> Inclusa la riduzione dei ricavi derivante dal prolungamento della validità degli abbonamenti al trasporto pubblico locale per un periodo corrispondente a quello delle misure di limitazione della libertà di circolazione, disposta da altra disposizione del decreto.

<sup>84</sup> Di norma la medesima anticipazione viene corrisposta in quote mensili, mentre la parte residua delle somme spettanti è corrisposta nell'anno successivo a quello di riferimento.

temporaneamente sospeso l'obbligo di cofinanziamento delle spese per il rinnovo del parco automezzi e per l'introduzione di mezzi ad alimentazione alternativa ed è prevista la possibilità di destinare all'attrezzaggio per limitare i rischi epidemiologici, fino al 30 giugno 2021, il 5 per cento delle risorse per il rinnovo dei parchi autobus e ferroviari locali e regionali.

Le principali misure che attribuiscono risorse agli Enti locali prevedono:

- 1) L'istituzione di un Fondo per l'esercizio delle funzioni fondamentali di questi Enti con una dotazione di 3,5 miliardi per il 2020, di cui 3 in favore dei Comuni e 0,5 in favore di Province e Città metropolitane. Il riparto delle risorse sarà operato entro il 10 luglio con decreto ministeriale sulla base degli effetti dell'emergenza sanitaria sulle minori entrate degli enti (al netto delle minori spese e dei contributi specifici assegnati), valutato da un apposito tavolo tecnico. A titolo di acconto, entro 10 giorni dall'entrata in vigore del provvedimento è prevista l'erogazione di un importo pari al 30 per cento del fondo, con riparto in proporzione alle entrate 2019 da tributi e proventi da vendita e gestione di beni e servizi, valutate sulla base dei dati SIOPE (art. 106).
- 2) Il reintegro del Fondo di Solidarietà Comunale dell'importo di 400 milioni, utilizzato per far fronte all'emergenza alimentare (art. 107).
- 3) Un incremento di 58 milioni per il 2020 dell'importo del Fondo sperimentale di riequilibrio provinciale (art. 108). Tale incremento di risorse per le Province è coperto a valere su risorse che sarebbero comunque affluite a Enti locali, pertanto si tratta di una diversa allocazione di risorse all'interno del medesimo comparto.
- 4) L'attribuzione di 200 milioni per il 2020 ai Comuni ricadenti nei territori delle province Bergamo, Brescia, Cremona, Lodi e Piacenza, da ripartire sulla base della popolazione residente (art. 112).
- 5) L'istituzione di un fondo di 100 milioni per il ristoro parziale ai Comuni delle minori entrate derivanti dalla mancata riscossione dell'imposta di soggiorno o di sbarco, da ripartire entro 30 giorni dalla data di entrata in vigore del provvedimento (art. 180, non sono previsti criteri di riparto).

Ulteriori risorse vengono attribuite ai Comuni a copertura di esenzioni disposte dallo stesso decreto per il 2020:

- 1) 127 milioni a ristoro delle minori entrate derivanti dall'esenzione dalla tassa per l'occupazione di suolo pubblico disposta dal 1° maggio al 31 ottobre 2020 (art. 181). Il riparto delle risorse è attuato entro 30 giorni dalla data di approvazione del decreto legge (non viene definito il criterio in base al quale verrà effettuato il riparto). Sono inoltre previste agevolazioni fiscali e amministrative per le nuove occupazioni o l'estensione di quelle esistenti.
- 2) 74,9 milioni a reintegro del minor gettito IMU dovuto all'abolizione della prima rata del tributo per gli immobili utilizzati da attività turistiche gestite dai proprietari e per gli immobili adibiti a stabilimenti balneari e termali. La quantificazione è riferita alla quota di gettito di competenza comunale (art. 177).

Di interesse degli Enti locali sotto il profilo finanziario, è inoltre la disposizione che prevede la possibilità di effettuare, nel corso del 2020, operazioni di rinegoziazione di mutui e prestiti con le banche e la CDP anche nel corso dell'esercizio provvisorio. Benché di carattere ordinamentale, tale disposizione amplia la platea degli enti che avranno la possibilità di aderire alla piattaforma per la rinegoziazione dei mutui predisposta da CDP (il cui termine di adesione è previsto per il 3 giugno

2020 e da cui potrebbero liberarsi risorse per gli Enti locali stimate in 1,4 miliardi nel 2020, di cui 1,1 a beneficio dei Comuni<sup>85</sup>) e alla rinegoziazione di mutui bancari.

La Relazione tecnica riferita agli interventi descritti non fornisce informazioni in merito alle considerazioni che hanno condotto a determinare l'entità delle risorse attribuite. Inoltre, in base alla finalità dichiarata nella norma, l'attribuzione di risorse appare finalizzata a compensare le esigenze straordinarie di finanziamento delle sole funzioni fondamentali. Tali circostanze rendono difficoltoso formulare valutazioni sulla stima delle esigenze finanziarie straordinarie generate dalla crisi sanitaria, sia quelle complessive sia quelle specifiche riferibili alle sole funzioni fondamentali. D'altra parte, dai dati SIOPE non emergono al momento informazioni attendibili circa l'entità del fabbisogno finanziario aggiuntivo generato dalla crisi.

Ad esempio, le entrate complessive dei Comuni del primo quadrimestre 2020 non appaiono in riduzione rispetto al corrispondente periodo 2019, ma piuttosto in aumento, mentre le spese mostrano un incremento moderato, sostanzialmente sovrapponibile all'intervento per sopperire al fabbisogno alimentare nella fase di emergenza. Tali indicazioni non sono informative perché la banca dati SIOPE fornisce dati attendibili solo a distanza di alcuni mesi dal periodo osservato, in quanto molte voci di entrata e spesa subiscono inizialmente aggiornamenti che possono risultare di importo anche consistente. Inoltre una parte molto significativa delle entrate e delle spese viene provvisoriamente allocata in conti residuali, la cui attribuzione alle singole voci di competenza viene progressivamente aggiornata. Infine, sia sul lato delle entrate che delle spese, una parte degli andamenti di cassa del bimestre marzo-aprile si riferisce a entrate e spese generate nei mesi precedenti (multe, bollette per consumi energetici, fatture per acquisti di beni e servizi e investimenti, ecc.).

La norma prevede che l'attribuzione delle risorse a titolo di acconto ai diversi enti (30 per cento del Fondo per l'esercizio delle funzioni fondamentali degli Enti locali) prescindano da una valutazione delle minori entrate e maggiori spese e sia determinata in proporzione alla dimensione finanziaria degli Enti nel 2019 (entrate proprie). Il riparto totale del fondo a luglio 2020 dovrà invece essere operato sulla base del maggior fabbisogno finanziario registrato dai singoli Enti, la cui stima, realizzata dall'apposito tavolo tecnico, dovrà presumibilmente basarsi su dati non ancora sufficientemente consolidati. È pertanto prevedibile che il conguaglio nel 2021 possa dover rivedere, in modo anche incisivo, la distribuzione operata. Se ciò non sarà possibile, potrebbe derivarne il rischio di oneri aggiuntivi nel 2021 in sede di conguaglio, per l'esigenza di dover comunque integrare i finanziamenti di una parte degli Enti, indipendentemente dalla concreta possibilità di recuperare le somme erogate ad altri Enti in eccesso rispetto agli effettivi fabbisogni.

Con riferimento alla norma finalizzata a consentire agli Enti in esercizio provvisorio l'adesione alla proposta di rinegoziazione dei mutui prevista da CDP, si segnala che – analogamente a quanto previsto nel caso della rinegoziazione dei mutui MEF nella Relazione tecnica del DL 18/2020 – la riduzione della rata di rimborso mutui che conseguirà alla rinegoziazione aumenterà la capacità di spesa degli Enti, con conseguente

---

<sup>85</sup> Tali stime sono contenute nei comunicati stampa di [Anci](#) e [CDP](#) del 2 aprile 2020.

impatto sul deficit, anche di parte corrente<sup>86</sup>. Benché non ascrivibili strettamente alla norma<sup>87</sup>, gli effetti di maggiore spesa che deriveranno dalla rinegoziazione dei mutui, stimati in 1,4 miliardi annui da CDP – che andranno comunque considerati negli andamenti tendenziali – costituiscono una fonte aggiuntiva di risorse che potrà finanziare, nella fase emergenziale, le funzioni fondamentali degli Enti locali che opereranno per la rinegoziazione.

## 5.2 *Anticipazioni per il pagamento dei debiti commerciali*

L'articolo 115 istituisce un Fondo di liquidità per il pagamento dei debiti commerciali certi, liquidi ed esigibili maturati alla data del 31 dicembre 2019 dagli Enti territoriali. La dotazione del Fondo ammonta a 12 miliardi per il 2020, di cui 8 destinati ai debiti al di fuori del settore sanitario (6,5 per gli Enti locali e 1,5 per le Regioni e Province Autonome) e 4 per i debiti degli enti del Servizio Sanitario Nazionale, con possibilità di disporre, con decreto ministeriale, variazioni compensative tra tali finalità. Le disponibilità del Fondo sono versate su appositi conti correnti di Tesoreria, gestiti dalla CDP sulla base di una apposita convenzione per la quale è previsto un onere di 300.000 euro nel 2020. È previsto inoltre il potenziamento della piattaforma di certificazione dei crediti commerciali (PCC), cui sono destinate risorse pari a 300.000 euro per il 2020. Il Fondo eroga anticipazioni di liquidità agli Enti territoriali; queste non costituiscono entrate in termini di competenza e non rappresentano, pertanto, una copertura idonea di spese aggiuntive, né costituiscono indebitamento<sup>88</sup> e possono essere assunte in deroga ai limiti per l'accesso ai mutui previsti per gli Enti locali e per le Regioni.

Il riparto delle risorse tra gli enti richiedenti sarà operato entro il 24 luglio 2020, proporzionalmente alle richieste e nei limiti delle risorse disponibili. L'anticipazione dovrà essere restituita, con piano di ammortamento a rate costanti, in un massimo di 30 anni, a partire dal 2022, con possibilità per l'Agenzia delle entrate, in caso di mancata corresponsione delle somme dovute, di trattenere il relativo importo a valere sul gettito, riscosso tramite modello F24, dei tributi di competenza dell'ente territoriale. Gli enti che beneficiano delle anticipazioni provvedono, entro trenta giorni dal riparto, all'estinzione dei debiti commerciali, con utilizzo delle eventuali somme residue per la parziale estinzione dell'anticipazione<sup>89</sup>. La verifica del rispetto di tali condizioni, con responsabilità dirigenziale in caso contrario, è affidata alla CDP che vi provvede attraverso le funzionalità della

---

<sup>86</sup> Fino al 2023 le risorse rinvenienti dalla rinegoziazione dei mutui possono infatti essere destinate anche a spesa corrente.

<sup>87</sup> La norma amplia sensibilmente la platea degli Enti che potranno aderire alla proposta della CDP nei termini previsti, ma tali termini avrebbero potuto subire una modifica in assenza della norma.

<sup>88</sup> L'anticipazione di liquidità non costituisce indebitamento per espressa previsione di legge, in base all'articolo 3, comma 17, della L. 350/2003 che ha definito le voci che concorrono a formare l'indebitamento e che possono pertanto finanziare la spesa per investimento. L'anticipazione è esclusa in quanto è un'operazione che non comporta risorse aggiuntive, ma consente di superare una momentanea carenza di liquidità e di effettuare spese per le quali è già prevista idonea copertura di bilancio.

<sup>89</sup> Le anticipazioni possono anche essere utilizzate ai fini del rimborso delle anticipazioni previste dalla legge di bilancio per il 2020 aventi la medesima finalità di rimborso dei debiti commerciali.



PCC. Sulle anticipazioni è dovuto un tasso d'interesse pari al rendimento di mercato dei BTP a 5 anni in corso di emissione<sup>90</sup>, con possibilità di preammortamento di due anni.

Il prospetto riepilogativo degli effetti finanziari attribuisce alla norma un effetto di maggiore spesa di parte capitale di 12 miliardi sul saldo netto da finanziare del Bilancio dello Stato e sul fabbisogno, mentre nessun effetto viene imputato sull'indebitamento netto. Gli interessi sulle anticipazioni di liquidità versati dagli Enti sono iscritti come maggiore entrata extratributaria ai soli fini del saldo netto da finanziare.

In merito all'intervento in esame appare opportuna una breve analisi preliminare sul fenomeno dei debiti commerciali degli Enti territoriali, anche al fine di valutare in che misura la disponibilità delle anticipazioni possa contribuire alla soluzione del problema.

Si osserva in primo luogo che l'esigenza di replicare un intervento analogo a quelli posti in essere nel biennio 2013-14 rende evidente come il problema dei ritardi di pagamento, benché in progressivo miglioramento, non sia stato ancora definitivamente risolto. Ne è, peraltro, testimonianza il recente intervento di una sentenza della Corte di giustizia europea<sup>91</sup> che preannuncia la possibile apertura di una procedura di infrazione per il mancato rispetto della Direttiva della UE che fissa i tempi massimi di pagamento per le Amministrazioni pubbliche<sup>92</sup>. Va ricordato, tuttavia, che tale sentenza fa riferimento a ritardi di pagamento accertati nel 2017 relativamente a fatture emesse nel 2016, mentre successivamente sono state poste in atto misure di incentivo<sup>93</sup> e di sanzione<sup>94</sup> per favorire il rispetto della citata Direttiva che sembrano aver prodotto un sensibile miglioramento nel grado di rispetto dei tempi previsti.

Non sono attualmente accessibili dati aggiornati e coerenti con quelli risultanti dai bilanci degli Enti locali che consentano un'analisi dell'entità, l'anzianità, la distribuzione territoriale e per comparto, e la distinzione tra quota fisiologica e non fisiologica<sup>95</sup> dei crediti commerciali. È in corso da parte del MEF e della Sogei un affinamento del metodo di rilevazione di tali dati tramite la PCC, il cui potenziamento è disposto, peraltro, anche dal provvedimento in esame. Studi recenti del MEF<sup>96</sup> mostrano, come ricordato precedentemente, una tendenza al miglioramento, benché permanga una marcata eterogeneità del fenomeno per comparto amministrativo e, soprattutto, per area

---

<sup>90</sup> Un Comunicato del MEF del 27 maggio 2020 specifica la misura del tasso applicabile, pari a 1,226 per cento.

<sup>91</sup> Sentenza 28 gennaio 2020, causa C-122/18.

<sup>92</sup> Direttiva 2011/7/UE.

<sup>93</sup> In caso di rispetto dei tempi di pagamento è previsto un minore accantonamento al Fondo crediti di dubbia esigibilità.

<sup>94</sup> Obbligo, a decorrere dal 2021, di accantonare risorse a un Fondo di garanzia per i debiti commerciali, nel caso in cui non siano rispettati gli indicatori di ritardo dei pagamenti e quelli di riduzione dello stock pregresso di debiti (L. 145/2018, art. 1, commi 858-866).

<sup>95</sup> Lo stock di debiti certi, liquidi ed esigibili al 31 dicembre di ciascun anno comprende una quota fisiologica che può arrivare fino a un dodicesimo degli acquisti non sanitari e un sesto degli acquisti sanitari riferibili all'intero anno (i tempi massimi di pagamento previsti per tali due tipologie è infatti pari rispettivamente a 30 e 60 giorni dalla scadenza della fattura).

<sup>96</sup> Si rinvia, in particolare, agli interventi del rappresentante del MEF ai seminari on-line sui tempi di pagamento dei debiti commerciali, organizzati da IFEL in data 28 gennaio e 12 febbraio 2020. I dati alla base di tali analisi non sono disponibili sul sito del MEF.



territoriale: gli Enti locali risultano essere il comparto con la più bassa percentuale di fatture pagate nei tempi previsti, ma sono principalmente gli Enti del Centro-Sud a fare registrare ritardi nei pagamenti, mentre il fenomeno è pressoché assente nel Nord.

Più in dettaglio, gli Enti locali della macroarea Sud-Isole, a eccezione della Sardegna, mostrano ritardi medi di pagamento superiori (anche di tre volte) alla media nazionale del comparto (20 giorni), mentre sono nulli, in media, i ritardi nell'area del Nord-Est e in Emilia Romagna. Nell'area del Nord-Ovest, solo il Piemonte ha ritardi superiori alla media nazionale e nel Centro solo il Lazio e le Marche.

L'eterogeneità nella distribuzione territoriale del fenomeno dei ritardi dei pagamenti riflette, almeno in parte, alcuni problemi irrisolti. Di base è opportuno ricordare la disomogenea dotazione di risorse di cui dispongono gli Enti locali delle diverse aree del paese a causa della diversa capacità fiscale, solo parzialmente mitigata dal meccanismo di perequazione, che ha reso più difficile per gli enti meno dotati di risorse, gestire, nella fase di consolidamento della finanza pubblica, la riduzione dei trasferimenti e l'inasprimento dei vincoli di bilancio. Le limitazioni introdotte all'utilizzo di entrate di dubbia esigibilità – rese necessarie per correggere pratiche contabili che non garantivano idonea copertura agli impegni di spesa – hanno contribuito, in molti casi, a inasprire ulteriormente le difficoltà finanziarie degli enti, pur stimolando, al contempo, processi di efficientamento nella capacità di riscossione e processi di revisione della spesa al fine di contenerla entro le risorse effettivamente disponibili. In tale contesto, la prassi delle dilazioni di pagamento e delle assunzioni di debiti fuori bilancio ha rappresentato una pratica, non corretta, per ovviare temporaneamente alla indisponibilità di risorse, rinviando la necessaria compressione della spesa. La concessione di anticipazioni costituisce un rimedio temporaneo che non deve indurre a rinviare nel tempo l'attuazione di quei processi di efficientamento, sia sul lato della spesa che su quello dell'entrata, necessari a evitare il ricorso a soluzioni contabili e pratiche commerciali scorrette. In assenza dell'adozione di tali processi di efficientamento, nonché di criteri di assegnazione delle risorse che assicurino per tutti gli enti il finanziamento delle funzioni fondamentali, il rimedio temporaneo rappresentato dalle anticipazioni di liquidità rischia di produrre nel medio periodo effetti opposti, in quanto la necessità di rimborsare le anticipazioni sottrarrà liquidità agli Enti che hanno dovuto farvi ricorso, contribuendo conseguentemente al rischio del riformarsi dei ritardi di pagamento.

Nel breve periodo, comunque, le anticipazioni appaiono uno strumento utile a diversi fini: a consentire l'erogazione di liquidità al mondo imprenditoriale che lavora con la pubblica amministrazione<sup>97</sup>; ad evitare il rischio di apertura della citata procedura di infrazione preannunciata dalla Corte di giustizia; a limitare l'applicazione della misura sanzionatoria che prevede, a decorrere dal 2021, l'obbligo di accantonamenti aggiuntivi a carico degli

---

<sup>97</sup> Benché nel brevissimo periodo la misura possa determinare un'ulteriore dilazione nei tempi di pagamento, nel caso degli enti che avrebbero pagato in questi mesi ma che decidano di attendere luglio per sfruttare l'anticipazione.

Enti che non rispettano i tempi di pagamento, da cui deriverebbe una ulteriore limitazione nella loro capacità di assolvere a tali impegni.

Un secondo elemento di criticità sembra riferibile al criterio di imputazione contabile degli effetti finanziari delle anticipazioni.

Non sembra infatti corretto assumere l'assenza di riflessi sull'indebitamento netto con riferimento alla quota di anticipazioni che verrà utilizzata dagli enti per il pagamento dei debiti commerciali di parte capitale, dal momento che la spesa in conto capitale delle Amministrazioni locali viene tuttora registrata in competenza economica al momento dell'esborso di cassa. L'assenza di effetti sull'indebitamento netto implica una valutazione da parte del Governo che l'anticipazione non produrrà alcun aumento dei pagamenti di parte capitale rispetto a quanto già scontato negli andamenti tendenziali. Tale ipotesi, di una totale irrilevanza delle anticipazioni sul volume degli esborsi complessivi di parte capitale, non appare prudentiale.

Si segnala, peraltro, che nel prospetto riepilogativo degli effetti finanziari, il Fondo anticipazioni è qualificato per il suo intero importo come un fondo di spesa in conto capitale. Appare invece presumibile che la quota maggioritaria delle anticipazioni verrà utilizzata per il pagamento di debiti commerciali di parte corrente, dal momento che la spesa per acquisti di beni e servizi è largamente superiore a quella per investimenti in tutti i comparti delle Amministrazioni locali.

Si segnala infine la mancata attribuzione di effetti positivi, ai fini dell'indebitamento netto e del fabbisogno, agli interessi pagati dagli Enti locali in relazione alle anticipazioni ricevute<sup>98</sup>, che compensano l'effetto di maggiore spesa per interessi sostenuta dallo Stato per finanziare le anticipazioni.

### *5.3 Misure di aiuto degli Enti territoriali nell'ambito del Quadro temporaneo degli aiuti di Stato*

Gli articoli da 54 a 62 del decreto in esame introducono la facoltà per gli Enti territoriali di adottare, a valere su risorse proprie, misure di aiuto per fronteggiare gli effetti derivanti dall'emergenza sanitaria, nell'ambito del Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato adottato dalla Commissione europea<sup>99</sup>. Tale quadro è sostanzialmente trasfuso nella normativa che disciplina le tipologie di aiuti e le condizioni che essi devono rispettare. È pertanto prevista la possibilità di concedere aiuti sotto forma di sovvenzioni, garanzie, agevolazioni sui tassi di interessi, aiuti specifici alle imprese per la ricerca e lo sviluppo in materia di COVID-19 e ai connessi investimenti per le infrastrutture di prova e *upscaling* e per la produzione, nonché sovvenzioni per il pagamento dei salari dei dipendenti per evitare i licenziamenti durante la pandemia.

---

<sup>98</sup> I quali, essendo una transazione interna alle Amministrazioni pubbliche, non impattano sull'indebitamento netto.

<sup>99</sup> Con la Comunicazione del [19 marzo](#) 2020 integrata e modificata il [3 aprile](#) e il [13 maggio](#) 2020.

Disposizioni comuni a tali misure di sostegno riguardano il termine di concessione delle agevolazioni, fissato al 31 dicembre 2020, l'esclusione dai benefici delle imprese in difficoltà al 31 dicembre 2019 e la previsione della necessaria approvazione da parte della Commissione europea<sup>100</sup>.

Ulteriori disposizioni specifiche sono previste per limitare l'importo delle sovvenzioni dirette o delle garanzie. Le limitazioni principali riguardano: 1) l'ammontare massimo delle sovvenzioni dirette, fissato in 800.000 euro per impresa, ridotto a 120.000 per il settore della pesca e dell'acquacoltura e a 100.000 per il settore dell'agricoltura; 2) l'importo massimo del finanziamento garantibile, pari al maggiore importo tra il 25 per cento del fatturato annuo nel 2019 e il doppio dei costi del personale; 2) la durata del finanziamento, che non può essere superiore a 6 anni ; 3) il grado di copertura della garanzia, che non deve eccedere il 90 per cento del capitale di prestito, in caso di perdite proporzionali tra l'ente creditizio e lo Stato, o il 35 per cento del capitale di prestito in caso di perdite attribuite dapprima allo Stato; 4) l'entità delle commissioni dovute dalle imprese per il rilascio della garanzia, che devono essere graduate in base alla durata del finanziamento.

Si osserva in proposito che, sebbene sia espressamente previsto che le misure di aiuto debbano essere finanziate a valere sulle risorse degli enti che le pongono in atto, potrebbero determinarsi dei rischi di *spillover* con effetti negativi per il complesso della finanza pubblica. Alcune amministrazioni potrebbero non essere in grado di valutare il rischio potenziale delle misure di aiuto prestate (ad esempio una valutazione del rischio di escussione in caso di esposizioni per prestazioni di garanzia), o potrebbero adottare consapevolmente strategie di *moral hazard* al fine di creare le precondizioni per sollecitare un maggiore intervento dello Stato a sostegno delle aziende del proprio territorio.

Si segnala inoltre che la stima fornita dalle autorità italiane alla Commissione europea delle risorse che potrebbero alimentare gli aiuti di stato erogati dalle Amministrazioni territoriali ammonta a 9 miliardi di euro<sup>101</sup>. Potranno concorrere a finanziare tali aiuti anche i fondi comunitari di sviluppo e coesione e i relativi cofinanziamenti nazionali. Di fatto l'effettiva possibilità di erogare tali aiuti dipenderà dalla situazione finanziaria dei singoli enti, con conseguenti possibilità di una distribuzione disomogenea degli aiuti sul territorio.

## **6. Le misure relative al settore sanitario**

### **6.1 *Il finanziamento degli interventi emergenziali e del rafforzamento strutturale del Servizio sanitario nazionale***

*Interventi temporanei e interventi strutturali.* – Il DL 34/2020 aumenta le risorse destinate al rafforzamento dell'assistenza sanitaria complessivamente per 4,85 miliardi nel 2020,

---

<sup>100</sup> Tale approvazione è effettivamente intervenuta in data 21 maggio 2020.

<sup>101</sup> Tale ammontare è riportato nella citata comunicazione del 21 maggio di approvazione delle misure da parte della Commissione europea.

0,609 nel 2021 e 1,609 nel 2022 (tab. 6.1). Queste cifre includono: 1) l'incremento per il 2020 del Fondo emergenze nazionali per 1,5 miliardi, di cui uno sarà trasferito sulla contabilità speciale del Commissario straordinario per l'attuazione e il coordinamento delle misure occorrenti per il contenimento e contrasto dell'emergenza epidemiologica COVID-19; 2) ulteriori 1,467 miliardi, sempre per il 2020, per l'attuazione dei piani di riorganizzazione volti ad assicurare il rafforzamento delle terapie intensive, che saranno iscritti nello stato di previsione del Ministero della Salute e poi trasferiti allo stesso Commissario straordinario; 3) l'aumento del finanziamento diretto al SSN, pari a 1,793 miliardi nel 2020, 0,605 nel 2021 e 1,609 nel 2022; 4) ulteriori limitati finanziamenti volti a rafforzare ulteriormente la sanità militare<sup>102</sup>.

Il maggiore finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard nel 2020 è volto in parte al rafforzamento dell'assistenza territoriale (1,257 miliardi), in parte all'ulteriore incremento delle spese di personale delle aziende e degli enti sanitari (431 milioni, compreso il rifinanziamento di alcune misure della L. 27/2020 di conversione del DL 18/2020), in parte all'incremento dei contratti di formazione specialistica (105 milioni). Per quest'ultimo obiettivo sono stati appostati finanziamenti anche per gli anni successivi (105 milioni per il 2021 e 109,2 milioni per il successivo triennio). È previsto inoltre un incremento del fondo sanitario nazionale di 0,5 miliardi per il 2021, 1,5 per il 2022 e 1 per gli anni successivi fino al 2031, finalizzato genericamente all'insieme degli interventi disposti dal DL 34/2020 in campo sanitario.

Il DL 34/2020, accanto ai rifinanziamenti, prevede una serie di misure specifiche e indica gli interventi autorizzati (il cui costo, così come evidenziato anche nella Relazione tecnica, è riportato nella tabella 6.2). L'onere di tali misure, per la parte che non passa attraverso la contabilità speciale del Commissario straordinario, è posto a carico del finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard. Il costo complessivo, ove le Regioni attuassero gli interventi autorizzati, risulta quindi per i prossimi anni, e soprattutto per il 2021, superiore ai rifinanziamenti concessi con il DL 34/2020: si tratta infatti di circa 1,7 miliardi (tab. 6.2), di cui 1,2 per l'assistenza territoriale, quasi 400 milioni per quella ospedaliera e circa 100 per la formazione. Per la copertura di parte dei nuovi interventi si fa forse affidamento anche sui finanziamenti già decisi in passato. Si ricorda che con la Legge di bilancio per il 2019 era stato fissato un incremento del finanziamento del SSN di 1,5 miliardi nel 2021 rispetto al 2020 (oltre a un aumento di 2 miliardi nel 2020 rispetto al 2019). Ulteriori risorse potrebbero d'altronde essere assegnate in futuro (si ricorda che il DL 18/2020 ha concesso finanziamenti anche per coprire i costi degli interventi previsti dal DL 14/2020). Il livello di finanziamento del Servizio sanitario nazionale per il 2022 peraltro non è stato ancora stabilito.

In definitiva il decreto in esame, pur affermando un indirizzo diretto a rendere strutturali alcuni interventi di rafforzamento del SSN adottati in condizioni di emergenza (in

---

<sup>102</sup> Si veda il paragrafo 5 per quanto riguarda l'istituzione di un fondo per assicurare alle Regioni le risorse necessarie a svolgere le funzioni in materia di sanità, assistenza e istruzione in presenza di perdite di gettito dovute all'emergenza in corso.

particolare, l'incremento della disponibilità di terapie intensive e semi-intensive, ma anche l'ampliamento dell'offerta di assistenza territoriale) assicura (tab. 6.3) un ammontare di risorse limitato per il futuro, e soprattutto per il 2021, anche scontando la temporaneità di alcune esigenze emerse nel 2020. Si tratta rispettivamente, nei due anni, del 13 e del 34 per cento della somma dei maggiori finanziamenti al SSN e di quelli assegnati al Commissario straordinario per il rafforzamento degli ospedali nel 2020 (mentre la natura transitoria delle risorse attribuite al fondo per le emergenze nazionali, gestito dalla Protezione civile e dal Commissario straordinario, non è in discussione).

Nel prosieguo del paragrafo saranno illustrati dettagliatamente i singoli interventi previsti, indicando anche come sono ripartite le voci aggregate di spesa tra i singoli provvedimenti.

L'allarme legato alla diffusione del COVID-19 ha fatto emergere esigenze di rafforzamento del SSN che in parte non erano percepite in precedenza (come quelle relative alla capacità di affrontare situazioni particolari di emergenza), in parte erano già state individuate e avevano portato, come si è visto, a un incremento del finanziamento del SSN con la Legge di bilancio per il 2019. Guardando al futuro, entrambe le esigenze dovranno trovare risposta ed è plausibile che questo richieda un aumento delle risorse, anche maggiore di quanto già deciso.

In questa fase appare tuttavia quanto mai necessario porre attenzione al rapporto costo-efficacia nell'uso delle risorse e alle priorità emerse sia durante la diffusione della pandemia, sia in precedenza. Ad esempio, il miglioramento della rete dell'assistenza territoriale appare un obiettivo imprescindibile, in presenza di numerose carenze già da tempo segnalate<sup>103</sup> e di una evidente insufficienza nella capacità di gestione delle emergenze sul territorio, che ha probabilmente contribuito ad accrescere il carico degli enti ospedalieri e a determinarne l'eccessivo affollamento nella fase più acuta della pandemia. L'incremento dei posti letto in terapia intensiva e semi-intensiva, a sua volta, appare necessario per far fronte alle situazioni di emergenza e utile anche per gestire i picchi delle epidemie influenzali. Tuttavia, sarebbe auspicabile che nell'organizzazione dei servizi venisse adottata un'ampia flessibilità, sia nell'utilizzo del personale, che in fasi ordinarie potrebbe essere adibito anche a supportare altri servizi, come quelli di emergenza-urgenza, sia nella gestione delle strutture, considerando che nei più moderni ospedali i posti letto possono essere rapidamente trasformati e rivolti alle cure intensive. Ancora, è più che mai rilevante in questo momento che la gestione delle risorse sia consapevole e coerente con obiettivi di appropriatezza, di fronte alle numerose richieste che potrebbero pervenire anche dagli erogatori/producenti, soprattutto privati, di servizi.

*Il riparto dei finanziamenti.* – Come già stabilito nel caso del DL 18/2020, le nuove risorse assegnate al SSN nel 2020 (a parte la voce relativa alla formazione specialistica) saranno distribuite tra tutte le Regioni, anche quelle a Statuto speciale e le Province autonome, che in condizioni ordinarie provvedono autonomamente al finanziamento del proprio

---

<sup>103</sup> Si veda ad esempio Ufficio parlamentare di bilancio (2019), *Lo stato della sanità in Italia*, Focus n. 6, dicembre.

servizio sanitario (la Sicilia al 50 per cento circa). Inoltre saranno ripartite sulla base delle quote d'accesso al fabbisogno sanitario indistinto corrente rilevate per l'anno 2020, tranne che per un importo di 72,3 milioni, da assegnare in base alle esigenze legate alla distribuzione delle nuove centrali operative per il coordinamento delle attività sanitarie con quelle socio-sanitarie che saranno introdotte a livello regionale (si veda di seguito). In ogni caso gli importi per Regione sono indicati in apposite tabelle allegate al decreto in esame. Permane l'obbligo per le Regioni e gli enti sanitari, già introdotto dal DL 18/2020, di rendicontare tutte le spese in un apposito centro di costo relativo all'emergenza COVID-19.

Quanto alle risorse volte al rafforzamento degli ospedali (terapie intensive e semi-intensive, trasporti sanitari), sono attribuiti 54 milioni alle strutture di terapia intensiva movimentabili, mentre la ripartizione dei rimanenti 1,413 miliardi tra le Regioni è indicata in una apposita tabella allegata al DL 34/2020.

Le risorse saranno trasferite al Commissario straordinario solo a seguito dell'approvazione di appositi piani regionali di riorganizzazione per fronteggiare adeguatamente le emergenze pandemiche. Il Commissario procederà all'attuazione dei piani in raccordo con le Regioni, ma potrà delegare tale compito ai singoli Presidenti delle Regioni, che agiranno in qualità di Commissario delegato, a titolo gratuito, nel rispetto delle direttive e delle tempistiche indicate dal Commissario straordinario<sup>104</sup>.

*Le misure per aumentare la liquidità degli enti sanitari.* – Oltre a prevedere l'incremento dei finanziamenti, il DL 34/2020 contiene alcune norme volte ad assicurare liquidità ai servizi sanitari regionali (SSR) e ad alcuni altri enti che operano nella sanità.

A tal fine, innanzitutto vengono velocizzati i pagamenti relativi ai diversi meccanismi di finanziamento, anche nelle more del perfezionamento dei procedimenti amministrativi (in particolare, le delibere di riparto del CIPE) e delle verifiche degli adempimenti a cui è ordinariamente subordinata l'erogazione delle risorse, consentendo di anticipare, secondo la Relazione tecnica, liquidità per circa 3,375 miliardi.

In particolare, il Ministero dell'Economia e delle finanze dovrà assicurare, nei limiti delle disponibilità di cassa:

1) anticipazioni alle Regioni a statuto ordinario (e alla Regione Sicilia, che finanzia autonomamente per circa la metà il proprio servizio sanitario regionale) nella misura del 99 per cento del finanziamento ordinario della quota indistinta per gli anni 2019 e 2020<sup>105</sup> (al netto delle entrate proprie e della compartecipazione regionale per la Regione Sicilia) e del 99,5 per cento per le

---

<sup>104</sup> La proprietà delle opere resta comunque agli enti del SSN e il Commissario è autorizzato a finanziare anche strutture già realizzate dalle Regioni.

<sup>105</sup> Si ricorda peraltro che il riparto delle disponibilità finanziarie al SSN per il 2020 è stato recentemente approvato dal CIPE.

Regioni che nell'ultimo triennio hanno rispettato gli adempimenti previsti dalla normativa vigente<sup>106</sup>;

2) il trasferimento dei finanziamenti per la medicina penitenziaria, per il superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari e per gli istituti zooprofilattici sperimentali e l'anticipazione di altri finanziamenti assegnati con Intese in sede di Conferenza Stato-Regioni, per l'anno 2020;

3) il trasferimento dell'intero finanziamento per gli obiettivi del piano sanitario nazionale 2020, compresa la quota del 30 per cento subordinata alla verifica positiva dei progetti regionali, oltre alle quote residue relative al 2018 e al 2019, ferme restando le verifiche del Comitato permanente per l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza sui progetti delle Regioni e l'eventuale recupero delle somme in caso di verifica negativa;

4) l'anticipo del finanziamento complessivo 2019 e 2020 all'Istituto superiore di sanità, all'Istituto nazionale per la promozione della salute delle popolazioni migranti e per il contrasto delle malattie della povertà e al Centro nazionale sangue, nelle more del perfezionamento dei procedimenti previsti per l'accesso al finanziamento e fermi restando eventuali recuperi.

Le Regioni, a loro volta, devono garantire per il 2020 il trasferimento entro la fine dell'anno del 100 per cento (anziché del 95) delle somme incassate a titolo di finanziamento del SSN e di quelle che esse stesse hanno destinato al finanziamento dei servizi sanitari regionali.

Inoltre vengono sospese le azioni esecutive nei confronti degli enti del SSN fino alla fine dell'anno. Tuttavia, per assicurare il pagamento dei debiti, viene istituita, nell'ambito del Fondo per assicurare la liquidità per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili (si veda il paragrafo 5), una Sezione per fornire liquidità alle Regioni e alle Province Autonome per pagamenti dei debiti relativi agli enti del Servizio Sanitario Nazionale, dotata di 4 miliardi<sup>107</sup>. A carico di questo fondo, le Regioni in cui gli enti del SSR, a seguito della situazione di emergenza sanitaria, non riescono a pagare i debiti maturati alla fine dello scorso anno relativi a somministrazioni, forniture, appalti, prestazioni professionali, hanno la possibilità di chiedere, con deliberazione della Giunta, anticipazioni di liquidità alla CDP (tra il 15 giugno 2020 e il 7 luglio 2020). Tali anticipazioni non rappresentano risorse aggiuntive e non costituiscono indebitamento e dovranno essere rimborsate dalle Regioni.

L'erogazione è comunque subordinata alla verifica positiva, da parte del Tavolo di verifica degli adempimenti, dell'idoneità e della congruità delle misure legislative regionali di copertura del rimborso dell'anticipazione di liquidità<sup>108</sup>, maggiorata dei relativi interessi, che devono essere approvate dalle Regioni entro il 15 luglio 2020. Nel caso di mancato pagamento dei debiti entro sessanta giorni dall'acquisizione dell'anticipazione di liquidità da parte degli enti sanitari o della

---

<sup>106</sup> Vengono pertanto modificate le quote di finanziamento condizionate alla verifica positiva degli adempimenti regionali, che erano pari al 97 per cento, 98 per le Regioni adempienti nell'ultimo triennio, e vengono in parte erogate le quote premiali accantonate del 2019.

<sup>107</sup> Ma il Ministro dell'Economia e delle finanze può disporre con proprio decreto, da comunicare al Parlamento, variazioni compensative tra la sezione dedicata al SSN e quella relativa alle Regioni e agli Enti locali.

<sup>108</sup> L'anticipazione dovrà essere restituita con piano di ammortamento a rate costanti (quota capitale e quota interessi) di durata massima di 30 anni o anticipatamente, a partire dal 2022.



gestione sanitaria accentrata presso la Regione può essere chiesta restituzione da parte della CDP e comunque, in caso di mancato pagamento o mancata restituzione, il Ministero dell'Economia e delle finanze provvede al recupero a valere sulle somme spettanti a qualsiasi titolo<sup>109</sup>.

## 6.2 I provvedimenti per rafforzare l'assistenza sanitaria e socio-sanitaria territoriale

*Piani di potenziamento e riorganizzazione della rete assistenziale.* – Il DL 34/2020 prevede che per l'anno in corso le Regioni predispongano dei piani di potenziamento e riorganizzazione della rete assistenziale volti al rafforzamento dell'assistenza sanitaria e socio-sanitaria territoriale. Tali piani sono volti alla gestione della fase di allentamento delle misure di distanziamento sociale e, in particolare, alla realizzazione di un sistema di accertamento diagnostico, monitoraggio e tracciamento dei casi e dei contatti, sorveglianza, presa in carico precoce dei pazienti non ricoverati e delle persone in isolamento. I piani devono essere recepiti nei programmi operativi per la gestione dell'emergenza COVID-19 introdotti dal DL 18/2020 e sono soggetti al monitoraggio del Ministero della Salute e del Ministero dell'Economia e delle finanze (a fini esclusivamente conoscitivi). Le Regioni devono anche organizzare la sorveglianza e il monitoraggio nelle residenze sanitarie assistite e nelle altre strutture residenziali, coinvolgendo medici specialisti, nell'ambito delle risorse disponibili.

*Assistenza domiciliare integrata (ADI).* – Un obiettivo rilevante del DL 34/2020 è quello di rafforzare l'assistenza domiciliare, oltre che in favore dei pazienti contagiati o comunque in quarantena, anche per quelli in situazione di fragilità (ad esempio, non autosufficienti, portatori di patologie croniche, disabilità, dipendenze o disturbi mentali), nonché per incrementate le attività di monitoraggio legate all'emergenza COVID-19. L'onere complessivo per l'assistenza domiciliare è stimato dalla Relazione tecnica in 734 milioni annui, ipotizzando di accrescere il numero degli assistiti ultrasessantacinquenni da 610.741 a 923.500 (dal 4 al 6,7 per cento della popolazione in questa fascia) e ampliare la platea di quelli più giovani da 69.882 a 139.728 (dallo 0,15 allo 0,3 per cento). Anche se per il primo anno la spesa si distribuirà su un numero minore di mesi, viene ipotizzato che la domanda nell'anno in corso sia maggiore. Nell'ambito dell'importo sopra indicato, viene consentito un aumento della spesa di personale, anche in deroga ai limiti previsti dalla legislazione vigente, entro un massimo di 265 milioni per il 2020 e altrettanti per il 2021. I nuovi tetti di spesa per singola Regione sono indicati in una apposita tabella.

Per l'isolamento dei contagiati, oltre che alle requisizioni di strutture alberghiere o di altri immobili (DL 18/2020), le Regioni possono fare ricorso, per il 2020, a contratti di locazione<sup>110</sup>. Le ASL provvederanno poi attraverso i distretti a garantire l'ADI o servizi

---

<sup>109</sup> Inoltre si tiene conto del mancato pagamento nella valutazione della *performance* dei dirigenti responsabili e ne segue responsabilità dirigenziale e disciplinare.

<sup>110</sup> Anche la Protezione civile, il Commissario straordinario e i soggetti attuatori possono acquisire le strutture per ospitare persone in quarantena in modo diverso rispetto alla requisizione, utilizzando gli stessi fondi già stanziati dal DL 18/2020 per le requisizioni.



equivalenti, sanitari e non (supporto per la logistica relativa alla ristorazione e ai servizi essenziali) ai pazienti in isolamento presso queste strutture. I costi di questi interventi sono stimati dalla Relazione tecnica in 32 milioni per il 2020.

*Servizi infermieristici.* – Una parte delle risorse per l’assistenza territoriale è indirizzata al rafforzamento dei servizi infermieristici, per assistere i pazienti COVID-19 e i soggetti in situazione di fragilità, supportando le Unità speciali di continuità assistenziale (USCA, introdotte dal DL 18/2020 per gestire a domicilio i pazienti affetti da COVID-19 che non necessitano di ricovero ospedaliero) e i servizi di cura primaria. È prevista anche l’introduzione dell’infermiere di famiglia o di comunità<sup>111</sup>. Gli infermieri possono essere reclutati con contratti di lavoro autonomo, compresa la collaborazione coordinata e continuativa, se non sono dipendenti di strutture sanitarie pubbliche o accreditate, per il periodo compreso tra il 15 maggio e la fine dell’anno. Al massimo possono essere ingaggiati 8 infermieri ogni 50.000 abitanti. Il compenso lordo sarà pari a 30 euro l’ora (compresi gli oneri riflessi) per un massimo di 35 ore settimanali. La spesa prevista per il 2020 è pari a 333 milioni, che dovrebbero consentire, secondo la Relazione tecnica, di reclutare 9.600 infermieri. Per il 2021 invece sono ammesse assunzioni a tempo indeterminato, nei limiti della densità per popolazione sopra indicata, anche in deroga alla legislazione vigente. Per tali assunzioni sono stanziati 480 milioni.

Inoltre viene disposto per il 2020 l’incremento di 10 milioni del Fondo per la qualità dell’assistenza<sup>112</sup> per finanziare l’indennità di personale infermieristico, che rappresenta una componente della quota variabile del trattamento economico dei medici di medicina generale.

*Rafforzamento delle Unità speciali di continuità assistenziale (USCA).* – Per un migliore funzionamento delle USCA è autorizzata la spesa di ulteriori 61 milioni nel 2020 per il personale aggiuntivo e viene ammessa la possibilità di inserirvi anche gli specialisti ambulatoriali convenzionati interni.

Inoltre viene consentito di attribuire incarichi di lavoro autonomo, anche di collaborazione coordinata e continuativa, ad assistenti sociali iscritti all’albo, per il periodo compreso tra il 15 maggio e il 31 dicembre 2020, al fine di supportare le USCA, in particolare ai fini della valutazione multidimensionale dei bisogni e dell’integrazione con i servizi sociali e socio-sanitari. Per queste figure professionali è prevista una presenza massima di un assistente sociale per due unità speciali, mentre il monte ore settimanale può arrivare a 24 ore e il compenso sarà pari a quello indicato per gli infermieri. La spesa

---

<sup>111</sup> Si tratta di una figura professionale che avrebbe il compito di agire in prossimità dell’individuo e della famiglia nel contesto familiare e territoriale in cui sono inseriti e che dovrebbe curare soprattutto la prevenzione e la promozione della salute, anche in relazione con le realtà e le reti di welfare presenti sul territorio (volontariato, associazioni, parrocchie, ecc.). Si ricorda che per introdurre tale figura sono stati presentati un disegno di legge al Senato nel giugno 2019 (AS 1346) e una proposta di legge alla Camera dei Deputati nel luglio dello stesso anno (AC 2021). Alcune Regioni si sono già mosse con progetti pilota.

<sup>112</sup> Tale fondo è previsto dall’Accordo collettivo nazionale 23 marzo 2005 e successive modificazioni e integrazioni per la disciplina dei rapporti con i medici di medicina generale.

prevista è stimata ufficialmente in 14 milioni per il 2020, ipotizzando un massimo di 600 professionisti.

*Coordinamento tra attività sanitarie e socio-sanitarie.* – Le Regioni dovranno assicurare il coordinamento delle attività sanitarie e socio-sanitarie territoriali attraverso apposite centrali operative regionali, che avranno funzioni di raccordo tra tutti i servizi e con il sistema di emergenza-urgenza e utilizzeranno anche strumenti informatici e di telemedicina per guidare il paziente lungo il percorso più appropriato fra ospedale e territorio. Particolarmente rilevante nell’ambito del percorso è il tele-monitoraggio della saturazione di ossigeno dell’emoglobina<sup>113</sup>, come sottolineato dalla Relazione illustrativa al decreto in discussione. Per l’attivazione delle centrali è stimato un costo di 72 milioni nel 2020 e 32 milioni a regime.

### 6.3 I provvedimenti per il riordino della rete ospedaliera di emergenza

*Piani di riorganizzazione e ristrutturazione.* – Si prevede che le Regioni realizzino dei piani di riorganizzazione mirati ad affrontare le emergenze pandemiche, volti a garantire l’incremento delle attività di terapia intensiva e ad alta intensità di cure, integrandola con la rete di assistenza ospedaliera regionale e prevedendo meccanismi rapidi di riconversione con l’attività ordinaria, in modo da rafforzare strutturalmente il sistema ospedaliero pubblico. I piani dovranno essere rapidamente approntati e in seguito approvati dal Ministero della Salute (che può richiedere, una sola volta, chiarimenti o integrazioni), anche tramite silenzio assenso, e verranno recepiti nei programmi operativi delle Regioni. È previsto un monitoraggio dei piani da parte dello stesso Ministero della Salute e del Ministero dell’Economia e delle finanze (esclusivamente a fini conoscitivi). Qualora la Regione non presenti il piano oppure il Ministero ne neghi l’approvazione sarà lo stesso Ministero della Salute ad adottarlo, sentita la Conferenza Stato-Regioni. Inoltre i piani dovranno riportare le indicazioni delle Regioni sulle unità di personale aggiuntivo rispetto alle dotazioni organiche da assumere o già assunte sulla base delle disposizioni della L. 27/2020 che consentono l’attribuzione di incarichi di lavoro autonomo e a tempo determinato e l’assunzione di specializzandi<sup>114</sup>.

*Rafforzamento terapie intensive e semintensive, pronto soccorso e trasporti sanitari.* – Viene indicato l’obiettivo di rendere permanente l’incremento di 3.500 posti nelle terapie intensive (rispetto a circa 4.000 posti attivati o in corso di attivazione in via emergenziale secondo le Regioni), arrivando così a una dotazione di 0,14 posti letto per 1.000 abitanti.

---

<sup>113</sup> Si ricorda che il DL 23/2020 ha consentito alle Regioni di utilizzare il 20 per cento dei fondi relativi al contributo per le apparecchiature sanitarie per i medici di medicina generale e i pediatri per l’acquisto e la fornitura ai medici di pulsiossimetri, volti alla valutazione a distanza della saturazione di ossigeno e della frequenza cardiaca durante il video-consulso.

<sup>114</sup> Il DL 34/2020 rivede peraltro le norme della L. 27/2020 di conversione del DL 18/2020 relative all’attribuzione di incarichi di lavoro a tempo determinato agli specializzandi iscritti agli ultimi due anni della scuola di specializzazione, riducendone la durata da 12 a 6 mesi e subordinandone la proroga alla stipula dell’Accordo quadro tra Regioni e Università per regolare la formazione.

Non viene peraltro modificato lo standard di 3,7 posti letto complessivi per mille abitanti. Solo per l'anno 2020 dovranno essere disponibili anche quattro strutture movimentabili comprensive, nell'insieme, di 300 posti letto in terapia intensiva, allocabili in aree attrezzabili individuate dalle Regioni. L'onere complessivo stimato dalla Relazione tecnica è di 661 milioni, tra ristrutturazioni e dotazione tecnologica, comprensivi di 54 milioni per le strutture mobili.

Al contempo si prevede la riqualificazione in terapia semi-intensiva di 4.225 posti letto, precedentemente classificati in area medica, rendendo possibile applicarvi le apparecchiature di ausilio alla ventilazione. Almeno la metà di questi posti letto dovrebbe essere convertibile immediatamente in posti di terapia intensiva, in base all'evoluzione epidemiologica. Tali posti letto dovranno funzionare, dal prossimo anno, con le risorse umane programmate a legislazione vigente. In questo caso il costo stimato è di 601 milioni nel 2020.

Negli enti ospedalieri in cui sono state individuate unità assistenziali per il ricovero di pazienti affetti dal COVID-19, inoltre, le Regioni dovranno rendere strutturale la separazione dei percorsi, riorganizzando anche il Pronto Soccorso con aree di permanenza distinte per i pazienti che potrebbero essere contagiosi in attesa di diagnosi. L'onere previsto per questa misura è di 193 milioni.

Il DL 34/2020 stabilisce che le opere edilizie strettamente necessarie a perseguire il riordino della rete ospedaliera in emergenza COVID-19 possono essere realizzate in deroga a una serie di disposizioni, ai piani regolatori e ai regolamenti edilizi locali e che durante lo stato di emergenza sono semplificate le normative antincendio e l'inizio dei lavori può avvenire sin dalla presentazione della istanza o della denuncia di inizio di attività presso il Comune competente.

Ancora, viene previsto l'acquisto di mezzi di soccorso, per un costo di 13 milioni.

Complessivamente, per la manutenzione delle nuove terapie intensive, dei servizi di emergenza-urgenza e dei trasporti sanitari è prevista una spesa di 25 milioni annui a regime.

*Personale.* – Per le spese di personale è autorizzato un aumento, anche in deroga alla normativa vigente, nei limiti di 241 milioni per il 2020 e 347 per il 2021, ripartiti tra le Regioni secondo tabelle allegate al decreto in esame. Tali incrementi dovranno coprire le spese legate all'aumento strutturale dei posti in terapia intensiva e al trasporto dei pazienti (52 milioni nel 2020 e 83 nel 2021), nonché, per il solo 2020, al reclutamento di personale tramite alcune disposizioni della L. 27/2020.

Inoltre viene modificata la norma del DL 18/2020 che incrementava le risorse per gli straordinari di 250 milioni, per rispondere all'esigenza di aumentare ulteriormente tali risorse e consentirne l'utilizzo per forme di incentivo diverse dallo straordinario, orientandone l'uso alla remunerazione delle prestazioni correlate alle particolari

condizioni di lavoro del personale dipendente del SSN e al rafforzamento dei fondi incentivanti. Viene consentita una deroga rispetto a tutti i vincoli previsti dalla legislazione vigente in materia di spesa di personale. Per questa misura è autorizzata una spesa di 190 milioni nel 2020. Il DL 34/2020 consente inoltre alle Regioni di raddoppiare gli importi relativi all'incremento delle risorse per l'incentivazione del personale, comprese le indennità al personale infermieristico, con proprie risorse, purché sia rispettato l'equilibrio economico della Regione.

*Remunerazione di funzioni assistenziali.* – Il DL 34/2020 consente alle Regioni di riconoscere alle strutture accreditate e alle strutture pubbliche ed equiparate inserite nei piani per l'aumento dei posti in terapia intensiva e delle unità di pneumologia e malattie infettive (DL 18/2020) – in sede di rinegoziazione degli accordi e dei contratti per tenere conto dell'emergenza e per la durata dell'emergenza stessa – la remunerazione di una specifica funzione assistenziale per i maggiori costi legati all'allestimento dei reparti e alla gestione dell'emergenza e un incremento tariffario per le prestazioni erogate a pazienti COVID-19. Queste forme di remunerazione possono essere attribuite anche in deroga ai limiti di spesa per l'acquisto di prestazioni sanitarie da soggetti privati accreditati per l'assistenza specialistica ambulatoriale e per l'assistenza ospedaliera<sup>115</sup> e al vincolo di una quota della remunerazione delle funzioni non superiore al 30 per cento del totale della remunerazione (L. 135/2012). Sarà un decreto interministeriale, previa intesa in Conferenza Stato-Regioni, a determinare le modalità di attuazione di queste misure, in modo da assicurare la compatibilità con il finanziamento complessivo del SSN per il 2020 e con le risorse allocate al potenziamento delle reti assistenziali dalla L. 27/2020. Possono essere inoltre riconosciuti acconti agli erogatori privati accreditati, anche nelle more dell'attuazione del decreto.

*Formazione.* – Vengono incrementati i contratti di formazione specialistica, attraverso un rifinanziamento del SSN per 105 milioni annui per il biennio 2020 e 2021 e 109,2 per il triennio successivo, sufficienti secondo la Relazione tecnica ad assicurare un incremento di 4.200 specializzandi. Sono semplificate le procedure per l'accreditamento delle scuole di specializzazione per i medici ed è ammessa la partecipazione ai corsi di specializzazione dei non laureati, purché conseguano la laurea abilitante (DL 18/2020) entro la data di inizio delle attività didattiche. Per quanto riguarda le professioni regolate dal Ministero dell'Università e della ricerca viene prevista la semplificazione delle prove per gli esami di Stato di abilitazione.

*Altre misure.* – Altri interventi riguardano principalmente il rafforzamento della sanità militare, la raccolta di dati e le indagini volte a soddisfare le esigenze conoscitive legate all'attuale emergenza sanitaria, gli strumenti informatici e le norme sulla privacy, in

---

<sup>115</sup> Posto pari alla spesa dell'anno 2011, purché sia garantito l'equilibrio economico-finanziario del servizio sanitario regionale (precedentemente era richiesta una riduzione del 2 per cento rispetto a questo livello).

particolare in relazione al potenziamento del fascicolo sanitario elettronico<sup>116</sup> – rilevante strumento digitale volto a raccogliere le informazioni sulla storia clinica dell’assistito, finora attivato solo dal 20 per cento della popolazione–, la proroga delle ricette farmaceutiche per i pazienti cronici e dei piani terapeutici che comprendono la fornitura di dispositivi medici per i pazienti ospedalizzati a domicilio.

## **7. Gli interventi nel campo dell’istruzione**

Con il DL 34/2020 viene ampliato il numero di posti banditi dai concorsi per il personale docente della scuola secondaria e sono incrementate le assunzioni di ricercatori nelle Università e negli enti di ricerca. Tuttavia, nel caso della scuola, le assunzioni sono posticipate al momento in cui si renderanno disponibili i posti.

Inoltre, sono assegnati nuovi finanziamenti agli istituti scolastici per il 2020 e alle Università, alle istituzioni di alta formazione artistica musicale e coreutica (AFAM) e agli enti di ricerca anche per gli anni successivi, per affrontare la situazione di emergenza, ma anche, nel caso di Università ed enti di ricerca, per rafforzare le risorse in modo strutturale. Nel caso delle scuole si mira inoltre ad approfittare del periodo di sospensione dell’attività didattica per attuare i necessari interventi di edilizia scolastica.

Complessivamente, sono incrementate le risorse destinate a scuola, Università e AFAM ed enti di ricerca di circa di 1,2 miliardi sia nel 2020 che nel 2021 e di 750 milioni nel 2022. I fondi per l’edilizia scolastica sono incrementati di 30 milioni nell’anno in corso.

### *7.1 La scuola*

Il DL 34/2020 stabilisce un aumento dei posti messi a concorso per la scuola secondaria, anche se le assunzioni avverranno nel tempo in base alla programmazione dei fabbisogni di personale e destina alle scuole, comprese quelle private paritarie<sup>117</sup>, complessivamente 920 milioni nel 2020 e 600 milioni nel 2021 per affrontare i costi dell’emergenza nel prossimo anno scolastico e per far fronte al mancato versamento delle rette o compartecipazioni al costo dei servizi. Ulteriori 30 milioni sono assegnati agli Enti locali nel 2020 per affrettare l’attuazione di alcuni interventi urgenti di ristrutturazione edilizia (anche rivolti ad adattare i locali alla situazione attuale di diffusione della pandemia) nel periodo in cui la didattica è sospesa e vengono semplificate le procedure nel campo dell’edilizia scolastica. È auspicabile che gli investimenti già previsti e quelli necessari per affrontare in condizioni di sicurezza il prossimo anno scolastico siano prontamente

---

<sup>116</sup> Anche attraverso la raccolta dei dati sulle prestazioni erogate al di fuori del SSN, grazie anche al Sistema Tessera Sanitaria, e l’eliminazione della richiesta del consenso per l’alimentazione – non per l’attivazione – del fascicolo.

<sup>117</sup> Le scuole paritarie sono quelle che svolgono un servizio pubblico e sono inserite nel sistema nazionale di istruzione; sono anche abilitate a rilasciare titoli di studio aventi lo stesso valore legale delle scuole statali.

realizzati, sia per approfittare del fatto che le scuole non sono utilizzate in questo periodo, sia per contribuire al sostegno del sistema economico.

Si prevede l'incremento del numero di posti previsti dai concorsi ordinario<sup>118</sup> e straordinario<sup>119</sup> per docenti di scuola secondaria banditi e non ancora svolti. Si tratta di un aumento di 8.000 posti ciascuno.

La procedura ordinaria è stata bandita con decreto dipartimentale n. 499 del 21 aprile 2020 per la copertura di 25.000 posti nella scuola secondaria di primo e secondo grado, che si prevede si renderanno vacanti e disponibili per gli anni scolastici 2020-21 e 2021-22. La procedura straordinaria, per titoli ed esami, bandita con decreto dipartimentale n. 510 del 23 aprile 2020, riguarda 24.000 posti ed è rivolta ai docenti della scuola secondaria (primo e secondo grado) che abbiano svolto almeno tre annualità di servizio su posto comune o di sostegno, anche non continuative, tra gli anni scolastici 2008-09 e 2019-20<sup>120</sup>. Tale procedura riguarda le classi di concorso e le tipologie di posto per cui si prevedono posti vacanti e disponibili negli anni scolastici dal 2020-21 al 2022-23.

Per le assunzioni è previsto che, annualmente, venga completata l'immissione in ruolo degli aspiranti iscritti nelle graduatorie a esaurimento e nelle graduatorie di merito dei concorsi banditi negli anni 2016 e 2018 (l'eventuale quota residua delle graduatorie a esaurimento deve confluire in quella destinata ai concorsi) e che successivamente la metà dei posti residui sia coperta dai vincitori del concorso ordinario e l'altra metà da quelli del concorso straordinario. Con il DL 34/2020 si consentono le immissioni in ruolo dalle graduatorie del concorso ordinario anche dopo l'anno scolastico 2021-22 e per il concorso straordinario si conferma la possibilità di assumere anche dopo l'anno 2022-23.

La Relazione tecnica valuta che gli oneri saranno limitati al costo dell'acquisizione dei crediti formativi universitari, posto a carico dello Stato dal DL 126/2019, pari a 4 milioni nel 2023. Infatti le immissioni, come si è visto, verranno effettuate nei limiti dei posti vacanti e disponibili nell'ambito delle ammissioni complessive già autorizzate dalla legislazione vigente<sup>121</sup>.

Una serie di disposizioni è volta ad assicurare alle scuole maggiori risorse nel biennio 2020-21.

I finanziamenti alle scuole sono incrementati attraverso:

- 1) l'aumento del fondo per il funzionamento delle istituzioni scolastiche, per un importo di 331 milioni per il 2020, al fine di garantire la ripresa dell'attività nel prossimo anno scolastico in condizioni di sicurezza. Tra le spese ammissibili sono comprese quelle: i) per

---

<sup>118</sup> Si vedano il testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado, D.Lgs. 297/94, e il DL 59/2017, in materia di formazione iniziale e di accesso nei ruoli di docente nella scuola secondaria.

<sup>119</sup> DL 126/2019, convertito con L. 159/2019.

<sup>120</sup> Oppure che siano stati impegnati in progetti regionali di formazione che prevedono attività di carattere straordinario.

<sup>121</sup> È anche previsto un investimento di 10 milioni (spesa in conto capitale) nel 2020 per la realizzazione di un sistema informativo integrato (che secondo la Relazione illustrativa del decreto sarà gestito dalla Sogei), per superare le carenze del sistema informativo del Ministero dell'Istruzione dedicato all'istruzione scolastica, incluso il miglioramento delle previsioni sul fabbisogno di personale nelle diverse aree. L'onere è coperto dai finanziamenti del Programma operativo nazionale «Per la scuola - competenze e ambienti per l'apprendimento».

favorire la didattica a distanza, anche mettendo a disposizione degli studenti, soprattutto quelli meno abbienti, dispositivi digitali individuali in comodato d'uso; ii) per il sostegno agli studenti disabili o comunque con bisogni educativi speciali; iii) per il contrasto alla dispersione scolastica; iv) per l'adattamento degli spazi interni ed esterni; v) per affidamenti di servizi di supporto e di assistenza tecnica, nella misura del 10 per cento. In media, ogni scuola otterrà quasi 40.000 euro, ma la variabilità tra istituzioni scolastiche è elevata. I finanziamenti dovranno essere rapidamente assegnati. La distribuzione tra gli istituti scolastici avverrà in base alle regole di ripartizione del fondo (tipologia di scuola, numero di alunni e di alunni diversamente abili, numero di plessi e sedi e numero delle classi terminali), ma le risorse non impegnate al 30 settembre (data entro la quale devono essere realizzati gli interventi) potranno essere redistribuite in base alle esigenze ulteriori espresse dalle scuole che hanno già realizzato gli interventi, che dovranno concludere anche le successive azioni entro fine anno. I controlli sull'uso delle risorse avverranno successivamente da parte dei revisori dei conti delle istituzioni scolastiche e il Ministero dell'Istruzione è incaricato di vigilare sull'uso delle risorse e supportare le scuole.

- 2) La rapida assegnazione e l'anticipo alle scuole statali e paritarie di una quota pari a 39,23 milioni del Fondo per il funzionamento delle istituzioni scolastiche e delle scuole paritarie nel 2020 per garantire lo svolgimento in sicurezza degli esami di stato (spese di pulizia e acquisto di dispositivi di protezione individuale).
- 3) L'istituzione del Fondo per l'emergenza epidemiologica da COVID-19, dotato di 400 milioni per il 2020 e 600 milioni per il 2021, vincolato a coprire il costo del contenimento del rischio epidemiologico nelle scuole statali, che sarà ripartito con decreto del Ministro dell'Istruzione, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle finanze. In connessione a questa spesa, sono previste entrate per oneri riflessi nella misura di 194 milioni nel 2020 e 291 milioni nel 2021.
- 4) L'incremento di 15 milioni per il 2020 del Fondo nazionale per il Sistema integrato di educazione e di istruzione da zero a sei anni, con procedure rapide per il riparto e l'erogazione delle risorse.
- 5) La concessione di un contributo di 65 milioni per il 2020 ai soggetti che gestiscono continuativamente servizi educativi per l'infanzia (da zero a tre anni), pubblici e privati, e alle istituzioni scolastiche dell'infanzia non statali (da tre a sei anni) a gestione pubblica (Enti locali) o privata, per sopperire alla riduzione o al mancato versamento delle rette o compartecipazioni dovuti alla sospensione dell'attività scolastica. Tale contributo sarà ripartito tra gli uffici scolastici regionali in proporzione alla popolazione residente di età compresa tra zero e sei anni e tra le singole strutture in base al numero di bambini iscritti nell'anno scolastico 2019-2020.
- 6) La concessione di un contributo nel 2020 di 70 milioni alle scuole primarie e secondarie paritarie che fanno parte del sistema nazionale di istruzione, per le stesse finalità indicate al punto precedente, da ripartire in base al numero di alunni fino a 16 anni di età iscritti nell'anno scolastico 2019-2020.

Inoltre, sono state introdotte una serie di norme volte a favorire l'edilizia scolastica, anche sfruttando il periodo di sospensione della didattica.

In particolare, vengono previsti:

- 1) l'incremento di 30 milioni per il 2020 del fondo per le emergenze di cui al Fondo unico per l'edilizia scolastica, per aiutare gli enti locali ad attuare gli interventi urgenti;

- 2) la semplificazione delle procedure di approvazione e di autorizzazione dei mutui BEI in relazione alle variazioni dei singoli interventi;
- 3) la possibilità di concedere anticipazioni del 20 per cento agli enti locali nell'ambito della procedura per gli stessi mutui BEI;
- 4) l'opportunità per gli enti locali, nell'ambito dell'operazione "scuole innovative", di utilizzare le risorse derivanti dall'alienazione delle aree non solo per le spese di progettazione della scuola, ma anche per ulteriori interventi di completamento;
- 5) la possibilità di pagare agli enti locali, per l'edilizia scolastica, gli stati di avanzamento dei lavori anche in deroga ai limiti fissati nell'ambito dei contratti di appalto;
- 6) la semplificazione delle procedure per l'adozione degli atti e dei decreti di assegnazione delle risorse in materia di edilizia scolastica, in modo da renderle più rapide e snelle.

Infine, il DL 34/2020, come già previsto per le scuole e per le Università e le istituzioni di alta formazione artistica, musicale e coreutica, estende la possibilità di svolgere a distanza le attività didattiche ai sistemi regionali di istruzione e formazione professionale (I e F.P.) e a quelli che realizzano i percorsi di istruzione e formazione tecnica superiore (I.F.T.S.). Stabilisce che per questi istituti e per gli Istituti Tecnici Superiori (I.T.S.), anche se l'orario minimo previsto per la formazione non sarà rispettato, non vi saranno conseguenze sul finanziamento e l'anno scolastico o formativo 2019-20 sarà valido. Le scuole provvederanno eventualmente al recupero delle attività formative.

## 7.2 L'Università

Il DL 34/2020 destina al comparto universitario, alle AFAM e agli enti di ricerca 290 milioni per il 2020, 600 milioni per il 2021 e 750 milioni per il 2022. I finanziamenti serviranno nel 2020 a mettere a disposizione strumenti digitali particolarmente utili nel periodo dell'emergenza e a finanziare esoneri o riduzioni dei contributi a carico degli studenti e borse di studio. Negli anni successivi le risorse saranno destinate a incrementare significativamente le possibilità di assunzione di ricercatori per le Università e gli enti di ricerca e a promuovere la ricerca, anche attraverso investimenti. Si stima tuttavia che solo il 70 per cento delle risorse per gli investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica sarà speso nel prossimo biennio (pertanto l'effetto complessivo delle misure sull'indebitamento netto è limitato a 525 milioni nel 2021 e 660 milioni nel 2022). Si osserva che nel 2016 la spesa per istruzione terziaria in Italia rappresentava lo 0,92 per cento del PIL<sup>122</sup>, un valore inferiore alla media OCSE e a quella europea (23 paesi), entrambe superiori all'1 per cento, e la spesa pubblica, di poco superiore a mezzo punto di PIL, era tra le più basse nell'ambito dei paesi esaminati. Inoltre la spesa pubblica nello stesso anno risultava pari a circa l'85 per cento di quella rilevata nel 2010.

<sup>122</sup> OCSE (2019), *Education at a glance*, 2019, OECD Indicators, OECD Publishing, Paris.



Le misure consentono, per l'anno 2021, l'assunzione di ricercatori a tempo determinato di tipo B (RTDB)<sup>123</sup>, in aggiunta rispetto ai reclutamenti già previsti dalla L. 8/2020 e in deroga alle facoltà assunzionali. A tal fine, il Fondo per il finanziamento ordinario delle Università è incrementato di 200 milioni a partire dal 2021, da ripartire come le risorse appostate per le assunzioni dei ricercatori dalla stessa L. 8/2020 (risorse pari a 96,5 milioni annui, a partire dal 2020, per l'assunzione di 1.607 ricercatori). La Relazione tecnica ipotizza l'assunzione di ulteriori 3.331 ricercatori universitari. Vengono anche consentite assunzioni da parte degli enti pubblici di ricerca e a tal fine il fondo ordinario per gli enti e le istituzioni di ricerca finanziati dal Ministero dell'Università e della ricerca è rifinanziato con 50 milioni a partire dal 2021, che dovrebbero permettere l'inserimento di 1.044 ricercatori. Sono applicate le modalità di riparto dello stesso fondo ordinario per gli enti e le istituzioni di ricerca. Le risorse eventualmente non utilizzate restano nei due fondi e possono essere indirizzate ad altre spese. Le entrate per effetti riflessi relativi alle nuove spese di personale sono stimate in 61 milioni annui dal 2021.

Sono previsti inoltre ulteriori finanziamenti a favore dell'Università, delle AFAM e degli enti di ricerca, per complessivi 290 milioni nel 2020, 350 milioni nel 2021 e 500 milioni nel 2022 (gli effetti sull'indebitamento netto sono stimati in 275 e 410 milioni, rispettivamente).

In particolare, per il 2020 vengono previste le seguenti misure:

- 1) il fondo per le esigenze emergenziali del sistema delle Università, delle AFAM e degli enti di ricerca, istituito con il DL 18/2020 e già dotato di 50 milioni, viene incrementato di 62 milioni, anche perché tale fondo è stato destinato, in sede di conversione, altresì ai collegi universitari di merito e alle Università non statali (come spiegato dalla Relazione tecnica). Tali finanziamenti sono volti principalmente a supportare gli studenti con strumenti digitali volti alla ricerca e alla didattica a distanza.
- 2) Il Fondo per il finanziamento ordinario delle Università è incrementato di 165 milioni e il fondo per il funzionamento amministrativo e per le attività didattiche delle istituzioni AFAM statali di 8 milioni. Tali finanziamenti serviranno a concedere esoneri o riduzioni del contributo onnicomprensivo a carico degli studenti.
- 3) Un ulteriore incremento del Fondo per il finanziamento ordinario, pari a 15 milioni, è rivolto a garantire le borse di studio per i dottorandi che necessitano di una proroga del termine del corso, che può essere concessa per due mesi. Anche la durata degli assegni di ricerca in essere al 9 marzo può essere prorogata, ma gli oneri dovranno restare nei limiti delle risorse relative ai progetti di ricerca o delle disponibilità di bilancio dei soggetti conferenti.

---

<sup>123</sup> La L.240/2010, all'art. 24, comma 3, lettera b), definisce i contratti a tempo determinato cosiddetti di tipo B. Si tratta di rapporti triennali, riservati a candidati che hanno già usufruito di quelli di tipo A (contratti triennali prorogabili una sola volta per un biennio) ovvero che detengono l'abilitazione scientifica nazionale come professore di prima o di seconda fascia o la specializzazione medica, ovvero che hanno usufruito per almeno tre anni, anche non consecutivi, di assegni di ricerca o di borse post-dottorato o di analoghi contratti, assegni o borse in atenei stranieri. Il ricercatore di tipo B in possesso di abilitazione scientifica può essere chiamato dall'Università, previa valutazione svolta nel terzo anno di contratto, nel ruolo di professore associato.

- 4) Il Fondo integrativo statale per la concessione di borse di studio è incrementato di 40 milioni per il 2020, onde allargare la platea dei beneficiari, prioritariamente agli idonei che non hanno ottenuto la borsa (secondo la Relazione tecnica, pari al 3,55 per cento nell'anno accademico 2018-19) e secondariamente a coloro che non hanno potuto acquisire in tempo i requisiti di merito a seguito dell'emergenza sanitaria in corso (con un ulteriore incremento del numero di idonei dell'1,76 per cento). Complessivamente si stima che circa 11.316 studenti usufruirà delle borse. La carenza dei fondi disponibili a garantire la borsa di studio a tutti gli studenti meritevoli è stata ampiamente criticata in passato e in questo momento di difficoltà per molte famiglie richiedeva una urgente soluzione.

Per gli anni successivi al 2020 sono decisi i seguenti rifinanziamenti:

- 1) il Fondo per il finanziamento ordinario delle Università è accresciuto di 100 milioni nel 2021 e 200 milioni dal 2022 per promuovere la ricerca e valorizzarne il contributo alla competitività del Paese (i criteri di riparto saranno decisi dal Ministero dell'Università e della ricerca, sentita la Conferenza dei Rettori).
- 2) Il Fondo per gli investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica (FIRST) è incrementato di 250 milioni nel 2021 e 300 milioni nel 2022, con effetti sull'indebitamento netto stimati in 175 e 210 milioni rispettivamente. Inoltre sarà definito dal Ministero dell'Università e della ricerca un nuovo programma per i Progetti di Rilevante Interesse Nazionale (PRIN), svolti in collaborazione tra più atenei ed enti di ricerca.

Ulteriori disposizioni sono volte ad adattare le regole relative al tetto di fabbisogno ammesso per le Università e a semplificare e rendere più flessibili le procedure di spesa.

Viene pertanto modificata la norma che imponeva un tetto, per il periodo 2019-2025, al fabbisogno finanziario delle Università statali, pari a quello realizzato nell'anno precedente incrementato del tasso di crescita del PIL reale stabilito dall'ultima Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza. Tale soglia viene innalzata in misura pari alle maggiori risorse assegnate, in ciascun anno di riferimento, al Fondo per il finanziamento ordinario. Viene inoltre rinviata dal 2021 al 2023 l'applicazione delle sanzioni per l'eventuale mancato rispetto, a livello di comparto, del fabbisogno finanziario assegnato al Sistema universitario (L. 145/2018), per tenere conto delle difficoltà legate all'attuale fase di emergenza sanitaria e anche della necessità di sperimentare per un biennio il sistema di raccolta delle informazioni sulle spese per ricerca nella banca dati Siope.

Si dispone inoltre che per l'acquisto di beni e servizi informatici e di connettività da parte delle Università statali e delle AFAM è consentito, come già per acquisti di altro tipo, di fare ricorso a procedure semplificate. Inoltre per le Università, le AFAM, gli enti pubblici di ricerca e la Fondazione IIT sono introdotte, per il 2020, deroghe ai limiti di spesa per l'acquisto di beni e servizi stabiliti per il triennio 2020-22 dalla L. 160/2019 (che prevedeva per ogni anno un risparmio del 10 per cento della spesa annuale media per la gestione del settore informatico sostenuta nel biennio 2016-17).

Infine, si semplificano le procedure per l'ammissione al finanziamento nel caso dei progetti di ricerca e sviluppo di cooperazione internazionale (adottando criteri già applicati in molti altri paesi europei).

**Tab. 1.1** – DL 34/2020: effetti per il triennio 2020-22  
(milioni di euro e percentuali del PIL)

	2020	2021	2022
<b>IMPIEGHI</b>	<b>56.699,2</b>	<b>30.736,5</b>	<b>35.760,1</b>
<i>In percentuale del PIL</i>	3,4	1,7	n.d
<b>Impieghi al netto della sterilizzazione clausole</b>	<b>56.699,2</b>	<b>10.915,5</b>	<b>9.027,1</b>
<i>In percentuale del PIL</i>	3,4	0,6	n.d
Maggiori spese	50.117,2	8.762,4	6.530,1
<i>Correnti</i>	41.894,9	3.777,5	5.885,2
<i>In conto capitale</i>	8.222,3	4.984,9	644,9
Minori entrate	6.582,0	21.974,2	29.230,0
<i>Sterilizzazione clausole</i>		-19.821,0	-26.733,0
<i>In percentuale del PIL</i>	0,0	-1,1	n.d
<b>RISORSE</b>	<b>1.379,4</b>	<b>4.658,7</b>	<b>1.110,3</b>
<i>In percentuale del PIL</i>	0,1	0,3	n.d
Maggiori entrate	1.026,7	1.495,2	941,0
Minori spese	352,7	3.163,4	169,3
<i>Correnti</i>	190,7	3.059,9	40,8
<i>In conto capitale</i>	162,0	103,5	128,5
<b>ENTRATE NETTE</b>	<b>-5.555,3</b>	<b>-20.478,9</b>	<b>-28.289,0</b>
<b>ENTRATE NETTE al netto clausole di salvaguardia</b>	<b>-5.555,3</b>	<b>-657,9</b>	<b>-1.556,0</b>
<b>USCITE NETTE</b>	<b>49.764,6</b>	<b>5.598,9</b>	<b>6.360,8</b>
<i>Correnti</i>	41.704,2	717,5	5.844,4
<i>In conto capitale</i>	8.060,3	4.881,4	516,4
<b>INDEBITAMENTO NETTO</b>	<b>-55.319,8</b>	<b>-26.077,9</b>	<b>-34.649,8</b>
<i>In percentuale del PIL</i>	-3,3	-1,5	n.d

Fonte: elaborazioni su dati del prospetto riepilogativo degli effetti finanziari allegato al DL 34/2020.

**Tab. 1.2** – DL 34/2020: Misure specifiche di importo rilevante che hanno effetti differenziati sui saldi di finanza pubblica  
(milioni di euro)

Art.	Com.	Descrizione norma	Saldo netto da finanziare	Fabbisogno	Indebitamento netto
26	19	Istituzione del Fondo patrimonio PMI	4.000	4.000	5
27	17	Patrimonio destinato alla Cassa depositi e prestiti (CDP)	44.000	0	0
31	1	Integrazione del Fondo per la concessione di garanzie in favore di SACE e di CDP nell'ambito delle misure di sostegno alle imprese di cui all'articolo 1, comma 14, del DL 23 /2020	30.000	0	0
31	2	Incremento Fondo di garanzia PMI	3.950	0	3.950
36	2	Concessione della garanzia dello Stato con riferimento al Fondo di garanzia pan europeo della Banca Europea per gli Investimenti e allo strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza (SURE)	1.000	0	0
Vari		Contribuzioni figurative collegate ad ammortizzatori sociali a favore dei lavoratori	6.323	0	0
115	1	Fondo per assicurare la liquidità per pagamenti debiti certi liquidi ed esigibili	12.000	12.000	0
202	1	Costituzione di una nuova società per l'esercizio dell'attività d'impresa nel settore del trasporto aereo – Partecipazione del MEF al capitale sociale	3.000	3.000	0
202	2	Riduzione Fondo per esigenze indifferibili connesse a interventi non aventi effetti sull'indebitamento netto delle PA di cui all'articolo 3, comma 3, del DL 3/2020	-2.000	-2.000	0

Fonte: elaborazioni su dati del prospetto riepilogativo degli effetti finanziari allegato al DL 34/2020.

**Tab. 1.3** – Principali misure del DL 34/2020 (1)  
(milioni di euro)

	2020	2021	2022
<b>USCITE NETTE</b>	<b>49.765</b>	<b>5.599</b>	<b>6.361</b>
<b>TITOLO I - Salute e sicurezza</b>			
Incremento finanziamento servizio sanitario nazionale	1.793	105	109
Rifinanziamento del Fondo per le emergenze nazionali (Protezione civile)	1.500	0	0
Somme trasferite sulla contabilità speciale del "Commissario straordinario"	1.467	0	0
Risorse per il potenziamento della sanità militare e per l'impegno straordinario del comparto sicurezza	267	0	0
<b>Totale di gruppo</b>	<b>5.047</b>	<b>105</b>	<b>109</b>
<b>TITOLO II - Sostegno alle imprese e all'economia</b>			
Contributo a fondo perduto per partite IVA (con ricavi fino a 5 mln) colpite dall'emergenza	6.192	0	0
Rifinanziamento Fondo di garanzia PMI e ISMEA (garanzie settore agricolo)	4.200	0	0
Credito d'imposta del 60% su canoni di locazione di immobili a uso non abitativo	1.424	0	0
Riduzione delle tariffe utenze elettriche non domestiche (relative ad aprile, maggio e giugno 2020)	600	0	0
Misure per l'internazionalizzazione delle imprese (Fondo promozione integrata)	251	0	0
Fondo nazionale sostegno abitazioni in locazione e rifinanziamento Fondo prima casa	240	0	0
Rifinanziamento Fondo per per l'acquisto di autoveicoli a basse emissioni	100	200	0
Fondo per la salvaguardia dei livelli occupazionali (sostegno a imprese in difficoltà con più di 250 dipendenti)	100	0	0
Misure di sostegno e incentivi alla patrimonializzazione delle PMI (credito d'imposta)	5	2.000	0
<b>Totale di gruppo</b>	<b>13.136</b>	<b>2.200</b>	<b>0</b>
<b>TITOLO III - Misure a favore dei lavoratori</b>			
Estensione straordinaria dei vari strumenti di integrazione del reddito (CIG, Fondi di solidarietà)	10.648	0	0
Indennità <i>una tantum</i> per diverse categorie di lavoratori per aprile e maggio 2020	4.793	0	0
Reddito di emergenza	960	0	0
Congedo parentale per lavoratori dipendenti del settore privato, iscritti alla Gestione separata e autonomi nonché congedo e indennità per i lavoratori dipendenti del settore sanità e sicurezza	548	0	0
Indennità per i lavoratori domestici	468	0	0
Incremento fino a ulteriori dodici giornate, fruibili a maggio e giugno 2020, numero giorni permesso retribuito coperto da contribuzione figurativa per le mensilità di marzo e aprile 2020	455	0	0
Proroga NASPI e DIS-COLL	400	0	0
Equiparazione a malattia del periodo trascorso in quarantena con sorveglianza attiva o in permanenza domiciliare fiduciaria	188	0	0
Acquisti di beni e servizi da parte di INPS e INAIL (gestione dell'erogazione dei benefici)	113	0	0
Incremento del Fondo per il finanziamento di progetti e attività di interesse generale del Terzo settore	100	0	0
Emersione rapporti di lavoro- sanità e costi amministrativi per gestione procedure	239	346	340
<b>Totale di gruppo</b>	<b>18.935</b>	<b>345</b>	<b>340</b>
<b>TITOLO IV - Disposizioni per la famiglia e la disabilità</b>			
Rifinanziamento Fondi di sostegno alle persone disabili o non autosufficienti	150	0	0
Rifinanziamento del Fondo per le politiche della famiglia: risorse da utilizzare per centri estivi	150	0	0
<b>Totale di gruppo</b>	<b>300</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>TITOLO V - Enti territoriali e debiti commerciali degli Enti territoriali</b>			
Fondo per l'esercizio delle funzioni fondamentali degli Enti Locali	3.500	0	0
Fondo per l'esercizio delle funzioni delle Regioni e delle Province autonome	1.500	0	0
Reintegro Fondo di solidarietà comunale a seguito dell'emergenza alimentare	400	0	0
Fondo per i Comuni della "Zona rossa"	200	0	0
<b>Totale di gruppo</b>	<b>5.601</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>TITOLO VI - Misure fiscali</b>			
Credito d'imposta per sanificazione ambienti di lavoro e acquisto di dispositivi di protezione	150	0	0
Credito di imposta per l'adeguamento degli ambienti di lavoro	0	2.000	0
Crediti d'imposta 110% per interventi di riqualificazione energetica, di ristrutturazione antisismica, ecc.	0	414	1.330
<b>Totale di gruppo</b>	<b>131</b>	<b>2.414</b>	<b>1.330</b>
<b>TITOLO VII - Tutela del risparmio nel settore creditizio</b>			
Sostegno pubblico alle procedure di liquidazione coatta amministrativa di banche di ridotta dimensione	100	0	0
<b>Totale di gruppo</b>	<b>100</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>TITOLO VIII - Misure di settore</b>			
<b>Capo I - Misure per il turismo e la cultura:</b>	<b>2.307</b>	<b>0</b>	<b>1</b>
- Bonus vacanze - credito di imposta	1.677	0	0
- Istituzione Fondo emergenze imprese e istituzioni culturali a sostegno di librerie, filiera dell'editoria, musei e altri istituti e luoghi della cultura nonché ristoro ai musei per mancate entrate da bigliettazione, fondo cultura	360	0	0
- Fondo emergenze spettacolo, cinema e audiovisivo	115	0	0
- Ristoro ai Comuni per la mancata riscossione della tassa di soggiorno	100	0	0
<b>Capo II - Misure per l'editoria</b>	<b>122</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>Capo III - Misure per i trasporti:</b>	<b>1.123</b>	<b>146</b>	<b>185</b>
- Fondo per sostenere le imprese del trasporto pubblico locale	500	0	0
- Fondo compensazione gestore infrastruttura ferroviaria nazionale e indennizzo per minori introiti di marzo e aprile 2020	270	0	0
- Fondo compensazione danni subiti da operatori nazionali con Certificato di Operatore Aereo	130	0	0
- Contributo a imprese di servizi di trasporto ferroviario di passeggeri e merci non soggetti a obblighi di servizio pubblico	70	80	80
<b>Capo IV - Misure per lo sport</b>	<b>40</b>	<b>50</b>	<b>0</b>
<b>Capo V - Misure in materia di giustizia</b>	<b>40</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>Capo VI - Misure per l'agricoltura:</b>	<b>600</b>	<b>10</b>	<b>10</b>
- Istituzione di un "Fondo emergenziale a tutela delle filiere in crisi"	500	0	0
- Contributo da destinare alle imprese viticole	100	0	0
<b>Capo VII - Misure per l'ambiente</b>	<b>40</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>Capo VIII - Misure in materia di Istruzione:</b>	<b>950</b>	<b>600</b>	<b>0</b>
- Fondo per l'emergenza epidemiologica da COVID-19 presso il Ministero dell'Istruzione	400	600	0
- Incremento del Fondo per il funzionamento delle istituzioni scolastiche statali	331	0	0
- Contributo a favore scuole paritarie dell'infanzia a gestione pubblica o privata a copertura mancato versamento delle rette e misure di sostegno all'istruzione paritaria fino ai sedici anni	135	0	0
<b>Capo IX - Misure per l'università e la ricerca</b>	<b>117</b>	<b>525</b>	<b>660</b>
- Assunzioni ricercatori Università ed Enti di ricerca	0	250	250
- Fondo per gli investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica (FIRST)	0	175	210
- Fondo per il finanziamento ordinario dell'università e Fondo per le esigenze emergenziali	77	100	200
<b>Capo X - Misure per l'innovazione tecnologica</b>	<b>50</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>Capo XI - Coesione territoriale</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
- Fondo sostegno aree interne e aumento credito d'imposta su attività di ricerca e sviluppo nel Mezzogiorno	60	79	79
- Riduzione del Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC)	-60	-79	-79
<b>Totale di gruppo</b>	<b>5.389</b>	<b>1.331</b>	<b>856</b>
<b>Disposizioni finanziarie finali</b>			
Incremento Fondo esigenze indifferibili	800	90	90
Incremento livello finanziamento Servizio sanitario nazionale	0	500	1.500
Fondo attualizzazione contributi pluriennali	0	200	0
Misure premiali per favorire l'utilizzo di strumenti di pagamento elettronici - Superbonus	0	-3.000	0
<b>Totale di gruppo</b>	<b>800</b>	<b>-2.210</b>	<b>1.590</b>
<b>Interessi passivi (maggiori emissioni di debito)</b>	<b>326</b>	<b>1.413</b>	<b>2.136</b>

**Tab. 1.3** – (segue) Principali misure del DL 34/2020 (1)  
(milioni di euro)

	2020	2021	2022
<b>ENTRATE NETTE</b>	<b>-5.555</b>	<b>-20.479</b>	<b>-28.289</b>
<b>Titolo II - Sostegno alle imprese e</b>			
Eliminazione saldo IRAP 2019 e prima rata acconto 2020	-3.952	0	0
Agevolazione aereospazio e incremento detrazione investimenti in imprese innovative	-15	-71	-41
<b>Totale di gruppo</b>	<b>-3.992</b>	<b>-71</b>	<b>-41</b>
<b>Titolo III - Misure a favore dei lavoratori</b>			
Emersione rapporti di lavoro - contributi per emersione	94	0	0
<b>Totale di gruppo</b>	<b>94</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>Titolo VI - Misure fiscali</b>			
Disattivazione clausole di salvaguardia	0	-19.821	-26.733
Incremento da 700.000 euro a 1 milione di euro del limite annuo dei crediti compensabili ovvero rimborsabili in conto fiscale.	-558	0	0
Differimento di alcuni adempimenti in materia di accisa	-320	0	0
Azzeramento dell'aliquota IVA per il 2020 e riduzione aliquota IVA al 5% a regime per le cessioni dei beni indispensabili alla cura e al contenimento del virus	-257	-318	-318
Riduzione del 10% dell'ammontare delle rate di acconto del gas naturale e dell'energia elettrica relative al periodo da maggio-dicembre 2020	-247	341	-135
Differimento al 1° gennaio 2021 di <i>sugar tax</i> e <i>plastic tax</i>	-199	-45	72
Proroghe e sospensioni di adempimenti fiscali e procedimenti sanzionatori	-417	205	0
Detrazioni 110% per interventi di riqualificazione energetica, di ristrutturazione antisismica, ecc.	-22	-576	-1.600
Proroga della rideterminazione del costo d'acquisto dei terreni e delle partecipazioni non negoziate nei mercati regolamentati	206	113	113
<b>Totale di gruppo</b>	<b>-1.819</b>	<b>-20.150</b>	<b>-28.689</b>
<b>Titolo VIII - Misure di settore</b>			
Esenzione Imu 2020 per stabilimenti balneari e strutture turistiche	-205	0	0
Incremento del Fondo per il finanziamento ordinario delle università per individuazione di ulteriori casi di esonero, o graduazione, del contributo onnicomprensivo annuale e AFAM	-173	0	0
Esonero TOSAP per esercenti attività di ristorazione	-128	0	0
Bonus vacanze - detrazioni di imposta - Irpef	0	-734	315
<b>Totale di gruppo</b>	<b>-479</b>	<b>-684</b>	<b>314</b>
<b>Oneri riflessi</b>	<b>641</b>	<b>426</b>	<b>126</b>
<b>INDEBITAMENTO NETTO</b>	<b>-55.320</b>	<b>-26.078</b>	<b>-34.650</b>

Fonte: elaborazioni su dati del prospetto riepilogativo degli effetti finanziari allegato al DL 34/2020.  
(1) Eventuali mancate quadrature sono dovute all'arrotondamento delle cifre decimali.



**Tab. 1.4** – Effetti del DL 34/2020 sul conto economico delle Amministrazioni pubbliche  
(importi lordi in milioni di euro)

	2020	2021	2022
<b>IMPIEGHI <sup>(1)</sup></b>	<b>56.699</b>	<b>30.737</b>	<b>35.760</b>
<i>In percentuale del PIL</i>	<i>3,4</i>	<i>1,7</i>	<i>n.d.</i>
<b>Maggiori spese</b>	<b>50.117</b>	<b>8.762</b>	<b>6.530</b>
<b>Maggiori spese correnti</b>	<b>41.895</b>	<b>3.777</b>	<b>5.885</b>
Estensione straordinaria dei vari strumenti di integrazione del reddito (CIG, Fondi di solidarietà)	10.648		
Contributo a fondo perduto per partite IVA (con ricavi fino a 5 mln) colpite dall'emergenza	6.192		
Indennità <i>una tantum</i> per diverse categorie di lavoratori per aprile e maggio 2020	4.793		
Fondo per l'esercizio delle funzioni fondamentali degli Enti locali	3.500		
Incremento finanziamento servizio sanitario nazionale	1.793	605	1.609
Bonus vacanze - credito di imposta	1.677		
Fondo per l'esercizio delle funzioni delle Regioni e delle Province autonome	1.500		
Credito d'imposta del 60% su canoni di locazione di immobili a uso non abitativo	1.424		
Congedi parentali, permessi retribuiti e indennità di malattia	1.191		
Reddito di emergenza	960		
Incremento Fondo esigenze indifferibili	800	90	90
Riduzione delle tariffe utenze elettriche non domestiche (relative ad aprile, maggio e giugno 2020)	600		
Istituzione di un "Fondo emergenziale a tutela delle filiere in crisi"	500		
Fondo per sostenere le imprese del trasporto pubblico locale	500		
Indennità per i lavoratori domestici	468		
Proroga NASPI e DIS-COLL	400		
Reintegro del Fondo di solidarietà comunale a seguito dell'emergenza alimentare	400		
Fondo per l'emergenza epidemiologica da COVID-19 presso il Ministero dell'istruzione	400	600	
Incremento del Fondo per il funzionamento delle istituzioni scolastiche statali	331		
Fondo compensazione gestore infrastruttura ferroviaria nazionale e indennizzo per minori introiti di marzo e aprile 2020	270		
Misure per l'internazionalizzazione delle imprese (Fondo promozione integrata)	251		
Fondo emergenze imprese e istituzioni culturali (editoria, musei e altre istituzioni private)	210		
Fondo per i Comuni della "Zona rossa"	200		
Credito d'imposta per sanificazione ambienti di lavoro e acquisto di dispositivi di protezione	200		
Risorse per il potenziamento della sanità militare e per l'impegno straordinario del comparto sicurezza	197	5	1
Incremento del finanziamento del servizio sanitario nazionale legato all'emersione dei rapporti di lavoro	170	340	340
Rifinanziamento del Fondo per le politiche della famiglia: risorse da utilizzare per centri estivi	150		
Rifinanziamento fondi di sostegno alle persone disabili o non autosufficienti	150		
Risorse ai musei in compensazione dei mancati incassi e istituzione Fondo cultura	150		
Fondo nazionale sostegno abitazioni in locazione e rifinanziamento Fondo prima casa	140		
Contributo a favore scuole paritarie dell'infanzia a gestione pubblica o privata a copertura mancato versamento delle rette e misure di sostegno all'istruzione paritaria fino ai sedici anni	135		
Fondo compensazione danni subiti da operatori nazionali con Certificato di Operatore Aereo	130		
Acquisti di beni e servizi da parte di INPS e INAIL (gestione dell'erogazione dei benefici)	113		
Contributo alle imprese viticole	100		
Ristoro ai Comuni per la mancata riscossione della tassa di soggiorno	100		
Marebonus, Ferrobonus e altri interventi per il settore dei trasporti	90		
Fondo per il finanziamento ordinario dell'università e Fondo per le esigenze emergenziali	77	100	200
Emersione dei rapporti di lavoro (inclusi costi amministrativi per la gestione delle procedure)	69	6	
Fondo emergenze spettacolo, cinema e audiovisivo	65		
Misure per lo sport	40	50	
Assunzioni ricercatori Università ed Enti di ricerca		50	50
Fondo di solidarietà per il settore del trasporto aereo		39	79
Crediti di imposta 110% per interventi di riqualificazione energetica, di ristrutturazione antisismica, ecc.		414	1.330
Altre misure	485	55	41
<b>Spesa per interessi (maggiori emissioni di debito)</b>	<b>326</b>	<b>1.423</b>	<b>2.146</b>
<b>Maggiori spese in conto capitale</b>	<b>8.222</b>	<b>4.985</b>	<b>645</b>
Rifinanziamento fondo di garanzia PMI e ISMEA (garanzie settore agricolo)	4.200		
Rifinanziamento del Fondo per le emergenze nazionali (Protezione civile)	1.500		
Somme trasferite sulla contabilità speciale del "Commissario straordinario"	1.467		
Fondo per la salvaguardia dei livelli occupazionali (sostegno a imprese in difficoltà con più di 250 dipendenti)	100		
Fondo nazionale sostegno abitazioni in locazione e rifinanziamento Fondo prima casa	100		
Incremento del Fondo per il finanziamento di progetti e attività di interesse generale del Terzo settore	100		
Rifinanziamento Fondo per per l'acquisto di autoveicoli a basse emissioni	100	200	
Sostegno pubblico alle procedure di liquidazione coatta amministrativa di banche di ridotta dimensione	100		
Interventi in favore dello sviluppo tecnologico del Paese e supporto a <i>start-up</i> e PMI innovative	94	15	15
Compensazione minori incassi ANAS, contributo alle imprese di trasporto ferroviario (senza oneri di servizio pubblico) e finanziamento bus " <i>rapid-transit</i> " Taranto	75	115	140
Risorse per il potenziamento della sanità militare e per l'impegno straordinario del comparto sicurezza	70		
Fondo sostegno aree interne e aumento credito d'imposta su attività di ricerca e sviluppo nel Mezzogiorno	60	79	79
Fondo emergenze spettacolo, cinema e audiovisivo	50		
Misure di sostegno e incentivi alla patrimonializzazione delle PMI (credito d'imposta)	5	2.000	
Fondo per gli investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica (FIRST)		175	210
Credito d'imposta per l'adeguamento degli ambienti di lavoro		2.000	
Assunzioni ricercatori Università ed Enti di ricerca		200	200
Fondo attualizzazione contributi pluriennali		200	
Altre misure	201	1	1

**Tab. 1.4** – (segue) Effetti del DL 34/2020 sul conto economico delle Amministrazioni pubbliche  
(importi lordi in milioni di euro)

	2020	2021	2022
<b>IMPIEGHI</b> <sup>(1)</sup> (segue)			
<b>Minori entrate</b>	<b>6.582</b>	<b>21.974</b>	<b>29.230</b>
Eliminazione saldo IRAP 2019 e prima rata acconto 2020	3.952		
Incremento da 700.000 euro a 1 milione di euro del limite annuo dei crediti compensabili ovvero rimborsabili in conto fiscale	558		
Proroghe e sospensioni di adempimenti fiscali e procedimenti sanzionatori	417		
Differimento di alcuni adempimenti in materia di accisa	320		
Azzeramento dell'aliquota IVA per il 2020 e riduzione aliquota IVA al 5% a regime per le cessioni dei beni indisponibili	257	318	318
Riduzione del 10% dell'ammontare delle rate di acconto del gas naturale e dell'energia elettrica relative al periodo da maggio-dicembre 2020	247		27
Esenzione Imu 2020 per stabilimenti balneari e strutture turistiche	205		
Differimento al 1° gennaio 2021 di <i>sugar tax</i> e <i>plastic tax</i>	199	120	
Esonero o riduzione del contributo onnicomprensivo annuale a carico degli studenti universitari (coperto da maggiori risorse FFO)	165		
Esonero TOSAP per esercenti attività di ristorazione	128		
Detrazioni 110% per interventi di riqualificazione energetica, di ristrutturazione antisismica, ecc.	62	854	1.910
Agevolazione aereospazio e incremento detrazione investimenti in imprese innovative	15	71	41
Disattivazione clausole di salvaguardia		19.821	26.733
Bonus vacanze - detrazioni di imposta - Irpef		734	
Altre misure	57	55	93
Effetti fiscali:			108
<i>Riduzione del 10% dell'ammontare delle rate di acconto del gas naturale e dell'energia elettrica relative al periodo da maggio-dicembre 2020</i>			108
Oneri riflessi	1	1	1
<b>RISORSE</b> <sup>(1)</sup>	<b>1.379</b>	<b>4.659</b>	<b>1.110</b>
<i>In percentuale del PIL</i>	<i>0,1</i>	<i>0,3</i>	<i>n.d.</i>
<b>Minori spese</b>	<b>353</b>	<b>3.163</b>	<b>169</b>
<b>Minori spese correnti</b>	<b>191</b>	<b>3.060</b>	<b>41</b>
Credito d'imposta per sanificazione ambienti di lavoro e acquisto di dispositivi di protezione	50		
Emersione dei rapporti di lavoro (inclusi costi amministrativi per la gestione delle procedure)	35		
Misure premiali per favorire l'utilizzo di strumenti di pagamento elettronici - <i>Superbonus</i>		3.000	
Altre misure	106	60	41
<b>Minori spese in conto capitale</b>	<b>162</b>	<b>104</b>	<b>129</b>
Fondo per la salvaguardia dei livelli occupazionali (sostegno a imprese in difficoltà con più di 250 dipendenti)	30		
Altre misure	132	104	129
<b>Maggiori entrate</b>	<b>1.027</b>	<b>1.495</b>	<b>941</b>
Proroga della rideterminazione del costo di terreni e partecipazioni non negoziate nei mercati regolamentati	206	113	113
Emersione rapporti di lavoro - contributi per emersione	94		
Misure per lo sport	40	50	
Riduzione del 10% dell'ammontare delle rate di acconto del gas naturale e dell'energia elettrica relative al periodo da maggio-dicembre 2020		265	
Proroghe e sospensioni di adempimenti fiscali e procedimenti sanzionatori		205	
Differimento al 1° gennaio 2021 di <i>sugar tax</i> e <i>plastic tax</i>			59
Bonus vacanze - detrazioni di imposta - Irpef			315
Altre misure	5	5	5
Effetti fiscali:	40	430	322
<i>Detrazioni 110% per interventi di riqualificazione energetica, di ristrutturazione antisismica, ecc.</i>	<i>40</i>	<i>278</i>	<i>309</i>
<i>Differimento al 1° gennaio 2021 di <i>sugar tax</i> e <i>plastic tax</i></i>		<i>76</i>	<i>13</i>
<i>Riduzione del 10% dell'ammontare delle rate di acconto del gas naturale e dell'energia elettrica relative al periodo da maggio-dicembre 2020</i>		<i>76</i>	
Oneri riflessi	642	427	127
<b>ENTRATE NETTE</b>	<b>-5.555</b>	<b>-20.479</b>	<b>-28.289</b>
<b>USCITE NETTE</b>	<b>49.765</b>	<b>5.599</b>	<b>6.361</b>
<i>Correnti</i>	<i>41.704</i>	<i>718</i>	<i>5.844</i>
<i>In conto capitale</i>	<i>8.060</i>	<i>4.881</i>	<i>516</i>
<b>INDEBITAMENTO NETTO</b>	<b>-55.320</b>	<b>-26.078</b>	<b>-34.650</b>
<i>In percentuale del PIL</i>	<i>-3,3</i>	<i>-1,6</i>	<i>n.d.</i>

Fonte: elaborazioni su dati del prospetto riepilogativo degli effetti finanziari allegato al DL 34/2020.

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

**Tab. 2.1** – Quadro delle integrazioni salariali

	BENEFICIO	PLATEA	DURATA	DETTAGLI PRINCIPALI	ALTRI DETTAGLI	Relazioni tecniche		
						Teste (migliaia)	Spesa (milioni)	Di cui IVS (milioni)
Art. 68 con modifiche all'art. 19 del DL 18/2020	Integrazione CIGO/CISOA con causale COVID- 19 <i>ad hoc</i>	Assicurati CIGO/CISOA alle dipendenze al 25 marzo 2020 (già 23 febbraio), non ancora percettori	PRE DL 34/2020: Al più 9 settimane comprese tra il 23 febbraio e il 31 agosto 2020. Con riferimento alle unità produttive collocate nelle aree più colpite dalla crisi e/o ai lavoratori ivi residenti/domiciliati, la durata può essere prolungata sino a ulteriori 3 mesi	Rimozione dei limiti di durata in capo al datore, con sospensione del contatore. Per l'agricoltura: in capo al lavoratore, non valgono i limiti di fruizione presenti nell'attuale normativa e il limite minimo di giornate lavorative da svolgere presso la stessa impresa; inoltre, la causale COVID-19 non incide sulle future richieste	Le procedure di domanda sono semplificate. La domanda va inoltrata entro la fine del mese di avvio della sospensione/riduzione di orario (il DL 18/2020 lasciava 4 mesi che hanno creato anche incertezza durante la raccolta dati). I dipendenti di imprese agricole che non rientrano nel campo applicativo CISOA possono fare domanda per l'applicazione della CIG in deroga. La deroga prevista dall'art. 22 del DL 18/2020 arriva a includere i dipendenti agricoli a tempo determinato	PRE DL 34/2020: 246	PRE DL 34/2020: 359	PRE DL 34/2020: 114
		Assicurati CIGO/CISOA alle dipendenze al 25 marzo 2020 (già 23 febbraio), già percettori	POST DL 34/2020: Al più 9 settimane comprese tra il 23 febbraio e il 31 agosto 2020, incrementate di altre 5 solo per i datori di lavoro che hanno già interamente usufruito delle precedenti. Si possono aggiungere anche altre al massimo 4 settimane comprese nel periodo 1° settembre - 31 ottobre 2020. Queste ulteriori 4 settimane possono essere richieste anche prima del 1° settembre da datori di lavoro svolgenti attività attinenti turismo, fiere, congressi, divertimento e svago, spettacoli dal vivo e cinematografici, a condizione di aver esaurito il <i>plafond</i> delle precedenti 14 settimane. Continua a valere l'estensione del secondo periodo sub "PRE DL 34/2020"			POST DL 34/2020: 332	POST DL 34/2020: 1.778	POST DL 34/2020: 662
	Dipendenti al 25 marzo 2020 (già 23 febbraio) di imprese tra 6 e 15 occupati iscritte al FIS, non ancora percettori				Possibilità di erogare assegno ordinario (sinora vietato a questa categoria di imprese) e rimozione dei limiti di durata in capo al datore, con sospensione del contatore			
Assegno ordinario con causale COVID- 19 <i>ad hoc</i> finanziato dal bilancio pubblico	Dipendenti al 25 marzo 2020 (già 23 febbraio) di imprese con oltre 15 occupati iscritte a FdB - Fondi Bilateralità (ogni tipo, incluso FIS), non ancora percettori	Per l'agricoltura: al massimo 90 giornate con inizio della fruizione tra il 1° febbraio e il 31 ottobre 2020 e conclusione entro il 2020		Rimozione dei limiti di durata in capo al datore, con sospensione del contatore	Le procedure di domanda sono semplificate. La domanda va inoltrata entro la fine del mese di avvio della sospensione/riduzione di orario (il DL 18/2020 lasciava 4 mesi). Ai percettori dell'assegno ordinario spetta l'assegno al nucleo familiare (chiarito dubbio interpretativo sul DL 18/2020)	PRE DL 34/2020: 668	PRE DL 34/2020: 1.068	PRE DL 34/2020: 400
	Dipendenti al 25 marzo 2020 (già 23 febbraio) di imprese con oltre 15 occupati iscritte a FdB - Fondi Bilateralità (ogni tipo, incluso FIS), già percettori alla data di entrata in vigore del DL 6/2020 (23 febbraio 2020)			Rimozione dei limiti di durata in capo al datore, con sospensione del contatore (incide sul rinnovo) e possibilità di passare a erogare assegno ordinario con causale COVID-19 se sinora hanno scelto di erogare l'assegno di solidarietà		POST DL 34/2020: 3.100	POST DL 34/2020: 10.103	POST DL 34/2020: 4.080
Art.21 (non modificato) del DL 18/2020	Assegno ordinario con causale COVID- 19 <i>ad hoc</i> finanziato dal bilancio pubblico	Dipendenti di imprese tra 6 e 15 occupati iscritte al FIS, percettori di assegno di solidarietà alla data di entrata in vigore del DL 6/2020 (23 febbraio 2020)	Confermata la durata PRE DL 34/2020: al più 9 settimane comprese tra il 23 febbraio e il 31 agosto 2020	Possibilità di passaggio da assegno di solidarietà a assegno ordinario e rimozione dei limiti di durata in capo al datore, con sospensione del contatore (incide sul rinnovo)	Il DL 34/2020 non modifica questo articolo del DL 18/2020. Scaduta la durata massima (al più 9 settimane tra il 23 febbraio e il 31 agosto 2020), gli stessi soggetti beneficiari dell'art. 21 potranno probabilmente continuare a ricevere il trattamento previsto nell'art. 68 del DL 34/2020 vista la sospensione del contatore. Sarebbe preferibile una precisazione		10.103 comprensivi di 1.270 di rifianziamento Fondi bilaterali (si veda RT)	

**Tab. 2.1 – (segue) Quadro delle integrazioni salariali**

	BENEFICIO	PLATEA	DURATA	DETTAGLI PRINCIPALI	ALTRI DETTAGLI	Relazioni tecniche		
						Teste (migliaia)	Spesa (milioni)	Di cui IVS (milioni)
Art. 69 con modifiche all'art. 20 del DL 18/2020	Integrazione CIGO con causale COVID-19 <i>ad hoc</i>	Dipendenti di imprese rientranti in campo CIGS, già percettori di trattamento straordinario alla data di entrata in vigore del DL 6/2020 (23 febbraio 2020)	PRE DL 34/2020: al più 9 settimane comprese tra il 23 febbraio e il 31 agosto 2020. Con riferimento alle unità produttive collocate nelle aree più colpite dalla crisi e/o ai lavoratori ivi residenti/domiciliati, la durata può essere prolungata sino a ulteriori 3 mesi  POST DL 34/2020: al più 9 settimane comprese tra il 23 febbraio e il 31 agosto 2020, incrementate di altre 5 solo per i datori di lavoro che hanno già interamente usufruito delle precedenti. Si possono aggiungere anche altre al massimo 4 settimane comprese nel periodo 1° settembre - 31 ottobre 2020. Continua a valere l'estensione del secondo periodo sub "PRE DL 34/2020"	Possibilità di passaggio a trattamento ordinario (per superare incompatibilità di coesistenza di CIGO e di CIGS) e rimozione dei limiti di durata in capo al datore, con sospensione del contatore (incide sul rinnovo)	Le procedure di domanda sono semplificate. Non ci sono precisazioni su limiti temporali per il passaggio da CIGS a CIGO COVID-19, se non quelli per poter utilizzare la massima durata della nuova causale	PRE DL 34/2020: 202  POST DL 34/2020: 190	PRE DL 34/2020: 338  POST DL 34/2020: 829	PRE DL 34/2020: 136  POST DL 34/2020: 334
Art. 70 con modifiche all'art. 22 del DL 18/2020	Integrazione CIGO con causale COVID-19 <i>ad hoc</i> e applicata in deroga	Qualunque tipo di lavoratore al 25 marzo 2020 (già 23 febbraio) dipendente presso datori di qualsivoglia dimensione, non già coperto, ossia che non è già raggiunto dalle estensioni degli articoli 19-21 del DL 18/2020 così come novellati dal DL 34/2020. Vi rientrano gli assicurati CIGS non in fase di percezione dei trattamenti, i lavoratori presso imprese con meno di 6 occupati di ogni settore (sicuramente fuori campo CIGO/CIGS), i lavoratori di imprese di qualsivoglia dimensione fuori campo CIGO/CIGS/CISOA e non iscritti ad alcun FdB (di ogni tipo, incluso FIS). Il DL 34/2020 ammette a CIG COVID-19 in deroga anche i lavoratori agricoli a tempo determinato normalmente fuori campo CISOA  Sono esclusi i datori di lavoro domestico	PRE DL 34/2020: al più 9 settimane comprese tra il 23 febbraio e il 31 agosto 2020. Con riferimento alle unità produttive collocate nelle aree più colpite dalla crisi e/o ai lavoratori ivi residenti/domiciliati, la durata può essere prolungata sino a ulteriori 3 mesi a decorrerne dal 23 febbraio 2020. Con riferimento alle unità produttive collocate in LOM, EMR e VEN e/o ai lavoratori ivi residenti/domiciliati, la durata può essere prolungata sino a ulteriori 4 settimane a decorrerne dal 23 febbraio 2020  POST DL 34/2020: al più 9 settimane comprese tra il 23 febbraio e il 31 agosto 2020, incrementate di altre 5 solo per i datori di lavoro che hanno già interamente usufruito delle precedenti. Si possono aggiungere anche altre al massimo 4 settimane comprese nel periodo 1° settembre - 31 ottobre 2020. Queste ulteriori 4 settimane possono essere richieste anche prima del 1° settembre da datori di lavoro svolgenti attività attinenti turismo, fiere, congressi, divertimento e svago, spettacoli dal vivo e cinematografici, a condizione di aver esaurito il <i>plafond</i> delle precedenti 14 settimane. Continuano a valere le estensioni del secondo periodo sub "PRE DL 34/2020"	Possibilità di attivare prestazioni sinora non esistenti ricalcandole sulla CIGO con causale COVID-19	Necessario accordo, che può essere concluso anche in via telematica, con le Organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale. Accordo non richiesto per datori con meno di 5 dipendenti e per datori che hanno chiuso attività per <i>lockdown</i> di legge  Le Integrazioni in deroga sono gestite dalle Regioni e dalle Province Autonome, fatto salvo il cambiamento stabilito all'art. 71. Per i datori di lavoro con unità produttive localizzate in diverse Regioni/Province, la domanda può essere presentata al Ministero del Lavoro	PRE DL 34/2020: 2.320  POST DL 34/2020: 1.440	PRE DL 34/2020: 3.293  POST DL 34/2020: 4.936	PRE DL 34/2020: 973  POST DL 34/2020: 1.424

**Tab. 2.1 – (segue) Quadro delle integrazioni salariali**

	BENEFICIO	PLATEA	DURATA	DETTAGLI PRINCIPALI	ALTRI DETTAGLI	Relazioni tecniche			
						Teste (migliaia)	Spesa (milioni)	Di cui IVS (milioni)	
							PRE DL 34/2020: 218		
	Revisioni in sede di convezione del DL 18/2020: commi 10-ter art. 19, 7-bis dell'art. 20, 8-bis e 8-quater dell'art. 22, che hanno introdotto le ulteriori estensioni di durata CIGO COVID-19 per le aree già colpite dalla crisi								
Art. 71 con modifiche all'art. 22 del DL 18/2020	Fondo per ulteriori estensioni e passaggio di CIGO COVID-19 in deroga all'INPS	Predisposizione di fondo dedicato per il finanziamento di estensioni delle integrazioni salariali con causale COVID-19, ivi incluse quelle di cui agli artt. 68, 69 e 70. Dopo le prime 9 settimane già riconoscibili dalle Regioni in base all'art. 22 del DL 18/2020, i periodi successivi di integrazione con causale COVID-19 in deroga sono autorizzati direttamente dall'INPS (si spera di velocizzare le pratiche e i pagamenti). La modifica non riguarda le Province Autonome. Tutte le domande di integrazioni salariali con causale COVID-19 in deroga inviate a decorrere dal trentesimo giorno successivo all'entrata in vigore del DL 34/2020 sono comunque indirizzate direttamente all'INPS. In attesa del completo perfezionamento della pratica, l'INPS anticipa il 40% sulla base dei dati essenziali trasmessi dai datori di lavoro					POST DL 34/2020: 2.741 (fondo dedicato)	POST DL 34/2020: 1.857	
Art. 60	Sostegno al pagamento delle retribuzioni da parte di Regioni, Province Autonome, Enti territoriali e Camere di Commercio	Nell'ambito del Quadro temporaneo degli aiuti di Stato della Commissione europea, Regioni, Province Autonome, Enti territoriali e Camere di Commercio (anche tramite accordo in sede di Conferenze) possono, con risorse dei loro bilanci, attivare sovvenzioni per aiutare i datori di lavoro (ivi inclusi i lavoratori autonomi nelle vesti di datori) a pagare le retribuzioni ed evitare licenziamenti. Le sovvenzioni possono essere concesse per un periodo non superiore a 12 mesi e comunque non oltre il 2020; non possono superare l'80% del monte retributivo lordo mensile (comprensivo della contribuzione sociale a carico del datore) dei lavoratori coinvolti; possono essere combinate con altre misure di sostegno del lavoro e dell'occupazione, purché non ne risulti una sovra-compensazione (>100%) del costo del lavoro; possono altresì essere combinate con il differimento del pagamento delle imposte e dei contributi sociali. Nella forma e nella sostanza restano distinte e diverse dalle integrazioni salariali (CIGO, CIGS e versioni in deroga avviate dal DL 18/2020)					Risorse proprie dell'Ente territoriale (Regioni, Province Autonome, Comuni) o della Camera di Commercio		

**Tab. 2.2** – Indennità di 600 euro previste per marzo dal DL 18/2020 e dai decreti accessori (1)

Riferimento normativo	Platea	Condizioni	Spesa prevista da RT (milioni)
Art. 27 DL 18/2020	Lavoratori parasubordinati e professionisti senza Cassa previdenziale	Iscritti in via esclusiva alla Gestione separata dell'INPS e con contratto di para-subordinazione e partita IVA attivi al 23 febbraio 2020. Non titolari di pensione	RT: 203 Monitoraggio INPS: 318
Art. 28 DL 18/2020	Lavoratori autonomi iscritti alle Gestioni speciali presso l'INPS	Oltre alla Gestione speciale, è ammessa solo iscrizione alla Gestione separata dell'INPS. Non titolari di pensione	RT: 2.200 Monitoraggio INPS: 1.999
Art. 29 DL 18/2020	Lavoratori dipendenti stagionali del settore del turismo e degli stabilimenti termali	Cessati involontariamente da rapporto di lavoro tra il 1° gennaio 2019 e il 23 febbraio 2020 e non titolari di rapporto di lavoro dipendente al 23 febbraio 2020. Non titolari di pensione	RT: 104 Monitoraggio INPS: 150
Art. 30 DL 18/2020	Operai agricoli a tempo determinato	Almeno 50 giornate effettive di attività di lavoro agricolo nel 2019. Non titolari di pensione	396
Art. 38 DL 18/2020	Lavoratori iscritti al Fondo pensioni Lavoratori dello spettacolo	Almeno 30 contributi giornalieri versati nel 2019. Reddito da lavoro non superiore a 50.000 euro nel 2019. Non titolari di rapporto di lavoro dipendente al 23 febbraio 2020 né di pensione	49
DM 28 marzo 2020 <sup>(2)</sup>	Lavoratori autonomi Liberi professionisti ordinisti	Soglie massime di reddito nel 2018. Danneggiati significativamente dalla pandemia. Non titolari di pensione	280
	Lavoratori dipendenti stagionali appartenenti a settori diversi da quelli del turismo e degli stabilimenti termali	Cessati involontariamente dal rapporto di lavoro nel periodo compreso tra il 1° gennaio 2019 e il 31 gennaio 2020. Almeno 30 giornate nel medesimo periodo. Non titolari, alla data della domanda, né di pensione né di rapporto di lavoro a tempo indeterminato diverso a quello intermittente	
	Lavoratori intermittenti	Almeno 30 giornate di lavoro nel periodo compreso tra il 1° gennaio 2019 e il 31 gennaio 2020. Non titolari, alla data della domanda, né di pensione né di rapporto di lavoro a tempo indeterminato diverso a quello intermittente	
DM 30 aprile 2020 <sup>(2)</sup>	Lavoratori occasionali (art. 2222 Codice Civile)	Iscritti in via esclusiva alla Gestione separata al 23 febbraio 2020. Con almeno un contratto di lavoro tra il 1° gennaio 2019 e il 23 febbraio 2020 e versamento di almeno un contributo mensile. Privi di contratto alla data del 23 febbraio 2020. Non titolari, alla data della domanda, né di pensione né di rapporto di lavoro a tempo indeterminato diverso a quello intermittente	220
	Incaricati alle vendite a domicilio con partita IVA	Al 23 febbraio 2020 con partita IVA attiva e iscritti in via esclusiva alla Gestione separata. Reddito 2019 da vendite superiore a 5.000 euro. Non titolari, alla data della domanda, né di pensione né di rapporto di lavoro a tempo indeterminato diverso a quello intermittente	

Fonte: elaborazioni su dati contenuti nei prospetti riepilogativi degli effetti finanziari del DL 18/2020 e dei decreti interministeriali e, se disponibili, sui dati del Monitoraggio INPS.

(1) Le indennità degli artt. 27, 28, 29, 20 e 38 sono incompatibili tra loro e con il RdC. Nel DL 18/2020 non si specificano altri aspetti di compatibilità/incompatibilità. Il DL 34/2020 chiarisce ma in maniera non esaustiva.  
– (2) Decreti interministeriali di attuazione dell'art. 44 del DL 18/2020. Le indennità introdotte da questi decreti sono incompatibili tra loro e con le integrazioni salariali. Non si esplicita l'incompatibilità con il RdC.

**Tab. 2.3** – Indennità per il comparto del lavoro dipendente previste dal DL 34/2020 (1)

Riferimento normativo	Platea	Beneficio	Condizioni	Spesa prevista da RT (milioni)
Art. 84 c. 5, 1° cap.	Lavoratori dipendenti stagionali del settore del turismo e degli stabilimenti termali	600 euro <i>una tantum</i> ad <b>aprile</b> in esenzione di imposta	Cessati involontariamente da rapporto di lavoro tra il 1° gennaio 2019 e il 23 febbraio 2020 e non titolari di rapporto di lavoro dipendente al 23 febbraio 2020. Non titolari di pensione	348
Art. 84 c. 6, 1° cap.		1.000 euro <i>una tantum</i> a <b>maggio</b> in esenzione di imposta	Cessati involontariamente da rapporto di lavoro tra il 1° gennaio 2019 e il 17 marzo 2020. Non titolari, al 19 maggio 2020, né di pensione né di rapporto di lavoro dipendente né di NASPI	
Art. 84 c. 5, 2° cap.	Lavoratori in somministrazione presso imprese utilizzatrici attive nel settore del turismo e degli stabilimenti termali	600 euro <i>una tantum</i> ad <b>aprile</b> in esenzione di imposta	Cessati involontariamente da rapporto di lavoro tra il 1° gennaio 2019 e il 17 marzo 2020. Non titolari, al 19 maggio 2020, né di pensione né di rapporto di lavoro dipendente né di NASPI	
Art. 84 c. 6, 2° cap.		1.000 euro <i>una tantum</i> a <b>maggio</b> in esenzione di imposta		
Art. 84, c. 7	Operai agricoli a tempo determinato	600 euro <i>una tantum</i> ad <b>aprile</b> in esenzione di imposta	Almeno 50 giornate effettive di attività di lavoro agricolo nel 2019. Non titolari di pensione	330
Art. 84, c. 8, l. a)	Lavoratori dipendenti stagionali appartenenti a settori <b>diversi</b> da quelli del turismo e degli stabilimenti termali	600 euro <i>una tantum</i> ad <b>aprile</b> e <b>maggio</b> in esenzione di imposta	Cessati involontariamente dal lavoro tra 1° gennaio 2019 e 31 gennaio 2020, con almeno 30 giornate di lavoro nel medesimo periodo. Alla presentazione della domanda, non titolari né di pensione né di rapporto di lavoro dipendente a t.i. (escluso l'intermittente)	442 con (a)(b) della tabella 2.4
Art. 84, c. 8, l. b)	Lavoratori intermittenti		Almeno 30 giornate di lavoro tra 1° gennaio 2019 e 31 gennaio 2020. Alla presentazione della domanda, non titolari né di pensione né di rapporto di lavoro dipendente a t.i. (escluso l'intermittente)	
Art. 84 c. 10	Lavoratori iscritti al Fondo pensioni lavoratori dello spettacolo	500 euro <i>una tantum</i> ad <b>aprile</b> e <b>maggio</b> in esenzione di imposta	Almeno 30 contributi giornalieri versati nel 2019. Reddito da lavoro non superiore a 50.000 euro nel 2019. Alla data di entrata in vigore del decreto, non titolari né di pensione né di rapporto di lavoro dipendente	114
			Almeno 7 contributi giornalieri versati nel 2019. Reddito non superiore a 35.000 euro nel 2019. Alla data di entrata in vigore del decreto, non titolari né di pensione né di rapporto di lavoro dipendente	
Art. 85 <sup>(2)</sup>	Lavoratori domestici		Al 23 febbraio 2020, in essere uno o più contratti di lavoro per durata complessiva superiore a 10 ore settimanali. Non conviventi con il datore di lavoro, né titolari di pensione e di rapporto di lavoro dipendente a t.i. diverso dal domestico	468

Fonte: elaborazioni su dati contenuti nel prospetto riepilogativo degli effetti finanziari del DL 34/2020.

(1) Le indennità sono cumulabili con l'assegno ordinario di invalidità. Sono incompatibili tra di loro e con il REM. Nel caso già si percepisca il RdC di importo inferiore, le indennità lo integrano fino a concorrenza del loro importo. Solo per l'indennità al comma 6 si precisa l'incompatibilità con la NASPI. Non è chiarito il regime di compatibilità con le integrazioni salariali (con causali ordinarie e COVID-19) e le indennità per disoccupazione in generale (NASPI, DIS-COLL e agricola). – (2) L'indennità non spetta ai lavoratori il cui rapporto di lavoro usufruisce dell'art. 103 del decreto ("Emersione dei rapporti di lavoro").



**Tab. 2.4** – Indennità per il comparto del lavoro parasubordinato, autonomo e da libera professione del DL 34/2020 (1)

Riferimento normativo	Platea	Beneficio	Condizioni	Spesa prevista da RT (milioni)
Art. 84, c. 1	Lavoratori parasubordinati	600 euro <i>una tantum</i> ad <b>aprile</b> in esenzione di imposta	Iscritti in via esclusiva alla Gestione separata dell'INPS e con contratto di parasubordinazione in essere al 23 febbraio 2020. Non titolari di pensione	749
Art. 84, c. 3		1.000 euro <i>una tantum</i> a <b>maggio</b> in esenzione di imposta	Iscritti in via esclusiva alla Gestione separata dell'INPS e cessati dal rapporto di lavoro alla data di entrata in vigore del decreto. Non titolari di pensione	
Art. 84, c. 1	Liberi professionisti senza Cassa previdenziale di riferimento	600 euro <i>una tantum</i> ad <b>aprile</b> in esenzione di imposta	Iscritti in via esclusiva alla Gestione separata dell'INPS e con partita IVA attiva al 23 febbraio 2020. Non titolari di pensione	749
Art. 84, c. 2		1.000 euro <i>una tantum</i> a <b>maggio</b> in esenzione di imposta	Partita IVA attiva alla data di entrata in vigore del decreto, iscritti in via esclusiva alla Gestione separata dell'INPS, con reddito del secondo bimestre 2020 inferiore di oltre il 33 per cento rispetto all'omologo periodo del 2019. Non titolari di pensione	
Art. 84, c. 4	Lavoratori autonomi iscritti alle Gestioni speciali presso l'INPS	600 euro <i>una tantum</i> ad <b>aprile</b> in esenzione di imposta	Oltre alla Gestione speciale è ammessa solo iscrizione alla Gestione separata dell'INPS. Non titolari di pensione	1.830
Art. 84, c. 8, l. c)	Lavoratori occasionali (art. 2222 Cod. Civ.)		Iscritti in via esclusiva alla Gestione separata al 23 febbraio 2020 con almeno un contratto di lavoro tra il 1° gennaio 2019 e il 23 febbraio 2020 e senza contratti in essere alla data del 23 febbraio 2020. Non titolari, alla data della domanda, né di pensione né di rapporto di lavoro a t.i. diverso da quello intermittente	(a) (si veda la tabella 2.3)
Art. 84, c. 8, l. d)	Incaricati alle vendite a domicilio con partita IVA	600 euro <i>una tantum</i> ad <b>aprile</b> e <b>maggio</b> in esenzione di imposta	Al 23 febbraio 2020 con partita IVA attiva e iscritti in via esclusiva alla Gestione separata. Reddito da vendite superiore a 5.000 euro nel 2019. Non titolari, alla data della domanda, né di pensione né di rapporto di lavoro a t.t. diverso a quello intermittente	(b) (si veda la tabella 2.3)
Art. 98	Lavoratori impiegati con rapporti di collaborazione nel settore dello sport		Incompatibilità ampia: con qualsivoglia altro reddito da lavoro, con ogni altro tipo di indennità <i>una tantum</i> prevista (anche quelle connesse al Fondo per il reddito di ultima istanza), con ogni tipo di integrazione salariale con causale COVID-19 (CIG COVID-19 anche in deroga), con il reddito di cittadinanza e con il reddito di emergenza <sup>(2)</sup>	230

Fonte: elaborazioni su dati contenuti nel prospetto riepilogativo degli effetti finanziari del DL 34/2020.

(1) Le indennità sono cumulabili con l'assegno ordinario di invalidità. Sono anche incompatibili tra di loro e con il REM. Nel caso già si percepisca il RdC di importo inferiore, le indennità lo integrano fino a concorrenza del loro importo. Solo per l'indennità al comma 6 si precisa incompatibilità con la NASPI. Non è chiaro il regime di compatibilità con le integrazioni salariali (con causali ordinarie e COVID-19) e con le indennità per disoccupazione in generale (NASPI, DIS-COLL e agricola). – (2) Il comma che elenca le incompatibilità potrebbe diventare un articolo generale, attestante il regime di compatibilità per tutte le prestazioni adottate dal decreto.

**Tab. 2.5** – Impatto dell'epidemia COVID-19 sulle diverse forme di integrazione salariale e del reddito a favore dei lavoratori dipendenti

	PLATEA			PRESTAZIONI			
	Unità (migliaia)	Lavoratori interessati (migliaia)	Take up implicito (%)	Prestazione lorda totale (milioni di euro)	Prestazione lorda media (euro)	Contrib. figurativa totale (milioni di euro)	Contrib. figurativa media (euro)
CIG	4.375	2.042	46,7	1.942	951	1.247	611
Non CIG - fino a 5 dipendenti	1.917	862	45,0	715	829	384	445
Non CIG - 5-15 dipendenti	1.771	809	45,7	738	913	438	541
Non CIG - più di 15 dipendenti	5.018	2.027	40,4	2.090	1.031	1.532	756
Operai agricoli	407	85	20,9	67	786	36	420
Operai agricoli a tempo determinato (> 50 gg)	560	560	100,0	280	500	0	0
Lavoratori domestici	749	490	65,4	245	500	0	0
Lavoratori non occupati al 23 febbraio	2.608	809	31,0	486	600	0	0
<b>Totale occupati</b>	<b>17.404</b>	<b>7.684</b>	<b>44,2</b>	<b>6.562</b>	<b>854</b>	<b>3.637</b>	<b>473</b>

Fonte: simulazioni condotte con il modello di microsimulazione dell'UPB.

**Tab. 2.6** – Impatto dell'epidemia COVID-19 sulle diverse forme di integrazione salariale e del reddito a favore dei lavoratori dipendenti – Analisi per rischiosità settoriale

	Lavoratori totali		Lavoratori interessati		Take up implicito (%)	Prestazione lorda complessiva		Prestazione lorda media (euro)
	(migliaia)	(%)	(migliaia)	(%)		(milioni di euro)	(%)	
Basso	7.353	42,3	1.855	24,1	25,2	1.453	22,1	783
Medio	7.150	41,1	3.543	46,1	49,5	3.254	49,6	918
Alto	2.901	16,7	2.287	29,8	78,8	1.856	28,3	812
<b>Totale occupati</b>	<b>17.404</b>	<b>100,0</b>	<b>7.684</b>	<b>100,0</b>	<b>44,2</b>	<b>6.562</b>	<b>100,0</b>	<b>854</b>

Fonte: simulazioni condotte con il modello di microsimulazione dell'UPB.

**Tab. 2.7** – Impatto dell'epidemia COVID-19 sulle diverse forme di integrazione salariale e del reddito a favore dei lavoratori dipendenti – Analisi per area geografica

	Lavoratori totali		Lavoratori interessati		Take up implicito (%)	Prestazione lorda complessiva		Prestazione lorda media (euro)
	(migliaia)	(%)	(migliaia)	(%)		(milioni di euro)	(%)	
Nord	9.168	52,7	4.071	53,0	44,4	3.750	57,1	921
Centro	3.479	20,0	1.490	19,4	42,8	1.253	19,1	841
Sud e isole	4.756	27,3	2.123	27,6	44,6	1.559	23,8	734
<b>Totale occupati</b>	<b>17.404</b>	<b>100,0</b>	<b>7.684</b>	<b>100,0</b>	<b>44,2</b>	<b>6.562</b>	<b>100,0</b>	<b>854</b>

Fonte: simulazioni condotte con il modello di microsimulazione dell'UPB.

**Tab. 2.8** – Tasso di copertura della prestazione per i lavoratori in Cassa integrazione  
– Analisi per qualifica  
(euro e percentuali)

	Retribuzione lorda mensile	Prestazione	Tasso di copertura lordo	Tasso di copertura netto
Operaio	1.577	915	58,0	69,0
Impiegato	2.226	1.012	45,5	59,8
<b>Totale beneficiari</b>	<b>1.826</b>	<b>952</b>	<b>52,1</b>	<b>64,8</b>

Fonte: simulazioni condotte con il modello di microsimulazione dell'UPB.

**Tab. 2.9** – Tasso di copertura della prestazione per i lavoratori in Cassa integrazione  
– Analisi per area geografica  
(euro e percentuali)

	Retribuzione lorda mensile	Prestazione	Tasso di copertura lordo	Tasso di copertura netto
Nord	1.948	989	50,7	63,6
Centro	1.822	934	51,3	64,5
Sud e isole	1.503	870	57,9	69,2
<b>Totale beneficiari</b>	<b>1.826</b>	<b>952</b>	<b>52,1</b>	<b>64,8</b>

Fonte: simulazioni condotte con il modello di microsimulazione dell'UPB.

**Tab. 2.10** – Lavoratori maggiormente a rischio di disoccupazione

	Unità (migliaia)	Reddito imponibile mensile medio (euro)
Temporanei con contratto in scadenza	138	962
Dipendenti in società di capitali a rischio in settore a rischio	264	1.099
Dipendenti di ditta individuale in settore a rischio	426	831
<b>Totale</b>	<b>828</b>	<b>938</b>

Fonte: simulazioni condotte con il modello di microsimulazione dell'UPB.

**Tab. 2.11** – Le indennità per il lavoro autonomo

Gestioni	Iscritti (milioni)	Indennità aprile					Indennità maggio		
		Beneficiari	Copertura beneficiari	Beneficio medio	Tasso di copertura del reddito	Spesa totale	Beneficiari	Beneficio medio	Spesa totale
		(milioni)	(%)	(euro)	(%)	(miliardi di euro)	(milioni)	(euro)	(miliardi di euro)
Commercianti	1,9	1,4	73%	600	60%	0,8			
Artigiani	1,5	1,2	81%	600	54%	0,7	1,1	1.251	1,3
CDCM	0,4	0,3	59%	600	> 100%	0,2			
Professionisti e collaboratori	1,2	0,5	41%	600	42%	0,3	0,4	1.000	0,4
Professionisti con cassa (ordinisti)	1,2	0,5	41%	600	39%	0,3	0,5	600	0,3
<b>Totale</b>	<b>6,3</b>	<b>3,8</b>	<b>61%</b>	<b>600</b>	<b>52%</b>	<b>2,3</b>	<b>1,9</b>	<b>1.036</b>	<b>2,0</b>

Fonte: simulazioni condotte con il modello di microsimulazione dell'UPB.

**Tab. 2.12** – Platea potenziale e beneficio del REM  
(migliaia)

	Totale	Non eleggibili RdC	Eleggibili ma non percettori RdC
Nuclei potenziali	1.022	529	493
Percettori di indennità COVID incompatibili	171	113	57
Nuclei effettivi	<b>851</b>	<b>416</b>	<b>436</b>
Beneficio totale erogato mensile (milioni di euro)	<b>426</b>	<b>201</b>	<b>225</b>

Fonte: simulazioni condotte con il modello di microsimulazione dell'UPB.

**Tab. 2.13** – Beneficiari potenziali del REM per cittadinanza e area geografica di residenza

	Nuclei beneficiari		Beneficio complessivo	
	(migliaia)	(%)	(milioni di euro)	(%)
<i>Cittadinanza</i>				
Italiana	603	70,8	116	72,7
Non italiana	248	29,2	310	27,3
<b>Totale</b>	<b>851</b>	<b>100,0</b>	<b>426</b>	<b>100,0</b>
<i>Area geografica di residenza</i>				
Nord	273	32,0	130	30,5
Centro	188	22,1	90	21,2
Sud e isole	391	45,9	206	48,3
<b>Totale</b>	<b>851</b>	<b>100,0</b>	<b>426</b>	<b>100,0</b>

Fonte: simulazioni condotte con il modello di microsimulazione dell'UPB.

**Tab. 3.1** – Misure di sostegno alla liquidità e al finanziamento delle imprese nel DL 18/2020, nel DL 23/2020 e nel DL 34/2020  
(milioni di euro)

Misure	Soggetti interessati	Caratteristiche	Condizioni di accesso	Classi di fatturato								Effetti sull'indebitamento netto			Fondi 2020	
				0-3,2	3.2-5	5-10	10-50	50-250	250-1.500	1.500-5.000	oltre 5.000	2020	2021	2022		
<b>Decreto "Rilancio" (DL 34/2020)</b>																
Contributo a fondo perduto (art. 25)	Imprese (persone fisiche e giuridiche) non finanziarie	Contributo in percentuale della perdita: 20% se il fatturato è fino a 400.000 euro, 15% se maggiore di 400.000 euro e inferiore a 1.000, 10% se maggiore di 1.000.000. Contributo minimo di 1.000 euro per le persone fisiche e 2.000 euro per le società di capitali	Perdita di fatturato aprile 2020 su aprile 2019 di oltre il 33%	x	x								6.192	0	0	0
Rafforzamento patrimoniale: incentivi per gli aumenti di capitale (entro il 31 dicembre 2020) fino a 2 milioni (art. 26 commi 4-11)	Società di capitali non finanziarie	Credito di imposta per il finanziatore: 20% dell'incremento di capitale (persona fisica o società di capitali); credito di imposta per la società: 50% delle perdite eccedenti il 10% del patrimonio e non oltre il 30% dell'aumento di capitale	a) Perdita di fatturato nel bimestre marzo-aprile 2020 rispetto allo stesso bimestre 2019 di oltre il 33%; b) divieto di distribuzione di riserve fino al 2024			x	x						0	2.000	0	0
Rafforzamento patrimoniale: incentivi per le società con incremento di capitale minimo di 250.000 e fino a 2 milioni, istituzione "Fondo Patrimonio PMI" (INVITALIA) (art. 26 commi 12-20)	Società di capitali (stabili organizzazioni) non finanziarie	Sottoscrizione entro il 31 dicembre 2020 di obbligazioni (strumenti finanziari) emesse dalle società. Minore importo tra: a) 3 volte gli incrementi di capitale e b) il 12,5% dei ricavi	a) Perdita di fatturato nel bimestre marzo-aprile 2020 rispetto allo stesso bimestre 2019 di oltre il 33%; b) divieto di distribuzione di riserve fino al 2024; c) destinazione a costi di personale, investimenti o capitale circolante in Italia; d) rendicontazione periodica				x						5	0	0	4.000
Istituzione "Patrimonio Rilancio": patrimonio destinato presso CdP S.p.A. (2020-2032) (art. 27)	Società per azioni anche in forma cooperativa non finanziarie	1) Prestiti obbligazionari convertibili; 2) aumenti di capitale; 3) acquisto di azioni sul mercato secondario	Sede legale in Italia					x	x	x	x		0	0	0	44.000 <sup>(1)</sup>
Rafforzamento ecosistema start-up innovative (art.38)	Imprese	a) Finanziamenti agevolati; b) contributi a fondo perduto; c) investimenti nel capitale di rischio		x	x	x	x	x	x	x	x		14	0	0	314
	Persone fisiche	Incremento dal 30% al 50% della detrazione per investimenti in start-up innovative o in PMI innovative fino a un massimo di 100.000 euro annui	L'investimento deve essere mantenuto per almeno 3 anni	x	x	x	x	x	x	x	x		0	71	41	
Credito di imposta R&S nel Mezzogiorno	Imprese	Incremento del credito di imposta per le spese in R&S dal 12.5% al: 45% piccole imprese; 35% medie imprese; 25% grandi imprese	Operanti nel Mezzogiorno	x	x	x	x	x	x	x	x		0	49	49	0

(1) L'importo identifica il limite all'emissione di titoli che possono essere assegnati a CDP - Patrimonio Destinato e da questi utilizzati per l'acquisizione di liquidità da destinare alle operazioni di ricapitalizzazione.

**Tab. 3.1** – (segue) Misure di sostegno alla liquidità e al finanziamento delle imprese nel DL 18/2020, nel DL 23/2020 e nel DL 34/2020 (milioni di euro)

Misure	Soggetti interessati	Caratteristiche	Condizioni di accesso	Classi di fatturato								Effetti sull'indebitamento netto			Fondi	
				0-3,2	3.2-5	5-10	10-50	50-250	250-1.500	1.500-5.000	oltre 5.000	2020	2021	2022	2020	
<b>Decreto "Liquidità" (DL 23/2020)</b>																
Garanzie Fondo SACE (art. 1)	PMI non finanziarie attive (fino a 250 dipendenti) che hanno esaurito disponibilità individuale su Fondo garanzia PMI	Garanzia su finanziamenti (fino a 6 anni) per un importo massimo pari al maggiore tra: a) 25% del fatturato; b) doppio della spesa per il personale annua. Garanzie concedibili: max 30 miliardi alle PMI e 170 miliardi alle grandi imprese	a) Divieto di distribuzione di dividendi e di riacquisto azioni nel 2020; b) mantenimento dei livelli occupazionali secondo accordi sindacali; c) deve trattarsi di finanziamento "aggiuntivo" destinato a costi del personale, investimenti o capitale circolante in Italia	x	x	x	x									
	Grandi imprese non finanziarie attive								x	x	x	x				
Garanzia diretta e su rifinanziamenti del Fondo garanzia PMI e Fondo ISMEA. Tetto di 5 milioni di garanzie del Fondo (anche pregresse) (art. 13)	Imprese attive non finanziarie fino a 499 dipendenti	Garanzia nuovi finanziamenti (fino a 6 anni) per un importo massimo pari al minore tra il 25% del fatturato e 25.000 euro (comma 1, lett. m))	Attestazione di danno da emergenza COVID-19. Procedura di rilascio: automatica, gratuita e senza valutazione	x	x	x	x	x	x	x	x	x				
		Garanzia nuovi finanziamenti (fino a 6 anni) per un importo massimo pari al maggiore tra: a) 25% del fatturato; b) doppio della spesa per personale annua; c) fabbisogno costo del capitale (comma 1, lett. c) e n))	Attestazione di danno da emergenza COVID-19. Procedura di rilascio: valutazione del sistema creditizio	x	x	x	x	x	x	x	x	x		1.800		
		Garanzia su rinegoziazione di debito incrementato del 10% per un importo massimo pari al maggiore tra: a) 25% del fatturato e b) doppio della spesa per personale annua (comma 1, lett e)	Procedura di rilascio: valutazione del sistema creditizio	x	x	x	x	x	x	x	x	x				
			Procedura di rilascio: valutazione del sistema creditizio	x	x	x	x	x	x	x	x	x				
													0	0	0	1.000 (+30.000 da DL 34/2020)
													1.800 (+4.200 da DL 34/2020)	0	0	1.800 (+4.200 da DL 34/2020)

**Tab. 3.1** – (segue) Misure di sostegno alla liquidità e al finanziamento delle imprese nel DL 18/2020, nel DL 23/2020 e nel DL 34/2020 (milioni di euro)

Misure	Soggetti interessati	Caratteristiche	Condizioni di accesso	Classi di fatturato								Effetti sull'indebitamento netto			Fondi		
				0-3,2	3.2-5	5-10	10-50	50-250	250-1.500	1.500-5.000	oltre 5.000	2020	2021	2022	2020		
<b>Decreto "Cura Italia" (DL 18/2020 convertito, con modificazioni, dalla L. 27/2020)</b>																	
Supporto moratoria straordinaria delle passività: istituzione sezione speciale nel Fondo garanzia PMI (art. 56)	Imprese PMI attive non finanziarie fino a 250 dipendenti		Ubicati nei comuni classificati come Zona Rossa	x	x	x	x							1.481	0	0	1.481
Garanzie Fondo PMI (art. 49 bis)	Imprese PMI attive non finanziarie fino a 250 dipendenti	Garanzia 80% e gratuita		x	x	x	x							50	0	0	50
Crediti d'imposta legati alla cessione di crediti deteriorati (DTA) (art. 55)	Imprese (persone fisiche e giuridiche)		Riduzione del fatturato a causa della citata emergenza	x	x	x	x	x	x	x	x			857	-146	-175	0
Fondo copertura garanzie statali a supporto della liquidità delle imprese colpite (art. 57)	Settori individuati con decreto ministeriale e che non hanno accesso alla garanzia del Fondo PMI			x	x	x	x	x	x	x	x			500	0	0	500



**Tab. 3.2** – Misure di esonero dal pagamento di imposte nel DL 34/2020  
(milioni di euro)

Misure	Soggetti interessati	Caratteristiche	Condizioni di accesso	Classi di fatturato								Effetti sull'indebitamento netto		
				0-3,2	3.2-5	5-10	10-50	50-250	250-1.500	1.500-5.000	oltre 5.000	2020	2021	2022
Abolizione saldo 2019 e acconto IRAP 2020 (art. 24)	Imprese (persone fisiche e giuridiche) non finanziarie			x	x	x	x	x				3.952	0	0
Abolizione prima rata Imu 2020 (art. 177)	Proprietari di immobili adibiti a ricezione turistica purché anche gestori delle attività esercitate			x	x	x	x	x	x	x	x	205	0	0
Abolizione dal pagamento di TOSAP e COSAP (art. 181)	Imprese di pubblico esercizio titolari di concessioni o autorizzazioni per l'utilizzo del suolo pubblico			x	x	x	x	x	x	x	x	128	0	0
Sospensione versamenti ritenute alla fonte, addizionali, contributi, premi ass.ne obbligatoria (gli artt. 126 e 127 prorogano la sospensione al 16/09/2020)	Esercenti attività di impresa, arte o professione	Sospensione Marzo (art. 62 DL 18/2020)		x <sup>(2)</sup>								0	0	0
	Soggetti con domicilio fiscale, sede legale o sede operativa in Italia	Sospensione Marzo-aprile (art. 61 DL 18/2020) <sup>(1)</sup>	Operativi in uno dei settori più colpiti	x	x	x	x	x	x	x	x	0	0	0
	Esercenti attività di impresa, arte o professione	Sospensione Aprile-maggio (art. 18 DL 23/2020)	1) Ricavi < 50 mln: riduzione del fatturato > 33%; 2) ricavi > 50 mln: riduzione del fatturato > 50%; 3) start-up : nessuna condizione	x	x	x	x	x	x	x	x	0	0	0
Sospensione versamenti IVA (gli artt. 126 e 127 prorogano la sospensione al 16/09/2020)	Soggetti con domicilio fiscale, sede legale o sede operativa in Italia	Sospensione Marzo (artt. 61 e 62 DL 18/2020)	Operativi in uno dei settori più colpiti e imprese in Zona Rossa	x	x	x	x	x	x	x	x	0	0	0
	Esercenti attività di impresa, arte o professione			x <sup>(2)</sup>								0	0	0
	Esercenti attività di impresa, arte o professione	Sospensione Aprile-maggio (art. 18 DL 23/2020)	1) Ricavi < 50 mln: riduzione del fatturato > 33%; 2) ricavi > 50 mln: riduzione del fatturato > 50%; 3) start-up : nessuna condizione; 4) Zona Rossa: riduzione del fatturato > 33% senza limiti di ricavi	x	x	x	x	x	x	x	x	0	0	0
Riduzione delle rate di acconto accisa gas naturale ed energia elettrica (art. 129)	Soggetti che vendono ai consumatori o acquistano per uso proprio	Riduzione del 10% delle rate di acconto mensili dell'accisa sul gas naturale e sull'energia elettrica per il periodo maggio-settembre 2020		x	x	x	x	x	x	x	x	246,9	-340,8	134,7

(1) Per questi soggetti non è prevista la sospensione dei versamenti relativi alle addizionali regionale e comunale. – (2) Sono interessati soggetti con fatturato fino a 2 milioni di euro.

**Tab. 3.3** – Distribuzione settoriale della riduzione del gettito IRAP

	Numero beneficiari	Riduzione gettito IRAP
<b>Settori</b>		
Agricoltura, silvicoltura e pesca	0,9%	0,5%
Estrazione di minerali da cave e miniere	0,1%	0,2%
Attività manifatturiere	14,6%	32,7%
Fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata	0,4%	2,3%
Fornitura di acqua; reti fognarie, attività di gestione dei rifiuti e risanamento	0,4%	2,0%
Costruzioni	18,2%	9,4%
Commercio all'ingrosso e al dettaglio; riparazione di autoveicoli e motocicli	27,1%	21,5%
Trasporto e magazzinaggio	4,6%	5,2%
Attività dei servizi di alloggio e ristorazione	10,8%	5,7%
Servizi di informazione e comunicazione	2,9%	3,7%
Attività immobiliari	8,5%	6,3%
Noleggio, agenzie di viaggio, servizi di supporto alle imprese	4,6%	5,2%
Istruzione	0,7%	0,5%
Sanità e assistenza sociale	1,2%	2,0%
Attività artistiche, sportive, di intrattenimento e divertimento	1,4%	1,9%
Altre attività di servizi e organismi extraterritoriali	3,8%	1,0%
Totale	100,0%	100,0%
<b>Settori primo impatto <sup>(1)</sup></b>	<b>19,4%</b>	<b>9,5%</b>
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: simulazioni con il modello di microsimulazione MEDITA dell'UPB.

(1) Questi sottosectori comprendono: gli interi settori dell'alloggio, ristorazione e turismo e delle attività culturali, ricreative e sportive; solo alcuni comparti del settore trasporto e magazzinaggio, della istruzione, delle altre attività di servizi e del commercio.

**Tab. 3.4** – Misure di sostegno ai costi di impresa nel DL 34/2020  
(milioni di euro)

Misure	Soggetti interessati	Caratteristiche	Condizioni di accesso	Classi di fatturato								Effetti sull'indebitamento netto				
				0-3,2	3.2-5	5-10	10-50	50-250	250-1.500	1.500-5.000	oltre 5.000	2020	2021	2021		
Canoni di locazione immobili a uso non abitativo e affitto d'azienda (art. 28)	Imprese (persone fisiche e giuridiche) non finanziarie	Credito di imposta del 60% (30% se inclusa unità abitativa) sull'affitto mensile pagato per i tre mesi rilevanti	Perdita di fatturato di almeno il 50% nel mese di riferimento 2020 rispetto al corrispondente mese del 2019 (marzo, aprile e maggio)	x	x									1.370	0	0
	Strutture alberghiere e agrituristiche		Perdita di fatturato di almeno il 50% nel mese di riferimento 2020 rispetto al corrispondente mese del 2019 (aprile, maggio e giugno)	x	x	x	x	x	x	x	x	x			54,1	0
Adeguamento degli ambienti di lavoro e protezione (artt. 120 e 125)	Imprese (persone fisiche e giuridiche)	Credito di imposta 60% della spesa fino a un massimo di 80.000 euro	Esercizio di attività aperte al pubblico	x	x	x	x	x	x	x	x	x		0	2.000	0
		Credito di imposta 60% della spesa fino a un massimo di 60.000 euro	Nessuna	x	x	x	x	x	x	x	x	x		150	0	0
Riduzione tariffe utenze elettriche non domestiche alimentate in bassa tensione (art. 30)				x	x	x	x	x	x	x	x	x		600	0	0

**Tab. 3.5** – Misure di sostegno settoriale dal lato della domanda e dell’offerta nel DL 34/20200  
(milioni di euro)

Misure	Soggetti interessati	Caratteristiche	Condizioni di accesso	Effetti sull’indebitamento netto			Fondi
				2020	2021	2022	2020
Contributi alle imprese titolari del servizio di distribuzione carburanti (art.40)	PMI titolari del servizio di distribuzione carburanti nelle autostrade	Contributo commisurato ai contributi previdenziali e assistenziali a carico dei datori di lavoro per i mesi di marzo, aprile e maggio	Esclusa gestione diretta da parte di società petrolifere e gestioni unitarie di attività petrolifere e ristorazione	4	0	0	0
Contributi per il settore agricolo (artt. 222 e 223)	Imprese settore agricolo			600	0	0	500
Misure per il settore turistico (artt. 176, 182 e 227)	Nuclei familiari	Detrazione/credito di imposta per un solo componente per nucleo familiare, per un ammontare massimo di 500 euro	Reddito ISEE non superiore a 40.000 euro	1.677	734	-315	0
	Agenzie di viaggio e <i>tour operator</i>			25	0	0	25
	PMI che forniscono servizi turistici in zone economiche ambientali (ZEA)	Contributi	Riduzione di fatturato	40	0	0	0
Misure per il settore trasporti (artt. 196-199 e art. 52)	Imprese che operano nel settore dei trasporti ferroviari, marittimi e aerei	Contributi e indennizzi		485	0	0	130
Misure per l’editoria (artt. 186, 188, 190 e 189)	Imprese/lavoratori autonomi che investono in campagne pubblicitarie su stampa o emittenti televisive o radiofoniche			33	0	0	0
	Imprese editrici di quotidiani e periodici	Credito di imposta		24	0	0	0
	Imprese editrici di quotidiani e periodici che acquistano servizi digitali		Almeno un dipendente a tempo indeterminato	8	0	0	0
	Esercenti punti vendita di giornali e riviste	Bonus edicole: contributo <i>una tantum</i> fino a 500 euro	No titolari di redditi da lavoro dipendente o pensione	7	0	0	0
Misure per il settore cultura (art. 183)	Operatori e imprese che operano nel settore delle attività culturali	Contributi		485	0	0	375
	Persone fisiche e imprese	Estensione credito di imposta per erogazioni liberali ( <i>Art bonus</i> )		0	1	1	0
Interventi di riqualificazione energetica (art. 119 commi 1-2)	Persone fisiche	Detrazione/credito di imposta (in 5 anni) al 110% (spesa massima fra 30.000 e 60.000 euro per il numero delle unità immobiliari a seconda del tipo di intervento)		22	656	1.985	0
Interventi di ristrutturazione antisismica (art. 119 comma 4)	Persone fisiche	Detrazione/credito di imposta (in 5 anni) al 110% della spesa e detrazione 90% premi assicurazioni contro calamità naturali		1	167	385	0
Installazione impianti fotovoltaici (art. 119 commi 5-6)	Persone fisiche	Detrazione/credito di imposta (in 5 anni) al 110% della spesa massima di 48.000 euro		-1	152	522	0
Installazione infrastrutture di ricarica veicoli elettrici (art. 119 comma 8)	Persone fisiche	Detrazione/credito di imposta (in 5 anni) al 110% della spesa massima di 3.000 euro		0	15	37	0
Misure per incentivare la mobilità sostenibile (art. 229)	Persone fisiche	Contributo acquisto biciclette e mezzi di trasporto elettrici pari al 60% della spesa (massimo 500 euro)	Residenza in Città metropolitane, capoluoghi di Regione o Provincia e Comuni > 50.000 abitanti	50	0	0	0

**Tab. 6.1** – Il finanziamento degli interventi nella sanità  
(milioni di euro)

	2020	2021	2022
Incremento finanziamento SSN, di cui:	1.793	605	1.609
<i>Assistenza territoriale</i>	1.257		
<i>Spese di personale ospedaliero</i>	431		
<i>Contratti specializzazione</i>	105	105	109
<i>Concorso per il finanziamento degli interventi in campo sanitario</i>		500	1.500
Incremento finanziamento Commissario straordinario (piani organizzazione ospedaliera)	1.467		
Fondo emergenze nazionali	1.500		
Potenziamento sanità militare <sup>(1)</sup>	90	4	
<b>Totale</b>	<b>4.850</b>	<b>609</b>	<b>1.609</b>
p.m.: Effetti riflessi maggiori spese di personale	-359	-53	-53

Fonte: elaborazioni sui dati contenuti nel prospetto riepilogativo degli effetti finanziari del DL 34/2020.  
(1) Di cui 69,64 milioni di spesa in conto capitale nel 2020.

**Tab. 6.2** – Rifinanziamento del SSN e costo degli interventi  
(milioni di euro)

	2020	2021	2022
Rifinanziamento assistenza sanitaria (SSN e Commissario straordinario per piano riorganizzazione terapie intensive)	3.260	605	1.609
Costo dei nuovi interventi:	3.260	1.723	1.727
<i>Contratti di specializzazione</i>	105	105	109
<i>Assistenza territoriale</i>	1.257	1.246	1.246
<i>Assistenza ospedaliera</i>	1.898	372	372

Fonte: elaborazioni sui dati contenuti nel prospetto riepilogativo degli effetti finanziari del DL 34/2020.

**Tab. 6.3** – Incremento del finanziamento di spese sanitarie con il DL 18/20 e il DL 34/20  
(milioni di euro)

	2020	2021	2022
Incremento finanziamento SSN, di cui:	3.203	605	1.609
<i>DL 18/2020</i>	1.410		
<i>DL 34/2020</i>	1.793	605	1.609
Incremento finanziamento Commissario straordinario DL 34/2020	1.467		
Fondo emergenze nazionali, di cui:	3.150		
<i>DL 18/2020</i>	1.650		
<i>DL 34/2020</i>	1.500		
<b>Totale finanziamento</b>	<b>7.820</b>	<b>605</b>	<b>1.609</b>

Fonte: elaborazioni sui dati contenuti nei prospetti riepilogativi degli effetti finanziari del DL 18/2020 e del DL 34/2020.

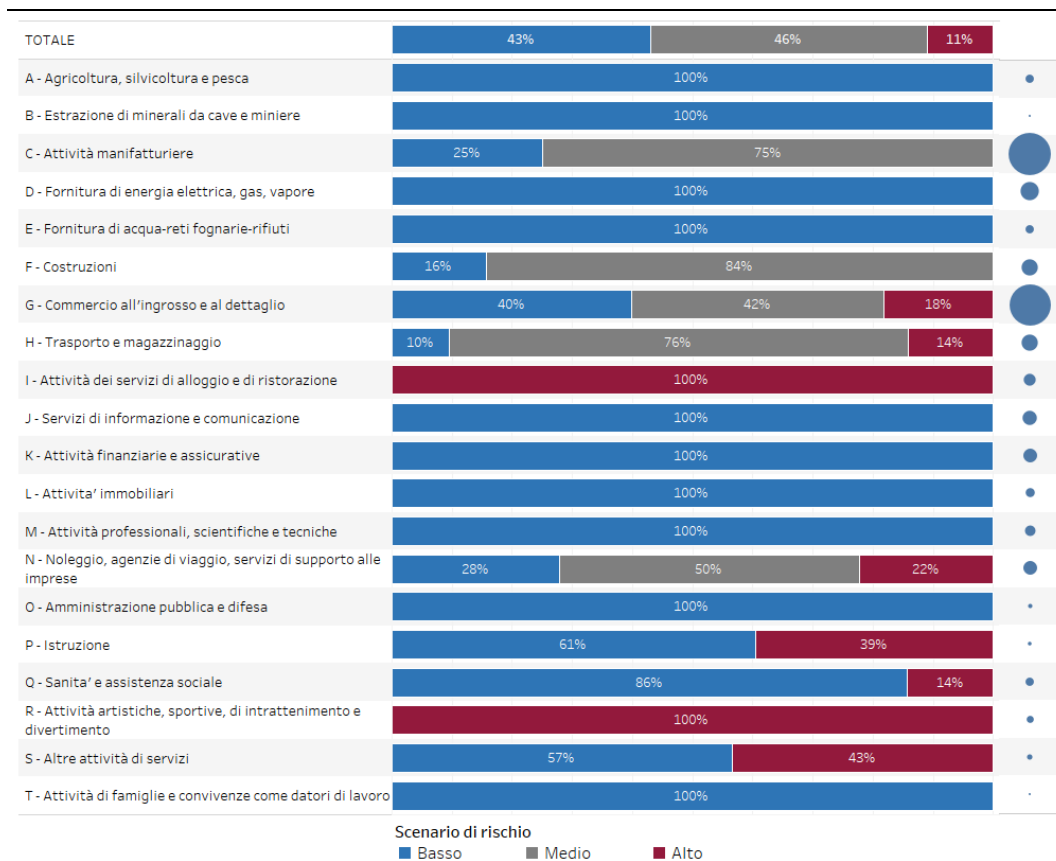
**Fig. 2.1** – Valore della produzione tra Fase 1 e Fase 2: attività mai sospese, sbloccate e ancora sospese al 4 maggio (1)



Fonte: elaborazioni su dati delle dichiarazioni IRAP.

(1) Si utilizza la distribuzione delle componenti positive della base imponibile dell'IRAP, costituita sostanzialmente dal valore della produzione dell'impresa.

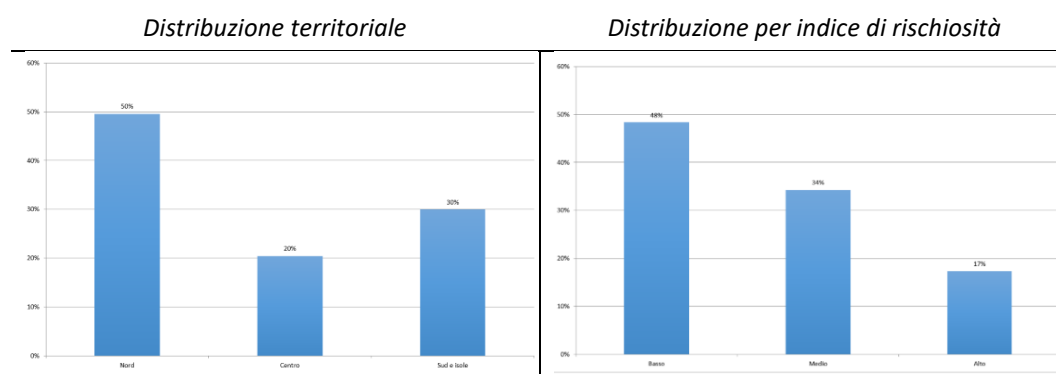
**Fig. 2.2** – Scenario dei rischi settoriali (1)



Fonte: elaborazioni su dati delle dichiarazioni IRAP.

(1) Si utilizza la distribuzione per settore Ateco delle componenti positive della base imponibile dell'IRAP, costituita sostanzialmente dal valore della produzione dell'impresa.

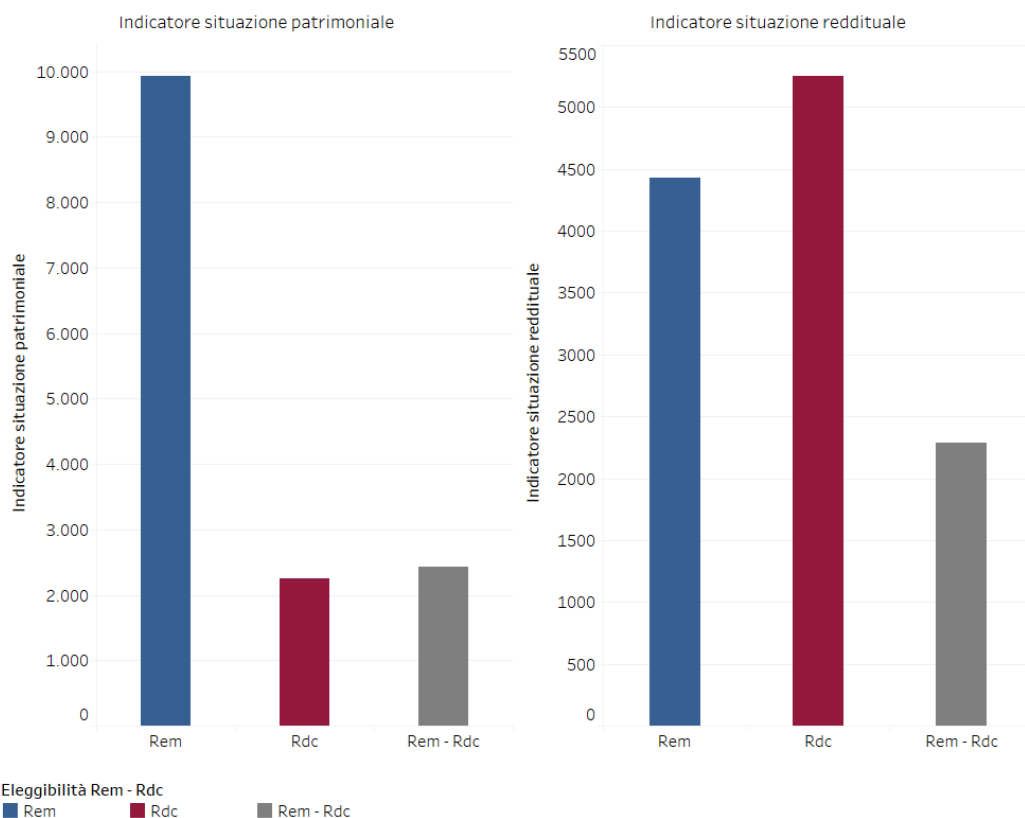
**Fig. 2.3** – Distribuzione del beneficio di aprile per gli autonomi



Fonte: simulazioni condotte con il modello di microsimulazione dell'UPB.



**Fig. 2.4** – Componente patrimoniale e reddituale nelle platee REM e RdC



Fonte: simulazioni condotte con il modello di microsimulazione dell'UPB.

**Fig. 2.5** – Distribuzione delle erogazioni per occupazione e rischio settoriale del capofamiglia

	Distribuzione dei benefici			Composizione del beneficio totale		
	Incidenza di nuclei beneficiari	Ripartizione del beneficio totale	Incidenza beneficio sul reddito (1)	Quota benefici lavoro dipendente	Quota benefici lavoro autonomo	Quota REM
Dipendenti rischio medio basso	38,6	50,2	46,5	93,2	6,0	0,8
Dipendenti rischio alto	75,8	18,3	56,6	96,5	2,8	0,6
Commerc., artig., agric. rischio medio basso	100,0	10,6	42,4	11,6	88,4	0,0
Commercianti artigiani rischio alto	100,0	5,2	55,9	12,8	87,2	0,0
Professionisti e collaboratori	72,1	5,6	33,4	11,2	88,8	0,0
Pensionati / altro	10,8	10,2	57,2	36,0	24,2	39,9
Totale complessivo	33,5	100	47,9	70,6	24,8	4,6

Fonte: simulazioni condotte con il modello di microsimulazione dell'UPB.

(1) Incidenza del beneficio sul reddito disponibile familiare mensile dei nuclei beneficiari.

**Fig. 2.6** – Distribuzione delle erogazioni per decile di reddito disponibile equivalente

	Distribuzione dei benefici			Composizione del beneficio totale		
	Incidenza di nuclei beneficiari	Ripartizione del beneficio totale	Incidenza beneficio sul reddito (1)	Quota benefici lavoro dipendente	Quota benefici lavoro autonomo	Quota REM
1	46,4	8,8	90,9	15,7	37,4	46,9
2	39,0	8,9	64,4	47,0	48,2	4,8
3	38,6	8,9	58,4	69,6	30,2	0,1
4	38,9	10,0	53,3	72,6	27,2	0,2
5	31,1	9,6	50,3	77,1	22,9	0,0
6	29,1	10,2	47,0	80,2	19,8	0,0
7	29,0	11,0	44,4	85,1	14,8	0,0
8	30,6	11,8	35,0	84,0	16,0	0,0
9	29,0	11,8	20,6	84,4	15,6	0,0
10	24,7	8,8		75,3	24,7	0,0
Totale	33,5	100	47,9	70,6	24,8	4,6

Fonte: simulazioni condotte con il modello di microsimulazione dell'UPB.

(1) Incidenza del beneficio sul reddito disponibile familiare mensile dei nuclei beneficiari.

**Fig. 2.7** – Distribuzione delle erogazioni per area geografica di residenza

	Distribuzione dei benefici			Composizione del beneficio totale		
	Incidenza di nuclei beneficiari	Ripartizione del beneficio totale	Incidenza beneficio sul reddito (1)	Quota benefici lavoro dipendente	Quota benefici lavoro autonomo	Quota REM
Nord	34,5	54,0	44,7	74,7	22,7	2,6
Centro	33,2	19,5	47,9	69,0	26,0	5,0
Sud e Isole	32,0	26,4	56,8	63,5	28,1	8,4
Totale complessivo	33,5	100	47,9	70,6	24,8	4,6

Fonte: simulazioni condotte con il modello di microsimulazione dell'UPB.

(1) Incidenza del beneficio sul reddito disponibile familiare mensile dei nuclei beneficiari.