



CORTE DEI CONTI

MEMORIA DELLA CORTE DEI CONTI
SUL DECRETO-LEGGE N. 34/2020
RECANTE MISURE URGENTI IN MATERIA DI SALUTE E DI SOSTEGNO AL
LAVORO E ALL'ECONOMIA
(A.C. 2500)



Roma 28 maggio 2020



CORTE DEI CONTI

MEMORIA DELLA CORTE DEI CONTI
SUL DECRETO-LEGGE N. 34/2020
RECANTE MISURE URGENTI IN MATERIA DI SALUTE E DI SOSTEGNO AL
LAVORO E ALL'ECONOMIA
A.C. 2500

28 MAGGIO 2020

Indice

| | Pag. |
|-------------------------------------|------|
| Premessa | 3 |
| Il contesto macroeconomico | 3 |
| Il quadro complessivo della manovra | 5 |
| Le misure per la sanità | 8 |
| Le misure per i lavoratori | 13 |
| Le misure di sostegno | 17 |
| Le misure fiscali | 28 |
| Le misure per gli enti territoriali | 37 |
| Osservazioni conclusive | 44 |
| Riquadri | 47 |

PREMESSA

1. Con il decreto 34/2020 il Governo dà attuazione a quanto anticipato nel DEF 2020 lo scorso 24 aprile e nella Relazione al Parlamento con cui, come previsto dalla legge 243/2012, ha chiesto l'autorizzazione ad aggiornare gli obiettivi di finanza pubblica e a definire uno scostamento ulteriore dal piano di rientro rispetto a quanto precedentemente autorizzato; e ciò per attuare un intervento a sostegno del Paese colpito dalla grave crisi economica.

Secondo quanto previsto dalla Relazione, l'indebitamento netto poteva aumentare di 55 miliardi nel 2020 e, rispettivamente di 24,85 e 32,75 miliardi nel biennio successivo. In termini di saldo netto da finanziare la crescita era ancora maggiore nell'anno in corso (155 miliardi) mentre nel 2021 e nel 2022 si collocava su valori simili a quelli dell'indebitamento (rispettivamente 25 e 32,75 miliardi).

Una misura di ampia portata con cui il Governo si proponeva, da un lato, di attuare un complesso di interventi volti a potenziare gli strumenti e le dotazioni del sistema sanitario per affrontare l'emergenza e, dall'altro, di assicurare alle imprese, ai lavoratori e ai cittadini, anche attraverso l'utilizzo della leva fiscale, le risorse a sostegno della ripresa economica, potenziando il sistema delle garanzie per gli operatori economici pubblici e privati, le misure già attivate a tutela del lavoro e gli interventi di sostegno ai settori produttivi maggiormente colpiti. A ciò si aggiungeva la completa eliminazione degli aumenti dell'IVA e delle accise previsti con le clausole a partire dal 2021.

IL CONTESTO MACROECONOMICO

2. Le settimane che hanno accompagnato il lungo iter di definizione del decreto-legge "Rilancio" si sono caratterizzate per un generale peggioramento del quadro di crisi.

In termini sanitari innanzitutto, poiché da un lato l'epidemia ha iniziato a colpire anche paesi che fino ad aprile ne sembravano solo marginalmente coinvolti (come Brasile e Russia) mentre, dall'altro, l'evoluzione seguita dai contagi nei paesi già colpiti è stata relativamente più incisiva. Il blocco delle attività determinato dalle misure di contenimento del contagio e il conseguente effetto di interruzione delle catene del valore stanno facendo emergere uno scenario macroeconomico fortemente compromesso, anche più di quanto previsto per alcuni paesi, portando a una generalizzata revisione in senso peggiorativo delle previsioni per l'anno in corso. Già i dati sull'economia reale relativi ai primi mesi dell'anno hanno registrato numeri senza precedenti, ben sintetizzati dalla caduta del Pil mondiale, che nel primo trimestre ha superato quella cumulata nella recessione 2008-2009, e dal tasso di disoccupazione negli Stati Uniti, che in aprile ha superato quello della Grande Depressione.

Nelle sue previsioni di primavera, la Commissione Europea stima per il 2020 una caduta del Pil mondiale del 3,5 per cento e di quello UE del 7,4 per cento (a fronte del -4,4 per cento incluso nello scenario del Documento di economia e finanza di aprile - DEF), e una contrazione superiore al 10 per cento per il volume delle importazioni mondiali esclusa l'UE (a fronte di -6,7 per cento nel DEF).

In questo scenario, l'Italia si caratterizza per una debolezza relativamente maggiore rispetto ai suoi partner dell'area. È stato il primo Paese europeo a essere seriamente colpito dalla pandemia e potrebbe uscire dalla crisi con maggior fatica, tenuto conto delle sue debolezze strutturali. Dopo la caduta del 4,7 per cento nel primo trimestre (in linea

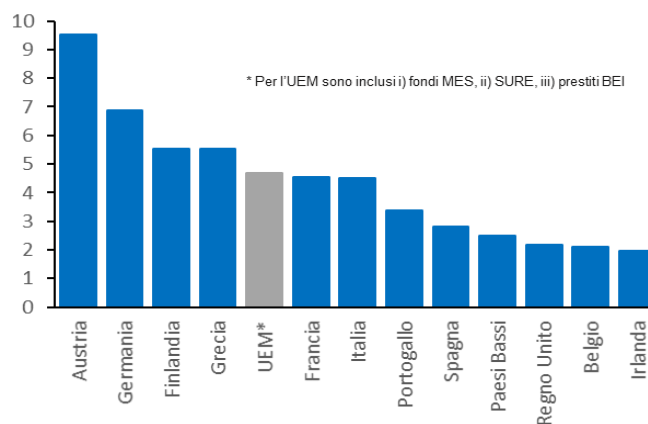
con le nostre previsioni di -4,5 per cento), si sta delineando una caduta maggiore delle attese del Pil nel secondo trimestre. Il blocco delle attività è più prolungato e la ripresa più lenta, a causa delle maggiori difficoltà di alcune attività dei servizi.

La risposta delle politiche economiche alla crisi è ampia e di dimensioni importanti.

Per quanto riguarda la politica monetaria, le banche centrali sono ovunque intervenute tempestivamente e in modo massiccio, mettendo in campo tutti gli strumenti, tradizionali e non, per garantire il pieno funzionamento dei mercati monetari con l'obiettivo di assicurare che il settore finanziario non contribuisca ad amplificare ulteriormente lo shock. Anche le misure economiche sono importanti e diffuse a tutti i Governi dei principali paesi avanzati, che hanno adottato numerosi e ingenti provvedimenti per far fronte all'emergenza sanitaria, alla caduta dei redditi e alla crisi di liquidità delle imprese. In Italia, sommando gli stanziamenti del decreto "Rilancio" a quelli già assegnati con il decreto "Cura Italia", si configura una manovra espansiva che non ha precedenti: l'impatto complessivo sull'indebitamento netto delle misure straordinarie arriva nel 2020 a 75 miliardi di euro, il 4,5 per cento del Pil (a cui si aggiungono misure che proteggono o garantiscono un volume di credito stimato nell'ordine del 40 per cento del Pil). Un impatto che ci trova in linea con l'impegno stanziato in media nei paesi europei. Le risorse di bilancio destinate a contrastare gli effetti economici della pandemia si attestano nel complesso al 4,5 per cento del Pil dell'UE.

GRAFICO 1

MISURE FISCALI DISCREZIONALI, IN PERCENTUALE DEL PIL



Fonte: elaborazione su dati FMI, EC, MEF

Includendo anche le misure sulla liquidità e gli effetti della sospensione delle regole fiscali, la Commissione stima che l'importo totale mobilitato finora in UE sia di circa 3.400 miliardi di euro (il 26 per cento del Pil), di cui 1.000 mobilitati direttamente dalle istituzioni europee, con i programmi MES e SURE, i prestiti BEI, il supporto diretto del budget europeo (oltre alla sospensione delle regole fiscali e al quadro temporaneo sugli aiuti di stato).

IL QUADRO COMPLESSIVO DELLA MANOVRA

3. Il decreto 34/2020, all'esame della Camera, contiene interventi che utilizzano appieno gli spazi di manovra per i quali il Governo ha chiesto e ottenuto dal Parlamento l'autorizzazione.

Il provvedimento definisce misure che incidono sul 2020 per poco meno di 155 miliardi in termini di saldo netto da finanziare. Si tratta, soprattutto, di maggiori spese pari a 156,1 miliardi (rispettivamente 52,8 miliardi correnti e 103,3 miliardi in conto capitale), mentre le minori entrate, 1,5 miliardi, costituiscono solo l'1 per cento degli impieghi complessivi. Diverso l'effetto in termini di fabbisogno e indebitamento netto: circa 72 miliardi il primo e 56,7 il secondo. La differenza di circa 100 miliardi rispetto al saldo netto da finanziare è spiegata in gran parte dalle garanzie alle imprese, che incidono immediatamente sul bilancio dello Stato, ma producono effetti in termini di contabilità economica solo in caso di effettiva escussione.

TAVOLA 1

LE RISORSE MOBILITATE DAL D.L. 34/2020

| | saldo netto da finanziare | | | fabbisogno | | | indebitamento netto | | |
|--|---------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|---------------------|-----------------|-----------------|
| | 2020 | 2021 | 2022 | 2020 | 2021 | 2022 | 2020 | 2021 | 2022 |
| Totale impieghi | 157.624,8 | 30.353,8 | 35.649,8 | 71.987,0 | 30.778,5 | 35.598,1 | 56.699,2 | 30.736,5 | 35.760,1 |
| maggiori spese | 156.108,0 | 8.380,7 | 6.447,4 | 65.405,0 | 8.804,4 | 6.368,1 | 50.117,2 | 8.762,4 | 6.530,1 |
| <i>correnti</i> | 52.810,9 | 3.520,8 | 5.712,5 | 41.687,9 | 3.494,5 | 5.633,2 | 41.894,9 | 3.777,5 | 5.885,2 |
| <i>c/capitale</i> | 103.297,1 | 4.859,9 | 734,9 | 23.717,1 | 5.309,9 | 734,9 | 8.222,3 | 4.984,9 | 644,9 |
| minori entrate | 1.516,8 | 21.973,2 | 29.202,3 | 6.582,0 | 21.974,2 | 29.230,0 | 6.582,0 | 21.974,2 | 29.230,0 |
| <i>tributarie</i> | 1.501,8 | 21.973,2 | 29.202,3 | 6.330,7 | 21.973,2 | 29.229,0 | 6.330,7 | 21.973,2 | 29.229,0 |
| <i>tributarie contributive</i> | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,6 | 1,0 | 1,0 | 0,6 | 1,0 | 1,0 |
| <i>extratributarie</i> | 15,0 | 0,0 | 0,0 | 213,0 | 0,0 | 0,0 | 213,0 | 0,0 | 0,0 |
| <i>contributive</i> | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 37,8 | 0,0 | 0,0 | 37,8 | 0,0 | 0,0 |
| Totale risorse | 2.887,5 | 4.232,3 | 1.307,7 | 3.529,4 | 4.658,7 | 1.110,3 | 1.379,4 | 4.658,7 | 1.110,3 |
| minori spese | 2.444,4 | 3.225,1 | 215,6 | 2.502,7 | 3.163,4 | 169,3 | 352,7 | 3.163,4 | 169,3 |
| <i>correnti</i> | 2.132,4 | 3.121,6 | 87,1 | 2.190,7 | 3.059,9 | 40,8 | 190,7 | 3.059,9 | 40,8 |
| <i>c/capitale</i> | 312,0 | 103,5 | 128,5 | 312,0 | 103,5 | 128,5 | 162,0 | 103,5 | 128,5 |
| maggiori entrate | 443,1 | 1.007,2 | 1.092,1 | 1.026,8 | 1.495,3 | 941,0 | 1.026,8 | 1.495,3 | 941,0 |
| <i>tributarie</i> | 251,1 | 957,2 | 768,0 | 251,1 | 1.018,5 | 814,3 | 251,1 | 1.018,5 | 814,3 |
| <i>tributarie contributive</i> | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 641,9 | 426,8 | 126,7 | 641,9 | 426,8 | 126,7 |
| <i>extratributarie</i> | 192,0 | 50,0 | 324,1 | 133,7 | 50,0 | 0,0 | 133,7 | 50,0 | 0,0 |
| saldo (+ maggior disavanzo - minor disavanzo) | 154.737,3 | 26.121,5 | 34.342,0 | 68.457,6 | 26.119,9 | 34.487,8 | 55.319,8 | 26.077,9 | 34.649,8 |
| saldo spese | 153.663,6 | 5.155,5 | 6.231,8 | 62.902,4 | 5.640,9 | 6.198,8 | 49.764,6 | 5.598,9 | 6.360,8 |
| <i>correnti</i> | 50.678,5 | 399,1 | 5.625,4 | 39.497,2 | 434,5 | 5.592,4 | 41.704,2 | 717,5 | 5.844,4 |
| <i>c/capitale</i> | 102.985,1 | 4.756,4 | 606,4 | 23.405,1 | 5.206,4 | 606,4 | 8.060,3 | 4.881,4 | 516,4 |
| saldo entrate | -1.073,7 | -20.966,0 | -28.110,2 | -5.553,3 | -20.478,9 | -28.289,0 | -5.535,3 | -20.478,9 | -28.289,0 |

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati allegato 3 d.l. 34/2020

Pur rimanendo largamente prevalenti le maggiori spese, cresce il peso delle minori entrate (rispettivamente il 9,1 e il 11,6 per cento in termini di fabbisogno e indebitamento).

Limitato il contributo alla copertura dalla revisione di precedenti programmi di spesa o da maggiori entrate, il decreto comporta un aumento del saldo netto da finanziare di 154,7 miliardi e dell'indebitamento per 55,3 miliardi.

Più contenuti, ma comunque di rilievo, gli effetti del provvedimento nel biennio successivo e di importo sostanzialmente simile nei tre saldi: tra i 30,4 e 30,8 miliardi nel 2021 e tra i 35,6 e i 35,8 miliardi nel 2022 in termini di impieghi. Si tratta, soprattutto, di minori entrate, rispettivamente 22 e 29,2 miliardi, mentre le maggiori spese (8,4/8,8

miliardi nel 2021 e 6,4/6,5 nel 22) costituiscono nei due anni circa il 28 e il 18 per cento del complesso.

Solo nel 2021 cresce il contributo alla copertura dalla rimodulazione di precedenti autorizzazioni di spesa (3,2 miliardi) che, insieme a maggiori entrate per 1,5 miliardi, contribuiscono a contenere il disavanzo su livelli di poco superiori ai 26 miliardi.

Come anticipato nel DEF, con l'attuazione di tali misure l'indebitamento netto cresce ulteriormente e raggiunge i 173,6 miliardi (il 10,4 per cento del prodotto) nel 2020 e oltre 102 miliardi nel 2021 (il 5,8 per cento).

Una valutazione che non sconta, tuttavia, gli effetti positivi che tali interventi potranno avere sul quadro macroeconomico e quindi sul prodotto. Ma che non considera neanche quelle operazioni come le garanzie, gli apporti di capitale o le dilazioni nei pagamenti di imposte che non hanno incidenza, almeno per il momento, sul disavanzo, ma che lo potranno avere in futuro se tali interventi si tradurranno in perdite.

La spesa corrente primaria passa dal 41,9 per cento del Pil nel 2019 al 49,7 per cento con una crescita di oltre 76 miliardi in termini assoluti. In aumento anche la spesa in conto capitale di 8,1 miliardi (il 4,5 per cento in termini di prodotto). Si tratta in prevalenza di risorse destinate all'emergenza sanitaria (oltre 3 miliardi) e ai fondi di garanzia PMI e Ismea (oltre 4,2 miliardi). Le restanti misure prevedono il rifinanziamento di fondi (prima casa, acquisti a bassa emissione e sostegno delle aree interne) e contributi ad FS.

TAVOLA 2

| | milioni di euro | | %Pil | | milioni di euro | | | | %Pil | | | |
|---------------------------------------|----------------------|----------------|-------------|-------------|-------------------|----------------|-------------|-------------|-----------------------------------|-----------------|--------------|-------------|
| | 2020 | 2021 | 2020 | 2021 | 2020 | 2021 | 2020 | 2021 | 2020 | 2021 | 2020 | 2021 |
| | tendenziale Def 2020 | | | | <i>DL 34/2020</i> | | | | tendenziale Def 2020 + DL 34/2020 | | | |
| Totale spese correnti netto interessi | 783.383 | 792.070 | 47,2 | 44,9 | 42.030 | 2.131 | 2,5 | 0,1 | 825.413 | 794.201 | 49,7 | 45,0 |
| Interessi passivi | 60.628 | 63.470 | 3,6 | 3,6 | 326,0 | 1.413,0 | 0,0 | 0,1 | 60.954 | 64.883 | 3,7 | 3,7 |
| Totale spese correnti | 844.011 | 855.541 | 50,8 | 48,5 | 41.704 | 718 | 2,5 | 0,0 | 885.715 | 856.258 | 53,3 | 48,6 |
| Totale spese in conto capitale | 66.733 | 66.073 | 4,0 | 3,7 | 8.060 | 4.881 | 0,5 | 0,3 | 74.793 | 70.954 | 4,5 | 4,0 |
| Totale spese primarie | 850.115 | 858.143 | 51,2 | 48,7 | 49.765 | 5.599 | 3,0 | 0,3 | 899.880 | 863.742 | 54,2 | 49,0 |
| Totale spese finali | 910.743 | 921.613 | 54,8 | 52,3 | 50.091 | 7.012 | 3,0 | 0,4 | 960.834 | 928.625 | 57,8 | 52,7 |
| Totale finali entrate | 792.773 | 846.690 | 47,7 | 48,0 | -5.555 | -20.479 | -0,3 | -1,2 | 787.217 | 826.211 | 47,4 | 46,9 |
| Pressione fiscale (% del PIL) | 42,5 | 43,3 | | | | | | | 42,2 | 42,1 | 0,0 | 0,0 |
| Saldo primario | -57.343 | -11.453 | -3,5 | -0,6 | -55.320 | -26.078 | -3,3 | -1,5 | -112.663 | -37.531 | -6,8 | -2,1 |
| Indebitamento netto | -117.971 | -74.924 | -7,1 | -4,2 | -55.646 | -27.491 | -3,3 | -1,6 | -173.616 | -102.415 | -10,4 | -5,8 |
| Pil | 1.661.432 | 1.763.459 | | | | | | | | | | |

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati DEF 2020 e allegato 3 d.l. 34/2020

4. Gli interventi possono essere raggruppati in 8 aree principali. Alle misure di sostegno alle attività produttive sono destinati oltre 17,1 miliardi delle maggiori risorse attivate in termini di contabilità economica (31 per cento del totale). Si tratta in prevalenza di rifinanziamenti dei fondi di garanzia, dei contributi a fondo perduto a soggetti economici che hanno visto la riduzione del fatturato di oltre il 33 per cento rispetto allo stesso periodo del 2019, delle misure di riduzione dei costi delle imprese (credito di imposta sui canoni di locazione e riduzione delle tariffe elettriche) e dei mancati versamenti dell'IRAP per circa 4 miliardi.

Sono 12,6 i miliardi utilizzati per modificare, estendendone gli effetti, le misure già introdotte con il d.l. 18/2020 (il 22,7 per cento delle risorse mobilitate). Oltre al rifinanziamento delle prestazioni della cassa integrazione ordinaria e in deroga (cui vanno oltre 10,3 miliardi), vengono rifinanziati gli incrementi dei congedi parentali, i permessi

retribuiti e le misure che equiparano a malattia le assenze dal lavoro per le quarantene. Viene, inoltre, rifinanziato il reddito di ultima istanza.

Tra le altre misure per il lavoro (6,3 miliardi, l'11,3 per cento del totale), oltre alla proroga degli indennizzi per professionisti e lavoratori autonomi cui vanno oltre 3,9 miliardi, di particolare rilievo sono le risorse previste per l'istituzione del reddito di emergenza (960 milioni), l'indennità ai lavoratori domestici 468 milioni e la proroga della NASPI e Dis-Coll, in scadenza al 30 aprile, di ulteriori due mesi (400 milioni). Un onere netto è poi attribuibile al provvedimento di emersione dei rapporti di lavoro agricolo: si tratta delle spese per la conseguente assistenza sanitaria, che solo in parte trovano copertura nei maggiori contributi incassati.

Completano il quadro delle iniziative a sostegno delle attività economiche e dei lavoratori le misure (5,7 miliardi il 10,3 per cento degli effetti netti) destinate ai settori più colpiti dalla crisi e dagli effetti del *lockdown*: si tratta del settore del turismo e della cultura (2,6 miliardi), dei trasporti (1,1 miliardi) e dell'istruzione (1 miliardo) e dell'agricoltura (600 milioni).

TAVOLA 3

| | saldo netto da finanziare | | | fabbisogno | | | indebitamento netto | | |
|-----------------------------------|---------------------------|----------|----------|------------|----------|----------|---------------------|----------|----------|
| | 2020 | 2021 | 2022 | 2020 | 2021 | 2022 | 2020 | 2021 | 2022 |
| | milioni | | | | | | | | |
| Misure di sostegno | 97.098,2 | 2.270,8 | 40,5 | 17.572,9 | 2.520,8 | 40,5 | 17.127,9 | 2.270,8 | 40,5 |
| Modifiche DL 18/2020 | 18.677,4 | | | 12.576,1 | | | 12.576,1 | | |
| Altre misure in materia di lavoro | 6.374,5 | 345,1 | 340,0 | 6.250,6 | 342,4 | 340,0 | 6.250,6 | 342,4 | 340,0 |
| Misure settoriali | 6.757,4 | 2.116,4 | 684,3 | 6.571,5 | 1.738,5 | 571,1 | 5.671,7 | 1.663,5 | 481,1 |
| Enti territoriali | 17.600,6 | 0,0 | -324,1 | 17.600,6 | 0,0 | 0,0 | 5.600,6 | 0,0 | 0,0 |
| Salute e sicurezza | 5.047,2 | 605,0 | 1.609,2 | 4.623,4 | 552,2 | 1.556,2 | 4.623,4 | 552,2 | 1.556,2 |
| Misure fiscali | 1.833,0 | 22.564,2 | 30.018,1 | 1.950,0 | 22.564,2 | 30.018,1 | 1.950,0 | 22.564,2 | 30.018,1 |
| Famiglia e disabilità | 300,0 | | | 300,0 | | | 300,0 | | |
| Altri interventi | 1.049,0 | -1.780,0 | 1.974,0 | 1.012,6 | -1.598,2 | 1.961,9 | 1.219,6 | -1.315,2 | 2.213,9 |
| Totale complessivo | 154.737,3 | 26.121,5 | 34.342,0 | 68.457,6 | 26.119,9 | 34.487,8 | 55.319,8 | 26.077,9 | 34.649,8 |
| | composizione percentuale | | | | | | | | |
| Misure di sostegno | 62,8 | 8,7 | 0,1 | 25,7 | 9,7 | 0,1 | 31,0 | 8,7 | 0,1 |
| Modifiche DL 18/2020 | 12,1 | 0,0 | 0,0 | 18,4 | 0,0 | 0,0 | 22,7 | 0,0 | 0,0 |
| Altre misure in materia di lavoro | 4,1 | 1,3 | 1,0 | 9,1 | 1,3 | 1,0 | 11,3 | 1,3 | 1,0 |
| Misure settoriali | 4,4 | 8,1 | 2,0 | 9,6 | 6,7 | 1,7 | 10,3 | 6,4 | 1,4 |
| Enti territoriali | 11,4 | 0,0 | -0,9 | 25,7 | 0,0 | 0,0 | 10,1 | 0,0 | 0,0 |
| Salute e sicurezza | 3,3 | 2,3 | 4,7 | 6,8 | 2,1 | 4,5 | 8,4 | 2,1 | 4,5 |
| Misure fiscali | 1,2 | 86,4 | 87,4 | 2,8 | 86,4 | 87,0 | 3,5 | 86,5 | 86,6 |
| Famiglia e disabilità | 0,2 | 0,0 | 0,0 | 0,4 | 0,0 | 0,0 | 0,5 | 0,0 | 0,0 |
| Altri interventi | 0,7 | -6,8 | 5,7 | 1,5 | -6,1 | 5,7 | 2,2 | -5,0 | 6,4 |
| Totale complessivo | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

Fonte: elaborazione Corte dei conti su Allegato 3 – d.l. 34/2020

Ammontano a 5,6 miliardi (il 10,1 per cento del totale) gli interventi per gli enti territoriali (i 12 miliardi destinati a fornire liquidità alle regioni non incidono, infatti, in termini di conto economico della PA). Si tratta delle somme destinate ad essere ripartite tra gli enti locali (3,5 miliardi), in base alle perdite di gettito dovute alla crisi e alle spese per le funzioni fondamentali, e tra le regioni (1,4 miliardi), in base alle perdite di gettito registrate nel periodo. Ad esse si aggiungono le risorse per il fondo di solidarietà comunale e quelle destinate espressamente ai comuni inseriti nelle “zone rosse”.

Al rafforzamento del settore sanitario e dei diversi corpi delle forze dell'ordine e dei sistemi di sicurezza coinvolti nell'emergenza sanitaria vanno nel 2020 oltre 4,6 miliardi (l'8,4 per cento delle maggiori risorse). Di tali somme, circa 1,3 miliardi sono diretti ad accrescere il contributo garantito dalla Stato per il finanziamento del SSN e sono destinate a rafforzare l'assistenza sanitaria territoriale. Egualmente di rilievo sono le somme assegnate al ridisegno della rete ospedaliera (1.467 milioni) e al rifinanziamento del Fondo emergenze (1,5 miliardi). Ad esse si aggiungono quelle destinate a nuovo personale a tempo determinato e a borse per nuovi specializzandi (rispettivamente 251,3 e 54,1 milioni). Nel complesso ulteriori 142 milioni servono a rafforzare le strutture di ordine pubblico coinvolte nell'emergenza o in quelle impegnate nelle terre dei fuochi o nel progetto strade sicure.

Infine, 1,9 miliardi sono destinati a compensare le riduzioni di gettito disposte con il differimento di adempimenti, imposte sul consumo di bevande e manufatti monouso (oltre 510 milioni), crediti di imposta a fronte di spese per la sanificazione dei locali, e soprattutto, modifiche al regime delle compensazioni e sospensione dei pignoramenti. In questo ambito vanno collocate anche le nuove forme di intervento attraverso detrazioni di imposta per la riqualificazione energetica, le ristrutturazioni antisismiche, gli impianti solari e le infrastrutture di ricarica che incidono sul gettito in misura limitata nel primo esercizio ma crescono molto rapidamente

LE MISURE PER LA SANITÀ

5. Il decreto prevede per il sistema sanitario interventi per 3,2 miliardi nel 2020 e 1,7 miliardi nel 2021 (al lordo degli oneri riflessi), che si vanno ad aggiungere a quelli già stanziati con il decreto "Cura Italia" (1,4 miliardi). A tale importo si aggiungono poi 1,5 miliardi destinati alla Protezione civile per la gestione del prosieguo dell'emergenza.

Si tratta di misure che riguardano l'assistenza territoriale (1,256 miliardi nel 2020), il riordino degli ospedali ed il rafforzamento dei posti di terapia intensiva (1,467 miliardi), il personale sanitario (430,9 milioni), la sanità militare (87 milioni) e i contratti di specializzazione medica (105 milioni per finanziare 3.800 contratti di specializzazione medica in più).

Viene poi ridotta al 5 per cento dal 2021 e abolita, fino al 31 dicembre 2020, l'Iva su mascherine e altri prodotti utili in questa emergenza, una misura che comporta minori entrate per 257 milioni nell'anno in corso e 317 a partire dal prossimo esercizio.

Numerose poi le norme rilevanti ma prive di effetti finanziari, dirette a risolvere difficoltà di carattere pratico legate alla fase che stiamo vivendo, quali ad esempio il rinnovo delle prescrizioni farmaceutiche o il prolungamento della durata dei piani terapeutici per la fornitura di ausili e dispositivi medici, ma anche il potenziamento delle basi conoscitive del sistema sanitario.

6. All'art. 1 si prevede che le Regioni adottino piani di potenziamento e riorganizzazione della rete assistenziale territoriale, per un monitoraggio costante e un tracciamento precoce dei casi e dei contatti, al fine della relativa identificazione, isolamento e trattamento. Dovranno essere incrementate le attività di sorveglianza attiva e di monitoraggio presso le residenze sanitarie assistite e le altre strutture residenziali. I piani sono recepiti nei programmi operativi di cui all'art.18, comma 1, del decreto-legge 18/2020 (comma 1).

Le Regioni sono autorizzate a stipulare contratti di locazione, fino al 31 dicembre 2020, di strutture alberghiere, ovvero di altri immobili aventi analoghe caratteristiche di idoneità, per le dimissioni protette di pazienti Covid. Il relativo costo è stimato nella relazione tecnica allegata in 32,5 milioni (comma 2).

E' poi prevista una forte crescita delle attività di assistenza domiciliare integrata o equivalenti, nei confronti dei pazienti in isolamento anche ospitati presso le strutture alberghiere e dei soggetti contagiati o in quarantena, così come delle persone fragili (con patologie croniche, disabili, con disturbi mentali, con dipendenze patologiche, non autosufficienti) la cui condizione si è aggravata a seguito dell'isolamento (commi 3-4). Per tali finalità è prevista una spesa di circa 734 milioni annui a decorrere dall'anno in corso.

Si interviene poi a rafforzare i servizi infermieristici presenti sul territorio, anche in funzione di supporto delle Unità speciali di continuità di cui al decreto-legge n. 18 del 2020, istituendo la figura dell'infermiere di famiglia o di comunità. A tale scopo, le aziende e gli enti del SSN possono conferire, dal 15 maggio fino al 31 dicembre, incarichi di lavoro autonomo, anche di co.co.co, in numero non superiore a 8 unità infermieristiche ogni 50.000 abitanti, ad infermieri che non si trovino in costanza di rapporto di lavoro subordinato con strutture sanitarie e socio-sanitarie pubbliche e private accreditate. Dal 1° gennaio 2021 si potrà procedere ad assunzioni a tempo indeterminato. Per tali finalità è autorizzata la spesa di 332,6 milioni per l'esercizio corrente e di 480 milioni a decorrere dal 2021 (comma 5).

Sono rafforzate le Unità speciali di continuità, in favore delle quali è autorizzata la spesa di ulteriori 61 milioni nell'anno, e per le quali è previsto l'obbligo di rendicontazione trimestrale da trasmettere alla regione di appartenenza (comma 6). In tali Unità si inserisce la figura dell'assistente sociale, cui le aziende e gli enti del Ssn potranno conferire incarichi di lavoro autonomo fino alla fine dell'anno, per una spesa complessiva di 14,3 milioni (comma 7). Ulteriori 10 milioni per il solo anno in corso sono previsti per la retribuzione dell'indennità del personale infermieristico impegnato nella presa in carico dei pazienti affetti da Covid-19 e nell'assistenza ai soggetti fragili (comma 9).

72,3 milioni per il 2020 (e 32,5 milioni dal 2021) sono destinati alle centrali operative (comma 8), di cui si sollecita l'attivazione. Previste dagli Accordi Stato Regioni del 2013 e del 2016, esse hanno la funzione di rafforzare il coordinamento dei servizi sanitari regionali e del sistema emergenza urgenza, anche mediante strumenti informativi e di telemedicina, per individuare il percorso più appropriato dei pazienti tra ospedale e territorio.

Complessivamente tali misure comportano una maggiore spesa di 1.256,6 milioni nel 2020 e 1.246,5 milioni a decorrere dal 2021. Mentre per l'esercizio in corso viene corrispondentemente innalzato il livello di finanziamento del fabbisogno nazionale standard cui concorre lo Stato, dal prossimo sono a valere sulle risorse previste a legislazione vigente.

Viene inoltre interamente ripartito tra le regioni l'importo autorizzato per il 2020, di cui 1.184,4 milioni in proporzione alla quota di accesso al fabbisogno indistinto, mentre le risorse destinate alle centrali operative sono ripartite in base ai costi di attivazione e funzionamento delle stesse. Per quanto riguarda il 2021 e anni successivi, si provvede alla ripartizione dei 480 milioni annui relativi all'assunzione degli infermieri di comunità. Nei limiti della maggiore spesa come ripartita, si autorizzano le regioni a derogare ai vincoli posti dalla legislazione vigente alle assunzioni di personale (comma 10).

In continuità con quanto già disposto nella recente decretazione d'urgenza connessa all'emergenza sanitaria, gli interventi normativi hanno assunto, naturalmente, carattere di straordinarietà e di eccezionalità che, tuttavia, non facilitano quel processo di armonizzazione delle regole in materia di lavoro pubblico, di cui continua ad avvertirsi la necessità. Anche nel provvedimento in esame, la gran parte delle misure che sono state adottate in materia di personale hanno riguardato principalmente il potenziamento del Servizio Sanitario Nazionale attraverso l'estensione temporale delle modalità di reclutamento straordinario di personale medico ed infermieristico anche, in taluni casi, attraverso contratti di lavoro autonomo. Oltre al personale del SSN anche quello militare dell'area sanitaria è inserito in questo processo di rafforzamento emergenziale con specifiche previsioni. Altrettanto indispensabili, per far fronte al maggior carico di lavoro del personale coinvolto nell'emergenza, appaiono gli interventi normativi che alimentano, con risorse *ad hoc*, i fondi che remunerano la gravosità delle condizioni di

lavoro oltre che i fondi per corrispondere i compensi per lavoro straordinario dei settori maggiormente esposti.

Pur non disconoscendo la complessità generale del momento la Corte, come peraltro già segnalato in recenti relazioni al Parlamento, auspica che la disciplina del personale che opera alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni possa formare oggetto di un più organico intervento normativo che consenta di ridurre le criticità che hanno caratterizzato il lavoro nelle pubbliche amministrazioni durante lo scorso decennio e che, data la fase emergenziale, si sono manifestate principalmente nel settore della sanità.

7. All'art. 2 si dispone il riordino della rete ospedaliera al fine, da un lato, di ridefinire e rendere strutturale la risposta alla domanda di aumento delle necessità assistenziali nel prosieguo della situazione infettivologica, anche facendo fronte ad eventuali accrescimenti improvvisi della curva pandemica, e, dall'altro, di ripristinare gradualmente le attività ordinarie. Ciò, contestualmente alla previsione di una adeguata rete logistica, organizzata per la rotazione e distribuzione delle attrezzature e strumentazioni.

Le regioni dovranno garantire l'incremento di attività in regime di ricovero in terapia intensiva, tramite un apposito Piano di riorganizzazione.

La procedura prevista è diretta a velocizzare i tempi di adozione: si prevedono 30 giorni per l'approvazione dei Piani da parte delle regioni e la trasmissione al Ministero della salute, che provvede ad approvarli nei successivi 30 giorni, salva la possibilità di un'unica richiesta di chiarimenti cui la regione interessata dà riscontro nel termine di 10 giorni. E' previsto il silenzio assenso. Nel caso di mancata presentazione del piano da parte della regione o di un provvedimento negativo del Ministero, il piano è adottato dal Ministero nei successivi 30 giorni, sentita la Conferenza Stato Regioni.

Verrà resa strutturale la dotazione di almeno 3.500 posti letto di terapia intensiva (T.I). (corrispondente ad un incremento di circa 70 per cento del numero di posti letto preesistenti la pandemia), richiedendo a ciascuna regione il rispetto del nuovo standard di 0,14 posti letto per 1000 abitanti (comma 1). Dovrà inoltre essere programmato un incremento di 4.225 posti letto di area semi-intensiva. In relazione all'andamento della curva pandemica, per almeno il 50 per cento di questi posti letto, si prevede la possibilità di immediata conversione in posti letti T.I., mediante integrazione delle singole postazioni con la necessaria strumentazione di ventilazione e monitoraggio (comma 2).

Per un periodo transitorio, della durata massima di 4 mesi dalla data di attivazione, si prevede una dotazione di 300 posti letto suddivisa in 4 strutture movimentabili, ciascuna con una dotazione di 75 posti letto (comma 3).

Si richiede infine di consolidare la separazione dei percorsi, rendendola strutturale, sia dei reparti che dei pronto soccorso con l'individuazione di distinte aree di permanenza per i pazienti sospetti Covid-19 o potenzialmente contagiosi, in attesa di diagnosi (comma 4).

Le Regioni vengono infine autorizzate a implementare i mezzi di trasporto dedicati ai trasferimenti secondari per i pazienti Covid-19, per le dimissioni protette e per i trasporti interospedalieri per pazienti non affetti da Covid-19 (comma 5, primo periodo).

Per tali finalità è autorizzato uno stanziamento di 1,467 miliardi per il 2020, di cui si dispone la ripartizione tra le regioni, al netto dei 54,3 milioni previsti per le strutture mobili. Ulteriori 25 milioni per gli oneri di manutenzione sono previsti a decorrere dal 2021, a valere sul livello di finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard per l'anno di riferimento.

A seguito dell'approvazione dei piani operativi, tali risorse sono trasferite al Commissario straordinario che procederà alla loro attuazione, in raccordo con le regioni ed eventualmente delegando i propri poteri ai Presidenti delle stesse. Le regioni e gli enti dei rispettivi SSR provvedono alla rendicontazione delle spese sostenute, come previsto dall'art. 18 del decreto-legge 18; qualora le regioni abbiano già provveduto alla realizzazione delle opere prima dell'entrata in vigore del decreto in esame, il Commissario provvede a finanziarle a valere su

tali risorse. Per la realizzazione delle opere edilizie, che sono proprietà delle rispettive aziende del SSN, si può procedere in deroga alle disposizioni di cui al d.P.R. 380/2001, dei piani regolatori e dei regolamenti edilizi locali e, sino alla fine dello stato di emergenza (31 gennaio 2021) agli obblighi del d.P.R. 151/2011.

È poi disposta una spesa di 430,9 milioni per il 2020 e 347 milioni a decorrere dal 2021 per il personale sanitario. Gli importi, di cui si dispone la ripartizione in base alle quote di accesso al finanziamento del FSN, sono relativi per 51,9 milioni (83,2 milioni nel 2021) al personale necessario all'operatività dei mezzi di trasporto (comma 5, 2° periodo), da assumere con decorrenza 15 maggio 2020; per 189 milioni nel 2020 (263,9 dal 2021) ad integrazione delle somme previste dal decreto-legge 18/2020 per le assunzioni del personale ospedaliero necessario al rafforzamento dei posti di terapia intensiva (commi 1 e 7); per 190 milioni ad integrazione delle risorse stanziata dal decreto-legge 18, di cui si dispone la modifica dell'articolo 1, commi 1 e 2, al fine di utilizzarle non solo per la remunerazione del lavoro straordinario, ma più in generale come riconoscimento di un'indennità per le condizioni di lavoro più gravose (comma 6)..

L'articolo 2 comma 6 estende la portata applicativa di una delle disposizioni già contenute nel d.l. n. 18/2020 (convertito, con modificazioni, dalla legge n. 27/2020), con cui erano state individuate risorse ulteriori per far fronte alle “prestazioni di lavoro straordinario” del personale coinvolto nell'emergenza sanitaria. La Corte aveva già segnalato in occasione dell'audizione parlamentare per la conversione del citato provvedimento d'urgenza, che sarebbe stato necessario riformulare la previsione normativa tenendo conto della nuova articolazione delle risorse contrattuali definita nei recenti contratti nazionali di lavoro del personale medico e delle professionalità sanitarie. La formulazione ora proposta, pertanto, fa riferimento ai fondi che remunerano tutte le particolari condizioni di lavoro e non solo i compensi per il lavoro straordinario. La disposizione consente, inoltre, alle regioni ed alle province autonome di aumentare la quantità complessiva delle risorse già stanziata per i fondi contrattuali in questione, fino al doppio del loro attuale valore.

8. Si autorizzano inoltre le regioni, comprese quelle in Piano di rientro, a riconoscere alle strutture inserite nei piani adottati in attuazione dell'art. 3, comma 1, lett b), del d.l. 18 la remunerazione di una specifica funzione assistenziale per i maggiori costi correlati all'allestimento dei reparti e alla gestione dell'emergenza e un incremento tariffario per le attività rese a pazienti Covid. (art. 4).

Il riconoscimento avviene in sede di rinegoziazione per l'anno in corso degli accordi e dei contratti di cui al d.lgs. 502 del 1992. Gli enti del SSN corrispondono agli erogatori privati, a titolo di acconto, un corrispettivo fino a un massimo del 90 per cento dei dodicesimi previsti per il 2020. Da tale disposizione non dovrebbero discendere maggiori oneri in quanto le modalità di determinazione della specifica funzione assistenziale e l'incremento tariffario, da stabilire con Decreto del Ministero della salute, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, previo parere della Conferenza Stato Regioni, dovranno ricadere nei limiti del finanziamento del servizio sanitario previsto per l'esercizio in corso, come incrementato dall'art. 18 del d.l. 17/2020.

9. Il decreto reca norme sugli specializzandi in medicina, prevedendo (articolo 3) che gli incarichi di lavoro per chi frequenta l'ultimo e il penultimo anno abbiano una durata di 6 mesi (rispetto ai 12 previsti dal d.l. 18), prorogabili fino a 31 dicembre 2020. La proroga può avvenire solo previa definizione dell'accordo quadro tra Ministero dell'università e

Mistero della salute, come previsto dall'art. 1, comma 548-*bis*, della legge 145/2018. Il periodo di attività svolto è riconosciuto ai fini del ciclo di studi. Gli specializzandi restano iscritti alla scuola di specializzazione universitaria e continuano a percepire il trattamento economico previsto dal contratto di formazione, integrato dagli emolumenti corrisposti in proporzione all'attività lavorativa svolta. Si interviene poi (articolo 5) incrementando le risorse per le borse di studio: viene autorizzata una spesa di 95 milioni per ciascuno degli anni 2020 e 2021 e di 98,8 milioni di euro per ciascuno degli anni 2022, 2023 e 2024, per finanziare 3.800 ulteriori contratti di formazione specialistica.

10. Tra le norme, prive di effetti finanziari, dirette a potenziare le basi conoscitive del sistema sanitario e garantire quindi una migliore assistenza anche oltre la presente emergenza, vale ricordare l'articolo 7, che autorizza il Ministero della salute a trattare dati personali, anche relativi alla salute degli assistiti, raccolti nei sistemi informativi del Ssn, nonché dati reddituali riferiti all'interessato e al suo nucleo familiare per lo sviluppo di metodologie predittive dell'evoluzione del fabbisogno di salute della popolazione; l'articolo 13, che autorizza l'ISTAT a effettuare rilevazioni, elaborazioni e analisi, per comprendere la situazione economica, sociale ed epidemiologica italiana; l'articolo 11, con cui si rafforzano le disposizioni concernenti la realizzazione del Fascicolo sanitario elettronico (FSE), finalizzato alla raccolta dei dati e dei documenti digitali di tipo sanitario e socio-sanitario riguardanti l'assistito. Istituito nel 2012, la sua attuazione ha registrato ritardi che si è in parte superati attraverso la realizzazione dell'infrastruttura nazionale per l'interoperabilità (INI), che consente il collegamento tra gli FSE regionali necessario per gestire le prestazioni in mobilità dei cittadini, e l'utilizzo dell'infrastruttura del Sistema Tessera Sanitaria per l'alimentazione dei dati. Ciononostante, il FSE è attivato ad oggi, per solo 13 milioni di persone, circa il 20 per cento della popolazione. Acquisito il parere del Garante della protezione dei dati personali, le modifiche proposte dalla norma in esame riguardano diversi aspetti: si prevede l'estensione alla generalità degli esercenti le professioni sanitarie che prendono in cura l'assistito la qualifica di soggetto abilitato all'immissione delle informazioni; si prevede il potenziamento del flusso già esistente sul sistema TS, attualmente utilizzato dall'Agenzia delle entrate per la dichiarazione dei redditi; è eliminato il consenso dell'assistito per l'immissione di dati nel FSE, fermo restando che la consultazione del medesimo da parte dei soggetti autorizzati avviene solo a fronte dell'esplicito consenso del paziente. Vengono poi estese le funzioni di sussidiarietà di INI a supporto delle regioni in ritardo di attuazione che ne facciano richiesta, anche per la digitalizzazione dei documenti; si prevede il potenziamento di INI per il trattamento delle informazioni concernenti le deleghe, ad es. dei minori, per la gestione del FSE a livello nazionale e per garantire all'assistito l'accesso anche in caso di trasferimento dell'assistenza in un'altra regione. Attraverso tali modifiche si punta, dunque, a rendere effettivo – nel rispetto della volontà dell'assistito – uno strumento che consente di tracciare la storia sanitaria del paziente mettendo insieme tutte le informazioni rilevanti (che altrimenti potrebbero perdersi nel tempo o nel passaggio da una regione all'altra o anche da un medico di riferimento a un altro), riducendogli i disagi, di contenere i costi per il sistema sanitario per il ripetere di prescrizioni inutili, di evitare perdite di tempo che, soprattutto in alcune situazioni cliniche, potrebbero rivelarsi cruciali.

11. Sulla base di una prima valutazione, le misure descritte appaiono dirette a rafforzare in modo coerente la “barriera di difesa” approntata nei mesi scorsi per porre il Paese in grado di affrontare l'emergenza con maggiore sicurezza. Molto, tuttavia, dipenderà dai tempi di predisposizione (da 30 a 70 giorni circa) dei piani di riorganizzazione, da recepire nei programmi operativi che, peraltro, le regioni avrebbero già dovuto elaborare in attuazione del decreto-legge n. 18 del marzo scorso. Se si dovesse partire ora anche con i programmi, potrebbe non essere possibile l'utilizzo delle risorse e l'avvio delle opere se non ad estate inoltrata, con il rischio quindi di non essere pronti nel caso di un riacutizzarsi della pandemia.

Dovranno, inoltre, essere recuperati i tempi di attivazione delle centrali operative regionali, previste fin dagli Accordi Stato-Regioni del 2013 e 2016. Dette centrali, infatti, rappresentano un indispensabile strumento di coordinamento dei servizi di assistenza presenti sul territorio e del loro raccordo con le altre aree territoriali o a livello nazionale. In positivo va rilevato che il riordino della rete ospedaliera, di cui si sottolineano anche i requisiti di flessibilità richiesti dalle norme in esame, andrà a potenziare in modo permanente l'offerta di posti letto e la capacità di accoglienza del pronto soccorso, garantendo quindi una migliore qualità dell'assistenza anche una volta superata la fase di emergenza.

Analogamente si può dire del rafforzamento dell'assistenza territoriale ed in particolare di quella domiciliare, che ha rappresentato uno dei punti deboli durante la pandemia, ma di cui già in precedenza erano evidenti le carenze.

Vanno valutate positivamente le norme riguardanti gli specializzandi in medicina, anche in questo caso dirette da un lato a garantire un supporto nell'emergenza e, dall'altro, a favorire la formazione di nuovi specialisti. Come la Corte ha avuto modo di osservare riguardo al decreto-legge 18/2020, è importante provvedere quanto prima ad una determinazione del fabbisogno futuro di medici, ma anche saper trattenere presso il nostro sistema sanitario i giovani che, dopo un lungo periodo di formazione, trovano all'estero migliori opportunità di lavoro.

Va rilevato infine come, nonostante la manovra oggetto del decreto sia in deficit – e ricada quindi nell'ambito del peggioramento del saldo di bilancio autorizzato con la Relazione al Parlamento – per la sanità ciò avviene espressamente per le misure riguardanti l'esercizio in corso che trovano copertura nel fabbisogno sanitario nazionale standard il cui livello viene conseguentemente integrato; per una quota delle maggiori spese decorrenti dal 2021 (1,2 miliardi), si rinvia invece al finanziamento a legislazione vigente dell'anno di riferimento: risorse quindi che dovranno essere individuate e integrate con successive manovre, fin dal prossimo anno.

LE MISURE PER I LAVORATORI

12. Il decreto reca importanti misure a sostegno dei lavoratori, prevalentemente finalizzate ad evitare che l'iniziale shock di offerta indotto dalla sospensione delle attività produttive nei settori non essenziali (circa un terzo del valore aggiunto complessivo) abbia un insostenibile impatto sul reddito ed inneschi effetti depressivi sulla domanda. E' l'intero titolo III (artt. 66-103) a disporre in tal senso, sia prorogando, in molti casi con modifiche, norme già previste dal d.l. 18/2020, sia varando nuove misure di protezione sociale. La rilevanza quantitativa del gruppo di norme in commento si comprende considerando che assorbono risorse per 19 miliardi in termini di indebitamento netto e 25

in termini di saldo netto da finanziare, rispettivamente il 34 e 16 per cento dei saldi totali (38 e 16 per cento come quota delle sole maggiori spese). Come già si constatava con riguardo al d.l. dello scorso marzo, lo scarto tra gli effetti in termini di indebitamento (e fabbisogno) e di saldo netto da finanziare è determinato essenzialmente dalla contribuzione sociale figurativa associata a molte delle misure in questione.

13. Le norme del Capo I (artt. 66-81) prevedono, nel loro insieme, 12,6 miliardi di maggiori spese (che crescono a 18,7 in termini di saldo netto da finanziare). Per lo più esse estendono, con accorgimenti volti a correggere taluni profili di criticità emersi nella prima fase attuativa del d.l. 18, i diversi strumenti di integrazione salariale: la cassa integrazione ordinaria (CIGO), quella connessa ai fondi di solidarietà e bilaterali, quella in deroga. La proroga consiste in generale nell'estensione di ulteriori nove settimane della durata massima del trattamento integrativo, già fissata in nove settimane. Si rafforzano gli snellimenti e si sperimentano velocizzazioni delle procedure di accesso ai benefici, anche autorizzando l'INPS ad anticipare il 40 per cento della cassa in deroga, nelle more dell'acquisizione completa dei dati da parte dei datori di lavoro.

Nell'ambito degli articoli del Capo I a cui sono associati oneri di finanza pubblica (nove su 16, essendo sette di carattere ordinamentale), quello di gran lunga più rilevante sotto il profilo finanziario è l'articolo 68 che incrementa la spesa di 7,3 miliardi (i quali crescono a 11,5 se si considera la contribuzione figurativa). L'articolo rifinanzia le misure di sostegno al reddito di cui agli artt. 19 e 21 del d.l. 18/2020, per periodi decorrenti dal 23 febbraio 2020 al 31 agosto 2020 nel limite massimo di 9 settimane e finanzia l'incremento di durata massima di ulteriori 5 settimane per periodi decorrenti nel medesimo intervallo temporale per i soli datori di lavoro che abbiano interamente fruito del periodo precedentemente concesso fino alla durata massima di nove settimane.

Assorbono risorse superiori ad un miliardo ciascuno in termini di indebitamento (oltre 4,3 miliardi complessivi in termini di saldo netto da finanziare) gli artt. 70 e 71, con i quali si rifinanziano, da un lato, la cassa integrazione in deroga (modificando l'articolo 22 del d.l. n. 18/2020), dall'altro, ulteriori quattro settimane di trattamenti secondo la disciplina introdotta dal legislatore con l'art. 71 dell'art. 22-ter del d.l. 18/2020.

In particolare, le disposizioni dell'art. 71 preconstituiscono le condizioni – attraverso l'istituzione di un apposito capitolo di bilancio - per poter intervenire, con decreti del Ministro per il lavoro e la protezione sociale, nel caso in cui il prolungamento dei negativi effetti dell'emergenza sull'occupazione dovesse rendere necessarie più ampie forme di tutela rispetto a quelle già assicurate, con il riconoscimento di un eventuale ulteriore periodo di durata massima di quattro settimane di trattamento per periodi decorrenti dal 1° settembre 2020 al 31 ottobre 2020. La disposizione si applica limitatamente ai datori di lavoro che abbiano interamente fruito del periodo massimo di quattordici settimane secondo la disciplina prevista dagli articoli da 19 a 21 e dall'art. 22. Per i datori di lavoro di settori particolarmente colpiti dall'emergenza come turismo, fiere, sale cinematografiche, ecc., è prevista la possibilità di fruire delle predette ulteriori quattro settimane anche per periodi decorrenti antecedentemente al 1° settembre 2020.

Già in occasione del d.l. 18/2020 la Corte ha sottolineato la necessità di utilizzare appieno gli strumenti di ammortizzazione sociale per garantire il massimo degli effetti di mitigazione della crisi. D'altra parte, l'esperienza gestionale dei tre diversi tipi di cassa integrazione dovrebbe indurre, una volta superata l'emergenza, a riconsiderarli in chiave unitaria nonché di maggiore semplificazione.

14. Un altro insieme di interventi riguarda la materia dei congedi per i lavoratori dipendenti e autonomi resi necessari dalla chiusura dei servizi educativi dell'infanzia e delle scuole. Con l'art. 72 viene prevista l'estensione del periodo di fruibilità (5 marzo-31 luglio 2020) e l'estensione della durata massima del congedo (fino a 30 giorni). L'indennità proposta, per figli tra 0 e 12 anni di età, è commisurata al 50 per cento della retribuzione di riferimento. Come viene sottolineato dalla Relazione tecnica, i dati indicano che le misure del d.l. 18 (art. 23) non hanno trovato l'adesione ipotizzata, probabilmente in ragione del *lockdown*, della chiusura di molte attività nonché del ricorso massivo allo *smart-working*, con la conseguenza che i genitori, occupandosi direttamente dei figli minori, non hanno avuto necessità di fruire delle previste prestazioni. Appare condivisibile la valutazione di una crescita della domanda così come l'adozione, nella fase di quantificazione degli oneri, di ipotesi di percentuali di propensione al ricorso alla misura un po' inferiori a quelle considerate in sede di varo del d.l. 18/2020. Va ricordata, nell'ambito delle strategie per assicurare la conciliabilità tra esigenze lavorative e familiari, la norma che consente ai dipendenti del settore privato con almeno un figlio di età inferiore ai 14 anni di optare per il lavoro agile. L'alternativa al congedo parentale è un voucher di 1.200 euro complessivi valido, per l'assistenza e la sorveglianza dei figli di età inferiore ai 12 anni, per la durata di chiusura dei servizi educativi dell'infanzia e delle scuole. Per il personale di particolari comparti (sanitario ed affini) gli importi sono potenziati (2.000 euro).

Nell'ambito degli articoli del Capo I che comportano oneri di finanza pubblica, va ricordato l'art. 78 che incrementa di 650 milioni il Fondo per il reddito di ultima istanza (inizialmente pari a 300 milioni, è stato rideterminato con decreto di variazione a fine aprile in 500 milioni e viene ora fissato in complessivi 1.150 milioni) finalizzando le risorse al pagamento dell'indennità ai professionisti iscritti agli enti di diritto privato. La platea dei beneficiari è ampliata dalla eliminazione del requisito dell'esclusività dell'iscrizione agli enti previdenziali previsto dall'art. 34 del d.l. 23/2020.

15. Nell'ambito delle misure di cui al Capo II (artt. 82-103), che impattano complessivamente per circa 6,5 miliardi sia sull'indebitamento che sul saldo netto da finanziare, si segnalano in particolare quelle di cui all'art. 82 e 84. Con il primo si introduce il cosiddetto Reddito di emergenza (REM), mentre con il secondo, il quale rappresenta il più significativo degli articoli del capo in termini finanziari, viene confermata, talvolta con modifiche, una serie di indennità a categorie particolarmente danneggiate dall'emergenza già riconosciute per il mese di marzo. Con riguardo al REM, nel rinviare all'apposito Riquadro, si ricorda qui che trattasi di un sostegno al reddito riconosciuto in via straordinaria (per due mesi) ai nuclei familiari e costruito sulla scia del Reddito di cittadinanza (RdC), dalla quale lo differenzia, tuttavia, una tendenziale, minore stringenza dei requisiti (una tavola del Riquadro offre un quadro sinottico delle principali differenze tra i due strumenti). Se appare condivisibile che il Reddito di cittadinanza possa contemplare, quale strumento universale di lotta alla povertà assoluta, dispositivi che ne allargano temporaneamente le maglie in situazioni socialmente emergenziali, ciò non dovrebbe mettere in ombra le esigenze di migliorare il funzionamento di fondo dello stesso RdC, come sottolineato dalla Corte nel recente *Rapporto 2020 sul coordinamento della finanza pubblica*.

L'art. 84 dispone nuovi aiuti, nell'alveo di quanto operato con il d.l. 18/2020. Con esso era stata introdotta un'indennità di 600 euro a favore di cinque categorie di lavoratori:

professionisti e co.co.co.; lavoratori autonomi iscritti alle Gestioni speciali dell'Inps, quali commercianti, artigiani, ecc.; lavoratori stagionali del turismo e degli stabilimenti termali; lavoratori dipendenti del settore agricolo, e, infine, lavoratori dello spettacolo. Il d.l. 18/2020 prevedeva inoltre un'indennità di analogo importo - a valere sulle risorse del Fondo per il reddito di ultima istanza - a favore di talune altre figure individuate con decreto ministeriale il cui stato lavorativo presentava caratteristiche specifiche (lavori intermittenti, autonomi senza partita IVA, ecc.), nonché una indennità per i collaboratori sportivi riconosciuta da Sport e salute S.p.A.

TAVOLA 4

BENEFICIARI DI INDENNITÀ NEI MESI DI MARZO (D.L. N. 18/2020),
APRILE E MAGGIO (D.L. N. 34/2020)

| Destinatari indennità | Indennità 600 euro marzo DL 18/2020* | DL 34/2020 | |
|---|--|--------------------|--|
| | Articolo | Articolo, Comma | Indennità prevista |
| Professionisti e lavoratori con rapporto di collaborazione coordinata e continuativa | 27 | 84.1 | 600 euro - aprile |
| Limitazione a Professionisti con riduz. 33% reddito bimestre | | 84.2 | 1.000 euro - maggio |
| Limitazione a Lavoratori con rapporto di collaborazione coordinata e continuativa con cessazione rapporto lavoro | | 84.3 | 1.000 euro - maggio |
| Lavoratori autonomi iscritti alle Gestioni speciali dell'Ago | 28 | 89.4 | 600 euro - aprile |
| Lavoratori stagionali del turismo e degli stabilimenti termali | 29 | 84.5; 84.6 | 600 euro - aprile; 1.000 euro - maggio |
| Estensione Lavoratori in somministrazione turismo e degli stabilimenti termali | | 84.5; 84.6 | 600 euro - aprile; 1.000 euro - maggio |
| Lavoratori t.d. del settore agricolo | 30 | 84.7 | 500 euro - aprile |
| Lavoratori dello spettacolo con 30 contr. giorn. 2019 e reddito < 50mila | 38 | 84.10 | 600 euro - aprile e maggio |
| Estensione lavoratori dello spettacolo con 7 contr. giorn. 2019 e reddito < 35mila | | 84.10 | 600 euro - aprile e maggio |
| Lavoratori dipendenti stagionali in settori diversi da turismo e stabilimenti termali | 44 - Fondo reddito ultima istanza - DM 4.5.2020 | 84.8.a) | 600 euro - aprile e maggio |
| Lavoratori intermittenti (di cui artt. 13-18 d.lgs. 81/2015) | 44 - Fondo reddito ultima istanza - DM 4.5.2020 | 84.8.b) | 600 euro - aprile e maggio |
| Lavoratori autonomi, privi di partita IVA, iscritti alla Gestione separata a talune condizioni | 44 - Fondo reddito ultima istanza - DM 4.5.2020 | 84.8.c) | 600 euro - aprile e maggio |
| Incaricati alle vendite a domicilio titolari di p.IVA iscritti alla Gestione separata e reddito 2019 > 5mila euro | 44 - Fondo reddito ultima istanza - DM 4.5.2020 | 84.8.d) | 600 euro - aprile e maggio |
| Lavoratori domestici | | 85 | 600 euro - aprile e maggio |
| Professionisti Casse private | 44 - Fondo reddito ultima istanza - DM 28.3.2020 | 78 + DM | 600 euro - aprile e maggio |
| Collaboratori sportivi iscritti alla Gestione separata | 96 | 98.1+DM | 600 euro - aprile e maggio |
| Estensione collaboratori sportivi con redditi diversi | | 98.1+DM | 600 euro - aprile e maggio |

* In sede di conversione del DL 18/2020 è stata introdotta una indennità aggiuntiva di 500 euro, per un massimo di 3 mesi in relazione alla effettiva sospensione dell'attività, ai lavoratori autonomi degli 11 Comuni della "zona rossa".

Fonte: ns schematizzazione di provvedimenti normativi.

Le disposizioni in commento prevedono ora per il mese di aprile le stesse indennità (o importi appena inferiori per limitati casi – agricoli a tempo determinato) del mese precedente, mentre per il mese di maggio indennità di importo in alcuni casi maggiorati (1.000 euro) a fronte di requisiti più stringenti e innovativi (come ad esempio, per i professionisti iscritti alla gestione separata, titolari di partita IVA, in presenza di una riduzione di almeno il 33 per cento del reddito in un determinato periodo).

E' invece disposta, sempre dall'art. 84, l'estensione del beneficio ai lavoratori in somministrazione del turismo e degli stabilimenti termali e ad altre tipologie di lavoratori dello spettacolo, mentre l'art. 85 introduce l'erogazione di una specifica indennità di 500 euro, a favore dei lavoratori domestici.

Con la norma in discorso sono stati anche corretti alcuni aspetti pregressi; per esempio, precisando che nel caso di lavoratori aventi i requisiti previsti ma appartenenti a nuclei familiari percettori del reddito di cittadinanza per un ammontare del beneficio inferiore a quello dell'indennità, la stessa si tramuti in una integrazione dell'RdC fino all'ammontare della stessa indennità dovuto in ciascuna mensilità.

Con riguardo alle misure di natura indennitaria si ribadisce quanto sottolineato dalla Corte in occasione del d.l. 18/2020. E' importante che il bilancio pubblico costituisca lo strumento con il quale si garantisce il soddisfacimento di esigenze di base in frangenti di assoluta emergenza. E' altrettanto importante che, al di là di una certa soglia, le prestazioni siano correlate a indicatori di partecipazione al gettito dei soggetti assistiti, tal che l'esperienza emergenziale che il Paese sta conoscendo possa contribuire all'affermazione della cultura della *compliance* in campo fiscale.

La proliferazione delle indennità categoriali (tavola 4), per alcuni aspetti inevitabile in situazioni di emergenza, spinge poi a riflettere se non sia opportuno pensare alla creazione di un unico strumento universale e di natura residuale (per i lavoratori che non sono coperti dagli ammortizzatori standard).

16. Giova da ultimo ricordare, specie per la sua portata generale, le disposizioni recate dall'art. 103 con le quali si promuove un processo di regolarizzazione ed emersione di rapporti di lavoro sia su istanza dei datori sia su domanda di cittadini stranieri con permesso di soggiorno scaduto (in particolare del settore agricolo). Sotto il profilo finanziario l'operazione comporta maggiori spese per 204 milioni, anche se l'impatto sul saldo è pari a poco più della metà dato l'effetto compensativo delle maggiori entrate derivanti dai contributi che la platea di interessati – stimata in 220 mila lavoratori - viene chiamata a versare: 500 euro per lavoratore nel caso di regolarizzazione da parte del datore di lavoro (comma 1), 130 euro nel caso di regolarizzazione diretta del lavoratore (comma 2). Gli aumenti di spesa sono in gran parte connessi ad aspetti gestionali del processo di regolarizzazione, resi più complessi dalla fase emergenziale nella quale si collocano (spese per straordinari, dispositivi di protezione individuale, ecc.). Si condividono le note di cautela presenti nella RT con riguardo alle stime, che in materia sono esposte ad incertezze. Si sottolineano i positivi effetti economici e sociali che il processo di regolarizzazione potrebbe conseguire, in un contesto nel quale permane elevata l'esigenza di combattere diffuse forme di illegalità estrema (in primis il caporalato) e la correlata negazione di fondamentali diritti civili.

LE MISURE DI SOSTEGNO

17. Il complesso delle misure finalizzate a preservare il sistema produttivo (Titolo II), ivi incluso il settore bancario (Titolo VII), assorbe una quota rilevante della portata finanziaria del provvedimento all'esame. Al netto degli interventi fiscali in materia di IRAP, le risorse destinate a tale finalità ammontano, in termini di saldo netto da finanziare, ad oltre 95 miliardi nel triennio, quasi integralmente concentrate nella prima

annualità (in termini di indebitamento netto circa 15 miliardi nel triennio). Nell'economia complessiva del decreto, esse incidono per circa il 60 per cento sul saldo netto da finanziare del 2020 (circa il 24 per cento dell'indebitamento netto della medesima annualità).

In questo quadro, da un lato, vengono ulteriormente potenziate, attraverso specifici rifinanziamenti, le misure fondate sulle garanzie pubbliche già precedentemente adottate per fronteggiare i rischi di liquidità emersi nella fase iniziale della crisi sanitaria. Dall'altro, lato, vengono introdotti nuovi strumenti, di rilevante dimensione finanziaria, tesi a mitigare l'impatto economico del repentino blocco delle attività produttive, nonché a riequilibrare la struttura patrimoniale delle imprese, aggravata dalle passività accese nella fase emergenziale che hanno, a loro volta, inciso su un tessuto imprenditoriale già caratterizzato, nel 2019, da un livello di leva finanziaria più elevato rispetto alla media dell'Area dell'euro, seppur in lieve riduzione rispetto al 2018¹.

Le nuove misure di sostegno, la cui introduzione era stata anticipata nel testo del DEF 2020, si collocano all'interno del rinnovato quadro europeo in materia di aiuti di stato, recentemente modificato proprio per consentire interventi pubblici diretti di ricapitalizzazione²; esse si pongono, inoltre, in linea con le risposte elaborate anche da altri paesi europei, nonché con le indicazioni di *policy* formulate dalle organizzazioni internazionali³.

In data 8 maggio 2020, la Commissione europea ha adottato una seconda modifica del “Quadro temporaneo in materia di aiuti di stato” (introdotto il 19 marzo 2020 e già modificato una prima volta il 3 aprile 2020). Il secondo emendamento estende ulteriormente il novero di misure che gli Stati membri possono adottare per sostenere il sistema economico a seguito della pandemia, regolando gli interventi di ricapitalizzazione e di sottoscrizione di passività subordinate in favore delle imprese in difficoltà, preservando tuttavia la parità di trattamento e il mercato unico. Vengono disciplinate le condizioni alle quali gli interventi nel capitale di rischio delle imprese possono ritenersi compatibili con il quadro europeo. In primo luogo, la ricapitalizzazione deve qualificarsi come necessaria, ossia non sostituibile con misure alternative anche alla luce dell'eventuale impatto negativo sociale ed economico dell'uscita dal mercato dell'impresa, e appropriata nelle dimensioni, ossia non deve eccedere l'importo necessario a ripristinare il patrimonio netto nei valori precedenti alla crisi. In secondo luogo, gli interventi devono essere effettuati a condizioni di mercato e devono avere una durata massima di sette anni (sei anni per le società quotate), allo scadere dei quali, in assenza di un'opzione di uscita dello Stato dal capitale, deve essere definito un piano di ristrutturazione dell'impresa beneficiaria da notificare alla Commissione europea. Sono, inoltre, previste condizionalità a tutela delle risorse pubbliche; in dettaglio, la partecipazione pubblica comporta l'esclusione della possibilità di distribuire dividendi o riacquistare azioni proprie da parte della società beneficiaria, nonché il pagamento di *bonus* al *management* fino alla restituzione di almeno il 75 per cento delle risorse pubbliche. Attese le finalità del nuovo regime di fronteggiare le conseguenze della crisi dovuta al Covid-19, gli interventi di ricapitalizzazione non possono essere destinati ad imprese che già prima del 2019 si trovavano in crisi. Per quanto riguarda gli strumenti di debito subordinato (postergati agli altri creditori in caso di *default*), le eventuali operazioni eccedenti le soglie sono soggette alle medesime condizioni degli interventi di ricapitalizzazione. In applicazione del *Temporary Framework*, alla data dell'8 maggio 2020, la Commissione aveva adottato circa 140 decisioni sulle misure proposte dagli Stati membri, approvando aiuti di stato all'economia per circa 1.900 miliardi.

¹ Cfr. Banca d'Italia, *Rapporto sulla stabilità finanziaria*, n. 2/2019, secondo cui nel primo semestre 2019, il rapporto tra i debiti finanziari e la somma degli stessi con il patrimonio netto al valore di mercato si attestava su valori vicini al 40 per cento.

² *Communication from the Commission “Temporary Framework for State aid measures to support the economy in the current COVID-19 outbreak” – COM(2020) 1863.*

³ Cfr. OECD (2020), *Government support and the COVID-19 pandemic*, Parigi; IMF (2020), *Expenditure Policies in Support of Firms and Households*, Washington.

18. Le principali forme di sostegno previste nel decreto si atteggiano in modo differente, in ragione delle dimensioni dell'impresa destinataria. In dettaglio, per le realtà imprenditoriali più piccole (con ricavi fino a 5 milioni), l'intervento pubblico assume la veste di contributo a fondo perduto (art. 25). La platea dei beneficiari viene individuata sulla base dell'impatto negativo subito per effetto dell'emergenza epidemiologica, che deve tradursi in una riduzione superiore ad un terzo del fatturato e dei corrispettivi del mese di aprile 2020 rispetto al corrispondente periodo del 2019; tale condizionalità non si applica per i nuovi soggetti che hanno avviato la propria attività nel 2019 o che già versavano in situazioni di emergenza per altri eventi calamitosi al momento dell'esplosione della crisi sanitaria. Le dimensioni del contributo sono variabili, in quanto determinate in proporzione alla perdita di fatturato tendenziale nel mese di aprile, attraverso l'applicazione di tassi percentuali decrescenti (20, 15 e 10 per cento), in ragione della soglia dimensionale del beneficiario (la norma individua a tal fine tre fasce di fatturato). È altresì fissata una soglia minima al contributo a fondo perduto (*floor*), pari a mille euro, per le persone fisiche, e due mila euro per le altre imprese.

Le modalità di attribuzione e quantificazione del contributo a fondo perduto rischiano di determinare situazioni di disparità di trattamento tra le imprese escluse (in quanto caratterizzate da riduzioni di fatturato inferiori alla soglia minima) e quelle beneficiarie dello stesso; queste ultime, infatti, per effetto dell'assegnazione del contributo, potrebbero venirsi a trovare in una condizione migliore rispetto ai soggetti non rientranti nel perimetro soggettivo della misura. A fronte di tali potenziali effetti distorsivi potrebbero essere apportati adeguati meccanismi correttivi, ad esempio al fine di escludere che attraverso il contributo a fondo perduto si determini, per il beneficiario, una contrazione della perdita di ricavi del mese di aprile al di sotto della soglia di accesso alla misura agevolativa.

L'attuazione dell'intervento di sostegno è rimessa all'Agenzia delle entrate, la quale è chiamata a definire le regole tecniche per la richiesta e l'erogazione del contributo, nonché a gestire la fase successiva dei controlli. In chiave di semplificazione e velocizzazione procedurale sono introdotte forme di autocertificazione da parte del richiedente, in particolare in materia di antimafia, bilanciate da un rafforzamento dei controlli *ex post* e del regime sanzionatorio, anche penale.

Nella Relazione tecnica l'onere complessivo della misura *una tantum* è quantificato in circa 6,2 miliardi, stima ottenuta estrapolando le dimensioni della platea dei potenziali beneficiari della misura dai dati della fatturazione elettronica. Ciò mette in luce l'importanza degli strumenti di trasmissione telematica delle informazioni fiscali, non solo nella prospettiva dei controlli, ma anche in quella di garantire una rapida e tempestiva risposta alle esigenze delle imprese colpite dalla crisi, riducendo gli oneri dichiarativi a loro carico.

Sotto il profilo contabile, i fondi per l'erogazione dei contributi sono accreditati sulla contabilità speciale intestata all'Agenzia delle entrate n. 1778 "Fondi di Bilancio". Ai fini di consentire un monitoraggio sul *trend* delle domande presentate e sull'ammontare complessivo dei contributi a fondo perduto richiesti, sono correttamente disposti obblighi di *reporting* in capo all'Agenzia delle entrate che è tenuta a informare, con cadenza settimanale, il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.

19. Per le imprese di medie dimensioni (con ricavi compresi tra 5 e 50 milioni), con veste di società di capitali, le quali abbiano subito una contrazione dei ricavi nel bimestre marzo-aprile 2020 superiore al 33 per cento del medesimo periodo del 2019, il sostegno

pubblico assume la forma di un duplice credito d'imposta, teso ad incentivare le politiche di riequilibrio della struttura patrimoniale, attraverso operazioni di aumento di capitale a pagamento da deliberarsi entro la fine dell'anno (art. 26). Il credito di imposta spetta sia ai sottoscrittori degli aumenti di capitale (nella misura del 20 per cento del conferimento fino al tetto massimo di 2 milioni), sia alla società ripatrimonializzata (nella misura del 50 per cento delle perdite eccedenti il 10 per cento del patrimonio netto, fino a concorrenza del 30 per cento dell'aumento di capitale deliberato).

Coerentemente con le finalità di rafforzamento patrimoniale, il decreto subordina l'agevolazione ad una serie di condizionalità: l'obbligo di mantenimento della partecipazione per tre anni, il divieto di distribuire riserve nel medesimo periodo; l'esclusione dal beneficio delle operazioni infragruppo che non determinano un'effettiva iniezione di nuovi mezzi patrimoniali.

L'onere complessivo dei crediti di imposta è quantificato in 2 miliardi a valere sul 2021, con contestuale costituzione di uno specifico fondo nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze (MEF). In assenza di indicazione, nella relazione tecnica, della metodologia di quantificazione dell'onere indicato, lo stesso deve intendersi come tetto massimo di spesa. In sede di attuazione della misura, quindi, il decreto del MEF dovrà definire le modalità di fruizione dei crediti d'imposta e le relative limitazioni, al fine di garantire il rispetto del limite di spesa indicato.

Quale ulteriore misura di sostegno alla ripresa, per un sottoinsieme di società beneficiarie del credito d'imposta – ossia quelle con ricavi superiori a 10 milioni e che deliberano aumenti di capitale superiori a 250.000 euro – è introdotto il “Fondo Patrimonio PMI”, affidato in gestione a Invitalia - Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo di impresa S.p.A. Detto fondo, con una dotazione di 4 miliardi, è finalizzato alla sottoscrizione di strumenti finanziari (obbligazioni o altri titoli di debito), garantendo un'ulteriore provvista di risorse alle imprese di medie dimensioni, alternativa al canale bancario. Vengono disciplinati gli aspetti generali legati ai limiti e alle caratteristiche finanziarie degli strumenti sottoscrivibili, il cui completamento è delegato ad un successivo decreto attuativo, nonché previste specifiche condizioni di utilizzo. Al fine di velocizzare la procedura di accesso alla misura, viene contemplato il ricorso allo strumento delle dichiarazioni sostitutive, anche per i profili antimafia. Non viene, tuttavia, previsto un adeguato contrappeso attraverso il rafforzamento dei controlli e delle sanzioni, anche di tipo penale.

In dettaglio, viene fissato un limite massimo all'importo degli strumenti finanziari sottoscrivibili attraverso il Fondo, pari al minore tra il triplo dell'aumento di capitale che dà diritto al credito d'imposta e il 12,5 per cento dei ricavi relativi al 2019. Quanto alle caratteristiche finanziarie, gli strumenti hanno durata di 6 anni, con possibilità di rimborso anticipato a partire dalla terza annualità, sono postergati rispetto agli altri creditori chirografari, sono onerosi, con corresponsione finale degli interessi al momento del rimborso. A titolo di *conditionality*, l'accesso alla misura è subordinato all'impegno, da parte del beneficiario, a: non distribuire risorse ai soci fino al rimborso dei titoli; destinare il finanziamento ottenuto alla copertura dei costi aziendali localizzati in Italia; fornire una rendicontazione periodica all'Ente gestore al fine di consentire una verifica sull'attuazione dei predetti obblighi.

20. Infine, l'intervento di sostegno e di rilancio economico destinato alle realtà societarie italiane di grandi dimensioni (contraddistinte da un fatturato annuo superiore a 50 milioni) trova attuazione attraverso una complessa operazione che vede il coinvolgimento diretto di Cassa depositi e prestiti S.p.A. (CDP S.p.A.). In dettaglio, quest'ultima è autorizzata alla costituzione, con deliberazione assembleare, di un patrimonio destinato (“Patrimonio

Rilancio”), mediante specifici conferimenti di beni e rapporti giuridici da parte del MEF. A tal fine il decreto autorizza l’emissione di titoli di stato per 44 miliardi, non rientranti nel limite alle emissioni nette previste per il 2020 dalla legge di bilancio, da assegnare a CDP S.p.A. Sotto il profilo contabile, tale operazione di assegnazione genera la registrazione di una partita di spesa nello stato di previsione del MEF, di importo pari al valore dei titoli di stato assegnati, che viene regolata in quietanza delle corrispondenti entrate da accensioni di prestiti, con un conseguente effetto finanziario solamente in termini di saldo da finanziare.

A fronte di tali apporti CDP S.p.A. emetterà, in favore di quest’ultimo, strumenti finanziari partecipativi, la cui remunerazione è condizionata all’andamento economico del patrimonio destinato. La configurazione dell’apporto come strumento finanziario partecipativo, in luogo di un’ordinaria operazione di aumento di capitale da parte di CDP S.p.A., contestualmente all’autonomia giuridica che caratterizza il patrimonio destinato rispetto a quello della società, giustifica l’esclusione dei requisiti di pubblicità previsti dall’art. 2447-*quater* c.c. per la relativa delibera di costituzione e la rimozione del tetto del 10 per cento del patrimonio netto, non incidendo l’operazione sulle posizioni dei creditori di CDP S.p.A.

Le risorse a disposizione di Patrimonio Rilancio possono essere ulteriormente estese mediante emissione di strumenti di debito a valere sulle dotazioni complessive del patrimonio separato o su quelle delle relative articolazioni di comparto. In favore dei detentori dei predetti titoli può essere concessa la garanzia statale, nel limite massimo di 20 miliardi. Tale garanzia si aggiunge a quella generale prevista per le obbligazioni del Patrimonio Rilancio, in caso di incapienza dello stesso.

La possibilità di indebitamento, da un lato, determina un effetto leva in grado di moltiplicare le risorse a disposizione per gli interventi di sostegno; dall’altro lato, l’espansione della potenza di azione del patrimonio destinato, in presenza della garanzia statale, richiederà un attento monitoraggio dei rischi associati alle passività potenziali per il bilancio dello Stato, soprattutto in assenza di limiti quantitativi alle emissioni obbligazionarie.

Lo strumento potrà avere un orizzonte di investimento di medio-lungo termine in quanto il decreto ne fissa in dodici anni la durata, con una formulazione flessibile che ne consente l’estensione o l’anticipata cessazione mediante deliberazione del consiglio di amministrazione di CDP S.p.A., su richiesta del MEF. E’ altresì contemplata la possibilità di riduzione del patrimonio destinato ove lo stesso si mostri sovradimensionato rispetto alle finalità da perseguire.

In tale arco temporale, le disponibilità del Patrimonio Rilancio sono destinate a finanziare interventi pubblici consistenti, in via preferenziale ma non esclusiva, nella sottoscrizione di prestiti obbligazionari convertibili, nella partecipazione ad aumenti di capitale, nell’acquisto di azioni sul mercato secondario, nonché operazioni di ristrutturazione aziendale, nei casi in cui, pur in presenza di squilibri patrimoniali o finanziari, la società presenti adeguate prospettive di redditività. Vengono altresì individuati gli ambiti settoriali (quali lo sviluppo tecnologico, le infrastrutture e le filiere produttive strategiche, la sostenibilità ambientale) che dovranno essere privilegiati nella selezione degli interventi pubblici.

Non altrettanto chiari risultano gli obiettivi generali e il ruolo che il soggetto pubblico dovrà rivestire nelle operazioni di investimento; tuttavia, la circostanza che gli interventi del patrimonio destinato non comporteranno, per espressa disposizione normativa, l’attivazione di eventuali clausole contrattuali e/o statutarie di cambio di controllo o

previsioni equipollenti nelle società *target* lascia trasparire una strategia di investimento orientata al sostegno finanziario e alla massimizzazione della relativa redditività, senza l'assunzione di posizioni di influenza dominante.

Un ulteriore strumento generale di sostegno al sistema produttivo consiste nell'introduzione di uno schema di garanzia pubblica, attraverso SACE S.p.A., in favore delle imprese di assicurazione del ramo del credito, che abbiano sottoscritto un'apposita convenzione, da approvarsi con decreto attuativo del Ministero dell'economia e delle finanze (art. 35). La garanzia in discorso, avente carattere oneroso, copre il 90 per cento degli indennizzi generati dalle esposizioni relative a crediti commerciali a breve termine maturati dalla data di entrata in vigore del decreto "Rilancio" (19 maggio 2020) e fino al 31 dicembre 2020, entro il limite massimo di 2 miliardi. Sulle obbligazioni assunte da SACE S.p.A. in dipendenza della misura in commento è accordata la garanzia dello Stato a prima richiesta e senza regresso; a fronte di ciò è prevista la creazione di una sezione speciale, con autonoma evidenza contabile e con risorse per 1,7 miliardi, all'interno del fondo creato dall'art. 1, comma 14, del d.l. "Liquidità" (n. 23/2020) a copertura degli oneri derivanti dalle garanzie assunte da SACE S.p.A., per il quale lo stesso decreto all'esame ha previsto un incremento di stanziamenti di 30 miliardi (rispetto alla dote di un miliardo originariamente fissata dal d.l. "Liquidità").

La misura introdotta completa il quadro delle garanzie pubbliche a sostegno della liquidità del settore produttivo, allineando il *framework* normativo italiano a quello di altri paesi europei (*in primis* Germania e Francia). Essa si muove nella direzione di spingere le compagnie assicurative a non ridurre l'offerta di prodotti assicurativi a copertura del rischio di credito nelle transazioni commerciali tra imprese fornitrici e imprese acquirenti, pur in presenza di un incremento della probabilità di inadempimento di queste ultime, trasferendo una quota del relativo rischio assicurativo sulla SACE S.p.A. e, in ultima istanza, sullo Stato. Affinché tale obiettivo possa essere efficacemente conseguito è importante che la convenzione di adesione allo schema di garanzia, in linea con l'esperienza tedesca, preveda specifici impegni in capo alle compagnie assicurative, le quali, a fronte del beneficio della garanzia pubblica, dovranno essere chiamate a mantenere inalterati, rispetto ai valori precedenti la fase di emergenza sanitaria, i livelli di copertura dal rischio di credito in favore delle imprese. Ciò nella prospettiva di assicurare, in linea con le recenti indicazioni della Commissione europea in materia di aiuti di stato⁴, che i vantaggi finanziari della misura siano trasferiti, nella misura massima possibile, alle imprese, sottoforma di mantenimento dei volumi di prodotti assicurativi e delle sottostanti condizioni economiche. È altresì essenziale che nella regolamentazione attuativa il costo della garanzia sia determinato in modo coerente con l'effettiva entità del trasferimento di rischio dalle compagnie assicurative alla SACE S.p.A.

Misure dello stesso tenore sono state adottate anche in Germania e in Francia. In particolare, con decisione del 13 aprile 2020 (*State Aid SA.56941-2020/N*), la Commissione europea ha approvato l'iniziativa tedesca "*First-loss portfolio guarantee on trade credit insurance*" a sostegno del mercato delle assicurazioni dei crediti commerciali di breve termine. La misura ha una struttura complessa fondata su due elementi: da un lato lo stato tedesco concede garanzia pubblica tesa a coprire, con un'articolata struttura, le perdite subite sui portafogli di polizze per crediti commerciali dalle compagnie di assicurazione, in linea generale fino al 90 per cento delle stesse, lasciando quindi un rischio residuo a carico di queste ultime. Dall'altro lato, è richiesta l'assunzione, da parte delle compagnie di assicurazione che intendono beneficiare della copertura, di un impegno vincolante a mantenere le proprie esposizioni almeno ai livelli correnti, garantendo così la continuità di tale mercato assicurativo. Uno specifico soggetto viene delegato al controllo del rispetto del

⁴ *Communication from the Commission "Temporary Framework for State aid measures to support the economy in the current COVID-19 outbreak"* – COM(2020) 1863.

citato impegno. La garanzia è rilasciata a titolo oneroso, comportando il pagamento allo Stato tedesco del 65 per cento dei premi annuali sul complesso dei portafogli di polizze detenute dalle assicurazioni aderenti allo schema. Le dimensioni della misura sono nell'ordine di circa 35 miliardi.

Anche la Francia ha adottato una misura operante nella medesima direzione (*La garantie de l'Etat à la Caisse Centrale de Réassurance pour la couverture en réassurance de risques d'assurance-crédit domestiques*), approvata dalla Commissione europea il 12 aprile 2020 (*State Aid SA.56903 - 2020/N*). L'iniziativa francese prevede uno schema di riassicurazione attraverso *Caisse Centrale de Réassurance*, soggetto interamente partecipato dallo Stato, la quale, a sua volta, viene a beneficiare della garanzia pubblica nel limite di 10 miliardi. Detta garanzia potrà essere utilizzata dalla Cassa centrale per operazioni di riassicurazione di due tipi di polizze di copertura del rischio di credito: *garanties complémentaires* (CAP)⁵ e *garanties de substitution* (CAP+)⁶. Entrambe le forme di riassicurazione hanno carattere oneroso. Sono infine previsti specifici strumenti di monitoraggio e di rendicontazione da parte di CCR in merito all'attuazione dello schema di riassicurazione.

21. Oltre all'introduzione di nuovi strumenti di sostegno, il decreto "Rilancio" prevede il rafforzamento di alcune misure esistenti, disponendone significativi rifinanziamenti per il 2020, che scontano stime al rialzo in merito ai rispettivi livelli di operatività.

Sul punto, per rilevanza finanziaria, si richiamano in primo luogo quelli attinenti all'accesso al credito rappresentate dallo schema Garanzia Italia gestito da SACE S.p.A. e dal Fondo di garanzia per le PMI. Con riferimento alla prima misura si assiste all'incremento di 30 miliardi delle dotazioni del fondo destinato alla copertura delle garanzie concesse SACE S.p.A. (istituito dal d.l. n. 23/2020), all'interno del quale, come detto, figurano anche le risorse, pari a 1,7 miliardi, finalizzate alla misura di sostegno alle compagnie assicurative; per quanto concerne il Fondo di garanzia, il decreto dispone l'incremento di 3,95 miliardi delle relative dotazioni finanziarie che si aggiungono alle risorse (circa 3,2 miliardi) già previste nei precedenti provvedimenti emergenziali. Né la relazione tecnica né la relazione illustrativa forniscono elementi informativi utili a valutare la congruità dei rifinanziamenti disposti rispetto ai livelli di operatività delle misure, attuali e prospettici fino a fine anno.

Secondo i dati disponibili, il grado di fruizione dei due strumenti di garanzia risulta molto diverso. La misura Garanzia Italia, gestita da SACE S.p.A., essendo di nuova creazione e involgendo operazioni finanziarie più complesse, ha avuto bisogno di una fase iniziale di avvio più articolata; conseguentemente, al 20 maggio 2020, SACE S.p.A. aveva concesso garanzie solamente per 152 milioni, su 17 richieste ricevute⁷. Ben più ampia e di intensità crescente nel periodo emergenziale è risultata l'operatività straordinaria del Fondo di garanzia PMI, per fronteggiare le esigenze di liquidità delle imprese di minori dimensioni. L'esame dell'andamento dei dati mette in luce una progressiva accelerazione delle domande e, di conseguenza, della capacità di risposta del Fondo, a testimonianza dell'efficacia di tale strumento di sostegno al credito alle imprese, anche in condizioni di operatività straordinaria.

⁵ Le CAP costituiscono garanzie addizionali rispetto ad un'assicurazione principale sul rischio di credito, qualora l'impresa assicurata non ritenga quest'ultima sufficiente.

⁶ Le CAP+ sono speciali garanzie "sostitutive" che possono essere concesse da compagnie di assicurazione a imprese fornitrici a fronte del rischio di inadempimento di specifici clienti, nei casi in cui la compagnia di assicurazione non voglia farsi carico del rischio di inadempimento di tali clienti. Tale tipologia di garanzia sostitutiva può essere rilasciata solo per i clienti caratterizzati da una stima di *probability of default* nel *range* tra 2 e 6 per cento.

⁷ Cfr. Comunicato stampa n. 105 del 20 maggio 2020 della *Task Force* per le misure a sostegno della liquidità.

Alla luce dei dati al 18 maggio 2020, le richieste di garanzia ai sensi dei decreti Cura Italia e Liquidità (a decorrere dal 17 marzo 2020) sono state 265.647⁸ di cui 237.896 (circa il 90 per cento) si riferiscono a finanziamenti fino a 25 mila euro, con copertura al 100 per cento, per i quali l'intervento del Fondo è concesso automaticamente, con erogazione senza attendere l'esito definitivo dell'istruttoria da parte del Gestore. L'ammontare complessivo di finanziamento richiesto è stato di circa 12 miliardi, di cui circa 5 miliardi riferibili alle operazioni sotto 25 mila euro. Per quanto specificamente concerne le operazioni di rinegoziazione e/o consolidamento, l'incremento del credito è stato del 69,3 per cento, passando da 201,1 a 340,4 milioni. In relazione all'intero periodo in esame, il numero medio delle domande arrivate è stato pari a 6.234 domande/giorno; tuttavia, nel periodo 27 aprile-14 maggio, si è registrata una sensibile accelerazione delle domande, passate al livello di 16.371 istanze giornaliere. L'ammontare medio dei finanziamenti è stato di 45,7 mila euro (240,7 mila se si escludono le operazioni fino a 25 mila euro). A fronte di tale mole di richieste, alla data del 19 maggio 2020, risultavano accolte 197.365 operazioni, di cui 174.316 riferite a finanziamenti fino a 25 mila euro, evidenziando un'elevata capacità di smaltimento (di oltre il 70 per cento). Le operazioni di rinegoziazione e/o consolidamento accolte hanno determinato un incremento di credito del 67,2 per cento, passando da 151,8 a 253,8 milioni. Il finanziamento medio associato alle domande accolte è stato pari a 42 mila euro (186,7 mila euro escludendo le operazioni fino a 25 mila euro); la percentuale media di copertura si è attestata all'88,9 per cento dell'importo del finanziamento (80,0 per cento con esclusione delle operazioni fino a 25 mila euro). Da ultimo, le richieste di sospensione e/o allungamento della durata delle operazioni garantite dal Fondo sono state 10.459, in prevalenza beneficiarie dell'estensione della durata della garanzia di cui all'art. 56 del decreto "Cura Italia" (7.703 richieste). Il volume originario dei finanziamenti oggetto di sospensione e/o allungamento è pari a 1,8 miliardi.

In tale contesto, i maggiori profili di rischiosità del mercato, derivanti dal peggioramento del merito creditizio delle imprese e dal contestuale rilassamento delle condizioni di rilascio della garanzia, hanno reso necessarie politiche di accantonamento più rigorose, con conseguente riduzione dell'effetto leva della garanzia del Fondo. Infatti, a fronte delle 197.365 operazioni accolte in base alle regole dei provvedimenti emergenziali (per complessivi importi finanziati e garantiti pari, rispettivamente, a 8,2 e 7,3 miliardi) sono stati effettuati accantonamenti per 1,4 miliardi, determinando una percentuale di copertura del 19,1 per cento (elevata al 30,2 per cento per le operazioni sotto 25 mila euro maggiormente rischiose), a fronte del dato dell'8,9 per cento del 2019. L'effetto leva tra importi finanziati e accantonati si è di conseguenza ridotto a 1:5,9, a fronte del dato di 1:16,3 del 2019. Ipotizzando la medesima distribuzione di richieste e le stesse regole applicative, il rifinanziamento di 3,95 miliardi, disposto dal decreto in esame, potrebbe generare finanziamenti aggiuntivi per oltre 23 miliardi.

22. Particolare attenzione è dedicata al rafforzamento delle misure in favore del settore delle *start up* e delle PMI innovative, imprese che più di altre possono rimanere esposte alle conseguenze del blocco delle attività, attese le relative condizioni di maggiore fragilità operativa e finanziaria. In tale prospettiva, vengono rafforzate (art. 38) le misure Smart & Start Italia e il Fondo di sostegno al *venture capital*, istituito dalla legge di bilancio 2019.

Con riguardo alla prima, gli interventi del decreto si muovono nella duplice direzione di rafforzamento finanziario della misura (per 100 milioni nel 2020) e di estensione del perimetro di operatività della stessa al finanziamento dell'acquisizione di servizi prestati da parte di incubatori, acceleratori, *innovation hub*, *business angels*, attraverso contributi a fondo perduto per 10 milioni.

⁸ A tale numero si aggiungono 2.394 richieste formulate ai sensi della previgente normativa per un totale di periodo di 268.041.

Nell'ambito della misura Smart & Start Italia, nel 2019, sono state ammesse all'agevolazione 117 domande relative ad una spesa complessiva da parte delle *start up* pari a 81,7 milioni (in investimenti e costi di gestione) a fronte di un totale coperto da agevolazioni di 58,1 milioni (per spese d'investimento, costi di gestione e servizi di *tutoring*) e un incremento occupazionale previsto di 925 addetti. Nel 2019 sono stati altresì stipulati 108 contratti di finanziamento ed erogate agevolazioni per 18,6 milioni. Sullo stato di attuazione di Smart & Start Italia si richiama la deliberazione 30 dicembre 2019, n. 22/2019/G della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato della Corte dei conti, nella quale, dopo una disamina dei risultati raggiunti, si formulano raccomandazioni, tra le quali si evidenzia l'esigenza, a 4 anni dall'avvio della misura, di effettuare una verifica sull'efficacia delle procedure messe in atto per consentire l'allargamento della platea dei beneficiari attraverso un efficientamento delle modalità di accesso ai finanziamenti.

Con riferimento al Fondo di sostegno al *venture capital*, che a fine 2019 non aveva ancora avviato la propria operatività, viene disposto un incremento delle dotazioni finanziarie per il 2020 di 200 milioni per sostenere le *start up* e le PMI innovative attraverso investimenti nel capitale, anche tramite la sottoscrizione di strumenti finanziari partecipativi, nonché attraverso l'erogazione di finanziamenti agevolati, la sottoscrizione di obbligazioni convertibili, o altri strumenti finanziari di debito che prevedano la possibilità del rimborso dell'apporto effettuato.

Il Fondo di sostegno al *venture capital* è stato istituito con legge di bilancio 2019 (art. 1, commi 206-209, legge n. 145/2018) nello stato di previsione del Ministero dello sviluppo economico con una dotazione di 30 milioni per ciascuno degli anni 2019, 2020 e 2021 e di 5 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2022 al 2025. In attuazione di tale disposizione, nel corso del 2019, è stato adottato il decreto ministeriale del 27 giugno 2019 che definisce le modalità d'investimento dello Stato ed è stata stipulata la convenzione con Invitalia e Invitalia SGR, per la ridefinizione dei termini e delle condizioni della gestione dei fondi d'investimento mobiliari denominati "Italia Venture I" e "Italia Venture II - Fondo Imprese Sud" e del fondo d'investimento di cui all'art. 1, c. 121, della stessa legge 145/2018 (prima gestiti da Invitalia Venture SGR), la cui gestione è stata affidata a CDP Venture Capital SGR S.p.A.

Quali ulteriori misure a sostegno delle *start up* innovative il decreto "Rilancio" prevede: la proroga di ulteriori 12 mesi del periodo di permanenza delle stesse nella sezione speciale del registro delle imprese; un trattamento più favorevole di tali soggetti nell'ambito della disciplina del credito d'imposta in ricerca e sviluppo; la riserva ad esse di una quota di 200 milioni delle disponibilità del Fondo di garanzia per le PMI; il potenziamento degli incentivi fiscali in regime *de minimis* all'investimento in *startup* e PMI innovative.

Al medesimo ambito finalistico di sostegno alle realtà più innovative è ascrivibile l'istituzione, nello stato di previsione del Ministero dello sviluppo economico, del Fondo per il trasferimento tecnologico, con una dotazione di 500 milioni per il 2020, destinato a favorire la collaborazione di soggetti pubblici e privati nella realizzazione di progetti di innovazione e *spin-off*, per sostenere e accelerare i processi di innovazione, nonché iniziative e investimenti utili alla valorizzazione e all'utilizzo dei risultati della ricerca, anche attraverso operazioni di partecipazione indiretta nel capitale di rischio e di debito delle *start up* e delle PMI innovative (art. 42). Per l'attuazione della misura il Ministero si avvale di ENEA - Agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo sostenibile la quale, a sua volta, è autorizzata alla costituzione di una fondazione Enea Tech, cui sono associati oneri per 12 milioni. Sul punto, la relazione illustrativa non fornisce informazioni utili a valutare l'effettiva necessità di dare vita ad un nuovo soggetto giuridico, scelta che dovrebbe essere invece adeguatamente ponderata alla luce dei principi di economicità ed efficienza gestionale. Nel sottolineare positivamente il rafforzamento delle politiche di sostegno all'innovatività non può non rilevarsi come la misura in discussione presenti ambiti operativi vicini a quelli di altri interventi settoriali, quali i Centri di competenza ad alta specializzazione (*Competence center*). La scelta di ampliare il *set* di strumenti a disposizione per finalità contigue può agevolare la

personalizzazione delle formule di agevolazione, a costo tuttavia di ridurre la capacità di impatto, rispetto alla soluzione alternativa di concentrazione delle risorse in un unico canale.

Le ulteriori misure oggetto di rifinanziamento per il 2020 ad opera degli articoli 31 e 48 del d.l. in esame sono: l'assegnazione all'ISMEA di ulteriori 250 milioni per la concessione di garanzie a fronte di finanziamenti ad imprese del settore agricolo, agroalimentare e della pesca; l'incremento per 100 milioni delle dotazioni del Fondo di garanzia per la prima casa; il rifinanziamento di 250 milioni del Fondo per la promozione integrata verso i mercati esteri, istituito presso il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale dall'articolo 72 del d.l. n. 18/2020; il rifinanziamento per 200 milioni del Fondo *ex Legge* n. 394/1981 gestito da SIMEST S.p.A. e finalizzato alla concessione di finanziamenti a tasso agevolato a favore delle imprese italiane che operano sui mercati esteri, anche al di fuori dell'UE, a seguito delle modifiche introdotte dal d.l. n. 34/2019. Per tutti questi interventi, né nella relazione illustrativa né in quella tecnica, vengono esplicitate le esigenze alla base del rifinanziamento, né in termini di inadeguatezza delle dotazioni attuali, peraltro già oggetto di recente incremento, né in termini di estensione della portata applicativa delle misure.

23. Il decreto qui all'esame (artt. 53-65) supporta le politiche di sostegno pubblico al sistema economico anche attraverso un'operazione di ridefinizione del quadro normativo nazionale in materia di aiuti di stato, recependo le deroghe previste dalla Commissione europea nel *Temporary Framework for State aid measures* e disattivando, in via transitoria nella fase emergenziale, la clausola che fa divieto di concedere ulteriori aiuti di stato a imprese che non abbiano restituito precedenti misure di sostegno pubblico dichiarate incompatibili con il diritto europeo dalla Commissione (c.d. clausola *Deggendorf*). Tale regime-quadro, una volta assentito dalla Commissione europea, consentirà agli enti sub-statali (Regioni, Province autonome, altri enti territoriali e Camere di commercio) di introdurre, nel limite delle formule derogatorie stabilite *ex ante* e dei propri margini di bilancio, ulteriori forme di aiuti e agevolazioni senza oneri di notifica. Non è precluso, naturalmente, ai predetti enti di concedere aiuti diversi da quelli predefiniti nel regime-quadro, fermo restando in tale ultimo caso l'obbligo di procedere autonomamente a notificare le misure e ad ottenerne la preventiva approvazione della Commissione europea.

24. Un cenno finale merita il gruppo di disposizioni che, seppur con carattere e campo applicativo disomogenei, affronta il tema delle situazioni di crisi aziendale, prevedendo strumenti volti ad agevolarne la gestione e la risoluzione. Tali disposizioni si rivolgono a specifiche categorie di imprese.

Per le imprese titolari di marchi storici di interesse nazionale e per le società di capitali di maggiori dimensioni (con un numero di dipendenti superiore a 250) in difficoltà finanziaria, viene istituito, nello stato di previsione del Ministero dello sviluppo economico, il Fondo per la salvaguardia dei livelli occupazionali e la prosecuzione dell'attività d'impresa, con una dotazione di 100 milioni. Tali risorse sono destinate a finanziare operazioni di salvataggio o di ristrutturazione aziendale, mediante interventi diretti nel capitale di rischio delle imprese in crisi.

Viene contestualmente abrogato il Fondo per la tutela dei marchi storici di interesse nazionale, creato dall'art. 31 del d.l. n. 34 del 2019, il quale aveva previsto la possibilità - per i titolari o licenziatari esclusivi di marchi d'impresa registrati da almeno cinquanta anni o per i quali sia possibile dimostrare l'uso continuativo da almeno cinquanta anni, utilizzati per la commercializzazione di prodotti o servizi realizzati

in un'impresa produttiva nazionale di eccellenza storicamente collegata al territorio nazionale - di ottenere l'iscrizione del marchio nel registro dei marchi storici di interesse nazionale, istituito presso l'Ufficio italiano brevetti e marchi.

Con decreto del Ministro dello sviluppo economico del 10 gennaio 2020 sono state stabilite le modalità di iscrizione al registro, la documentazione da allegare all'istanza, le attività istruttorie ed i tempi di conclusione del procedimento. Con il medesimo decreto è stato altresì istituito il logo «Marchio storico di interesse nazionale» che le imprese iscritte nel registro indicato possono utilizzare per finalità commerciali e promozionali, stabilendone le modalità di utilizzo, precisate nell'Allegato A allo stesso decreto. L'operatività del Fondo per la tutela dei marchi storici introdotto dal predetto articolo 31, a seguito degli interventi effettuati in sede di conversione del decreto-legge, è stato del tutto svincolato dall'iscrizione al Registro speciale tenuto dall'Ufficio italiano brevetti e marchi; infatti la norma prevede che gli obblighi informativi ivi previsti, che precedono la possibile attivazione del Fondo, sono a carico delle imprese in mero possesso dei requisiti previsti per l'iscrizione al registro speciale, a prescindere, quindi, dall'avvenuta materiale iscrizione. Si rappresenta altresì che mentre il registro dei marchi storici di interesse nazionale ha un evidente scopo di valorizzazione e di promozione dei principali marchi commerciali italiani e si rivolge pertanto alla generalità delle imprese, il fondo per la tutela dei marchi storici di interesse nazionale aveva già assunto un connotato di strumento di tutela delle imprese, seppur titolari di marchi storici, che entrano in situazioni di crisi aziendale.

Per gli intermediari bancari, vengono introdotti strumenti tesi alla stabilizzazione del sistema finanziario, da attivare in caso di emersione di situazioni di difficoltà. In primo luogo, al fine di agevolare la provvista delle banche in caso di tensioni sui mercati, è prevista la possibilità, da parte del Ministero dell'economia e delle finanze, di concedere la garanzia pubblica sulle passività emesse dalle banche italiane e sui finanziamenti erogati dalla Banca d'Italia per superare situazioni di gravi crisi di liquidità (*emergency liquidity assistance*), per un periodo di sei mesi (artt. 165-167). Il valore nominale massimo delle esposizioni per le quali potrà essere rilasciata la garanzia è fissato in 19 miliardi, stima ottenuta sulla base dell'ammontare di obbligazioni bancarie attese in scadenza nei sei mesi di operatività della disposizione. L'onere per la finanza pubblica scaturente dalla misura, in termini di saldo netto da finanziare, è quantificato in 30 milioni, a fronte del quale viene costituito un fondo di copertura *ad hoc* nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze. La stima delle dimensioni dell'onere è ottenuta utilizzando parametri di mercato (*probability of default* e *loss given at default* a sei mesi); tuttavia, in considerazione della repentina mutazione delle condizioni di mercato, l'onere così determinato (circa 14 milioni) è stato prudenzialmente raddoppiato.

Sotto il profilo procedurale il rilascio della garanzia è subordinato al rispetto dei requisiti di fondi propri stabiliti dall'articolo 92 del regolamento (UE) n. 575/2013 (*Capital Requirements Regulation - CRR*) ovvero, nel caso in cui tali requisiti non risultino rispettati ma la banca abbia comunque patrimonio netto positivo, all'urgente bisogno di sostegno della liquidità. La concessione è effettuata sulla base delle valutazioni caso per caso da parte dell'Autorità competente (BCE o Banca d'Italia a seconda della "significatività" della banca), tenendo in considerazione i dati delle segnalazioni di vigilanza e, ove sussistenti negli ultimi sei mesi, di eventuali *stress test* effettuati a livello europeo.

25. Viene infine introdotto un regime di sostegno pubblico per l'ordinato svolgimento delle procedure di liquidazione coatta amministrativa di banche, diverse dalle banche di credito cooperativo, con attività totali di valore pari o inferiore a 5 miliardi (artt. 168-175). A tal fine, il Ministero dell'economia e delle finanze è autorizzato a concedere il sostegno pubblico alle operazioni di cessione di attività e passività ad altri intermediari sani; le forme che tale sostegno pubblico può assumere sono: la trasformazione in credito d'imposta delle c.d. *deferred tax assets*, il rilascio di garanzie, la concessione alla banca

acquirente di contributi a fondo perduto. L'onere complessivo per la finanza pubblica è stimato in 100 milioni, accantonati in uno specifico fondo nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze.

La previsione di un quadro normativo predefinito per la regolamentazione delle situazioni di crisi bancaria va accolta positivamente in quanto in grado di rendere disponibili strumenti di intervento prontamente attivabili in caso di necessità, evitando il rischio che eccessivi allungamenti procedurali possano aggravare le tensioni finanziarie delle realtà bancarie in difficoltà, riducendo ulteriormente il valore delle relative attività.

Un ultimo riferimento, in tema di crisi aziendali, va rivolto alle disposizioni (art. 202) relative al salvataggio del gruppo Alitalia; esse intervengono sulle norme recentemente introdotte dall'art. 79 del d.l. n. 18 del 2020, prevedendo la costituzione di una nuova società interamente controllata dal Ministero dell'economia e delle finanze, anche indirettamente, previa notifica della misura alla Commissione europea. Vengono incrementate, in misura consistente, le dotazioni finanziarie dell'apporto del MEF, passato a 3 miliardi, rispetto al fondo di 500 milioni previsto nel d.l. n. 18/2020, peraltro non esclusivamente destinati a tale finalità. Coerentemente con le origini risalenti della condizione di crisi del gruppo Alitalia, il decreto gestisce l'operazione di ristrutturazione al di fuori del quadro europeo in tema di aiuti di stato, il quale, come sopra richiamato, si rivolge alle imprese entrate in situazione di difficoltà per effetto della crisi sanitaria. Anche alla luce delle dimensioni finanziarie dei precedenti interventi di sostegno ricevuti dal vettore aereo (circa 1,3 miliardi), appare essenziale che, seppur in un contesto di mercato divenuto fortemente più complesso, la crisi del gruppo Alitalia trovi una soluzione definitiva, orientata al rispetto dei principi di concorrenza e di efficienza gestionale.

LE MISURE FISCALI

26. Il decreto-legge n. 34 comprende un articolato insieme di misure di carattere tributario, finalizzate al sostegno e al rilancio dell'economia e alla difesa dei livelli occupazionali dell'occupazione. Dato il notevole numero di interventi previsti, alcuni dei quali volti a regolare problematiche di carattere particolare se non secondario, in questa sede è possibile soffermarsi unicamente sulle disposizioni che appaiono meritevoli di più specifica considerazione.

27. L'art. 24 del decreto esclude dall'obbligo di versamento del saldo dell'IRAP dovuta per l'anno 2019 e dall'obbligo di versamento della prima rata dell'acconto dovuto per il periodo d'imposta successivo, le imprese con ricavi nell'anno fino a 250 milioni e i lavoratori autonomi con un corrispondente livello di compensi. Resta confermata la debenza dell'acconto (già versato o che avrebbe dovuto essere versato) per il 2019. Sono espressamente esclusi dal beneficio gli intermediari finanziari (banche, enti e società finanziarie), le imprese di assicurazione, le amministrazioni e gli enti pubblici.

La perdita di gettito attribuita alla disposizione, coperta con apposito fondo istituito dallo stesso articolo 24, ammonta a complessivi 3.952 milioni di euro, di cui 3.504 milioni relativi al finanziamento corrente del Servizio sanitario nelle regioni a statuto ordinario, 228 milioni relativi all'ulteriore gettito che sarebbe derivato dalle maggiorazioni

dell'imposta adottate da alcune regioni a statuto ordinario e 220 milioni afferenti la perdita di gettito prevista per le regioni ad autonomia speciale.

La misura punta a sostenere il tessuto produttivo colpito dalle difficoltà indotte dal fenomeno epidemico.

Pur giustificato dall'emergenza, va osservato, innanzitutto, come non possano essere trascurate le controindicazioni più volte sottolineate per gli interventi operati su tributi che rappresentano elementi di rilievo del sistema di finanziamento territoriale ed, in particolare, di quello per la sanità.

Inoltre, poiché gli effetti della crisi hanno caratteristiche ed intensità molto diverse tra settori, la norma non sembra in grado di concentrare i benefici sui soggetti più danneggiati in questa fase. Per quanto riguarda l'imposta dovuta in acconto per il corrente esercizio, ne sono beneficiati, infatti, soprattutto i soggetti con risultati economici più positivi mentre gli operatori che hanno accusato nei mesi iniziali del 2020 le maggiori difficoltà potevano già evitare il versamento dell'acconto per l'anno in corso attraverso un utilizzo più diffuso del metodo previsionale. In questo modo l'effetto perequativo dell'intervento emergerebbe in termini più netti e maggiormente conformi alla finalità del decreto, l'onere dell'intervento sarebbe più ridotto e le risorse destinabili a necessità ulteriori.

Va poi osservato come possano presentarsi effetti indesiderati: è il caso del contribuente che abbia iniziato l'attività nel 2020 che è escluso dall'agevolazione, mentre ne trae un beneficio, che può essere anche di rilevante entità, chi avendo intrapreso l'attività nel 2019, avrebbe dovuto regolare il versamento del tributo in sede di saldo, ora integralmente azzerato.

Dal punto di vista della tecnica legislativa va osservato, infine, che se l'obiettivo del legislatore è quello di non far pagare una parte dell'IRAP del 2020 (cioè la quota del secondo acconto 2020), le parole "escluso dal calcolo dell'imposta da versare a saldo" andrebbero più correttamente sostituite con "detratto dall'imposta da versare a saldo". Inoltre, per evitare comportamenti elusivi, poiché l'acconto viene calcolato o con il metodo previsionale o con il metodo storico, occorrerebbe specificare che l'importo da detrarre non deve essere superiore al 40 per cento dell'imposta netta del periodo in corso al 31 dicembre 2019.

28. Con l'articolo 25 (già commentato in precedenza) il contributo a fondo perduto è riconosciuto a soggetti puntualmente individuati in base alle definizioni del Testo Unico delle imposte sul reddito di cui al d.P.R. n. 917 del 1986 (titolari di reddito d'impresa, di lavoro autonomo e agrario). Sulla base di parametri forniti dal medesimo Testo Unico (ricavi e compensi) è altresì individuato il limite massimo di 5 milioni di ricavi/compensi per avvalersi del contributo.

Anche per le condizioni di accesso, in relazione alla riduzione dell'attività, sarebbe consigliabile il riferimento alle grandezze del TU rispetto all'attuale formulazione che utilizza contemporaneamente categorie IVA e quelle delle imposte sui redditi.

Il comma 2 della disposizione stabilisce delle specifiche esclusioni soggettive dal beneficio. In considerazione dell'obiettivo del legislatore, volto a sostenere i soggetti colpiti dall'emergenza epidemiologica "Covid-19", andrebbe valutato l'inserimento tra le esclusioni anche dei soggetti per i quali sono in corso procedure concorsuali diverse dal concordato preventivo.

Al comma 3 appare superfluo e foriero di confusione interpretativa il richiamo ai "titolari di reddito agrario di cui all'articolo 32" del Testo Unico delle imposte sui redditi, in

quanto la definizione di tale categoria reddituale è già desumibile dal comma 1. Va, inoltre, rilevato come non sia giustificata l'esclusione del limite di 5 milioni di euro in quanto lo stesso può essere misurato dal riferimento al volume d'affari desumibile dai registri IVA. Al medesimo parametro del volume d'affari dovrebbe farsi riferimento, per i medesimi soggetti, ai fini della verifica dell'ulteriore limite previsto comma 4.

Inoltre, poiché la disposizione recita che il contributo spetta "ai soggetti con ricavi di cui all'articolo 85... o compensi di cui all'articolo 54...", andrebbe chiarito che i limiti di cui ai commi 3 e 4 vanno determinati – per chi produce sia ricavi che compensi (es. soggetti con multi-attività) – sulla base della somma delle due voci.

Sempre con riferimento alla previsione contenuta nel comma 3, allo scopo di non escludere dal beneficio soggetti che, pur avendo registrato una contrazione dell'attività di poco inferiore al parametro indicato, sono stati comunque colpiti dall'emergenza epidemiologica "Covid-19", andrebbe valutata la possibilità di riconoscere ai medesimi un contributo in misura ridotta.

Al comma 4 viene prevista una deroga al tetto dei 5 milioni di ricavi-compensi, specificando che il contributo "spetta anche in assenza dei requisiti di cui al presente comma ai soggetti che hanno iniziato l'attività a partire dal 1° gennaio 2019 nonché ai soggetti che, a far data dall'insorgenza dell'evento calamitoso, hanno il domicilio fiscale o la sede operativa nel territorio di comuni colpiti dai predetti eventi i cui stati di emergenza erano ancora in atto alla data di dichiarazione dello stato di emergenza Covid-19".

29. Con l'articolo 26 (di cui si è detto in precedenza) si prevede il riconoscimento di un credito d'imposta - pari al 20 per cento del conferimento operato in esecuzione dell'aumento di capitale - (calcolato su un conferimento massimo di 2.000.000 di euro corrispondente, quindi, a un limite di 400.000 euro) con l'obbligo di mantenere la partecipazione fino a tutto il 2023 e la decadenza dal beneficio in caso di distribuzione di riserve prima di tale data.

Così come formulata, la norma sembra riconoscere il beneficio fiscale agli stessi soci che decidano di sottoscrivere l'aumento di capitale utilizzando le somme avute a rimborso di precedenti finanziamenti erogati alla conferitaria. In tal modo, mediante una semplice compensazione del debito derivante dalla sottoscrizione dell'aumento di capitale con il credito derivante dai finanziamenti, i soci avrebbero accesso al beneficio senza aver favorito alcun incremento delle risorse finanziarie della conferitaria. Ove si consideri che il finanziamento-soci corrisponde a una pratica assai diffusa, alla quale i soci usano fare ricorso per importi molto consistenti, vi è il rischio che gran parte dei fondi stanziati per la copertura della norma vengano assorbiti dalle menzionate forme di sottoscrizione dell'aumento di capitale.

Coerentemente con la finalità della norma di potenziare la liquidità delle imprese, necessaria per far fronte all'emergenza economico-sanitaria, i predetti conferimenti dovrebbero essere trattati alla pari dei conferimenti infragruppo e pertanto essere tenuti fuori dall'agevolazione in quanto non realizzano alcun incremento delle disponibilità finanziarie delle imprese.

Data l'ampiezza della platea alla quale potenzialmente si rivolge e, soprattutto, in considerazione del termine assai ravvicinato entro il quale è inibita sia la dismissione della partecipazione ricevuta in cambio del conferimento sia la distribuzione di riserve

particolare attenzione sarà richiesta per evitare possibili distorsioni nella sua applicazione.

Si pensi, altresì, all'ipotesi dell'erogazione di rilevanti importi a titolo di compenso ai soci amministratori (dedotti ai fini della determinazione del risultato economico della società), poi utilizzati per l'effettuazione dell'aumento di capitale che dà diritto al credito d'imposta.

In tal modo, pur in assenza di una reale immissione di nuovo capitale nelle società, potrebbero essere neutralizzati significativi importi imponibili, con valenza anche per gli anni successivi, attesa la possibilità di riporto in avanti della detrazione.

Una seconda misura per il rafforzamento patrimoniale delle imprese di medie dimensioni, contenuta nel comma 8 dell'articolo, è costituita dal credito d'imposta sulle perdite registrate nel 2020 a seguito dell'approvazione del bilancio per l'esercizio 2020. Il credito d'imposta è pari al 50 per cento delle perdite eccedenti il 10 per cento del patrimonio netto, al lordo delle perdite stesse, fino a concorrenza del 30 per cento dell'aumento di capitale effettuato ai sensi della lettera c) del comma 1 e nei limiti previsti dal comma 20. Le perdite fiscali riportabili nei periodi d'imposta successivi sono ridotte dell'importo dell'ammontare del credito d'imposta riconosciuto.

Atteso che l'imputazione di costi (compensi) nei confronti del socio amministratore aumenterà le perdite, incidendo sul patrimonio netto della società, prontamente ricostituito con l'aumento di capitale, anche questa disposizione dovrà essere attentamente monitorata per evitare comportamenti opportunistici.

Alla luce delle considerazioni che precedono, parrebbe opportuno inserire nella disposizione un rinvio esplicito all'applicabilità della norma antielusiva generale di cui all'articolo 10-*bis* della legge 27 luglio 2000, n. 212 (Statuto dei diritti del contribuente). Va, comunque, rilevato che, in luogo delle misure suddette, restando all'interno di un sistema di regole già ampiamente definito e conosciuto dagli operatori, avrebbe potuto essere valutato un intervento sul rendimento nozionale ACE per il 2020 (ed eventualmente per gli anni successivi, con riferimento agli incrementi di patrimonio netto occorsi nel 2020).

30. Con l'art. 84 si prevedono indennità temporanee in favore di varie categorie di lavoratori per un'entità finanziaria valutata complessivamente in 3.912,8 miliardi di euro. Le prestazioni sono erogate dall'INPS, su domanda, entro il limite di spesa stabilito. Per il suo rispetto viene previsto un costante monitoraggio con conseguente tempestiva limitazione delle erogazioni.

In proposito si osserva come il comma 2 preveda il riconoscimento di una indennità per il mese di maggio 2020 pari a 1.000 euro per i liberi professionisti titolari di partita IVA attiva alla data di entrata in vigore del decreto, iscritti alla Gestione separata, non titolari di pensione e non iscritti ad altre forme previdenziali obbligatorie, che abbiano subito "una comprovata riduzione di almeno il 33 per cento del reddito del secondo bimestre 2020, rispetto al reddito del secondo bimestre 2019". Al riguardo, la medesima disposizione introduce una complessa previsione per il calcolo del reddito bimestrale sopra citato che, per i soggetti in argomento – di fatto – rientranti quasi certamente nell'alveo del regime forfettario, appare contraddittoria con le semplificazioni contabili e fiscali che tale regime prevede. Al riguardo, pertanto, pur comprendendo che l'obiettivo del legislatore è stato quello di trovare un modo di determinazione del reddito puntando sul principio di cassa, tipico della platea in argomento, va valutata l'opportunità, ai fini

di semplificazione e anche più efficace per eventuali successivi controlli puntuali, di modificare il riferimento al calo di reddito bimestrale e di sostituirlo con il calo del “fatturato” bimestrale. Si tenga presente, peraltro, che tale modifica non solo semplificherebbe il compito da parte dei soggetti in fase di richiesta dell’indennità e poi il compito di controllo dell’Amministrazione, ma sarebbe anche sostanzialmente corretta dal punto di vista concettuale poiché usualmente il professionista emette la fattura al momento del pagamento del compenso.

L’indennità prevista dalla norma è riconosciuta a determinate categorie di lavoratori “non titolari di pensione”. Sembra che l’INPS, in virtù di una interpretazione sistematica, abbia erogato l’indennità spettante per il mese di marzo (ora riproposta pedissequamente per il mese di aprile e, con alcune eccezioni, per il mese di maggio) anche a soggetti titolari “dell’assegno ordinario di invalidità di cui all’articolo 1 della legge 12 giugno 1984, n. 222”.

L’interpretazione dell’Ente di previdenza trova ora conferma nel testo dell’art. 85 che, nell’estendere una analoga indennità ai lavoratori domestici, riporta la specificazione sopra virgolettata.

In senso conforme all’art. 85 dovrebbe disporre l’art. 84 e gli altri articoli che escludono l’erogazione dell’indennità per i soggetti titolari di pensione.

31. Con l’articolo 86 si afferma che i benefici previsti agli articoli 84, 85, 78 e 98 “non sono tra loro cumulabili e non sono cumulabili con l’indennità di cui all’art. 44 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18...”.

Al riguardo va ricordato che l’articolo 78 del decreto-legge in esame interviene nuovamente sul tema delle indennità, già riconosciute per il mese di marzo nella misura di 600 euro dall’art. 44 del decreto-legge n. 18/2020, prevedendone la riassegnazione per i mesi di aprile e maggio, sulla base di presupposti e secondo importi parzialmente diversi. A beneficio dei professionisti iscritti agli enti previdenziali di diritto privato, già destinatari delle “misure di sostegno al reddito” di cui all’art. 44 del decreto-legge n. 18/2020, il nuovo decreto, dopo aver previsto il “riconoscimento anche per i mesi di aprile e maggio 2020 dell’indennità per il sostegno del reddito”, apporta alcune modifiche al menzionato art. 44 al solo fine di incrementare (da 300 a 1.150 milioni) le disponibilità del relativo Fondo e di assegnare al Ministro del lavoro e delle politiche sociali un più ampio termine (60 anziché 30 giorni) entro il quale emettere (o, come si dirà in seguito, rimettere) il decreto di attuazione già previsto dal citato articolo 44. Da evidenziare che, entro l’originario termine di 30 giorni, è stato emanato il d.m. 28 marzo 2020, che evidentemente dovrebbe avere un seguito per definire aspetti peraltro non esplicitati nella norma primaria.

Lo stesso art. 78 modifica, altresì, alcune delle condizioni di accesso all’agevolazione, già previste all’art. 34 del decreto-legge n. 23/2020, che conseguentemente viene abrogato, nel senso di escludere dal beneficio i professionisti titolari di contratti di lavoro a tempo indeterminato e di trattamento pensionistico.

La nuova indennità riconosciuta ai medesimi professionisti dall’art. 78 per i mesi di aprile e maggio è chiaramente distinta ed ulteriore rispetto a quella prevista dall’art. 44 del decreto-legge n. 18/2020, quest’ultima riferita al mese di marzo.

La ricognizione delle norme in tema di indennità riconosciute ai professionisti iscritti alle casse private di previdenza obbligatoria offre lo spunto per alcune osservazioni. L’intera vicenda è stata, infatti, caratterizzata da difficoltà di coordinamento con le casse, alle quali

è stato affidato il compito di gestire ed erogare le indennità, nonché da ripetute puntualizzazioni del legislatore e, in ultimo, da talune prese di posizione degli ordini professionali, che sembrano avere in comune la difficoltà di orientarsi nella normativa di riferimento. Ad incrementare le criticità ha contribuito la scelta legislativa che ha inteso affidare all'autorità amministrativa, mediante una norma "in bianco", tanto la quantificazione del beneficio quanto la individuazione dei soggetti destinatari del medesimo (decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali 28 marzo 2020, emanato in attuazione dell'art. 44 del decreto-legge n. 18/2020).

32. Con l'articolo 119 si prevede una detrazione del 110 per cento delle spese sostenute per specifici interventi finalizzati all'efficienza energetica e alla realizzazione di misure antisismiche sugli edifici sostenute dal 1° luglio 2020 e fino al 31 dicembre 2021.

L'agevolazione è estesa all'installazione di impianti solari fotovoltaici connessi alla rete elettrica nonché alle infrastrutture per la ricarica di veicoli elettrici negli edifici.

Le misure si applicano limitatamente agli interventi effettuati dai condomini, nonché, sulle singole unità immobiliari adibite ad abitazione principale, dalle persone fisiche al di fuori dell'esercizio di attività di impresa, arti e professioni e dagli Istituti autonomi case popolari.

La detrazione è subordinata all'asseverazione della regolarità degli interventi effettuati e all'attestazione della congruità dei lavori effettuati.

Per quanto attiene al riferimento ai condomini, va segnalato come la agevole configurabilità degli stessi anche con riferimento a complessi immobiliari posseduti da un ristrettissimo numero di soggetti (c.d. "condomini minimi), può in molti casi far rientrare nell'agevolazione anche residenze secondarie per le quali non sarebbe possibile beneficiare dell'agevolazione.

33. L'art. 120 del decreto istituisce un credito d'imposta per "l'adeguamento degli ambienti di lavoro" è speculare e, per alcuni aspetti, sovrapponibile al credito per "la sanificazione e l'acquisto di dispositivi di protezione" di cui al successivo art. 125, essendo entrambi finalizzati a gestire i rischi dell'emergenza sanitaria. I due benefici sembrano cumulabili, ovviamente valorizzando una sola volta le spese sostenute.

34. Per stimolare la ripresa economica in alcuni settori dell'economia, legati prevalentemente all'edilizia, l'art. 121 introduce nuove forme di monetizzazione delle detrazioni fiscali spettanti in relazione alle spese sostenute nel 2020 e 2021 per determinati interventi, tassativamente elencati al comma 2.

Si tratta di un mutamento profondo nella disciplina dell'agevolazione, per effetto del quale la possibilità di utilizzo viene sganciata dalla posizione fiscale individuale, non essendo più necessario il presupposto della capienza in termini di imposta dovuta.

Al soggetto che sostiene le spese, infatti, si dà la possibilità, in alternativa alla fruizione della detrazione nei modi ordinari, di optare per una delle soluzioni seguenti: (i) scambiare la detrazione con un contributo di pari ammontare, sotto forma di sconto sul corrispettivo delle cessioni di beni e prestazioni di servizi, anticipato dal fornitore e da questi recuperato sotto forma di credito d'imposta ovvero (ii) trasformare il corrispondente importo della detrazione in credito d'imposta.

In entrambi i casi, il credito d'imposta spettante rispettivamente al fornitore o al soggetto che ha sostenuto le spese dell'intervento agevolato, potrà essere utilizzato in proprio oppure ceduto a terzi, con facoltà di successiva cessione, ai sensi dell'art. 17 del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241. In ogni caso, il credito è fruibile con la stessa ripartizione (5 o 10 quote annuali) con la quale sarebbe stata utilizzata la detrazione, con l'avvertenza che la quota non utilizzata nell'anno di spettanza, non può essere usufruita negli anni successivi.

La trasformazione in crediti d'imposta, ricondotti alla disciplina unitaria prima sintetizzata, è ammessa anche per le rate residue di detrazioni non ancora fruite, spettanti in relazione ad interventi effettuati in anni pregressi.

La volontà di disporre nei termini descritti, chiaramente desumibile dalla Relazione illustrativa, non traspare in modo altrettanto netto dalla complessa trama dell'articolo 121:

- la disciplina del credito d'imposta, come sopra sintetizzata, sembra dettata al comma 3, contestualmente al trattamento delle rate residue di detrazioni non fruite e, si direbbe, con esclusivo riferimento a quest'ultime;
- a voler riferire detta disciplina unitaria anche al credito d'imposta spettante al fornitore che abbia anticipato il contributo sotto forma di sconto in fattura, è da chiedersi se la previsione del predetto contributo assolve ad una funzione autonoma e diversa rispetto alla più lineare ipotesi di trasformazione *tout court* ed immediata della detrazione in credito d'imposta, da cedere al fornitore a titolo di corrispettivo dei servizi o beni ricevuti. A conferma della dubbia utilità di tale costruzione, si osserva che la detrazione spettante, per la parte eccedente il contributo, potrebbe essere trasformata in credito d'imposta suscettibile di cessione a soggetti terzi in genere o, come è più probabile, allo stesso fornitore, già destinatario del contributo. In tal caso, si avrebbe un effetto di cumulo delle due *tranches* di credito che sembrerebbe vanificare lo schema del contributo: al primo credito ottenuto per effetto del recupero del contributo anticipato, verrebbe a sommarsi, in capo al medesimo soggetto, il restante credito d'imposta per la parte eccedente il contributo;
- inserita al comma 4, che si occupa dell'attività di controllo dell'Agenzia delle entrate, la previsione per cui "I fornitori e i soggetti cessionari rispondono solo per l'eventuale utilizzo del credito d'imposta in modo irregolare o in misura maggiore rispetto allo sconto praticato o al credito ceduto" appare non solo fuori contesto, ma soprattutto di dubbia rilevanza giuridica in quanto priva di sanzioni. Le previsioni sanzionatorie di cui ai commi 5 e seguenti riguardano, infatti, la diversa ipotesi in cui "sia accertata la mancata integrazione, anche parziale, dei requisiti che danno diritto alla detrazione d'imposta";
- lo stesso principio enunciato al comma 3, secondo cui "[...] *la quota di credito non utilizzata nell'anno* [si intende, in ciascuno dei 5 o 10 anni di dilazione del beneficio] *non può essere usufruita negli anni successivi* [...]" dovrebbe potersi applicare a tutti i crediti previsti dall'articolo 121, sia pure con le immaginabili difficoltà che derivano dal controllo degli utilizzi presso i diversi cessionari del credito, ciascuno dei quali tenuto a seguire il cronoprogramma dei ratei in scadenza predisposto dal beneficiario della detrazione.

35. L'articolo 135, al comma 1, sospende dall'8 marzo al 31 maggio 2020, il computo delle sanzioni da omesso pagamento del contributo unificato per l'iscrizione a ruolo nei procedimenti civili, tributari e amministrativi.

Per individuare la portata del comma 1 occorre considerare che l'art. 16 del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, menzionato dalla norma, non si occupa del "termine per il computo della sanzione", ma si limita a prevedere e quantificare sanzione e interessi applicabili "in caso di omesso o insufficiente pagamento del contributo unificato". Di termini si occupa invece l'art. 248 dello stesso d.P.R., disponendo che, in caso di omesso o tardivo pagamento del contributo, l'ufficio notifica, entro 30 giorni dal deposito dell'atto giudiziale, invito a pagare - entro un mese - l'"importo dovuto", con addebito degli interessi legali.

L'art. 29 del decreto-legge 8 aprile 2020, n. 23, ha recentemente aggiunto che la sanzione in argomento può essere irrogata "anche" attraverso detto invito, dando per scontato che la violazione si consumi contestualmente al deposito dell'atto. Si consideri che le circolari e le guide predisposte dall'Amministrazione finanziaria invitano ad assolvere il contributo unificato prima o contestualmente al predetto deposito, tramite modello F24. In sintesi, sembrerebbe che per effetto del recente intervento normativo il menzionato invito a pagare rilevi anche come atto di irrogazione della sanzione, con il quale è dato chiedere in pagamento non solo il contributo e gli interessi, ma anche la sanzione. Considerato che l'unico termine indicato dalla norma riguarda l'invito di pagamento, ormai rilevante come atto di irrogazione della sanzione, oggetto di sospensione non può che essere l'adempimento assistito da sanzione, ossia il pagamento del contributo in scadenza dall'8 marzo al 31 maggio.

36. Pur comprendendo le ragioni che hanno ispirato la previsione contenuta nell'articolo 145, con la quale nell'anno 2020 si prevede l'effettuazione dei rimborsi fiscali nei confronti di tutti i contribuenti senza l'applicazione della procedura di compensazione tra il credito d'imposta e il debito iscritto a ruolo prevista dall'art. 28-ter del d.P.R. n. 602 del 1973, non può non rilevarsi come i carichi di ruolo attivi nel 2020 si riferiscano necessariamente a debiti sorti anche molti anni prima e che, quindi, non sembrano avere attinenza con la situazione emergenziale in atto.

Andrebbe poi valutato se la norma possa comportare il pagamento di rimborsi alle procedure fallimentari senza poter dichiarare la compensazione dei debiti iscritti a ruolo (in deroga a quanto previsto dall'art. 56 r.d. 16 marzo 1942, n. 267).

37. L'articolo 150 disciplina le modalità di ripetizione dell'indebito su prestazioni previdenziali e retribuzioni regolato dall'articolo 10 del Testo Unico delle imposte sui redditi (comma 1, lett. d-bis), secondo il quale sono deducibili dal reddito complessivo le somme restituite al soggetto erogatore, se assoggettate a tassazione in anni precedenti. In base all'articolo 10 il sostituto di imposta ottiene la restituzione delle somme indebitamente erogate al lordo delle ritenute fiscali operate all'atto del pagamento.

Con la nuova disposizione, che inserisce il comma 2-bis nel citato art. 10, si stabilisce che le somme indebitamente erogate al lavoratore o al pensionato devono essere restituite al sostituto d'imposta al netto della ritenuta operata al momento dell'erogazione. La previsione concerne le restituzioni avvenute dal 2020 e non ha effetti retroattivi.

Al sostituto d'imposta che ha versato all'erario la ritenuta e che riceve le somme restituite al netto della stessa, è attribuito un credito di imposta pari al 30 per cento del ricevuto che può liberamente utilizzare in compensazione.

La disposizione, pur non avendo specifica attinenza con la situazione emergenziale, supera una problematica che fino ad ora veniva a determinarsi ogni qual volta un datore di lavoro dovesse procedere a recupero delle somme indebitamente erogate al dipendente con applicazione di ritenuta.

La norma forfetizza l'ammontare dell'imposta riscossa, come se fosse sempre stata applicata un'aliquota del 23,1 per cento.

Benché la sistemazione appaia necessaria e favorevole nei confronti dei dipendenti che avrebbero potuto essere incapienti negli anni successivi nel recupero dell'imposta prima trattenuta e poi ripagata (nel lordo) al datore di lavoro, la forfetizzazione del credito di imposta potrebbe essere penalizzante per i datori di lavoro, che potrebbero trovarsi a non recuperare integralmente quanto erroneamente corrisposto al dipendente e all'Erario (situazione, questa, che si verifica sistematicamente in caso di aliquota media superiore al 23 per cento).

38. Con l'articolo 153 viene sospeso dall'8 marzo al 31 agosto 2020 l'obbligo previsto per le amministrazioni pubbliche e le società a prevalente partecipazione pubblica di verificare, anche in via telematica, prima dell'effettuazione di un pagamento superiore a 5.000 euro, se il beneficiario sia inadempiente al pagamento di una o più cartelle per un ammontare complessivo pari almeno a tale importo.

La norma, alla quale vengono riferiti effetti finanziari complessivi per oltre 111 milioni di euro, consente dunque di riscuotere pagamenti da parte delle pubbliche amministrazioni e società pubbliche committenti pur in presenza di posizioni debitorie sorte ben prima dell'emergenza sanitaria.

39. Con il proposito di "favorire la graduale ripresa delle attività economiche", l'articolo 157 rivela un contenuto complesso, muovendosi contemporaneamente in tre direzioni:

- prorogare al 31 dicembre 2021 il termine di decadenza per la notifica degli atti di controllo in scadenza il 31 dicembre 2020;
- inibire comunque la notifica degli stessi atti fino al 31 dicembre 2020 (ma, fatto questo paradossale, nulla disporre per gli atti non in scadenza alla medesima data);
- garantire entro il 31 dicembre 2020 la produzione dei suddetti atti di controllo, consentendone tuttavia la notifica soltanto dopo il 31 dicembre 2020 ed entro il 31 dicembre 2021.

Le difficoltà applicative cui la norma sembra andare incontro potrebbero suggerire la ricerca di soluzioni alternative idonee a raggiungere i medesimi effetti attraverso la sterilizzazione degli effetti giuridici dell'atto notificato sia ai fini dell'impugnazione che ai fini del pagamento delle somme dovute.

40. L'articolo 176 concede un credito, relativo al periodo d'imposta 2020 ed utilizzabile dal 1° luglio al 31 dicembre 2020, per i pagamenti di servizi turistici usufruiti sul territorio nazionale. Il beneficio è destinato a nuclei familiari con ISEE non superiore a 40.000 euro. Sono inoltre dettate le condizioni per la fruizione del beneficio. L'ammontare massimo del credito, utilizzabile da un solo componente per nucleo familiare, è pari a 500 euro per nucleo familiare (300 euro per i nuclei di due persone, 150 euro per i nuclei di una sola persona).

Il comma 1 stabilisce che il credito è riconosciuto “per il pagamento di servizi offerti in ambito nazionale dalle imprese turistico ricettive, nonché dagli agriturismi e dai *bed & breakfast* in possesso dei titoli prescritti dalla normativa nazionale e regionale per l'esercizio dell'attività turistico ricettiva”.

Al riguardo, al fine di assicurare la maggiore trasparenza gestionale del credito e prevenire incertezze e complessità procedurali, sembrerebbe opportuno precisare che la platea dei *bed & breakfast* richiamata dalla disposizione è quella relativa ai soggetti titolari di partita IVA.

41. Gli articoli 127, 131, 135, 144 e 155 del decreto hanno in comune l'obiettivo di sospendere i termini di versamento in scadenza normalmente tra l'8 marzo e il 31 maggio 2020. La formulazione delle relative norme non è, tuttavia, sempre uniforme. In alcuni casi si utilizzano formulazioni non chiare, in altri si ribadisce la disapplicazione delle sanzioni che della sospensione è la logica conseguenza.

Per uniformare la formulazione di tali disposizioni si potrebbe affermare semplicemente che “I versamenti di cui., in scadenza nel periodo compreso tra il ... e il ..., sono considerati tempestivi se effettuati entro il”.

42. Con gli articoli 140, 141 e 142 del decreto vengono rinviati gli adempimenti previsti in materia di trasmissione telematica dei corrispettivi e quelli finalizzati alla precompilazione della dichiarazione IVA.

Al riguardo, pur considerando le difficoltà connesse con l'emergenza economico-sanitaria, non può essere trascurato il grande rilievo che tali adempimenti presentano ai fini dell'azione di contrasto dell'evasione fiscale.

LE MISURE PER GLI ENTI TERRITORIALI

43. La grave crisi economica innescata dalla pandemia sta mettendo alla prova anche le amministrazioni territoriali, strette tra la necessità di fronteggiare nuove spese per interventi a sostegno delle comunità e la contrazione delle proprie entrate in conseguenza del peggioramento delle condizioni economiche sia delle famiglie che del sistema produttivo.

Il decreto interviene dunque con una serie di misure che innanzitutto mirano a mantenere finanziariamente “sani” gli enti territoriali, consentendogli di ripristinare rapidamente gli equilibri di bilancio e di scongiurare una interruzione dei servizi da erogare sul territorio o un loro deterioramento qualitativo.

L'intervento più poderoso per entità finanziaria è contenuto agli artt. 115, 116 e 117, commi da 5 a 11, e concerne le risorse destinate al pagamento dei debiti pregressi, certi, liquidi ed esigibili di regioni, province autonome, enti locali ed enti del Servizio sanitario nazionale. A tal fine viene istituito un Fondo nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, con una dotazione di 12 miliardi di euro per il 2020, per assicurare un'anticipazione di liquidità destinata al pagamento di debiti scaduti al 31.12.2019.

Il Fondo è distinto in due Sezioni dirette ad assicurare liquidità, rispettivamente, a regioni e province autonome per i pagamenti dei debiti degli enti del Servizio Sanitario Nazionale (con una dotazione di 4

miliardi) e ad enti locali, regioni e province autonome per debiti diversi da quelli finanziari e sanitari (con una dotazione di 8 miliardi). Sono ammesse eventuali variazioni compensative tra le Sezioni (ovvero fra gli articoli all'interno del medesimo capitolo). La seconda Sezione è ulteriormente ripartita fra enti locali (per una quota pari a 6,5 miliardi) e regioni/province autonome (per una quota pari a 1,5 miliardi). La richiesta di anticipazione dovrà essere effettuata tra il 15 giugno e il 7 luglio 2020 alla Cassa depositi e prestiti S.p.A. con la quale il Ministero dell'economia e delle finanze stipula, entro 10 giorni dall'entrata in vigore del decreto, una convenzione per la definizione di criteri e modalità per l'accesso da parte degli enti territoriali alle risorse, nonché le modalità operative del Fondo.

La misura è destinata a produrre un duplice effetto positivo: da una parte, sulle amministrazioni locali, consentendo di superare crisi di liquidità che possono essersi verificate - e che potrebbero ulteriormente aggravarsi - in conseguenza delle minori entrate riscosse, e dall'altra, sugli operatori economici che hanno stipulato contratti con la PA e che vedono accrescersi il rischio di insoddisfazione dei loro crediti, con un conseguente aggravamento delle già critiche condizioni del sistema produttivo.

Il ritardo nei pagamenti dei debiti delle pubbliche amministrazioni costituisce tuttavia un fenomeno patologico antecedente al momento storico attuale, come dimostra l'espressione letterale della norma che al comma 1 dell'art. 116 recita *"Gli enti locali.....in carenza di liquidità anche a seguito della situazione straordinaria di emergenza sanitaria derivante dalla diffusione dell'epidemia da Covid-19..."*.

La problematica è stata oggetto di diversi interventi legislativi finalizzati a dare concreta attuazione alle Direttive 2000/35/UE e 2011/7/UE, e in particolare nel 2013 è stata affrontata con le misure straordinarie introdotte dal decreto-legge n. 35 "Disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, nonché in materia di versamento di tributi degli enti locali" (v. *focus* successivo).

L'anticipazione di liquidità di cui agli articoli 115 e ss. in commento, dunque, non rappresenta uno strumento nuovo, né dal punto di vista del *modus operandi*, né della tipologia di criticità che è finalizzato a superare; è verosimile, tuttavia, che la situazione finanziaria degli enti sia ben diversa da quella che sette anni fa aveva indotto il legislatore ad optare per tale soluzione. In questi anni, infatti, a seguito degli effetti prodotti dal d.l. 35/2013 e da altri successivi interventi normativi fino, da ultimo, all'anticipazione rafforzata introdotta dalla legge di bilancio per il 2019 (art. 1, comma 849), ed altresì in considerazione dei passi avanti fatti in termini di monitoraggio dei tempi di pagamento attraverso la Piattaforma dei crediti commerciali, il fenomeno dei debiti scaduti è stato tenuto continuamente sotto osservazione e ha mostrato segni di miglioramento. Ma l'elemento che fa da spartiacque tra la situazione del 2013 e quella attuale è rinvenibile nel processo di armonizzazione contabile che a partire dal 2015 ha coinvolto le amministrazioni territoriali e che attraverso l'introduzione di uno degli istituti "pilastro" della nuova contabilità armonizzata, vale a dire il fondo crediti di dubbia esigibilità, ha posto un argine alla pericolosa e diffusa prassi contabile di espandere la capacità di spesa sulla base di entrate che difficilmente si sarebbero concretizzate in incassi effettivi. Alla luce di tale considerazione, mentre nel 2013 i debiti scaduti, nell'evidenziare la crisi di liquidità delle amministrazioni locali, hanno altresì fatto emergere la criticità legata a coperture di spesa irrealistiche, la situazione cui oggi si intende far fronte con uno strumento eccezionale come l'anticipazione di liquidità a lungo termine, dovrebbe risultare effettivamente circoscritta in via esclusiva a carenze di cassa, aggravate da un evento esterno imprevedibile, le cui conseguenze dannose non hanno risparmiato il settore delle amministrazioni locali.

DEBITI SCADUTI E NON PAGATI NEL 2018

| | n. fatture | importo |
|---------------------|------------------|----------------------|
| regioni | 42.146 | 750.087.929 |
| province | 54.899 | 260.086.118 |
| città metropolitane | 12.857 | 73.890.121 |
| comuni | 3.388.030 | 7.861.393.733 |
| totale | 3.497.932 | 8.945.457.901 |

Fonte: elaborazione su dati RGS

Il fenomeno del debito residuo, al di là della pandemia e nonostante le misure precedentemente messe in campo, tuttavia, non è del tutto superato: lo ha ricordato a gennaio 2020 la Corte di giustizia dell'Unione europea stigmatizzando, ancora una volta, la condotta dell'Italia con riferimento al rispetto effettivo dei termini di pagamento da parte delle sue pubbliche amministrazioni⁹ e ne dà conferma il monitoraggio condotto dal Ministero dell'economia e delle finanze sulla base della Piattaforma dei crediti commerciali da cui risulta, con riferimento al solo anno 2018¹⁰, un volume di fatture ricevute dalle amministrazioni territoriali pari a quasi 3,5 milioni per un importo complessivo di 8,9 miliardi; un valore che, in base alle comunicazioni del debito residuo trasmesse dagli enti ai sensi della legge 145/2018, art. 1, comma 867, tenderebbe comunque ad approssimare l'importo complessivo di quello pendente.

La misura degli articoli 115 e 116 del decreto Rilancio non ha effetto in termini di indebitamento netto dal momento che l'immissione di risorse non è correlata ad effettive nuove disponibilità; pertanto non dovrà comportare effetti distorsivi sui risultati economico-finanziari delle amministrazioni che potrebbero mettere a rischio l'equilibrio prospettico dei bilanci e non dovrà provocare un effetto espansivo della capacità di spesa. A garanzia di questo principio, già fissato dalla Corte costituzionale e ribadito in più occasioni dalla Corte dei conti¹¹ con riferimento alle misure di anticipazione di liquidità sperimentate in passato, le norme in commento confermano il meccanismo contabile di sterilizzazione delle risorse acquisite, introdotto normativamente con l'art. 1, comma 692, della legge n. 208/2015.

Non va tuttavia sottovalutato l'effetto che l'accantonamento aggiuntivo avrà sul risultato d'amministrazione, già gravato del FAL relativo all'anticipazione acquisita nel 2013. Il nuovo accantonamento costituisce, infatti, un ulteriore "peso" che rende più rigido il bilancio e stringe i margini delle risorse effettivamente gestibili, fino a poter determinare anche l'esposizione di disavanzi. Rileva sul punto anche la sentenza n. 4 del 2020 della Corte costituzionale che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della norma¹² che consentiva l'utilizzo del FAL ai fini dell'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità; alla luce di tale pronuncia, infatti, incombe sugli enti l'eventuale ricalcolo del risultato di amministrazione degli esercizi pregressi dal quale potrebbe emergere un

⁹ Causa C-122/18 del 28 gennaio 2020

¹⁰ Nelle more delle verifiche dei pagamenti non comunicati alla PCC da parte delle Pubbliche amministrazioni, in relazione a fatture emesse negli anni precedenti, sono stati pubblicati dalla Ragioneria Generale dello Stato i dati dello stock di debito residuo generato dalle fatture emesse a partire dal 2018. Ciò, in considerazione del fatto che, soltanto con l'avvio del sistema Siope Plus, i pagamenti delle fatture commerciali vengono registrati sulla PCC in modo automatico.

¹¹ Sezione delle autonomie, deliberazione n. 33/SEZAUT/2015/QMIG

¹² Art. 2, c. 6 del decreto-legge n. 78 del 2015.

extradeficit generato dalla gestione posta in essere in vigenza della norma censurata, con conseguente avvio di un nuovo percorso di risanamento.

TAVOLA 6

IL FONDO ANTICIPAZIONE LIQUIDITÀ ACCANTONATO NEL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE DI REGIONI, COMUNI, PROVINCE E CITTÀ METROPOLITANE NEL 2018

(in milioni)

| | Risultato di amministrazione al 31 dicembre | Fondo anticipazioni liquidità d.l. 35 del 2013 e successive modifiche e rifinanziamenti | Totale parte accantonata | % FAL su risultato di amministrazione | % FAL su totale quota accantonata |
|---------------|---|---|--------------------------|---------------------------------------|-----------------------------------|
| CENTRO | 12.024,4 | 8.505,8 | 18.577,1 | 70,7 | 45,8 |
| ISOLE | 5.557,1 | 2.898,7 | 8.176,0 | 52,2 | 35,5 |
| NORD-EST | 7.892,8 | 2.346,8 | 6.278,0 | 29,7 | 37,4 |
| NORD-OVEST | 8.596,7 | 4.436,0 | 11.274,5 | 51,6 | 39,3 |
| SUD | 15.897,3 | 4.584,2 | 17.813,1 | 28,8 | 25,7 |
| Totale | 49.968,3 | 22.771,6 | 62.118,7 | 45,6 | 36,7 |

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati BDAP, conti consuntivi Enti territoriali

Come dimostrano i dati relativi ai conti consuntivi 2018 delle amministrazioni territoriali, il risultato di amministrazione è fortemente eroso dal FAL costituito a seguito dell'acquisizione di liquidità ai sensi del dl 35/2013: si tratta di quasi 23 miliardi che pesano il 45,6 per cento sul risultato di amministrazione, arrivando a superare anche il 50 per cento in alcune aree territoriali, fino al 70 per cento per gli enti del Centro. Per le Regioni le anticipazioni di liquidità erogate dal 2013 sono state particolarmente significative, determinando in alcuni casi ingenti disavanzi che vengono ripianati secondo le modalità agevolate previste dalla legge 208/2015 comma 699 (fino a trent'anni). Più contenuta è l'incidenza sul totale della quota accantonata (36,7 per cento), in considerazione del fatto che, soprattutto per gli enti locali, la voce più pesante degli accantonamenti è rappresentata dal fondo crediti dubbia esigibilità.

La misura contenuta nel decreto-legge, tuttavia, prevede a vantaggio delle amministrazioni, una deroga alla disciplina dell'utilizzo del risultato di amministrazione da parte degli enti in disavanzo (di cui all'articolo 1, comma 897 e seguenti, della legge 30 dicembre 2018, n. 145) consentendo di calcolare la quota del risultato di amministrazione applicabile al bilancio dell'anno successivo senza operare la nettizzazione del FAL, ma solo del Fondo crediti di dubbia esigibilità. Una facoltà che consente di ampliare la quota utilizzabile di risultato di amministrazione, pure in una condizione di disavanzo.

L'anticipazione di liquidità del decreto "Rilancio" lascia in piedi il meccanismo di anticipazione rafforzata previsto, al fine di garantire il rispetto dei tempi di pagamento, dalla legge di bilancio per il 2019 (art. 1, c. 849-857) e la legge di bilancio per il 2020 (art. 1, c. 556), ma lo rende sicuramente meno attrattivo. Lo strumento prevede che le banche, gli intermediari finanziari, la Cassa depositi e prestiti S.p.A. e le istituzioni finanziarie dell'Unione europea sono autorizzate a concedere ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane, alle Regioni e alle Province autonome, anche per conto dei rispettivi enti del Servizio sanitario nazionale, anticipazioni di liquidità da destinare al pagamento di debiti, certi, liquidi ed esigibili, maturati fino al 31 dicembre 2019, relativi a somministrazioni, forniture, appalti e a obbligazioni per prestazioni professionali. La misura risponde ad esigenze profondamente diverse rispetto allo strumento previsto dal decreto-legge, visto che non mira ad assicurare una reale dotazione di liquidità aggiuntiva per sostenere il pagamento dei debiti pregressi, ma, dati i termini ristretti di restituzione delle anticipazioni concesse (nell'arco dell'esercizio di concessione dei fondi), comporta la necessità che le risorse per i pagamenti siano in sostanza nella disponibilità corrente

dell'ente richiedente. Oltre al meccanismo di anticipazione rafforzata a breve termine la legge n. 145 del 2018 ha introdotto un obiettivo di riduzione annuale del 10 per cento del debito residuo che, qualora non conseguito, attiva in bilancio uno strumento prudenziale costituito da un ulteriore accantonamento sul risultato di amministrazione, il “Fondo di garanzia debiti commerciali”, a regime dal 2021.

Questo meccanismo per la messa in sicurezza dei conti dovrebbe, in linea generale, essere superato per via degli effetti di abbattimento del debito residuo che si auspica si produrranno con la nuova anticipazione di liquidità prevista dal decreto “Rilancio”, evitando una sovrapposizione dei due fondi di accantonamento che andrebbe ad amplificare l'effetto restrittivo sul bilancio degli enti.

Focus sul decreto-legge n. 35 del 2013

Il decreto-legge n. 35/2013 ha messo a disposizione risorse finanziarie per un importo complessivo di circa 40 miliardi di euro (poi aumentato di ulteriori 7,2 miliardi dal d.l. n. 102/2013), da erogare negli anni 2013-2014. In particolare, per gli enti locali, le regioni e per gli enti sanitari, è stata prevista l'istituzione nel bilancio dello Stato di un apposito Fondo - denominato “Fondo per assicurare la liquidità per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili” - con obbligo di restituzione, in un arco temporale certo e sostenibile, finalizzato ad assicurare anticipazioni di liquidità agli enti che non possono far fronte, con disponibilità proprie, al pagamento dei debiti, sia di parte corrente che in conto capitale, maturati alla data del 31 dicembre 2012.

Il Fondo era inizialmente dotato di 9,3 miliardi nel 2013 e 14,5 miliardi nel 2014 ed è stato poi rideterminato (articolo 13, c. 1, del d.l. n. 102/2013), in complessivi 16,5 miliardi per il 2013 e in 7,3 miliardi per il 2014, al fine di rendere disponibili subito più risorse nell'anno 2013 rispetto al 2014.

Il medesimo d.l. n. 102 ha altresì disposto un incremento delle risorse per il 2014, di ulteriori 7,2 miliardi di euro, finalizzati a far fronte ad ulteriori pagamenti da parte delle regioni e degli enti locali di debiti maturati alla data del 31 dicembre 2012 rispetto a quelli soddisfatti con il d.l. n. 35/2013.

Successivamente il decreto-legge n. 66 del 2014 ha incrementato (articolo 32) la dotazione del Fondo per il pagamento dei debiti di 6 miliardi nel 2014, cui si è aggiunto (articolo 31) uno stanziamento di 2 miliardi di euro per il 2014 in favore della Sezione del Fondo relativa agli enti locali, con vincolo di destinazione di tale importo ai debiti degli enti medesimi nei confronti delle società partecipate. Le risorse complessive del Fondo stanziate dai decreti-legge n. 35 e 102 del 2013 e n. 66 del 2014, comprensive dei 2 miliardi di cui all'articolo 31 del decreto-legge n.66 del 2014 (nonché dei 770 milioni stanziati dall'articolo 34 del medesimo decreto n. 66) risultano così distribuite tra le tre Sezioni del Fondo:

| | 2013 | 2014 |
|--|------------------|------------------|
| Sezione debiti enti locali | 3.411,00 | 7.189,00 |
| Sezione debiti regioni e province autonome diversi da quelli finanziari e sanitari | 5.630,40 | 6.425,60 |
| Sezione debiti Servizio Sanitario Nazionale | 7.505,20 | 9.683,40 |
| TOTALE | 16.546,60 | 23.298,00 |

Successivamente il decreto-legge n.78 del 2015, ha incrementato di 2 miliardi euro per il 2015 le risorse della Sezione destinata al pagamento dei debiti non sanitari delle regioni e province autonome e prolungato altresì di un ulteriore anno – dal 31 dicembre 2013 al 31 dicembre 2014 – il termine di maturazione dei crediti per l'ammissione al pagamento (l'incremento di 2 miliardi non ha costituito tuttavia una ulteriore dotazione di risorse, in quanto è stato disposto utilizzando le risorse disponibili iscritte in conto residui delle altre due sezioni del predetto Fondo). Il decreto-legge n. 78 ha disposto inoltre l'utilizzo di 850 milioni di euro per la concessione di anticipazioni di liquidità al fine di far fronte ai pagamenti da parte degli enti locali dei debiti maturati alla data del 31 dicembre 2014, ma anche in questo caso sono stati utilizzati gli importi disponibili, 650

milioni sul conto di tesoreria e 200 milioni su conto residui, della Sezione per gli enti locali del Fondo suddetto.

44. La cospicua iniezione di cassa si accompagna a misure che attribuiscono agli enti territoriali effettive risorse aggiuntive, finalizzate a contrastare il rischio concreto e crescente di perdita di entrate a seguito dell'emergenza Covid-19:

- un fondo con una dotazione di 3,5 miliardi destinato ad assicurare ai comuni, alle province e alle città metropolitane, le risorse necessarie per l'espletamento delle funzioni fondamentali, da ripartire secondo criteri che saranno definiti entro il 10 luglio 2020, ma di cui verrà erogato da subito un acconto pari a circa 900 milioni;
- per le regioni un analogo fondo di 1,5 miliardi da destinare alle funzioni in materia di sanità, assistenza e istruzione
- la reintegrazione della dotazione del Fondo di solidarietà comunale per l'anno 2020 dell'importo di 400 milioni, distolto dal fondo a seguito di quanto previsto dall'Ordinanza del Capo del Dipartimento della protezione civile n. 658 del 29 marzo 2020 per misure urgenti di solidarietà alimentare.
- 150 milioni di euro destinati ai Comuni per la realizzazione di Centri estivi diurni in cui ospitare bambini tra i 3 e i 14 anni, da giugno a settembre e Progetti volti a contrastare la povertà educativa e ad implementare le opportunità culturali e educative dei minori.
- Fondo di 200 milioni per i comuni ricadenti nei territori delle province di Bergamo, Brescia, Cremona, Lodi e Piacenza;
- i fondi ristoro: un Fondo da 74,9 milioni di euro per compensare i Comuni del minor gettito legato all'esenzione della prima rata IMU 2020 per gli immobili adibiti a stabilimenti balneari e per gli immobili rientranti nella categoria catastale D/2 (alberghi, pensioni, agriturismi, villaggi turistici e ostelli della gioventù); un Fondo da 100 milioni per compensare invece le minori entrate legate alla mancata riscossione dell'imposta di soggiorno o del contributo di sbarco; un Fondo da 127 milioni per compensare i Comuni dalle minori entrate connesse all'esonero dal pagamento della tassa di occupazione di suolo pubblico da parte delle imprese di pubblico esercizio, dal 1° maggio al 31 ottobre 2020.

Con particolare riferimento ai Comuni le entrate dei primi quattro mesi del 2020 finalizzate prioritariamente a finanziare i servizi fondamentali per i cittadini mostrano segnali di criticità piuttosto significativi. L'impatto negativo del periodo di *lockdown* è particolarmente evidente sui proventi per la vendita di beni e servizi, essendovi ricomprese quelle tipologie di introiti connesse ai servizi a domanda individuale: le entrate relative agli asili nido, prestazioni extrascolastiche, impianti sportivi, mense, trasporto scolastico, come pure le entrate connesse ai servizi amministrativi hanno subito una drastica riduzione, cui è correlata ovviamente la mancata erogazione del servizio e la relativa spesa. Con la ripartenza delle attività, in particolare con l'avvio del nuovo anno scolastico, i servizi dovranno essere nuovamente assicurati, ma se la domanda di prestazioni tornerà a crescere, verosimilmente, sarà crescente anche il numero di cittadini non più in grado di partecipare alla spesa nella misura richiesta.

Si prefigurano ripercussioni negative sui bilanci comunali anche dal versante dei servizi che non hanno subito sospensioni nell'erogazione, servizi indivisibili e servizi pubblici locali, per i quali si assisterà, presumibilmente, ad una sensibile riduzione della platea dei

soggetti che contribuiscono al finanziamento (l’Autorità di Regolazione per Energia, Reti e Ambiente ha già stimato per il servizio di raccolta e smaltimento rifiuti una perdita in termini di tariffa di 400 milioni; per il settore del trasporto pubblico locale, il crollo dei proventi delle aziende dalla vendita dei biglietti mette in crisi i contratti di servizio in essere basati su condizioni divenute irrealistiche, a cominciare dal numero di utenti).

TAVOLA 7

INCASSI DELLE ENTRATE CORRENTI DEI COMUNI NEL PRIMO QUADRIMESTRE

| | <i>In milioni</i> | | |
|---|-------------------|-----------------|--------------|
| | gennaio-aprile | | |
| | 2020 | 2019 | var % |
| 1. Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa | 8.290,8 | 8.208,4 | 1,0 |
| di cui: | | | |
| Tributi | 4.366,2 | 5.166,5 | -15,5 |
| <i>Imposte, tasse e proventi assimilati</i> | <i>4.346,2</i> | <i>5.144,5</i> | <i>-15,5</i> |
| Imposta di soggiorno riscossa a seguito dell'attività ordinaria di gestione | 75,6 | 94,5 | -20,0 |
| <i>Compartecipazioni di tributi</i> | <i>20,0</i> | <i>22,0</i> | <i>-8,9</i> |
| Fondi perequativi | 3.924,5 | 3.041,9 | 29,0 |
| 2. Trasferimenti correnti | 3.567,9 | 3.046,4 | 17,1 |
| 3. Vendita di beni e servizi e proventi derivanti dalla gestione dei beni | 2.216,9 | 3.069,1 | -27,8 |
| di cui: | | | |
| <i>Proventi da alberghi</i> | <i>0,6</i> | <i>0,7</i> | <i>-2,0</i> |
| <i>Proventi da asili nido</i> | <i>46,2</i> | <i>78,0</i> | <i>-40,8</i> |
| <i>Proventi da corsi extrascolastici</i> | <i>4,6</i> | <i>8,1</i> | <i>-43,0</i> |
| <i>Proventi da impianti sportivi</i> | <i>16,3</i> | <i>24,6</i> | <i>-33,7</i> |
| <i>Proventi da mattatoi</i> | <i>0,7</i> | <i>1,0</i> | <i>-32,7</i> |
| <i>Proventi da mense</i> | <i>168,1</i> | <i>269,8</i> | <i>-37,7</i> |
| <i>Proventi da mercati e fiere</i> | <i>6,0</i> | <i>9,7</i> | <i>-37,7</i> |
| <i>Proventi da servizi turistici</i> | <i>2,5</i> | <i>7,4</i> | <i>-66,7</i> |
| <i>Proventi da trasporto scolastico</i> | <i>15,0</i> | <i>22,1</i> | <i>-31,9</i> |
| <i>Proventi da parcheggi custoditi e parchimetri</i> | <i>42,2</i> | <i>58,7</i> | <i>-27,9</i> |
| <i>proventi dell'attività amministrativa</i> | <i>90,5</i> | <i>134,7</i> | <i>-32,8</i> |
| Proventi derivanti dall'attività di controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti | 331,9 | 494,2 | -32,8 |
| Totale entrate correnti | 14.075,6 | 14.323,9 | -1,7 |

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Siope

Complessivamente nei primi 4 mesi del 2020 gli incassi dei Comuni riferiti ai primi tre titoli del bilancio (entrate correnti tributarie ed extratributarie, trasferimenti e proventi della gestione dei beni e dalla vendita di servizi) hanno subito un decremento contenuto nell'ordine dell'1,7 per cento rispetto allo stesso periodo del 2019. Seppure si tratti di dati provvisori, che risentono al momento della mancata regolarizzazione di poste relative alle anticipazioni del tesoriere, e non significativi relativamente ai principali tributi comunali (il cui maggiore afflusso non coincide con il quadrimestre osservato), tuttavia risultano significative alcune tendenze che possono riflettere in misura piuttosto evidente i primi effetti sui conti comunali connessi alle conseguenze dell'emergenza sanitaria.

In particolare, rileva la tenuta complessiva delle entrate di natura tributaria, contributiva e perequativa da imputare in via esclusiva all'incremento degli incassi da perequazione per via dell'anticipo erogato sul fondo di solidarietà comunale 2020, che ha più che compensato la flessione che registrata sulle imposte e tributi; è chiaramente evidente l'impatto negativo su quelle voci di entrata direttamente correlate alla caduta della domanda determinata dalla sospensione dei servizi: gli incassi dell'imposta di soggiorno sono diminuiti del 20 per cento, i proventi da asili nido del 40 per cento, proventi da impianti sportivi del 34 per cento, superiore al 30 per cento anche la flessione dei proventi delle mense e del trasporto scolastico, -28 per cento i proventi da parcheggi e parchimetri. Un decremento importante si registra anche per i proventi connessi all'espletamento dei servizi amministrativi (-32 per cento) che sconta l'effetto non solo di una drastica riduzione della domanda, ma anche del rallentamento dell'attività degli uffici amministrativi e del passaggio alla modalità di lavoro agile per gran parte dei dipendenti. Conseguenza diretta della situazione

di *lockdown* è altresì la flessione (-33 per cento) dei Proventi derivanti dall'attività di controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti.

45. Gli interventi che prevedono nuove risorse per le amministrazioni territoriali sono certamente necessari, dunque, e non è operazione semplice valutare se saranno effettivamente sufficienti dato che le conseguenze negative sul tessuto economico e sociale potranno manifestarsi anche in un tempo più lungo rispetto alla fine della fase emergenziale. Le incertezze che accompagnano la quantificazione degli effetti negativi che l'emergenza sanitaria produrrà sulle entrate locali rende particolarmente complesso il lavoro di individuazione dei criteri di riparto dei fondi messi a disposizione, in particolare del fondo per le funzioni fondamentali che presenta la dotazione finanziaria più cospicua. Di qui l'importanza del ruolo affidato al Tavolo tecnico previsto dal comma 2 dell'art. 106 del decreto-legge ai fini di un monitoraggio puntuale sulla tenuta delle entrate locali, anche in relazione ai fabbisogni di spesa, che dovrebbe consentire, nel 2021, di definire le eventuali compensazioni tra gli enti delle erogazioni originariamente attribuite.

Va altresì riconosciuto che le risorse aggiuntive avranno un effetto positivo immediato sugli enti territoriali alle prese con l'approvazione di bilanci di previsione in equilibrio, evitando tensioni finanziarie che potrebbero preludere, per gli enti più fragili, a situazioni di crisi.

Affinchè il potenziale effetto positivo delle misure arrivi a trasmettersi al sistema economico territoriale, il livello centrale di governo ha la responsabilità di assicurare celerità nella definizione delle spettanze e nell'attribuzione delle stesse, mentre alle amministrazioni locali spetta il compito di saper sfruttare, in un contesto comunque difficile e incerto, le opportunità offerte, innanzitutto attraverso una corretta e oculata programmazione delle risorse acquisite, ma anche adoperandosi senza indugi per una riorganizzazione più efficiente della macchina amministrativa e dei servizi fondamentali da garantire alla cittadinanza.

OSSERVAZIONI CONCLUSIVE

46. Come già osservato in occasione della manovra finanziaria dello scorso marzo, in un contesto di emergenza sanitaria quale quello che stiamo attraversando, la politica di bilancio è chiamata a giocare un ruolo indispensabile. La necessità di prevedere un lungo periodo di convivenza con il virus (in attesa degli sviluppi attesi sul fronte delle cure e del vaccino) richiede, innanzitutto, di rafforzare il sistema sanitario adeguandolo ad una emergenza particolare, consentendo in tal modo di corrispondere alle attese di cura dei cittadini. Di qui non si può che condividere lo sforzo operato nel decreto di incidere sull'assistenza territoriale, prevedendo misure che, pur concepite nell'emergenza, sembrano destinate a estendere la loro validità anche oltre tale limite.

Ancora più ampi sono gli interventi volti a preservare la capacità produttiva del sistema economico e le sue potenzialità di crescita rispondendo ai fabbisogni di liquidità, alla ricapitalizzazione delle aziende, al reintegro, anche se parziale, dei redditi persi specie dalle aziende medio piccole del nostro Paese e ad iniezioni di capitale anche consistenti richiesti dai complessi maggiori colpiti fortemente dalle chiusure.

Importante è poi l'intervento a favore dei lavoratori operato per garantire l'occupazione senza gravare sui conti delle imprese, attraverso gli strumenti della CIGO e Cassa in

deroga e agli altri istituti e quello per le famiglie per aiutare ad affrontare le difficoltà poste anche in questa fase di ripartenza dalle difficoltà di accesso ai servizi che impattano sulla organizzazione familiare (bambini minori e anziani o persone non autosufficienti) e a intervenire sulle difficoltà più gravi sul fronte dei redditi

Al di là delle caratteristiche specifiche dei singoli provvedimenti, di cui si è offerta una disamina anche finalizzata ad individuare potenziali aree di miglioramento e chiarimenti normativi, è possibile avanzare una prima riflessione sull'impianto complessivo delle misure proposte. La dimensione della manovra è senza dubbio ampia: a quanto già previsto con il d.l. 18/2020 (pari a circa 1,2 punti di prodotto) si aggiunge infatti un ulteriore impulso da 3,3 punti di Pil. Uno sforzo di bilancio importante che non ha precedenti nel dopoguerra, neanche a fronte di precedenti severi episodi recessivi. L'obiettivo sottostante a tali misure è quello di fornire un sostegno all'economia, contrastando la contrazione del Pil e accelerando l'uscita dalla crisi. Una impostazione che punta a creare le condizioni per cui nelle prossime settimane le aziende possano, riavviata l'attività, avere ordinativi sufficienti per riportare la produzione in prossimità dei livelli precrisi. Ciò potrebbe essere agevolato da diversi fattori: un'economia che opera al di sotto del potenziale non espone ad effetti sul fronte dei prezzi, che continuerebbero ad essere moderati; una impostazione espansiva dei principali paesi industrializzati ridurrebbe i rischi di vederne ridotto l'effetto attraverso l'aumento delle importazioni (oltre a poter contare su possibili benefici sul fronte delle esportazioni); si può contare su tassi di interessi particolarmente contenuti grazie al sostegno assicurato dalla BCE.

Non può essere escluso, tuttavia, che la ripresa della domanda possa non realizzarsi con immediatezza, sia per problemi legati alla necessità di convivere con il virus, che potrebbero far procrastinare le scelte degli operatori soprattutto in termini di investimenti, sia per il contrarsi delle disponibilità finanziarie delle famiglie, sia, infine, per il ristagno del commercio internazionale da cui dipende una parte significativa del fatturato del nostro sistema produttivo.

Di qui l'importanza di poter contare su un impulso dal lato degli investimenti pubblici che dia respiro alla ripresa e che incida, inoltre, sul potenziale di crescita dell'economia attraverso un miglioramento della produttività totale dei fattori. Sotto questo aspetto, la manovra rinvia ad una attività di semplificazione dei processi amministrativi sottostante alla gestione degli investimenti per accelerarne l'esecuzione, ma non indica chiare linee di sviluppo, né prevede, pur all'interno di un pacchetto rilevante quale quello in esame, risorse aggiuntive. Risorse da destinare ad ampliare il volume di opere da realizzare, accrescendo l'impulso già nel breve periodo, ma anche da investire per potenziare le strutture tecniche delle diverse amministrazioni pubbliche da cui dipende il recupero di capacità progettuale e di gestione delle opere durante e dopo la loro realizzazione. Il restringersi dei margini di intervento sul fronte delle risorse e i tempi della traduzione operative di tali processi rendono non rinviabile un impegno su questo fronte.

Come già osservato in occasione del decreto dello scorso marzo, determinante sarà erogare rapidamente agli aventi diritto i fondi stanziati, riducendo al minimo quei passaggi amministrativi non indispensabili che possono determinare un rallentamento e, quindi, una riduzione nell'efficacia delle misure assunte.

La necessità di implementare in un breve arco temporale il programma di interventi previsto dal decreto, coniugando rapidità di azione, selettività degli accessi e adeguatezza dei controlli, senza farne perdere di efficacia, avrebbe richiesto, poi, di poter contare su una più stretta vicinanza con il territorio. Ciò proprio perché è il tessuto medio piccolo

quello che più è stato toccato dalle difficoltà dell'emergenza sanitaria e che più potrebbe trovare ostacoli alla ripartenza. Si ripropone, quindi, il tema del ruolo delle amministrazioni territoriali e della ripartizione delle competenze tra livelli di governo ed in generale delle caratteristiche e dei limiti dell'amministrazione pubblica più volte sottolineati dalla Corte.

RIQUADRI

RIQUADRO 1 - UNA STIMA PRELIMINARE DEGLI EFFETTI DEL DECRETO “RILANCIO” SULL’ECONOMIA

La valutazione dell’impatto sul Pil del Decreto considera gli effetti finanziari delle misure proposte così come sono quantificati dalla Relazione Tecnica. L’intento è quello di fornire una stima aggregata di come possono agire le risorse stanziati dal Decreto, tralasciando l’analisi sull’efficacia e sulla tempistica dell’attuazione delle misure. Ciò anche in considerazione dell’ampia portata e complessità del decreto, che demanda altresì a numerosi interventi successivi, insieme alla considerazione che sono già annunciati interventi di emendamento.

Le stime sono effettuate con il modello trimestrale per l’economia italiana di Prometeia (*QuIProm, The Quarterly Italian Prometeia Model*¹³) e considerano come input gli effetti finanziari delle misure in termini di indebitamento netto.

Con riferimento ad alcune misure, come l’accelerazione dei pagamenti dei debiti verso i fornitori degli enti locali o gli incentivi alla patrimonializzazione e la moratoria e in generale le misure di supporto alla liquidità, la stima di come esse andranno ad agire sulle decisioni di spesa e di investimento è particolarmente complessa e viene colta solo in parte dai modelli. In aggiunta, il modello applica moltiplicatori storici che è ragionevole supporre abbiano grandezze d’impatto inferiori a quelle che possono verificarsi in circostanze eccezionali come quella attuale, quando imprese e consumatori si trovano ad avere forti vincoli sulla liquidità (come dimostrato da quanto accaduto nella recessione del 2008 e 2009). L’effetto complessivo riportato dalle stime, dunque, può essere letto come un limite inferiore.

Nel complesso, al decreto si associa un impatto espansivo sulla crescita del Pil dell’1,6 per cento nel 2020 e un effetto a regime nel 2021 e 2022 che si attesta intorno all’1 per cento (inteso come scostamento del livello del Pil rispetto alla simulazione di base). Poiché le misure a contrasto dell’emergenza sono per la quasi totalità temporanee, gli effetti negli anni successivi al 2020 riflettono in parte gli effetti moltiplicativi delle misure a sostegno dei redditi e degli investimenti e in parte l’impatto dell’annullamento strutturale della clausola di aumento di IVA e accise che era nella legislazione vigente a partire dal 2021 (Tavola R1.1).

Nei paragrafi che seguono si fornirà una descrizione più puntuale dei risultati delle stime per i Titoli da I a III dove, come detto sopra, sono concentrate le misure di maggiore impatto finanziario in termini bilancio pubblico.

Le risorse stanziati per il capitolo relativo al rafforzamento della spesa delle Amministrazioni più direttamente coinvolte dalla gestione della pandemia (Titolo I) ammontano nel 2020 a 4,6 miliardi di euro (0,28 per cento del Pil), oltre 5 miliardi senza considerare gli effetti riflessi sulle entrate fiscali. Risorse destinate alla sanità (ospedali, servizi territoriali e altre forme di assistenza) e alla gestione dell’emergenza attraverso la protezione civile e altri enti. Esse si declinano in maggiore spesa diretta per i redditi del personale e per gli acquisti di attrezzature e materiali, oltre a spese per interventi di ristrutturazione delle strutture ospedaliere, indirizzate a potenziare strutturalmente i servizi di terapia intensiva e semi-intensiva e il pronto soccorso. Solo alcune di queste misure avranno effetti pluriennali, soprattutto in relazione al rafforzamento del personale e alle attività di manutenzione delle strutture e delle attrezzature, che rappresentano però una parte minoritaria. In quanto spesa diretta, con una componente non trascurabile di investimento, l’impatto su Pil è analogo a quello sul bilancio pubblico, e stimato in circa 0.24pp di maggiore crescita nel 2020. Successivamente al 2020, l’impulso si esercita principalmente attraverso i maggiori consumi privati (sostenuti dall’amplificarsi degli effetti dei maggiori redditi degli occupati pubblici) a cui si aggiungono gli effetti moltiplicativi degli investimenti, generando a regime un maggiore Pil per circa 0.05pp rispetto alla simulazione di base.

¹³ *The Prometeia Italian Quarterly Model – Past, present and future*, Prometeia, Nota di lavoro, Dicembre 2018, <https://www.prometeia.it/ricerca/note-di-lavoro/archivio>

DECRETO-LEGGE “RILANCIO”, STIME DELL’IMPATTO SUL PIL E IMPATTO EX-ANTE SULL’INDEBITAMENTO
NETTO IN PERCENTUALE DEL PIL

| | <i>impatto sul PIL (scostamenti %)</i> | | | <i>impatto sull'indebitamento netto (% del PIL)</i> | | |
|-----------------------------------|--|------|------|---|------|------|
| | 2020 | 2021 | 2022 | 2020 | 2021 | 2022 |
| Titolo I | 0.2 | 0.0 | 0.0 | 0.3 | 0.0 | 0.0 |
| Titolo II | 0.2 | 0.1 | 0.0 | 1.0 | 0.1 | 0.0 |
| Titolo III | 0.6 | 0.5 | 0.4 | 1.1 | 0.0 | 0.0 |
| Annullamento aumento IVA e accise | | 0.3 | 0.5 | | 1.1 | 1.5 |
| Altre misure | 0.5 | 0.2 | 0.2 | 0.9 | 0.2 | 0.4 |
| Totale | 1.6 | 1.1 | 1.2 | 3.3 | 1.5 | 1.9 |

Fonte: stime Prometeia e dati Relazione Tecnica al provvedimento, A.C. 2500

Il Titolo II stanziava 17 miliardi di euro in misure di sostegno destinate alle imprese, in cui rientrano lo sgravio IRAP per le imprese fino a 250 milioni di fatturato (circa 4 miliardi nel 2020) e vari interventi per piccole e medie imprese, con il contributo a fondo perduto commisurato alle perdite subite da persone giuridiche e titolari di partite IVA con ricavi e compensi fino a 5 milioni di euro (6,2 miliardi di euro), il credito di imposta per le locazioni commerciali (1,2 miliardi di euro) e la riduzione degli oneri per le bollette elettriche (0,6 miliardi di euro). Oltre 4 miliardi in termini di indebitamento sono destinati ad alimentare fondi, soprattutto per le misure di garanzia statale sulla liquidità disposte dai decreti precedenti. Vi sono poi interventi per favorire la patrimonializzazione delle imprese, con il credito di imposta sugli apporti di capitale alle PMI (cui è associato un costo in termini di indebitamento di 2 miliardi di euro nel 2021) e la costituzione del “Patrimonio Rilancio” presso la Cassa depositi e prestiti (44 miliardi di euro in termini di saldo netto da finanziare ma senza effetti di cassa, quindi senza effetti su fabbisogno e indebitamento).

Nel complesso, da tali interventi deriverebbe un impulso di circa 0,2pp di Pil, determinato dal sostegno esercitato dalle misure all’attività d’impresa, attraverso la riduzione del rischio di default comportato dalla riduzione dei ricavi e dal sostegno ai redditi da lavoro autonomo.

Alle misure di sostegno ai redditi dei lavoratori (Titolo III) sono destinati circa 19 miliardi di euro nel 2020. Una parte cospicua riguarda la proroga della cassa integrazione concessa per far fronte all’emergenza epidemiologica da Covid-19 con la legislazione precedente, sia ordinaria sia in deroga, insieme alla proroga dei congedi per i lavoratori dipendenti e alle misure per favorire l’emersione, che comportano circa 12,6 miliardi di euro di maggiori prestazioni sociali. A questi interventi si aggiungono nuove misure per 6,3 miliardi di euro. Il reddito di emergenza e l’allargamento degli indennizzi per i lavoratori autonomi sono le misure con i maggiori effetti finanziari. Tali interventi si traducono in un sostegno diretto alle posizioni lavorative e dunque al reddito disponibile delle famiglie, che potrà contrastare la riduzione del Pil supportando le decisioni di consumo. Nelle nostre stime, a fronte di un costo ex ante per il bilancio pubblico di circa 1,1pp di Pil l’effetto sulla crescita sarà di circa 0,6pp. Tali stime scontano la riduzione della propensione al consumo tipica dell’attuale situazione recessiva, ampliata dalla caduta degli indicatori di fiducia, pur considerando un effetto di impatto circa doppio rispetto agli usuali moltiplicatori, in virtù della considerazione che una parte rilevante delle misure andrà a sostenere famiglie sul vincolo di bilancio. L’attivazione degli investimenti che ne consegue, insieme all’andata a regime degli effetti dei maggiori redditi, si rifletterà anche negli anni successivi al 2020, quando le misure si ridurranno drasticamente in termini di costo diretto sul bilancio,

mantenendo però un effetto sul livello del Pil, che sarà a regime di 0,4pp superiore alla simulazione di base.

Tra le altre misure, cui nel complesso sono associati circa 14 miliardi di euro di maggiori spese nette nel 2020, alcune impattano sulla spesa diretta, con stanziamenti per gli enti territoriali che permettono di mantenere l'esercizio delle funzioni fondamentali a fronte anche della riduzione degli incassi sui tributi propri, altre andranno a sostenere gli investimenti privati, come il bonus del 110 per cento sugli interventi di efficientamento energetico, ristrutturazione antisismica e installazione di impianti fotovoltaici e di colonnine di ricarica per veicoli elettrici. Vi sono poi misure a sostegno dei costi delle imprese, con il credito di imposta delle spese di sanificazione e misure di settore soprattutto per turismo, trasporti e agricoltura, insieme a maggiori spese per l'istruzione e sostegni alle famiglie per la disabilità. Si stima che nell'insieme il sostegno al Pil che ne deriva sia nell'ordine dello 0,5 per cento nel 2020. Infine, si stima che nel 2021 e 2022 l'annullamento della clausola di salvaguardia potrà sostenere il livello del Pil di 0,3pp e 0,5pp rispettivamente.

RIQUADRO 2 - I PRINCIPALI AMMORTIZZATORI SOCIALI: RICHIAMI NORMATIVI E CORRELAZIONE TRA CIG E CICLO ECONOMICO

Al fine di contestualizzare talune delle norme dei decreti-legge 34/2020 e 18/2020 finalizzate ad offrire un sostegno al mondo del lavoro nella fase di emergenza epidemiologica da Covid-19, si offrono di seguito alcune informazioni di base, di ordine normativo e, soprattutto, economico, circa la Cassa integrazione guadagni (CIG) e il suo andamento nelle fasi di ciclo economico avverso.

Aspetti normativi: un richiamo

La CIG è uno strumento di protezione sociale che ha la funzione di integrare o sostituire la retribuzione dei lavoratori che vengono a trovarsi in precarie condizioni economiche per sospensione o riduzione dell'attività lavorativa. Può essere Ordinaria (CIGO)¹⁴, Straordinaria (CIGS¹⁵, tra cui quella per "Solidarietà") o in Deroga (CIG in deroga)¹⁶.

La Cassa Integrazione Ordinaria è rivolta alle aziende industriali non edili e alle aziende industriali ed artigiane dell'edilizia, nel caso di sospensione o riduzione dell'attività aziendale dipendente da eventi temporanei e transitori non imputabili né al datore di lavoro né ai lavoratori. Le cause che determinano l'intervento della CIGO sono: avversità atmosferiche, danni provocati da eventi naturali (alluvioni, frane, ecc.), danni provocati da eventi accidentali (incendi, crolli, ecc.), crisi temporanea di mercato, mancanza di commesse o di materie prime, sciopero di un reparto o di altra azienda collegata.

La CIGS, invece, viene utilizzata per far fronte a crisi dell'azienda o per consentire alla stessa di affrontare processi di ristrutturazione, riorganizzazione o riconversione.

La Cassa Integrazione Guadagni in deroga è uno strumento che è riconosciuto ad aziende escluse o che hanno terminato la CIGO e la CIGS. È gestita dalle Regioni ed essendo finanziata anche con risorse del Fondo Sociale Europeo richiede che i beneficiari partecipino ad attività formative. In base alle norme vigenti¹⁷ fino all'entrata in vigore dei recenti decreti per l'emergenza epidemiologica, sono beneficiari di cassa integrazione i lavoratori assunti con contratto di lavoro subordinato e gli apprendisti, con almeno 3 mesi di anzianità lavorativa, fatta eccezione i dirigenti e i lavoratori a domicilio.

Per ciascuna unità produttiva, il trattamento ordinario (CIGO) e quello straordinario di integrazione salariale (CIGS) non possono superare la durata massima complessiva di 24 mesi in un quinquennio mobile (30 per il settore edile)¹⁸. Per la Cassa Integrazione straordinaria con contratti di solidarietà, il limite massimo passa a 36 mesi in 5 anni.

La durata massima della CIGO è:

- fino a 13 settimane continuative, prorogabile trimestralmente fino a un massimo complessivo di 52 settimane;
- più periodi non consecutivi che non possono superare complessivamente la durata di 52 settimane in un biennio mobile;

¹⁴ La CIGO è stata istituita con d.lgs. lgt. n. 788 del 9 novembre 1945, per gli operai dipendenti da imprese industriali con la funzione di sostituire o integrare la loro retribuzione in caso di sospensione di attività o di riduzione di orario, in situazioni espressamente definite dalla legge. L'istituto viene ampliato e riformato con la legge 164 del 1975, legge n. 427 del 1975 e con la legge 223 del 1991.

¹⁵ La cassa integrazione guadagni straordinaria (CIGS), viene istituita con la legge del 5 novembre 1968, n. 1115.

¹⁶ È stata istituita con la legge finanziaria del 2004 (art 3 comma 137 della legge n. 350/2003), come deroga alle normative vigenti sulla CIGS (limiti numerici, periodi, trattamenti, categorie), poi con successivi provvedimenti è stata prorogata e l'autorizzazione è stata affidata alle Regioni.

¹⁷ Il d.lgs. n.148/2015, in attuazione della delega della legge n.183/2014, cd. Jobs act, ha rivisto e razionalizzato la normativa in materia di integrazioni salariali.

¹⁸ Deroghe sono state previste per imprese in aree di crisi industriale complessa (art. 1, comma 140 legge 205/2017) dall'art. 1, comma 6-quater del d.l. 55/2018 e dall'art. 44, comma 1 del d.l. 109/2018.

• qualora l'impresa abbia fruito di 52 settimane consecutive di integrazione salariale ordinaria, una nuova domanda può essere proposta per la medesima unità produttiva solo quando sia trascorso un periodo di almeno 52 settimane di normale attività lavorativa.

L'impresa che presenta domanda di integrazione salariale ordinaria è obbligata a versare un contributo ordinario¹⁹ sotto forma di tassazione della retribuzione (a prescindere dalla fruizione o meno dell'ammortizzatore sociale)²⁰, e un contributo addizionale del 9 per cento sulle ore non retribuite per il 1° anno di integrazione, 12 per cento per il 2° anno e 15 per cento oltre il secondo anno ma entro i 5 anni. (contributo non dovuto se la CIG è a seguito di eventi inevitabili, come ad esempio disastri ambientali, nonché se richiesta da imprese sottoposte a procedura concorsuale). Il contributo addizionale è lo stesso anche per la cassa integrazione straordinaria e per quella in deroga.

Il finanziamento della Cassa Integrazione Guadagni Straordinaria è in misura prevalente a carico dello Stato che vi provvede tramite la "GIAS" (Gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali), istituita presso l'INPS dall'art. 37 della legge n. 88 del 1989. Per la parte rimanente del finanziamento, l'art. 23 del d.lgs. 148/2015 ha confermato il contributo ordinario pari allo 0,90 per cento delle retribuzioni mensili soggette a contribuzione, così ripartito: 0,30 per cento a carico dei lavoratori beneficiari e 0,60 per cento a carico dei datori di lavoro destinatari del trattamento CIGS²¹.

I trattamenti ordinari di integrazione salariale (CIGO) afferiscono, invece, alla Gestione prestazioni temporanee dei lavoratori dipendenti istituita presso l'INPS (art. 24 della legge 9 marzo 1989 n. 88). Il pagamento delle integrazioni salariali viene effettuato dall'impresa ai dipendenti aventi diritto alla fine di ogni periodo di paga. L'importo delle integrazioni è rimborsato dall'INPS all'impresa o conguagliato da questa secondo le norme per il conguaglio fra contributi dovuti e prestazioni corrisposte (art. 7 d.lgs. 148/2015).

Nel caso di serie e documentate difficoltà finanziarie dell'impresa, la sede dell'INPS territorialmente competente potrà autorizzare il pagamento diretto al lavoratore del trattamento ordinario d'integrazione salariale, con il connesso assegno per il nucleo familiare, ove spettante. Nel caso delle integrazioni salariali straordinarie, è il Ministero del lavoro e delle politiche sociali che deve autorizzare l'INPS al pagamento diretto.

Per i settori non coperti dalla normativa in materia di integrazione salariale (ordinaria o straordinaria), al fine di assicurare ai lavoratori interessati una tutela nei casi di riduzione o sospensione dell'attività lavorativa per le cause previste dalla normativa in materia di integrazione salariale ordinaria o straordinaria, sono stati istituiti i Fondi di solidarietà bilaterali, la cui prestazione principale erogata è l'assegno ordinario. La durata massima dell'assegno ordinario è fissata in 12 mesi in un biennio mobile.

Aspetti quantitativi: numero di ore autorizzate di Cassa integrazione guadagni.

Lo scorso febbraio, nel momento dello scoppio della pandemia in Italia, il quadro delle ore autorizzate di CIG evidenziava una situazione fisiologica e di "relativa normalità". Secondo i dati dell'INPS di inizio marzo riferiti a gennaio 2020, il numero delle ore autorizzate di cassa

¹⁹ Connesso all'effettivo utilizzo del trattamento e non più commisurato all'organico dell'impresa. Il d.lgs. 148/2015 ha introdotto, dal 2017, il divieto di autorizzare la CIG a zero ore per tutto il periodo di integrazione salariale, ciò significa che non è possibile che un'azienda sotto cassa integrazione possa rimanere formalmente aperta senza lavoratori che vi lavorino e che siano totalmente a carico dello Stato.

²⁰ 1,70 per cento della retribuzione imponibile ai fini previdenziali per i dipendenti delle imprese industriali che occupano fino a 50 dipendenti; 2 per cento della retribuzione imponibile ai fini previdenziali per i dipendenti delle imprese industriali che occupano oltre 50 dipendenti; 4,70 per cento della retribuzione imponibile ai fini previdenziali per gli operai delle imprese dell'industria e artigianato edile; 3,30 per cento della retribuzione imponibile ai fini previdenziali per gli operai delle imprese dell'industria e artigianato lapidei; 1,70 per cento della retribuzione imponibile ai fini previdenziali per gli impiegati e quadri delle imprese dell'industria e artigianato edile e lapidei che occupano fino a 50 dipendenti; 2 per cento della retribuzione imponibile ai fini previdenziali per gli impiegati e quadri delle imprese dell'industria e artigianato edile e lapidei che occupano oltre 50 dipendenti.

²¹ Già previsto dall'art. 9 della legge 407/1990.

integrazione (CIG) era risultato pari, in quel mese, a 21,3 milioni, con un aumento, rispetto allo stesso mese del 2019, del 31,4 per cento. Lo strumento utilizzato aveva riguardato:

- per 9,4 milioni di ore la CIGO, di cui 6,8 milioni nell'industria e 2,6 milioni nell'edilizia;
- per 11,9 milioni di ore la CIGS, per grande maggioranza nel settore dell'industria (10,5 milioni) e per 1,3 milioni nel settore del commercio
- in misura trascurabile (solo 989 ore), la cassa in deroga.

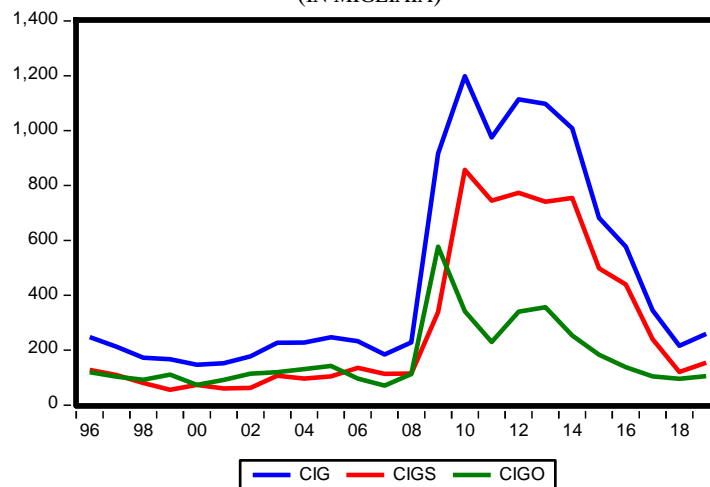
La crescita più significativa aveva interessato la CIGS che aveva segnato un +52,6 per cento (+54,9 per cento per la CIGS di solidarietà. La cassa in deroga aveva invece conosciuto una riduzione significativa (-99 per cento). La distribuzione per macroaree geografiche delle ore autorizzate totali mostrava un 37,3 per cento nel Mezzogiorno, un 31,4 per cento nel Nord ovest con Centro e Nord est che seguivano con quote rispettivamente pari al 19,1 e al 12,2 per cento. Rispetto a gennaio 2019 si registrava un peggioramento del Mezzogiorno rispetto al Nord ovest, area che un anno fa era quella più interessata con una quota del 34,1 per cento. Il 75 per cento delle ore ha coinvolto gli operai (15,9 milioni di ore).

I dati relativi al mese di aprile, diffusi dallo stesso INPS, danno pienamente conto del radicale mutamento di scala. Nel mese in questione, il numero delle ore autorizzate di CIG è risultato pari a 772,3 milioni, con un aumento, rispetto allo stesso mese del 2019, pari al 2.953,6 per cento. Lo strumento utilizzato ha riguardato: per 712,9 milioni di ore la CIGO, di cui 605,2 milioni nell'industria e 107,7 milioni nell'edilizia; per 12,5 milioni di ore la CIGS, per grande maggioranza nel settore dell'industria (10,8 milioni) e per 1,5 milioni nel settore del commercio; 46,8 milioni la cassa in deroga.

La distribuzione per macroaree geografiche delle ore autorizzate totali mostra un 35,4 per cento nel Nord ovest, un 29,2 per cento nel Nord est con Mezzogiorno e Centro che seguono con quote rispettivamente pari al 18,4 e al 17,8 per cento. Il 70,5 per cento delle ore ha coinvolto gli operai (544,2 milioni di ore). L'attività economica che ha richiesto il maggior numero di ore per CIGO è quella manifatturiera (498,4 milioni di ore), seguita dalle Costruzioni (136,3 milioni di ore) e dai Trasporti (39,6 milioni di ore). Anche nella CIGS l'attività maggiormente interessata è quella manifatturiera (7,7 milioni di ore), seguita dai Trasporti (3,3 milioni di ore) e dal Commercio (1,3 milioni di ore). La CIGS è richiesta per l'81,5 per cento per Riorganizzazione e crisi e per il 18,4 per cento per Solidarietà. Nella cassa integrazione in deroga, le attività con i valori più elevati sono quelle del Commercio e degli Alberghi e ristoranti con, rispettivamente, 16 e 12,2 milioni di ore richieste.

Il Grafico R2.1 evidenzia l'andamento di lungo periodo delle variabili appena citate ed aiuta quindi a contestualizzare ed interpretare meglio il menzionato aumento anche al fine di comprendere come, nell'esperienza storica, gli ammortizzatori sociali sono correlati con le diverse fasi del ciclo economico e in particolare come reagiscono a shock macroeconomici di dimensioni e tipo tradizionali anche se significativi. Come si vede dalla figura, nonostante un sensibile incremento, le dimensioni del fenomeno prima dell'esplosione dell'emergenza potevano essere grosso modo assimilabili, al netto delle modifiche normative intervenute nel tempo (le quali rendono per definizione non pienamente comparabili i fenomeni in esame) a quelle prevalenti prima della grande crisi del 2008 e della successiva grande recessione.

ANDAMENTO DELLE ORE AUTORIZZATE DI CASSA INTEGRAZIONE GUADAGNI: 1995-2019
(IN MIGLIAIA)

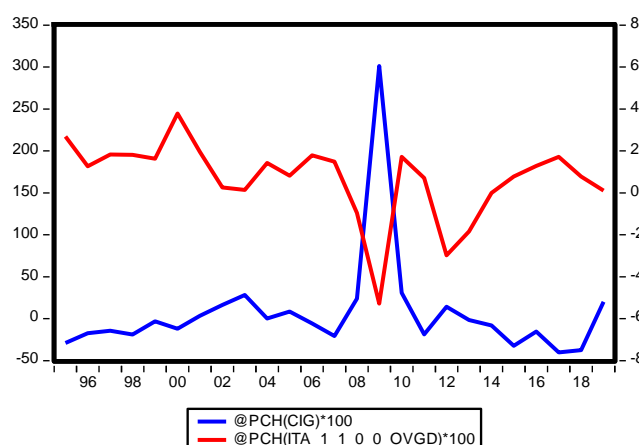


Fonte: elaborazioni su dati INPS

Dal grafico si vede che proprio a seguito della doppia recessione, le ore autorizzate di cassa integrazione complessiva (CIG) crebbero assai rapidamente, passando dai circa 260 milioni di ore nel 2008 (poco meno dei 21,3 milioni di gennaio 2019 se rapportati ad anno) ad oltre 1 miliardo nel 2009 e, in media, nel quinquennio 2009-13. Solo a partire dal 2014, con il mutamento del ciclo economico, si registrò una chiara inversione di tendenza.

Del resto, l'elevata correlazione di segno negativo tra la crescita economica, espressa dalla variazione annuale del Pil, e la variazione annuale delle ore autorizzate di CIG risulta chiara sia dalla rappresentazione grafica (Grafico R2.2) e sia dall'analisi statistica riportata nella Tavola R2.1. Quest'ultima mette anche in evidenza come la correlazione, in generale abbastanza alta, specie quando si considerano specifici sotto segmenti (come è, per esempio, il caso del settore industriale) è cresciuta sensibilmente con riferimento al periodo 2009-2019.

CIG E PIL REALE: TASSI ANNUI DI VARIAZIONE (%)



Fonte: elaborazioni su dati INPS e AMECO

Considerato che il quadro dei dati del 2019 può essere ritenuto rappresentativo di situazioni di **relativa normalità** mentre quello del 2010 (l'anno post recessione), sempre in media, di situazioni di **acuto stress**, nelle tavole seguenti si evidenziano, anche con dettagli settoriali, alcuni

elementi di confronto che possono dare una idea di quale sarebbe stata la risposta del sistema allo shock ora in atto senza modifiche normative²².

TAVOLA R2.1

MATRICE DI CORRELAZIONE TRA CRESCITA DELLE ORE AUTORIZZATE DI CASSA INTEGRAZIONE
E VARIABILI MACROECONOMICHE

| PERIODO 1995-2019 | | | | | | | |
|-----------------------|------------|------------------|-------------|-------------|---------------------|-----------------------|---------------------|
| | <i>CIG</i> | <i>PIL REALE</i> | <i>CIGS</i> | <i>CIGO</i> | <i>PIL NOMINALE</i> | <i>CIGO INDUSTRIA</i> | <i>VA INDUSTRIA</i> |
| <i>CIG</i> | 1.00 | -0.72 | 0.81 | 0.95 | -0.61 | 0.95 | -0.86 |
| <i>PIL REALE</i> | -0.72 | 1.00 | -0.45 | -0.77 | 0.90 | -0.76 | 0.88 |
| <i>CIGS</i> | 0.81 | -0.45 | 1.00 | 0.61 | -0.44 | 0.60 | -0.54 |
| <i>CIGO</i> | 0.95 | -0.77 | 0.61 | 1.00 | -0.61 | 1.00 | -0.91 |
| <i>PIL NOMINALE</i> | -0.61 | 0.90 | -0.44 | -0.61 | 1.00 | -0.61 | 0.75 |
| <i>CIGO INDUSTRIA</i> | 0.95 | -0.76 | 0.60 | 1.00 | -0.61 | 1.00 | -0.90 |
| <i>VA INDUSTRIA</i> | -0.86 | 0.88 | -0.54 | -0.91 | 0.75 | -0.90 | 1.00 |

| PERIODO 2009-2019 | | | | | | | |
|-----------------------|------------|------------------|-------------|-------------|---------------------|-----------------------|---------------------|
| | <i>CIG</i> | <i>PIL REALE</i> | <i>CIGS</i> | <i>CIGO</i> | <i>PIL NOMINALE</i> | <i>CIGO INDUSTRIA</i> | <i>VA INDUSTRIA</i> |
| <i>CIG</i> | 1.00 | -0.79 | 0.84 | 0.97 | -0.80 | 0.97 | -0.88 |
| <i>PIL REALE</i> | -0.79 | 1.00 | -0.50 | -0.85 | 0.99 | -0.84 | 0.96 |
| <i>CIGS</i> | 0.84 | -0.50 | 1.00 | 0.69 | -0.54 | 0.70 | -0.56 |
| <i>CIGO</i> | 0.97 | -0.85 | 0.69 | 1.00 | -0.85 | 1.00 | -0.94 |
| <i>PIL NOMINALE</i> | -0.80 | 0.99 | -0.54 | -0.85 | 1.00 | -0.84 | 0.95 |
| <i>CIGO INDUSTRIA</i> | 0.97 | -0.84 | 0.70 | 1.00 | -0.84 | 1.00 | -0.93 |
| <i>VA INDUSTRIA</i> | -0.88 | 0.96 | -0.56 | -0.94 | 0.95 | -0.93 | 1.00 |

Fonte: elaborazioni su dati AMECO

Le ore autorizzate di CIG: alcuni dati di dettaglio

La Tavola R2.2 evidenzia il rilevante aumento nel passaggio da una fase di normalità ad una fase di stress segnalando un incremento considerevole e pari a quasi sei volte (da 260 milioni a 1,2 miliardi di ore). Si osserva chiaramente, inoltre e non sorprendentemente, come il fenomeno interessi soprattutto gli operai e meno gli impiegati. Risulta altrettanto chiaro che in generale l'incidenza dei diversi strumenti tende a cambiare in presenza di stress macroeconomico, quando tende a crescere significativamente la quota delle ore di cassa in deroga rispetto a CIGO e CIGS.

²² Va peraltro comunque ricordato che per il 2020 la dimensione della caduta del Pil è stimata pari a quasi il doppio di quella registrata nel 2009.

TAVOLA R2.2

ORE AUTORIZZATE DI CASSA INTEGRAZIONE GUADAGNI
IN SITUAZIONI DI "NORMALITÀ" (2019) E DI "STRESS" (2010)

| CIG - NUMERO | 2010 | 2010 | 2010 | 2019 | 2019 | 2019 |
|---------------|--------------------|--------------------|----------------------|--------------------|-------------------|--------------------|
| | Operai | Impiegati | Totale | Operai | Impiegati | Totale |
| Ordinaria | 280-022-777 | 61-804-186 | 341-826-963 | 88-478-549 | 16-958-613 | 105-437-162 |
| Straordinaria | 361-421-998 | 124-091-015 | 485-513-013 | 108-388-735 | 44-599-632 | 152-988-367 |
| Deroga | 281-516-911 | 89-682-583 | 371-199-494 | 1-050-214 | 177-859 | 1-228-073 |
| TOTALE | 922-961-686 | 275-577-784 | 1-198-539-470 | 197-917-498 | 61-736-104 | 259-653-602 |
| CIG - comp. % | 2010 | 2010 | 2010 | 2019 | 2019 | 2019 |
| | Operai | Impiegati | Totale | Operai | Impiegati | Totale |
| Ordinaria | 30.3 | 22.4 | 28.5 | 44.7 | 27.5 | 40.6 |
| Straordinaria | 39.2 | 45.0 | 40.5 | 54.8 | 72.2 | 58.9 |
| Deroga | 30.5 | 32.5 | 31.0 | 0.5 | 0.3 | 0.5 |
| TOTALE | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |

Fonte: elaborazioni su dati INPS

La Tavola R2.3 mostra i dati della CIG straordinaria sia complessiva che distinta per tipologia di intervento (per riorganizzazione e crisi o per solidarietà). I dati sono disaggregati a livello settoriale (ATECO). Appare chiaro il ruolo preponderante che ha il settore manifatturiero che nelle fasi di stress tende ad assorbire quasi il 90 per cento delle ore totali.

TAVOLA R2.3

ORE AUTORIZZATE DI CIG STRAORDINARIA PER SETTORI - TOTALE
IN SITUAZIONI DI "NORMALITÀ" (2019) E DI "STRESS" (2010)

ORE AUTORIZZATE CASSA INTEGRAZIONE STRAORDINARIA-PER TIPO DI INTERVENTO E PER SETTORI - TOTALE

| Settori | RIORGANIZZAZIONE E CRISI | | | | SOLIDARIETA' | | | | TOTALE STRAORDINARIA | | | |
|--|--------------------------|-------------------|----------------|----------------|-------------------|-------------------|----------------|----------------|----------------------|--------------------|----------------|----------------|
| | 2010 Totale | 2019 Totale | 2010 Totale | 2019 Totale | 2010 Totale | 2019 Totale | 2010 Totale | 2019 Totale | 2010 Operai | 2019 Operai | 2010 Operai | 2019 Operai |
| Agricoltura, caccia e silvicoltura | 612-073 | 5-557 | 0.1 | 0.0 | 30-026 | 164-419 | 0.1 | 0.3 | 642-099 | 169-976 | 0.1 | 0.1 |
| Pesca, piscicoltura e servizi connessi | 4-878 | | 0.0 | 0.0 | | | 0.0 | 0.0 | 4-878 | 0 | 0.0 | 0.0 |
| Estrazione di minerali | 496-234 | 40-992 | 0.1 | 0.0 | 58-568 | 2-672 | 0.2 | 0.0 | 554-802 | 43-664 | 0.1 | 0.0 |
| Attività manifatturiere | 390-951-594 | 69-991-902 | 87.0 | 76.3 | 28-887-242 | 47-543-181 | 79.7 | 77.6 | 419-838-836 | 117-535-083 | 86.5 | 76.8 |
| Produzione e distribuzione di energia elettrica, gas e acqua | 63-960 | 75-712 | 0.0 | 0.1 | | 31-262 | 0.0 | 0.1 | 63-960 | 106-974 | 0.0 | 0.1 |
| Costruzioni | 9-979-283 | 5-340-606 | 2.2 | 5.8 | 323-326 | 466-815 | 0.9 | 0.8 | 10-302-609 | 5-807-421 | 2.1 | 3.8 |
| Commercio all'ingrosso e al dettaglio; riparazione di autoveicoli, motocicli e di beni personali e per la casa | 17-028-173 | 7-331-418 | 3.8 | 8.0 | 3-644-467 | 1-793-350 | 10.1 | 2.9 | 20-672-640 | 9-124-768 | 4.3 | 6.0 |
| Alberghi e ristoranti | 234-400 | 62-600 | 0.1 | 0.1 | 496 | 38-844 | 0.0 | 0.1 | 234-896 | 101-444 | 0.0 | 0.1 |
| Trasporti, magazzinaggio e comunicazioni | 20-936-915 | 4-293-326 | 4.7 | 4.7 | 2-668-461 | 10-179-482 | 7.4 | 16.6 | 23-605-376 | 14-472-808 | 4.9 | 9.5 |
| Attività finanziarie | 173-711 | | 0.0 | 0.0 | 61-822 | 4-767 | 0.2 | 0.0 | 235-533 | 4-767 | 0.0 | 0.0 |
| Attività immobiliari, noleggio, informatica, ricerca, servizi alle imprese | 8-397-307 | 3-746-998 | 1.9 | 4.1 | 433-581 | 820-822 | 1.2 | 1.3 | 8-830-888 | 4-567-820 | 1.8 | 3.0 |
| Istruzione | | | 0.0 | 0.0 | | | 0.0 | 0.0 | 0 | 0 | 0.0 | 0.0 |
| Sanità e assistenza sociale | | | 0.0 | 0.0 | 116-008 | 228-863 | 0.3 | 0.4 | 116-008 | 228-863 | | |
| Altri servizi pubblici, sociali e personali | 410-488 | 824-779 | 0.1 | 0.9 | | | 0.0 | 0.0 | 410-488 | 824-779 | 0.1 | 0.5 |
| TOTALE | 449-289-016 | 91-713-890 | 100.0 | 100.0 | 36-223-997 | 61-274-477 | 100.0 | 100.0 | 485-513-013 | 152-988-367 | 100.0 | 100.0 |

Fonte: elaborazioni su dati INPS

La tavola R2.4 mostra che il fenomeno riguarda in misura ancora più significativa gli operai.

TAVOLA R2.4

ORE AUTORIZZATE DI CIGS PER SETTORI - OPERAI
IN SITUAZIONI DI “NORMALITÀ” (2019) E DI “STRESS” (2010)

| Settori | RIORGANIZZAZIONE E CRISI | | | | SOLIDARIETA' | | | | TOTALE STRAORDINARIA | | | |
|--|--------------------------|-------------------|----------------|----------------|-------------------|-------------------|----------------|----------------|----------------------|--------------------|----------------|----------------|
| | 2010 Operai | 2019 Operai | 2010 Operai | 2019 Operai | 2010 Operai | 2019 Operai | 2010 Operai | 2019 Operai | 2010 Operai | 2019 Operai | 2010 Operai | 2019 Operai |
| Agricoltura, caccia e silvicoltura | 502-242 | | 0.1 | 0.0 | 513 | 100-100 | 0.0 | 0.2 | 502-755 | 100-100 | 0.1 | 0.1 |
| Pesca, piscicoltura e servizi connessi | 3-121 | | 0.0 | 0.0 | | | 0.0 | 0.0 | 3-121 | 0 | 0.0 | 0.0 |
| Estrazione di minerali | 419-503 | 31-632 | 0.1 | 0.0 | 47-889 | 2-672 | 0.2 | 0.0 | 467-392 | 34-304 | 0.1 | 0.0 |
| Attività manifatturiere | 308-394-859 | 54-394-986 | 91.5 | 80.6 | 21-090-965 | 37-155-718 | 86.6 | 90.8 | 329-485-824 | 91-550-704 | 91.2 | 84.5 |
| Produzione e distribuzione di energia elettrica, gas e acqua | 56-414 | 38-792 | 0.0 | 0.1 | | 14-976 | 0.0 | 0.0 | 56-414 | 53-768 | 0.0 | 0.0 |
| Costruzioni | 7-910-238 | 3-366-072 | 2.3 | 5.0 | 155-807 | 276-005 | 0.6 | 0.7 | 8-066-045 | 3-642-077 | 2.2 | 3.4 |
| Commercio all'ingrosso e al dettaglio; riparazione di autoveicoli, motocicli e di beni personali e per la casa | 9-369-541 | 4-243-073 | 2.8 | 6.3 | 1-224-790 | 407-438 | 5.0 | 1.0 | 10-594-331 | 4-650-511 | 2.9 | 4.3 |
| Alberghi e ristoranti | 228-242 | 53-668 | 0.1 | 0.1 | 492 | 38-804 | 0.0 | 0.1 | 228-734 | 92-472 | 0.1 | 0.1 |
| Trasporti, magazzinaggio e comunicazioni | 7-342-266 | 2-460-194 | 2.2 | 3.6 | 1-664-005 | 2-565-971 | 6.8 | 6.3 | 9-006-271 | 5-026-165 | 2.5 | 4.6 |
| Attività finanziarie | 60-528 | | 0.0 | 0.0 | 19-435 | | 0.1 | 0.0 | 79-963 | 0 | 0.0 | 0.0 |
| Attività immobiliari, noleggio, informatica, ricerca, servizi alle imprese | 2-480-433 | 2-482-721 | 0.7 | 3.7 | 24-215 | 155-985 | 0.1 | 0.4 | 2-504-648 | 2-638-706 | 0.7 | 2.4 |
| Istruzione | | | 0.0 | 0.0 | | | 0.0 | 0.0 | 0 | 0 | 0.0 | 0.0 |
| Sanità e assistenza sociale | | | 0.0 | 0.0 | | | | | 0 | 0 | | |
| Altri servizi pubblici, sociali e personali | 312-158 | 391-742 | 0.1 | 0.6 | 114-342 | 208-186 | 0.5 | 0.5 | 426-500 | 599-928 | 0.1 | 0.6 |
| TOTALE | 337-079-545 | 67-462-880 | 100.0 | 100.0 | 24-342-453 | 40-925-855 | 100.0 | 100.0 | 361-421-998 | 108-388-735 | 100.0 | 100.0 |

Fonte: elaborazioni su dati INPS

La Tavola R2.5 mostra infine la situazione della CIG in deroga, la tipologia di ammortizzatore sul quale il d.l. 18/2020 ha fatto il maggiore investimento con uno stanziamento di risorse pari a 2,3 miliardi complessivi. Si vede anche in questo caso il ruolo forte che giocano le attività manifatturiere, ma altrettanto chiaramente come la CIGD coinvolge in misura sensibile anche settori come Commercio all'ingrosso e al dettaglio, Alberghi e ristoranti, Attività immobiliari.

Numero dei beneficiari e spesa per prestazioni a sostegno del reddito

Dati INPS relativi al 2018 indicano che i fruitori totali di ammortizzatori sociali – intesi come persone che hanno perso definitivamente il posto di lavoro o che, viceversa, sono in situazione di attività lavorativa momentaneamente sospesa o ridotta - sono stati circa 3,9 milioni, con un incremento dell'1,3 per cento rispetto all'anno prima. Circa 3,3 dei citati 3,9 milioni sono persone che hanno beneficiato degli strumenti in situazione di rapporto di lavoro cessato.

ORE AUTORIZZATE DI CIG IN DEROGA PER SETTORI
- SITUAZIONI DI “NORMALITÀ” (2019) E DI “STRESS” (2010) –

ORE AUTORIZZATE CASSA INTEGRAZIONE IN DEROGA-PER SETTORI: NUMERO E COMPOSIZIONE PERCENTUALE

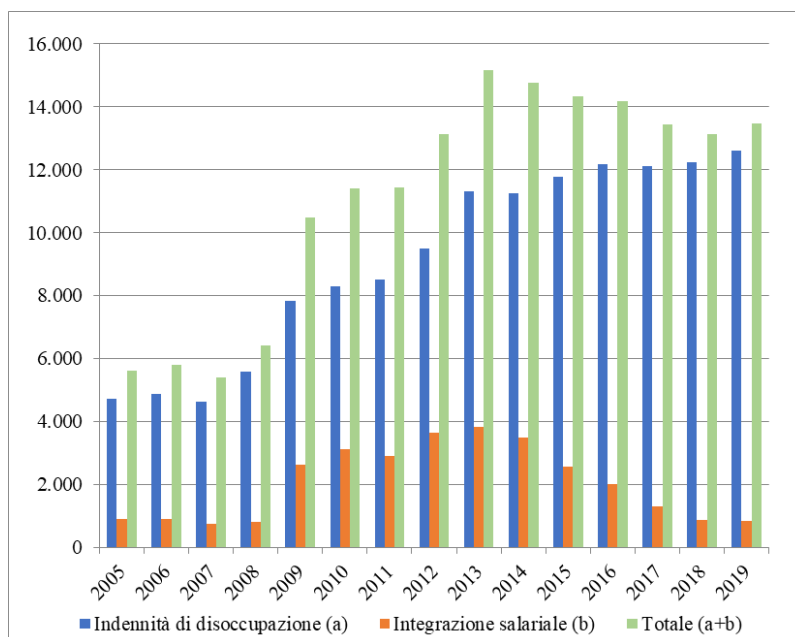
| CIG IN DEROGA | 2010 | 2010 | 2010 | 2019 | 2019 | 2019 | 2010 | 2010 | 2010 | 2019 | 2019 | 2019 |
|--|--------------------|-------------------|--------------------|------------------|----------------|------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| | Operai | Impiegati | Totale | Operai | Impiegati | Totale | Operai | Impiegati | Totale | Operai | Impiegati | Totale |
| Agricoltura, caccia e silvicoltura | 1-469-399 | 333-558 | 1-802-957 | 322 | 718 | 1-040 | 0,5 | 0,4 | 0,5 | 0,0 | 0,4 | 0,1 |
| Pesca, piscicoltura e servizi connessi | 1-408-278 | 509-636 | 1-917-914 | 13-832 | 678 | 14-510 | 0,5 | 0,6 | 0,5 | 1,3 | 0,4 | 1,2 |
| Estrazione di minerali | 516-007 | 64-109 | 580-116 | 3-088 | 1-120 | 4-208 | 0,2 | 0,1 | 0,2 | 0,3 | 0,6 | 0,3 |
| Attività manifatturiere | 201-393-260 | 32-387-704 | 233-780-964 | 564-702 | 14-502 | 579-204 | 71,5 | 36,1 | 63,0 | 53,8 | 8,2 | 47,2 |
| Produzione e distribuzione di energia elettrica, gas e acqua | 39-987 | 25-161 | 65-148 | | | | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Costruzioni | 13-894-279 | 2-344-478 | 16-238-757 | 67-354 | 7-417 | 74-771 | 4,9 | 2,6 | 4,4 | 6,4 | 4,2 | 6,1 |
| Commercio all'ingrosso e al dettaglio; riparazione di autoveicoli, motocicli e di beni personali e per la casa | 15-814-324 | 16-784-505 | 32-598-829 | 85-097 | 41-776 | 126-873 | 5,6 | 18,7 | 8,8 | 8,1 | 23,5 | 10,3 |
| Alberghi e ristoranti | 4-732-722 | 1-846-935 | 6-579-657 | 124-227 | 22-058 | 146-285 | 1,7 | 2,1 | 1,8 | 11,8 | 12,4 | 11,9 |
| Trasporti, magazzino e comunicazioni | 14-270-376 | 4-305-136 | 18-575-512 | 25-827 | 39-447 | 65-274 | 5,1 | 4,8 | 5,0 | 2,5 | 22,2 | 5,3 |
| Attività finanziarie | 123-507 | 1-572-340 | 1-695-847 | | 908 | 908 | 0,0 | 1,8 | 0,5 | 0,0 | 0,5 | 0,1 |
| Attività immobiliari, noleggio, informatica, ricerca, servizi alle imprese | 16-615-042 | 22-071-385 | 38-686-427 | 139-655 | 45-781 | 185-436 | 5,9 | 24,6 | 10,4 | 13,3 | 25,7 | 15,1 |
| Amministrazione pubblica | | 3-650 | 3-650 | | | | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Istruzione | 238-240 | 1-323-725 | 1-561-965 | 3-531 | 0 | 3-531 | 0,1 | 1,5 | 0,4 | 0,3 | 0,0 | 0,3 |
| Sanità e assistenza sociale | 2-204-559 | 3-567-453 | 5-772-012 | 5-485 | 1-530 | 7-015 | 0,8 | 4,0 | 1,6 | 0,5 | 0,9 | 0,6 |
| Altri servizi pubblici, sociali e personali | 8-796-931 | 2-540-633 | 11-337-564 | 17-094 | 1-924 | 19-018 | 3,1 | 2,8 | 3,1 | 1,6 | 1,1 | 1,5 |
| Organizzazioni ed organismi extraterritoriali | | 2-175 | 2-175 | | | | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| TOTALE | 281-516-911 | 89-682-583 | 371-199-494 | 1-050-214 | 177-859 | 1-228-073 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Inps-Banche dati statistiche-dati al 4.6.2019

I beneficiari della NASPI sono stati 2,6 milioni. Il numero dei fruitori di Dis-Coll è risultato pari a circa 19 mila unità. Un ruolo importante di assorbimento degli shock viene esercitato in Italia dai cosiddetti fondi di solidarietà settoriali, alcuni dei quali (per esempio quello del credito) particolarmente efficaci. Il FIS, Fondo di integrazione salariale, rappresenta invece l'unico Fondo di solidarietà previsto per legge ed include i datori di lavoro con più di cinque dipendenti non ricompresi nella disciplina della CIGO e CIGS né dei fondi di solidarietà bilaterali.

Per quanto riguarda infine la spesa, nel Grafico R2.3 viene rappresentato l'andamento in serie storica dal 2005 al 2019 delle prestazioni per protezione sociale di natura previdenziale rubricate come indennità di disoccupazione e trattamenti salariali integrativi. Tali dati evidenziano, nella sommatoria delle due componenti citate, una spesa complessiva intorno ai 13,5 miliardi nel 2019, con la componente disoccupazione in crescita del 3,1 per cento rispetto al 2018, in contrapposizione a quella per integrazione salariale che registra una diminuzione del 4,2 per cento. Si osserva, che nella fase di scoppio della grande crisi post 2008 l'aggregato a prezzi correnti passò dai circa 6 agli oltre 10,5 miliardi in poco tempo.

SPESA PER AMMORTIZZATORI SOCIALI –PRESTAZIONI IN DENARO
MILIONI DI EURO (2005-2019)



NB: la serie storica presenta una discontinuità a partire dal 2015
Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

Riquadro 3 - Le caratteristiche del Reddito di Emergenza (REM)

Il d.l. 19 maggio 2020 n. 34 (decreto “Rilancio”) ha previsto l’istituzione del Reddito di Emergenza (REM) come strumento di sostegno straordinario ai redditi delle famiglie che si sono trovate in una situazione di difficoltà economica a seguito della pandemia da Covid-19. Il REM va a completare il pacchetto di misure precedentemente introdotte per fronteggiare la perdita di reddito causata dalla chiusura delle attività commerciali e produttive disposta per contenere il diffondersi del coronavirus. Il d.l. 17 marzo 2020 n. 27 (decreto “Cura Italia”, convertito in legge 24 aprile 2020 n. 27) aveva già previsto una serie di misure a tutela dei lavoratori (tra i quali un’estensione della cassa integrazione in deroga, il bonus da 600 euro per i lavoratori autonomi e il bonus baby-sitter). Mancava ancora una misura a livello familiare la cui erogazione fosse condizionata alla situazione reddituale e patrimoniale delle famiglie richiedenti.

Il REM è una misura di carattere eccezionale e provvisoria per la sola durata dell’emergenza epidemiologica. Questo aspetto lo differenzia dal Reddito di Cittadinanza (RdC) introdotto dal d.l. 4/2019 che invece rappresenta una misura di sostegno del reddito delle famiglie in condizioni economiche disagiate ma di tipo strutturale.

La domanda per il REM deve essere presentata entro giugno 2020. La richiesta dovrà essere inoltrata all’INPS che procederà alla verifica del possesso dei requisiti dei richiedenti e all’erogazione del beneficio per le famiglie che li soddisfano. Questa scheda ha l’obiettivo di descrivere gli aspetti salienti del REM. Verranno brevemente riprese anche le caratteristiche del RDC per offrire un confronto tra le due misure (Tavola R3.1).

Per quanto riguarda i requisiti per accedere al REM, è necessario che il componente che fa richiesta del beneficio sia residente in Italia al momento della presentazione della domanda. Non viene specificato un periodo minimo di residenza come invece viene fatto per il RDC che può essere richiesto solo da coloro che sono residenti in Italia da almeno 10 anni di cui gli ultimi 2 anni in via continuativa. Non viene neppure menzionato un requisito di cittadinanza, anche se quello di residenza suggerisce che il REM possa essere richiesto da cittadini UE o extra-UE con regolare permesso di soggiorno.

I requisiti reddituali e patrimoniali stabiliti per ricevere il beneficio sono stati fissati con l’obiettivo di indirizzare la misura a quelle famiglie più fragili che hanno subito una significativa riduzione di reddito per effetto del *lockdown*. La condizione di vulnerabilità del nucleo familiare è verificata sulla base degli stessi indicatori utilizzati per valutare l’accesso al RdC, ma con significative differenze nelle soglie applicate. Per accedere al REM infatti è necessario possedere un valore dell’indicatore della situazione economica equivalente (ISEE) inferiore a 15000 euro, dunque più alto rispetto a quello necessario per accedere al RdC (6000 euro). Per quanto riguarda la situazione reddituale familiare, la soglia fissata fa riferimento al reddito familiare del solo mese di aprile 2020 che deve essere inferiore a 400 euro moltiplicato per la scala di equivalenza.

Infine, in relazione ai requisiti patrimoniali viene disposto un valore massimo del patrimonio mobiliare familiare riferito all’anno 2019 che, analogamente alla soglia fissata per accedere al RdC, varia a seconda della composizione familiare. Nel caso del REM però si parte da una soglia di 10000 euro (è 5000 euro per il RdC) incrementata di 5000 euro per ogni componente successivo al primo fino a un massimo di 20000 euro (10000 euro per il RdC). Come per il reddito di cittadinanza, tale massimale è incrementato di 5000 euro per ogni componente familiare in condizioni di disabilità. A differenza del RdC, per il REM non c’è alcun vincolo sul patrimonio immobiliare familiare.

Il REM non è compatibile con la presenza nel nucleo familiare di componenti che percepiscono o hanno percepito una delle indennità previste dal decreto “Cura Italia”.

Inoltre, non hanno diritto al REM i nuclei familiari con componenti che al momento della presentazione della domanda siano titolari di pensione diretta o indiretta (ad eccezione di quella di invalidità), lavoratori dipendenti la cui retribuzione lorda è superiore alla soglia prevista per il reddito familiare di cui sopra o percettori di RdC. Il REM viene erogato in due quote, ciascuna pari a un ammontare che va da un minimo di 400 euro a un massimo di 800 euro (Tavola R3.1).

CONFRONTO TRA LE CARATTERISTICHE DI RDC E REM

| | Reddito di Cittadinanza (RDC) | Reddito di Emergenza (REM) |
|--------------------------------|--|--|
| Riferimento legislativo | D.L. 4/2019 | D.L. 19 maggio 2020 n. 34 ("decreto Rilancio") |
| Cittadinanza | Cittadino UE o extra-UE con permesso di soggiorno di lungo periodo | Non richiesta |
| Residenza | 10 anni, ultimi 2 continuativi | Fa fede la residenza al momento della richiesta |
| Requisito ISEE | ISEE < 9360€ | ISEE < 15000€ |
| Soglie reddituali | Per famiglie con componenti +67 anni (Pensione di Cittadinanza): ISRE < 7560€ * scala di equivalenza (#) Per le altre tipologie familiari (RDC in senso stretto): ISRE < 6000€ * scala di equivalenza (#) | Reddito familiare del mese di aprile 2020 < 400€ * scala di equivalenza |
| Soglie patrimoniali | Patrimonio mobiliare < 6000€ + 2000€ per ogni componente successivo al primo (fino a un max di 10000€) + 1000€ per ogni figlio successivo al secondo + 5000€ per ogni disabile Patrimonio immobiliare (esclusa abitazione di residenza) < 30000€ | Patrimonio mobiliare < 10000€ + 5000€ per ogni componente successivo al primo (fino a un max di 20000€) + 5000€ per ogni disabile Patrimonio immobiliare: nessun vincolo |
| Scala di equivalenza | Peso pari a 1 al primo componente, 0,4 per ogni altro componente maggiore, 0,2 per ogni minore, con un tetto massimo pari a 2,1 (2.2 in presenza di disabili) | Peso pari a 1 al primo componente, 0,4 per ogni altro componente maggiore, 0,2 per ogni minore, con un tetto massimo pari a 2,0 (2.1 in presenza di disabili) |
| Importo | Ammontare annuo = (6000€ * scala di equivalenza) - Componente reddituale ISEE + Integrazione per affitto/mutuo | Ammontare = somma di due "quote", ciascuna pari a 400€ * scala di equivalenza |
| Importo massimo | 9860€ * scala di equivalenza | (2*400€) * scala di equivalenza |
| Compatibilità | Compatibile con NASPI e con altri strumenti di sostegno al reddito in caso di disoccupazione involontaria | Non compatibile con: (i) pensione diretta o indiretta, tranne assegno di invalidità, (ii) indennità per lavoratori autonomi previste dal D.L. 17 marzo 2020 n. 18 (decreto "Cura Italia", convertito in legge 24 aprile 2020 n. 27), (iii) RDC |
| Durata | Misura strutturale erogata per 18 + 18 mesi | Misura straordinaria erogata in due "quote" |
| Condizionalità | Sottoscrizione di un programma di attivazione lavorativa o sociale (Patto per il lavoro e Patto per l'inclusione sociale) | Non richiesto |

(#) La componente reddituale ISEE (ISRE) è senza applicazione di deduzioni e detrazioni di spese o franchigie

Il limite di spesa per l'erogazione del REM è fissato in circa 955 milioni di euro, al quale vanno aggiunti 5 milioni di euro di oneri connessi alla stipula della convenzione con l'INPS.

Per finire, si sottolinea anche la differenza nella scala di equivalenza adottata per determinare sia le condizioni di accesso sia l'importo del corrispondente beneficio per RdC e REM. Per entrambi gli strumenti la scala di equivalenza assegna un coefficiente pari a 1 al primo adulto, 0,4 agli altri componenti maggiorenni e 0,2 ai minorenni. È però vincolata a un valore massimo di 2 per il REM e di 2,1 nel caso del RdC (elevati rispettivamente a 2,1 e 2,2 in presenza di componenti in condizione di disabilità grave o non autosufficienza).

TAVOLA R3.2

IMPORTI MASSIMI RDC E REM (EURO)

| Numero componenti familiari | RDC | | REM | |
|-----------------------------|---------|---------|-----------|-----------|
| | mensile | annuale | una quota | due quote |
| 1 | 780 | 9360 | 400 | 800 |
| 2 | 980 | 11760 | 560 | 1120 |
| 3 | 1080 | 12960 | 640 | 1280 |
| 4 | 1180 | 14160 | 720 | 1440 |
| 5+ | 1330 | 15960 | 800 | 1600 |

Nota: si ipotizza che una famiglia di due componenti sia composta da due adulti e che le famiglie con tre o più componenti siano composte da due adulti e uno o più figli minori.

RIQUADRO 4 - LE SPESE FISCALI NEL DECRETO “RILANCIO”

Nel decreto “Rilancio” possono essere individuati circa 20 interventi principali classificabili come *tax expenditure*; essi interessano in misura più consistente le imprese rispetto alle famiglie (5,9 miliardi nel 2020 contro 2,7 miliardi). L’identificazione del “numero” presenta peraltro elementi di opinabilità per l’opzione di raggruppare norme simili o separare norme su cui intervengono disposizioni più recenti²³.

Vengono considerati sia nuovi provvedimenti, sia estensione di *tax expenditure* esistenti. Prevale lo strumento del credito di imposta ma sono presenti anche detrazioni, riduzioni di aliquote, esenzioni e imposte sostitutive che in alcuni casi sono simultaneamente utilizzati (ad esempio il credito e la detrazione nel bonus vacanze). Nel prosieguo si presentano separatamente gli interventi che interessano le imprese e le famiglie, anche se la distinzione non è sempre agevole o dai confini certi. Ad esempio, la norma che azzera per il 2020 l’aliquota IVA sulle mascherine interessa sia le famiglie sia le imprese, e lo stesso può dirsi per le norme incentivanti che favoriscono la capitalizzazione delle imprese che in realtà sono erogate attraverso crediti di imposta agli investitori e dunque sull’IRPEF delle persone fisiche.

La maggior parte degli interventi ha natura temporanea e limitata negli effetti finanziari al biennio 2020-2021. Esistono tuttavia anche modifiche permanenti della normativa. Rispetto alle valutazioni contenute nel Rapporto sulle Spese Fiscali per il 2020 del MEF – in termini di indebitamento netto – si dovrebbero aggiungere dunque 8 nuove norme e 12 rimodulazioni di norme esistenti per un totale di 7,6 miliardi di minore gettito. La stima contenuta nel citato Rapporto dovrebbe essere dunque rivista al rialzo per il 12 per cento.

TAVOLA R4.1

NUMERO DI NUOVE SPESE FISCALI E STIMA DEL MINOR GETTITO PER IL 2020 (INDEBITAMENTO NETTO)

| | | |
|---|-----|-----------|
| Totale Rapporto per 2020 | 533 | -62,478 € |
| Totale nuove decreto “Rilancio” | 8 | -7,685 € |
| Totale 2020 (incluso nuove e rimodulazioni) | 541 | -70,163 € |

Al riguardo nel Rapporto 2020 sul Coordinamento della Finanza Pubblica della Corte dei conti si è evidenziato, inoltre, come il minor gettito stimato in 62 miliardi sia da ricollegare a un numero molto ridotto di interventi: solo 13 interventi dei 533 censiti (ovvero il 2,4 per cento) supera il miliardo di euro. Come evidenzia la tavola R4.2, 6 delle 20 spese fiscali contenute nel decreto “Rilancio” ha un effetto (sia pur temporaneo) superiore a 1 miliardo di euro.

TAVOLA R4.2

LE SPESE FISCALI CONTENUTE NEL DECRETO “RILANCIO” PER STRUMENTO E CARATTERISTICHE

| | Indebitamento netto | | | Numero | Superiori a 1 mld (*) | Nuovi | Temporanei |
|-----------------------------------|---------------------|---------|---------|--------|--------------------------|-------|------------|
| | 2020 | 2021 | 2022 | | | | |
| Crediti di imposta | - 3,308 | - 4,783 | 265 | 8 | 4 | 5 | 5 |
| Esenzioni e riduzioni di aliquote | - 4,355 | - 325 | - 333 | 7 | 1 | 3 | 6 |
| Detrazioni | -21.8 | -995.5 | -2938.4 | 5 | 1 | 0 | 5 |
| Totale | - 7,685 | - 6,104 | - 3,006 | 20 | 6 | 8 | 16 |

(*) include effetti di gettito manifestati nel triennio

²³ Nell’Allegato 3 queste *tax expenditure* occupano una cinquantina di righe sia perché nella maggior parte dei casi sono considerati separatamente i provvedimenti inseriti in commi differenti, sia perché le regolazioni contabili, ad esempio di ristoro agli enti locali che perdono gettito in conseguenza di una di queste norme, vengono conteggiati separatamente nell’elenco dell’Allegato.

Di seguito si passano in rassegna le misure disegnate come spese fiscali, cercando di evidenziare, ove rilevante, le norme già presenti nel censimento contenuto nel Rapporto sulle Spese Fiscali per il 2020.

Le misure per le imprese

Per quanto concerne le imprese, il minor gettito delle nuove norme ammonta a 5,9 miliardi nel 2020, 4,3 miliardi nel 2021 e 294 milioni nel 2022 in termini di indebitamento netto. La tavola R4.3 classifica le spese fiscali per strumento utilizzato, considerando la finalità, il tipo di tributo, il carattere permanente o temporaneo e la presenza o meno nel Rapporto Annuale sulle Spese Fiscali.

TAVOLA R4.3

LE SPESE FISCALI PER LE IMPRESE NEL DECRETO “RILANCIO”

| | Articolo | Comma | Spesa/ Entrata | Natura | Saldo netto da finanziare | | | Fabbisogno | | | Indebitamento netto | | | Tributo | Novità | Durata |
|---|----------|-------|-------------------|--------|---------------------------|---------|-------|------------|---------|-------|---------------------|---------|------------|------------|------------------|------------|
| | | | | | 2020 | 2021 | 2022 | 2020 | 2021 | 2022 | 2020 | 2021 | 2022 | | | |
| Crediti di imposta | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Norme di rafforzamento del capitale proprio | 26 | 10 | s | k | - | - 2,000 | - | - | - 2,000 | - | - | - 2,000 | - | Irpef | Nuovo | Temporaneo |
| Credito di imposta sulle locazioni | 28 | 1-2-3 | s | c | - 1,424 | - | - | - 1,424 | - | - | - 1,424 | - | Irpef/Ires | Nuovo | Temporaneo | |
| Adeguamento e sanificazione ambienti | 120-125 | | s | k | - 150 | - 2,000 | - | - 150 | - 2,000 | - | - 150 | - 2,000 | - | Irpef/Ires | Nuovo | Temporaneo |
| Editoria | 186-188 | | s/e | c | - 57 | - | - | - 57 | - | - | - 57 | - | Irpef/Ires | Nuovo | Temporaneo | |
| Ricerca e sviluppo mezzogiorno | 244 | | s | k | - | - 49 | - 49 | - | - 49 | - 49 | - | - 49 | - 49 | Irpef/Ires | Estens./Modifica | A regime |
| Art Bonus | 183 | 9 | s | c | - | - 0 | - 1 | - | - 0 | - 1 | - | - 0 | - 1 | Ires | Estens./Modifica | A regime |
| Esenzioni e riduzioni di aliquote | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Iva DPI | 124 | | e | t | - 257 | - 318 | - 318 | - 257 | - 318 | - 318 | - 257 | - 318 | - 318 | IVA | Nuovo | Temporaneo |
| Editoria - Regime IVA | 187 | 1 | e | t | - 13 | - | - | - 13 | - | - | - 13 | - | - | IVA | Estens./Modifica | Temporaneo |
| Esenzioni TOSAP IMU | 177-181 | 1 | s | c | - 131 | - | - | - 333 | - | - | - 333 | - | - | IMU/TOSAP | Nuovo | Temporaneo |
| Esenzione saldo e primo acconto IRAP | 24 | 1-3 | e | t | - | - | - | - 3,952 | - | - | - 3,952 | - | - | IRAP | Nuovo | Temporaneo |
| Sostitutiva valore terreni e partecipaz. | 137 | | e | t | 206 | 113 | 113 | 206 | 113 | 113 | 206 | 113 | 113 | IRES/SOST. | Estens./Modifica | Temporaneo |
| Incremento detraz. Investim. imprese innovative | 38 | 7-9 | e | t | - | - 71 | - 41 | - | - 71 | - 41 | - | - 71 | - 41 | Irpef | Estens./Modifica | Temporaneo |
| Totale | | | | | - 1,825 | - 4,324 | - 294 | - 5,980 | - 4,324 | - 294 | - 5,980 | - 4,324 | - 294 | | | |

Fonte: Elaborazioni su Allegato 3 decreto “Rilancio”

I Crediti di imposta

Norme per la ricapitalizzazione. Si tratta di un intervento che ha la finalità di incentivare l’apporto di capitale di rischio e in questo modo in parte compensare i diversi interventi disegnati per far affluire liquidità (garanzie e credito di imposta sui DTA) ma senza una particolare spinta al rafforzamento delle imprese. L’articolo 26 prevede:

- 1) Credito di imposta per i soggetti che effettuano conferimenti in denaro²⁴ entro il 2020, al 20 per cento dell’investimento. Destinatari possono essere società di capitali (anche società cooperative) aventi sede legale in Italia, escludendo intermediari, le società di partecipazione e le imprese di assicurazione con ricavi compresi fra 5 e 50 milioni, che hanno subito nei mesi di marzo e aprile 2020 una riduzione complessiva rispetto allo stesso periodo dell’anno precedente in misura non inferiore al 33 per cento, ma senza segni di dissesto precedenti all’emergenza Covid²⁵. L’importo massimo del conferimento su cui calcolare il credito

²⁴ Condizione è la delibera, successiva all’entrata in vigore del decreto, ed entro il 31 dicembre 2020, un aumento di capitale a pagamento e integralmente versato e successivamente la non distribuzioni di utili per la parte relativa a questo incremento.

²⁵ In realtà il comma 4 estende.

d'imposta è pari a 2 milioni di euro (comma 5), dunque il credito massimo è pari a 400.000 euro. L'investimento può essere fatto direttamente nelle società che soddisfano le condizioni dettate dai commi 1 e 2 pari quando l'investimento avviene attraverso quote o azioni di organismi di investimento collettivo del risparmio (OICR) che investono in misura superiore al 50 per cento nel capitale sociale delle imprese che rispettano le condizioni di ammissibilità;

2) Credito di imposta sulle perdite registrate nel 2020 a seguito dell'approvazione del bilancio per l'esercizio 2020. Il credito d'imposta è pari al 50 per cento delle perdite eccedenti il 10 per cento del patrimonio netto, al lordo delle perdite stesse, fino a concorrenza del 30 per cento dell'aumento di capitale.

Per questo intervento, come si vede dalla tavola 1, sono stati stanziati 2 miliardi per il 2021, ma la relazione tecnica non riporta alcuna specificazione per la quantificazione, né il meccanismo in base al quale saranno eventualmente selezionati i crediti nel caso si superi lo stanziamento. La platea delle imprese interessate è comunque piuttosto contenuta e certamente inferiore alle 70.000 imprese, il 6 per cento del totale²⁶.

Si può osservare che non esistono nell'elenco delle Spese Fiscali, altre norme direttamente rivolte alla patrimonializzazione. La norma principale, l'Aiuto alla Crescita Economica, non compare nell'elenco perché considerata strutturale nel disegno dell'imposta dei profitti²⁷. Sembra di poter osservare che sul credito 1) sugli apporti di capitale opereranno entrambe le forme di incentivazione, ovvero l'ACE e la detrazione per credito di imposta. Tuttavia, è probabile che i versamenti a cui fa riferimento la norma in esame siano legati a uno stato di difficoltà e dunque è possibile che i versamenti non configurino un aumento del patrimonio netto che è, invece, necessario per poter considerare l'apporto ai fini della deduzione ACE. Il credito di imposta appare comunque un incentivo assai potente rispetto all'ACE – ma comunque circoscritto nel tempo - dato il livello attuale del rendimento nozionale, particolarmente contenuto. Riguardo alla seconda misura, invece, si rileva da un lato, la potenziale sovrapposizione con l'incentivo DTA (che comunque presuppone una cessione del credito) e, dall'altro, una apparente incongruenza nel profilo delle somme stanziati. Perché maturi questo credito è infatti necessario che emerga una perdita nel bilancio 2020 che verrà dunque accertata nel corso del 2021. La manifestazione finanziaria del credito di imposta potrebbe avere anche manifestazioni nel 2022.

Credito di imposta sulle locazioni non abitative. L'articolo 28 introduce un credito di imposta per sostenere il pagamento degli affitti nei mesi di chiusura degli esercizi, imprese e studi professionali per soggetti con ricavi non superiori a 5 milioni di euro, e a condizione che si sia rilevata nei mesi del periodo di emergenza una riduzione del fatturato superiore al 50 per cento. Il credito di imposta è differenziato sia nelle aliquote sia nella durata in relazione al settore economico di attività. Si tratta di un intervento temporaneo che dovrebbe avere la sua manifestazione monetaria già nel corso del 2020 (credito con possibilità di compensazione immediata). Per questo credito sono state stanziati 1,4 miliardi per il solo 2020 per una platea potenziale – senza dunque considerare il calo del volume di affari – pari a oltre 3 milioni e settecentomila soggetti²⁸.

Si tratta dunque di un intervento nuovo e temporaneo che andrà in compensazione ai vari potenziali tributi per cui si evidenzia un debito di imposta (IRPEF/IRES/IRAP/INPS) e che non si sovrappone ad altri interventi attuati con spese fiscali.

Credito di imposta per l'adeguamento degli ambienti di lavoro e la sanificazione. Gli articoli 120 e 125 introducono crediti di imposta temporanei per le spese di adeguamento dei luoghi di lavoro

²⁶ Il dato si riferisce al numero di società di capitali con fatturato compreso tra 5 e 50 milioni depurato delle società che appartengono ai settori finanziario e assicurativo e senza dunque considerare le altre condizioni.

²⁷ Va sottolineato che il d.l. "Rilancio" prevede un intervento ben più consistente (44 miliardi, ma con le modalità ancora poco definite, nel cd Patrimonio Destinato, previsto dall'articolo 27 a favore della CDP).

²⁸ Secondo le dichiarazioni dei redditi per l'anno di imposta 2017 il 98,2 per cento delle imprese e il 99,9 per cento dei professionisti aveva un volume di ricavi inferiore ai 5 milioni di euro.

e sanificazione degli ambienti se aperti al pubblico. Il credito viene calcolato nella misura del 60 per cento della spesa ma con un tetto di 80.000 e 60.000 euro). Il credito dell'articolo 120 può essere compensato nel 2021 e ha un limite di spesa di 2 miliardi. Il credito collegato all'articolo 125, invece, deve essere utilizzato nell'anno in cui sono effettuate le spese, dunque il 2020, per un valore stimato pari a 200 milioni. Il costo finanziario di quest'ultimo è però solo di 150 milioni perché la norma ha previsto l'abolizione contestuale del corrispondente credito di imposta introdotto dal decreto crescita (d.l. 18/2020).

Si tratta dunque di un intervento nuovo e temporaneo che andrà in compensazione ai vari potenziali tributi per cui si evidenzia un debito di imposta (IRPEF/IRES/IRAP/INPS) e che non si sovrappone ad altri interventi attuati con spese fiscali.

Crediti di imposta a favore dell'editoria. Il credito introdotto dall'art. 186 potenzia il regime di credito di imposta per le imprese che effettuano investimenti pubblicitari nell'anno 2020 – già modificato dal decreto crescita - considerando come base di calcolo il totale degli investimenti effettuati (anziché i soli investimenti incrementali) ed elevando la percentuale dal 30 per cento al 50 per cento e il tetto di spesa a 60 milioni di euro. Si tratta di un incentivo aggiuntivo temporaneo limitato al 2020.

Si tratta di una estensione di una norma già presente nell'ordinamento e nell'elenco delle Spese Fiscali predisposto dalla relativa Commissione. Nel Rapporto per il 2020 è presente infatti il credito di imposta con riferimento all'articolo 57-bis che evidenzia un gettito impegnato a questa finalità di 10 milioni di euro per una platea di poco più di 300 soggetti.

TAVOLA R4.4

IL CREDITO DI IMPOSTA SUGLI INVESTIMENTI PUBBLICITARI IN EDITORIA
NEL RAPPORTO SULLE SPESE FISCALI

| N. | Norma di riferimento | Descrizione | Termine vigenza (anno d'imposta) | Natura delle misure | Effetti finanziari (in mln. di euro) ² | | | Numero frequenze | Effetti finanziari pro capite (in euro) | Soggetti e categorie dei beneficiari |
|-----|---|--|----------------------------------|---------------------|---|-------|-------|------------------|---|--------------------------------------|
| | | | | | 2020 | 2021 | 2022 | | | |
| 111 | Art. 57-bis del DL n. 50/2017 (convertito con L.n. 96/2017); Art. 4 del DL n. 48/2017; Art. 1, c. 762, L.n. 45/2018 | Credito d'imposta investimenti pubblicitari incrementali sulla stampa quotidiana e periodica e sulle emittenti televisive e radiofoniche locali (nel rispetto del de minimis) utilizzabile esclusivamente in compensazione | A REGIME | CREDITO D'IMPOSTA | -10,1 | -10,1 | -10,1 | 311 | -32.561,1 | PERSONE FISICHE |

Fonte: Rapporto annuale sulle Spese Fiscali 2019

L'articolo 188 introduce, come ulteriore forma di sostegno al settore, un nuovo credito di imposta dell'8 per cento commisurato alle spese per l'acquisto di carta del 2019. Il credito d'imposta è riconosciuto entro il tetto di spesa di € 24 mln per l'anno 2020.

Credito di imposta per la ricerca e sviluppo nel mezzogiorno. L'articolo 244 incrementa la misura del credito d'imposta per gli investimenti in attività di ricerca e sviluppo - introdotto per tutte le imprese dalla legge di bilancio 2020 (art. 1, comma 200 legge n. 160/2019) – per le sole imprese operanti nel mezzogiorno. La misura del credito d'imposta – originariamente pari al 12 per cento è aumentata, per le imprese operanti nelle regioni del Mezzogiorno, nella seguente misura:

- per le grandi imprese (oltre 250 occupati con un fatturato oltre 50 milioni di euro) al 25 per cento;
- per le medie imprese (tra 50 e 250 occupati e con un fatturato annuo di almeno 10 milioni di euro) al 35 per cento;
- per le piccole imprese (meno di 50 occupati, con un fatturato annuo non superiori a 10 milioni di euro) al 45 per cento.

Questo potenziamento per le sole imprese del Mezzogiorno dovrebbe portare a un costo inferiore a 50 milioni di euro annui.

Il tema della ricerca e sviluppo a ricevuto costante attenzione negli ultimi anni in Italia. Come evidenziato nel Capitolo Spese Fiscali del Rapporto sul Coordinamento della Finanza Pubblica (2020), il nostro Paese ha incrementato i fondi dedicati al supporto della ricerca e sviluppo, sia considerando i sussidi diretti, sia le spese fiscali. Tra questi vale la pena di richiamare sia il credito di imposta attualmente censito nel Rapporto sulle Spese Fiscali e che doveva aver termine nell'anno 2020, sia il regime di favore del *Patent Box* che agevola i redditi ricollegabili all'attività R&S. La tavola seguente evidenzia come il credito di imposta per R&S, introdotto nel 2013, avesse un costo stimato per il 2020 di oltre 500 milioni e 974 nel 2021.

TAVOLA R4.5

IL CREDITO DI IMPOSTA PER INVESTIMENTI IN ATTIVITÀ DI RICERCA E SVILUPPO
NEL RAPPORTO SULLE SPESE FISCALI

| N. | Norma di riferimento | Descrizione | Termine vigenza (anno d'imposta) | Natura delle misure | Effetti finanziari (in mln. di euro)* | | | Numero frequenze | Effetti finanziari pro capite (in euro) | Soggetti e categorie dei beneficiari |
|-----|---|--|----------------------------------|---------------------|---------------------------------------|--------|------|------------------|---|--------------------------------------|
| | | | | | 2020 | 2021 | 2022 | | | |
| 131 | Art. 3 del DL n. 45/2013, così come sostituito dall'art. 1, c. 35, della L. n. 190/2014, DM 27/05/2015; Art. 1, c. 15-16 della L. n. 232/2016; art. 8, DL 87/2018; art. 1, c. 70-72, L.n. 45/2018 | Credito d'imposta per investimenti in attività di ricerca e sviluppo | 2020 | CREDITO D'IMPOSTA | -591,1 | -974,1 | 0,0 | | | IMPRESE E SOCIETÀ |

Fonte: Rapporto annuale sulle Spese Fiscali 2019

Il credito di imposta, che come si vede dalla tabella doveva essere in vigore fino al 2020 è stato rinnovato con la legge di Bilancio per il 2020 (e quindi non incluso nel Rapporto sulle Spese fiscali) e potenziato con la norma oggetto di analisi.

Credito di imposta c.d. Art Bonus. L'articolo 183, comma 9, estende il credito di imposta noto come Art Bonus anche ai complessi strumentali, alle società concertistiche e corali, ai circhi e agli spettacoli viaggianti. Il costo differenziale di questa norma è piuttosto contenuto, inferiore a un milione di euro per il 2021 e 2022.

I crediti di imposta per sostenere patrimonio e attività culturali sono già presenti nel nostro ordinamento e sono frutto di una normativa estremamente frammentata. Sotto la Missione 21, "Tutela del Patrimonio culturale" sono raggruppate 34 spese fiscali, molte delle quali hanno effetti finanziari di trascurabile entità. Si ricorda, in particolare, il credito di imposta per la Fondazione La Biennale di Venezia e i numerosi crediti di imposta per le attività cinematografiche. La tavola sottostante riporta la quantificazione per la norma previgente relativa all'Art Bonus a cui va aggiunta la quantificazione dell'articolo 183 in esame.

IL CREDITO DI IMPOSTA C.D. ART BONUS NEL RAPPORTO SULLE SPESE FISCALI

| N. | Norma di riferimento | Descrizione | Termine vigenza (anno d'imposta) | Natura delle misure | Effetti finanziari (in mln. di euro) ² | | | Numero frequenze | Effetti finanziari pro capite (in euro) | Soggetti e categorie dei beneficiari |
|-----|--|---|----------------------------------|---------------------|---|-------|-------|------------------|---|--------------------------------------|
| | | | | | 2020 | 2021 | 2022 | | | |
| 197 | Art. 1 del D.L. n. 83 del 2014 convertito dalla L. n. 106 del 2014 modificato dall'art. 1, comma 38, della L. n. 208 del 2015; art. 17 DL n. 89/2016, convertito con L. 15 dicembre 2016 n. 229; art. 5, comma 1, L. 22 novembre 2017, n. 175. | Credito di imposta nella misura del 65 per cento delle erogazioni liberali in denaro per interventi a favore della cultura e dello spettacolo ART-BONUS | A REGIME | CREDITO D'IMPOSTA | -17,5 | -17,5 | -17,5 | | | PERSONE FISICHE E GIURIDICHE |

Fonte: Rapporto annuale sulle Spese Fiscali 2019

Le agevolazioni di aliquota, esenzioni, regimi sostitutivi

Iva editoria. L'articolo 187 interviene sul regime IVA speciale per l'editoria, prevedendo un innalzamento della percentuale di resa dall'attuale 80 per cento al 95 per cento per il solo 2020. Si tratta dunque di un potenziamento temporaneo del regime speciale, già evidenziato nel rapporto annuale sulle spese fiscali e che per il 2020 prevede già una perdita di gettito di 165 milioni di euro.

IL REGIME SPECIALE IVA PER L'EDITORIA NEL RAPPORTO SULLE SPESE FISCALI

| N. | Norma di riferimento | Descrizione | Termine vigenza (anno d'imposta) | Natura delle misure | Effetti finanziari (in mln. di euro) ² | | | Numero frequenze | Effetti finanziari pro capite (in euro) | Soggetti e categorie dei beneficiari |
|-----|--|--|----------------------------------|---------------------|---|--------|--------|------------------|---|--------------------------------------|
| | | | | | 2020 | 2021 | 2022 | | | |
| 417 | Art. 74, comma 1, lett. c), del D.P.R. n. 653/72 | Regime speciale monofase per il settore editoriale | A REGIME | REGIME SPECIALE | -165,2 | -165,2 | -165,2 | | | SOGGETTE CATEGORIE PARTICOLARI |

Fonte: Rapporto annuale sulle Spese Fiscali 2019

Iva ridotta per DPI (Dispositivi di protezione). La disposizione prevede, a decorrere dal 1° gennaio 2021, la riduzione dell'aliquota IVA al 5 per cento su una serie di presidi sanitari e, per il periodo fino al 31 dicembre 2020, l'applicazione dell'aliquota zero.

Esenzione prima rata IMU e TOSAP. L'articolo 177 prevede che non sia dovuto il versamento della prima rata IMU relativa all'anno 2020, relativo sia alla quota riservata allo Stato sia a quella spettante ai comuni, per gli immobili legati all'attività turistica (stabilimenti balneari e termali. Alberghi agriturismo). L'articolo 181 comma 1 prevede l'esonero dal 1 maggio 2020 fino al 31 ottobre 2020 dal pagamento di TOSAP e COSAP per le attività di ristorazione e somministrazione di bevande, titolari di concessioni o di autorizzazioni di suolo pubblico.

Tra i tributi propri degli Enti decentrati si contano 34 esenzioni IMU (tra cui quella per l'abitazione principale) e 26 esenzioni TOSAP²⁹. Si tratta di spese fiscali che hanno carattere permanente e che rispondono a finalità molto diverse (agevolazioni all'agricoltura, ricerca, infrastrutture). Le due norme in esame, pur rientrando in questa categoria, sono temporanee e finalizzate ad alleviare la situazione congiunturale legata all'emergenza Covid

²⁹ Fonte Rapporto sulle Spese Fiscali per il 2020.

Esenzione saldo e primo acconto Irap. L'articolo 24 prevede che le imprese e i lavoratori autonomi con ricavi non superiori a 250 milioni³⁰ e non operanti nei settori finanziario e assicurativo siano esonerati dal versamento del saldo IRAP 2019 e dalla prima rata di acconto 2020. Questa agevolazione è stata resa possibile dal recente intervento della Commissione “Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell’economia nell’emergenza del Covid-19”, che nella sostanza legittima, per tutto l’anno in corso, diverse tipologie di aiuti di Stato.

Rideterminazione valori terreni e partecipazioni. L'articolo 137 proroga la facoltà di rideterminare i valori delle partecipazioni in società non quotate e dei terreni (sia agricoli sia edificabili) posseduti al primo luglio 2020, sulla base di una perizia giurata di stima, a condizione che il valore così rideterminato sia assoggettato a un'imposta sostitutiva. Si tratta di un provvedimento già presente nell’ordinamento che è stato più volte reiterato e modificato negli importi e da ultimo era stato riproposto nella legge di bilancio per il 2020 in relazione ai terreni e alle partecipazioni possedute al 1° gennaio 2020.

Da notare che il regime agevolativo determina un maggior gettito in relazione al versamento dell’imposta sostitutiva e poi un minor gettito negli anni successivi proprio perché non ci sarà più emersione di plusvalenze, come evidente nella tabella sottostante tratta dal Rapporto sulle spese fiscali 2020 dove sono esposti i valori precedenti alla modifica intervenuta nella legge di bilancio per il 2020. La relazione tecnica dell’articolo 137 stima invece un maggior gettito per tutto il triennio e una perdita di gettito solo dal 2023.

TAVOLA R4.8

IL REGIME SPECIALE IVA PER L’EDITORIA NEL RAPPORTO SULLE SPESE FISCALI

| N. | Norma di riferimento | Descrizione | Termine di vigenza (anno d'imposta) | Natura delle misure | Effetti finanziari (in mln. di euro) ² | | | Numero frequenze | Effetti finanziari pro capite (in euro) | Soggetti e categorie dei beneficiari |
|-----|---|---|-------------------------------------|---------------------|---|-------|--------|------------------|---|--------------------------------------|
| | | | | | 2020 | 2021 | 2022 | | | |
| 518 | Art.7 della L. n. 448 del 2001 Art. 2, comma 2, del D.L. n. 282 del 2002 come modificato, da ultimo, dall'art. 1 comma 997, della L. n. 205 del 2017. Art. 1 comma 998 della L. n. 205 del 2017. art. 1 comma 1053 della L. n. 145 del 2018 | Rideterminazione dei valori dei terreni e delle partecipazioni non quotate posseduti alla data del 1 gennaio 2019 | 2020 | REGIME SOSTITUTIVO | 247,6 | 247,6 | --83,0 | | | IMPRESE |

Fonte: Rapporto annuale sulle Spese Fiscali 2019

Le misure per le persone fisiche

Tra i due provvedimenti più rilevanti delle spese fiscali rivolte alle famiglie la modifica e rimodulazione delle detrazioni per le ristrutturazioni legate all’efficientamento energetico – che arrivano al 110 per cento - e l’introduzione, con carattere temporaneo, di un incentivo per le vacanze delle famiglie da erogare con detrazione e credito di imposta.

³⁰ Secondo le Statistiche relative alle dichiarazioni dei redditi presentate nel 2018 rimarrebbero escluse, oltre alle imprese dei settori finanziario e assicurativo, circa 1000 grandi imprese.

LE SPESE FISCALI PER LE FAMIGLIE NEL DECRETO “RILANCIO”

| | Articolo | Comma | Spesa/ Entrata | Natura | Saldo netto da finanziare | | | Fabbisogno | | | Indebitamento netto | | | Tributo | Novità | Durata |
|---|----------|-------|-------------------|--------|---------------------------|---------|---------|------------|---------|---------|---------------------|---------|---------|-------------------------------|------------------|------------|
| | | | | | 2020 | 2021 | 2022 | 2020 | 2021 | 2022 | 2020 | 2021 | 2022 | | | |
| Crediti di imposta | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Art Bonus | 183 | 9 | s | k | - | - 0 | - 0 | - | - 0 | - 0 | - | - 0 | - 0 | Irpef | Estens./Modifica | A regime |
| Tax credit vacanze | 176 | 1-7 | s/e | c/t | - 1,677 | - 734 | 315 | - 1,677 | - 734 | 315 | - 1,677 | - 734 | 315 | Irpef / Credito altri tributi | Nuovo | Temporaneo |
| Detrazioni | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Detrazioni Ecobonus | | | | | | | | | | | | | | | | |
| - Riqualificazione energetica | 119 | 1-3 | e | t | -21.7 | -656 | -1985.3 | -21.7 | -656 | -1985.3 | -21.7 | -656 | -1985.3 | IRPEF/IVA/IRA/PIRES | Estens./Modifica | Temporaneo |
| - Sismabonus | 119 | 4 | e | t | -0.8 | - 113 | - 354 | -0.8 | - 119 | - 363 | -0.8 | - 119 | - 363 | IRPEF/IVA/IRA/PIRES | Nuovo | Temporaneo |
| - Impianti fotovoltaici | 119 | 5-8 | s | c | 1.00 | - 152 | - 522 | 1.00 | - 152 | - 522 | 1.00 | - 152 | - 522 | IRPEF/IVA/IRA/PIRES | Estens./Modifica | Temporaneo |
| - Infrastrutture ricarica | 119 | 9 | e | t | -0.3 | -14.6 | -37.2 | -0.3 | -14.6 | -37.2 | -0.3 | -14.6 | -37.2 | IRPEF/IVA/IRA/PIRES | Nuovo | Temporaneo |
| Assicurazioni antisismiche | 119 | 4 | e | t | - | -54.2 | -31 | - | -54.2 | -31 | - | -54.2 | -31 | Irpef | Estens./Modifica | Temporaneo |
| Esenzioni e riduzioni di aliquote | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Modifica esenzione redditi investimenti in PR | 136 | | e | t | -5.9 | -50 | -88.1 | -5.9 | -50 | -88.1 | -5.9 | -50 | -88.1 | Irpef/Sostitutive | Estens./Modifica | A regime |
| Totale | | | | | - 1,705 | - 1,774 | - 2,704 | - 1,705 | - 1,779 | - 2,712 | - 1,705 | - 1,779 | - 2,712 | | | |

Fonte: Elaborazioni su Allegato 3 decreto “Rilancio”

I Crediti di imposta

Art Bonus. Parte relativa alle persone fisiche. Per la descrizione si veda la parte imprese

Credito vacanze. L'articolo 176 introduce, per il periodo d'imposta 2020, un incentivo in favore dei nuclei familiari con un ISEE non superiore a 40.000 euro per usufruire di servizi delle imprese turistico ricettive. Per facilitarne l'utilizzo l'incentivo è erogato per l'80 per cento come sconto (che le imprese turistiche recupereranno tramite credito di imposta) e per il 20 per cento come detrazione. Questo incentivo dovrebbe raggiungere più di 5 milioni di famiglie con un importo per famiglia variabile tra 150 e 500 euro.

Le detrazioni per ristrutturazioni immobili

Detrazioni per efficientamento, transizione e antisismiche. L'articolo 119 interviene nuovamente sul tema delle ristrutturazioni con finalità di efficientamento energetico modificando norme già esistenti e introducendo alcune novità. In questo caso il perimetro delle agevolazioni è ristretto sia in relazione al tipo di immobili (opere condominiali e prime case) sia in relazione ai requisiti di miglioramento della classe energetica conseguita dopo l'intervento. Si tratta, come sempre in questo campo, di detrazioni dalle imposte sul reddito che in questo caso hanno raggiunto il livello del 110 per cento della spesa da effettuarsi nel biennio 2020-2021. Per evitare che – come nel passato – questo tipo di incentivazioni fosse sfruttato solo dai contribuenti che avevano capienza fiscale per le detrazioni, si è previsto lo stesso meccanismo previsto per il credito vacanze. Il beneficiario dell'incentivo può infatti optare per un contributo sotto forma di sconto sul corrispettivo dovuto, anticipato dal fornitore che ha effettuato gli interventi che, a sua volta, ha facoltà di cedere il credito d'imposta a terzi. Il comma 4, infine, incrementa dal 19 per cento al 90 per cento l'aliquota di detrazione per i premi relativi alle polizze assicurative contro il rischio di eventi calamitosi aventi come oggetto gli immobili su cui si chiede di far valere la detrazione per interventi di ristrutturazione antisismica e cessione del corrispondente credito a un'impresa di assicurazione e di contestuale stipula della polizza che copre il rischio di eventi calamitosi.

IL COMPLESSO DELLE DETRAZIONI ECOBONUS/SISMA NEL RAPPORTO SULLE SPESE FISCALI

| N. | Norma di riferimento | Descrizione | Termine di vigenza (anno d'imposta) | Natura delle misure | Effetti finanziari (in mln. di euro) ² | | | Numero frequenze | Effetti finanziari pro capite (in euro) | Soggetti e categorie dei beneficiari |
|-----|--|--|-------------------------------------|---------------------|---|----------|----------|------------------|---|--------------------------------------|
| | | | | | 2020 | 2021 | 2022 | | | |
| 158 | 158relazione Art. 16, commi da 1-bis a 1-septies, del D.L. n. 63 del 2013, inserito dalla legge di conversione n. 90 del 2013, modificato dall'art. 1, comma 2, lettera c), della L. n. 232 del 2016 e dall'art. 46-quater, comma 1, del D.L. n. 50 del 2017, convertito, con modificazioni, dalla L. n. 96 del 2017; art. 8 D.L. n. 34 del 2019 | Detrazione del 150% per interventi di cui all'articolo 16-bis, comma 1, lettera i), del TUIR realizzati su edifici ricadenti nelle zone sismiche 1, 2 e 3 di cui all'ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3274 del 20 marzo 2003, riferita a costruzioni adibite ad abitazione o ad attività produttive. La detrazione spetta in maggior misura in relazione a specifici interventi nonché in agli interventi realizzati su parti comuni di edifici condominiali. La detrazione spetta anche con riferimento alle spese effettuate per la classificazione e la verifica sismica degli immobili. Nel caso di interventi che realizzano una riduzione del rischio sismico l'agevolazione di cui al comma 1-septies dell'articolo 16 si applica anche ai fabbricati ricadenti nelle zone a rischio sismico 2 e 3. | 2021 | DETRAZIONE | -546,6 | -778,6 | -1.007,8 | | | PERSONE FISICHE |
| 159 | Art. 16, comma 2, del D.L. n. 63 del 2013, convertito dalla L. n. 90 del 2013, come modificato, da ultimo, dall'art. 1, comma 67, lett. b), n.2), L. n. 145/2018 | Detrazione, nella misura del 150 %, per l'acquisto di mobili e grandi elettrodomestici di classe non inferiore alla A+, nonché A per i forni, per le apparecchiature per le quali sia prevista l'etichetta energetica finalizzati all'arredo dell'immobile oggetto di ristrutturazione di cui al comma 1 dell'articolo 16 del D.L. 63/2013 | 2019 | DETRAZIONE | -415,3 | -415,3 | -415,3 | | | PERSONE FISICHE |
| 160 | Art. 16-ter del D.L. n. 63 del 2013, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2013, n. 90, come introdotto dall'art. 1, comma 1039, della L. n. 145/2018 | Detrazione, nella misura del 150% delle spese sostenute e su un ammontare complessivo non superiore a 3.000 euro, per l'acquisto e la posa in opera di infrastrutture di ricarica dei veicoli alimentati ad energia elettrica, inclusi i costi iniziali per la richiesta di potenza addizionale fino ad un massimo di 7 kW. | 2021 | DETRAZIONE | -0,3 | -1,9 | -4,7 | | | PERSONE FISICHE E GIURIDICHE |
| 161 | L. 296/2006, art. 1, commi da 344 a 349 - Art. 1, comma 48, della L. n. 220 del 2010; Art. 14 del D.L. n. 63 del 2013, convertito dalla L. n. 90 del 2013 e modificato da ultimo, dall'art. 1, comma 67, lett. a), L. n. 145/2018 - Art. 1, comma 88, della L. n. 208 del 2015 | Detrazione, nella misura del 55% e 65%, delle spese sostenute dal 6 giugno 2013 per vari interventi di riqualificazione energetica degli edifici esistenti di qualsiasi categoria catastale, anche rurale, posseduti o detenuti. La medesima detrazione si applica anche alle spese per l'acquisto, l'installazione e la messa in opera di dispositivi multimediali per il controllo a distanza degli impianti di riscaldamento, produzione di acqua calda o di climatizzazione delle unità abitative ("ecobonus"). | 2019 | DETRAZIONE | -2.104,8 | -2.104,8 | -1.912,5 | 2.518.665 | -835,7 | PERSONE FISICHE E GIURIDICHE |
| 162 | Art. 14 del decreto-legge 4 giugno 2013, n. 63, modificato dall'art. 1, comma 2, lettera a) della legge n. 232 del 2016 e dall'art. 4-bis del D.L. n. 50 del 2017 convertito, con modificazioni, dalla L. n. 96 del 2017 nonché, da ultimo, dall'art. 1, c.3, lett.a), L. n. 205/2017 | Detrazione per interventi di riqualificazione energetica sulle parti comuni condominiali | 2021 | DETRAZIONE | -46,1 | -67,8 | -89,6 | | | PERSONE FISICHE |
| 163 | Art. 14, comma 2-quater, 1 del D.L. n. 63 del 2013, convertito, con modificazioni, dalla L. n. 90 del 2013, come introdotto dall'art. 1, comma 3 della L. n. 205 del 2017. | 163IRPEF Detrazione per interventi finalizzati congiuntamente alla riduzione del rischio sismico e alla riqualificazione energetica | 2021 | DETRAZIONE | -5,5 | -8,5 | -11,7 | | | PERSONE FISICHE |

Fonte: Rapporto annuale sulle Spese Fiscali 2019

Esenzioni

Ampliamento benefici fiscali piani PIR per le piccole imprese. L'articolo 136 del decreto in esame prevede un ampliamento dei limiti di investimento rivolti alle imprese italiane e in particolare alle PMI che godono di una esenzione dell'imposta sui redditi da capitale e redditi diversi. Tale agevolazione era stata introdotta con la legge di bilancio per il 2017 (232/2016) per incoraggiare investimenti a lungo termine (minimo 5 anni) nell'economia reale con una quota riservata alle PMI e rimodulata recentemente con la legge di Bilancio 2019 e con la legge 124/2019. La norma, nello specifico allarga considerevolmente (rispettivamente 5 e 10 volte) i limiti di investimento dei singoli che passano da 30.000 a 150.000 annui e da 150.000 a 1.500.000 complessivi.

Nella tavola sottostante si evidenzia la perdita di gettito evidenziata nella Rapporto sulle Spese Fiscali per il 2020, a cui manca però la valutazione intervenuta con la legge 124/2019 approvata dopo la redazione del rapporto. La valutazione della perdita aggiuntiva prevista dalla norma in esame determinerebbe dunque un raddoppio delle risorse impegnate per il 2022³¹.

TAVOLA R4.11

I BENEFICI FISCALI PIR NEL RAPPORTO SULLE SPESE FISCALI

| N. | Norma di riferimento | Descrizione | Termine di vigenza (anno d'imposta) | Natura delle misure | Effetti finanziari (in mln. di euro) ² | | | Numero frequenze | Effetti finanziari pro capite (in euro) | Soggetti e categorie dei beneficiari |
|-----|--|--|-------------------------------------|---------------------|---|--------|---------|------------------|---|--------------------------------------|
| | | | | | 2020 | 2021 | 2022 | | | |
| 107 | Art. 1, commi da 100 a 114, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, come modificato, da ultimo, dall'art. 1, comma 21, della legge 30 dicembre 2018, n. 145. | Agevolazione in materia di piani individuali di risparmio a lungo termine. Esenzione per i redditi di natura finanziaria prodotti dagli investimenti qualificati conferiti nei PIR | A REGIME | ESENZIONE | -69,9 | -100,4 | --103,0 | 300.000 | --233,0 | PERSONE FISICHE |

Fonte: Rapporto annuale sulle Spese Fiscali 2019

³¹ Si noti che la valutazione di gettito evidenziata nell'allegato 3 include il recupero dovuto all'abolizione della norma che estendeva i benefici all'investimento in fondi cosiddetti "ELTIF" (*European Long Term Investments Fund*).

RIQUADRO 5- LE MISURE PER LA RIQUALIFICAZIONE ENERGETICA, PER LA RIDUZIONE DEL RISCHIO SISMICO E PER IL FOTOVOLTAICO

La principale novità introdotta dall'articolo 119 del Decreto è costituita dal potenziamento dell'insieme delle agevolazioni fiscali, portate al 110 per cento, per spese finalizzate alla realizzazione di specifici interventi di riqualificazione energetica (ecobonus) e di riduzione del rischio sismico (sismabonus), sostenute tra il 1° luglio 2020 fino al 31 dicembre 2021 (da ripartire tra gli aventi diritto in cinque quote annuali di pari importo).

La seconda novità di interesse, introdotta dall'art.121, è rappresentata dall'estensione della cedibilità del credito. I soggetti che rientrano nel perimetro della norma possono optare, in luogo dell'utilizzo diretto della detrazione, alternativamente:

a) per un contributo, sotto forma di sconto sul corrispettivo dovuto fino a un importo massimo pari al corrispettivo dovuto, anticipato dal fornitore che ha effettuato gli interventi e da quest'ultimo recuperato sotto forma di credito d'imposta, con facoltà di successiva cessione del credito ad altri soggetti, ivi inclusi gli istituti di credito e gli altri intermediari finanziari;

b) per la trasformazione (limitatamente al 2020) del corrispondente importo della detrazione in credito d'imposta, con facoltà di successiva cessione ad altri soggetti, ivi inclusi istituti di credito e altri intermediari finanziari.

I crediti d'imposta sono utilizzati anche in compensazione ai sensi dell'articolo 17 del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241, sulla base delle rate residue di detrazione non fruite.

Relativamente al perimetro dei soggetti interessati le agevolazioni, che interessano anche l'installazione di impianti solari fotovoltaici connessi alla rete elettrica e le infrastrutture per la ricarica di veicoli elettrici presso gli edifici, sono destinate esclusivamente ai condomini e alle singole unità immobiliari adibite ad abitazione principale, alle persone fisiche al di fuori dell'esercizio di attività di impresa, arti e professioni e agli Istituti autonomi case popolari (IACP). La norma ripropone, in sostanza, ma con più larghe modalità d'intervento, una serie di misure che, sulla scorta dei buoni risultati ottenuti finora, mirano a sostenere in modo più incisivo, gli investimenti dei privati per la riqualificazione degli immobili e in forma indiretta il settore edilizio, perseguendo contestualmente obiettivi di sostenibilità ambientale compatibili con l'Agenda 2030. Tali misure, infatti, si collocano in continuità con le politiche avviate già da diversi anni in Italia e attuate, seppure con modalità lievemente diverse, anche in altri Paesi europei, con lo scopo di integrare i diversi programmi di efficientamento energetico nei propri obiettivi di riduzione del consumo di energia.

Gran parte di tali Paesi ha optato, già da tempo, per misure alternative o, in alcuni casi, per schemi misti che affiancano a queste ultime i regimi obbligatori previsti dall'articolo 7 dalla direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica. Tale scelta risiede, soprattutto, sulla necessità di raggiungere, in modo graduale, gli obiettivi di risparmio energetico attraverso misure già avviate in ambito nazionale e orientate, in gran parte, a utilizzare strumenti finanziari, incentivi fiscali, imposte sull'energia, normativa e standard tecnici (oltre a sistemi di etichettatura energetica) compatibili con le politiche di investimento pianificate nei settori intersecati da interventi di efficientamento energetico e riqualificazione edilizia.

In Italia misure agevolative del settore, per quanto soggette negli anni a numerose integrazioni, modifiche e proroghe, hanno permesso, da un canto, di conseguire in modo graduale i target di efficienza energetica stabiliti a livello comunitario e nazionale, dall'altro, di mobilitare risorse private in un settore - quello dell'edilizia residenziale - composto da un patrimonio costituito da circa 12 milioni di edifici di cui oltre la metà costruito prima del 1980.

Seppure con andamenti diversi nel tempo, gli investimenti in interventi di riqualificazione promossi dai privati hanno avuto il pregio di costituire nelle fasi più critiche del settore edile, una importante forma di compensazione rispetto alla frenata delle nuove costruzioni che, in particolare tra il 2008 e il 2018, aveva visto dimezzare la produzione. Negli stessi anni, invece l'attività di manutenzione ordinaria e straordinaria del patrimonio edilizio nel suo complesso risultava cresciuta del 13,2 per cento soprattutto per gli interventi effettuati nell'ambito residenziale con significativi riflessi positivi sul valore degli immobili.

OVERVIEW OF POLICY MEASURES PER MEMBER STATE (2014-2020)

| | Energy efficiency obligation scheme | Energy efficiency national fund | Energy for CO2 taxes | Financing schemes or fiscal incentives (including grants) | Regulations or voluntary agreements | Standards and norms mandatory and applicable in MS under EU law | Energy labeling schemas | Training and education in reducing end-use energy consumption | Any other policies majors, and/or category not clear | Total number of policy measures |
|-----------------------------------|-------------------------------------|---------------------------------|----------------------|---|-------------------------------------|---|-------------------------|---|--|---------------------------------|
| Austria | 1 | | 1 | 4 | 1 | 1 | | | 1 | 9 |
| Belgium | | 1 | | 12 | 4 | 3 | | | 1 | 21 |
| Bulgaria | 1 | | | | | | | | | 1 |
| Croatia | 1 | | | 10 | | | | | | 11 |
| Cyprus | | | | 3 | | | | 2 | | 5 |
| Czech Republic | | | | 23 | | | | | | 23 |
| Denmark | 1 | | | | | | | | | 1 |
| Estonia | 1 | | 1 | 1 | | | | | | 3 |
| Finland | | | 1 | 1 | 2 | 1 | | | 3 | 8 |
| France | 1 | | | 1 | | | | 1 | | 3 |
| Germany | | 1 | 1 | 20 | 3 | | 1 | 13 | 67 | 106 |
| Greece | 1 | | | 15 | 1 | 1 | | 1 | | 19 |
| Hungary | | | | 29 | 1 | | | 4 | | 34 |
| Ireland | 1 | | | 2 | | 4 | | 3 | | 10 |
| Italy | 1 | | | 2 | | | | | | 3 |
| Latvia | 1 | | | 4 | 1 | | | | 1 | 7 |
| Lithuania | | | 1 | 4 | 1 | | | | 2 | 8 |
| Luxembourg | 1 | | | | | | | | | 1 |
| Malta | 1 | | | 14 | 19 | | | | | 34 |
| Netherlands | | | | | | | | | 31 | 31 |
| Poland | 1 | | | | | | | | | 1 |
| Portugal | | 1 | | 1 | 1 | | | | 2 | 5 |
| Romania | | | | 20 | 1 | | | 2 | 6 | 29 |
| Slovakia | | | | | | | | 7 | 59 | 66 |
| Slovenia | 1 | 1 | | | | | | | | 2 |
| Spain | 1 | | 1 | 10 | | | | 2 | 1 | 15 |
| Sweden | | | 1 | | | | | | | 1 |
| UK | 3 | | 1 | 4 | 6 | 3 | | | 3 | 20 |
| Total [Number of measures] | 18 | 4 | 8 | 180 | 41 | 13 | 1 | 33 | 179 | 477 |
| Total [Number of MS] | 16 | 4 | 8 | 20 | 12 | 6 | 1 | 8 | 13 | 28 |

Fonte: Commission Staff working document Impact assessment SWD 2016, (p.146-405 - parte 3)

A sottolineare l'efficacia delle misure i dati segnalano che gli importi portati in detrazione per il recupero edilizio effettuato negli anni 2017-2018 ammontano a circa 11 miliardi euro, mentre per la riqualificazione energetica, nello stesso biennio sono stati portati in detrazione circa 2,8 miliardi di euro, in crescita rispetto agli anni precedenti in entrambi i casi.

NUMERO DI INTERVENTI ESEGUITI E INVESTIMENTI ATTIVATI PER TIPOLOGIA (ECOBONUS-RIQUALIFICAZIONE ENERGETICA), ANNI 2014-2018

| ANNO INTERVENTO | 2014-2017 | | 2018 | | TOTALE | |
|---------------------------|------------------|--------------|---------------|-------------|------------------|--------------|
| | N. | MEURO | N. | MEURO | N. | MEURO |
| CONDOMINI | | | 477 | 56 | 477 | 56 |
| RIQUALIFICAZIONE GLOBALE | 15.182 | 1.203 | 2.674 | 249 | 17.856 | 1.452 |
| COIBENTAZIONE INVOLUCRO | 96.791 | 3.245 | 25.267 | 901 | 126.204 | 4.146 |
| SOSTITUZIONE SERRAMENTI | 782.969 | 5.641 | 138.790 | 1.072 | 928.472 | 6.713 |
| SCHERMATURE SOLARI | 208.036 | 445 | 70.491 | 128 | 279.100 | 573 |
| PANNELLI SOLARI PER ACS | 44.024 | 279 | 5.578 | 36 | 49.917 | 315 |
| CLIMATIZZAZIONE INVERNALE | 289.452 | 2.652 | 89.262 | 873 | 382.239 | 3.525 |
| BUILDING AUTOMATION | 4.303 | 30 | 2.307 | 17 | 6.657 | 47 |
| TOTALE | 1.440.757 | 13495 | 334846 | 3332 | 1.790.922 | 16827 |

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ENEA

Il potenziamento dell'insieme delle detrazioni fiscali e l'allargamento della cessione del credito d'imposta che si propongono con la norma in discussione possono pertanto rappresentare una importante occasione per stimolare ulteriormente il mercato delle costruzioni, con strumenti in parte già collaudati, in una fase congiunturale di particolare complessità. Le imprese edili alla ricerca di spazi di intervento, difficilmente accessibili senza forme di sostegno finanziario, anche alla luce dei noti problemi di accesso al credito del settore, potrebbero trovare vantaggioso utilizzare lo strumento della cessione del credito d'imposta per effettuare nuovi e più diffusi investimenti con riflessi significativi sul gettito complessivo del settore. L'acquisizione di un credito del 110 per cento permetterebbe, infatti, ai piccoli e medi fornitori di coprire le eventuali spese compensando interamente i costi per gli oneri finanziari, senza dover ricorrere a risorse proprie. Le oltre 500.000 imprese edili (con più di 1.3 milioni di addetti), che rappresentano una parte del mercato dei potenziali acquirenti delle detrazioni hanno una dimensione media di 2,6 addetti e sono caratterizzate da un basso livello di capitalizzazione e liquidità limitate. Il coinvolgimento finale delle banche e degli intermediari finanziari chiamati alla valutazione del rischio connesso all'acquisizione di crediti rappresenta l'elemento nuovo introdotto nel sistema. Si tratta, pertanto, di una misura di rilievo che punta da un canto ad estendere il beneficio verso le famiglie interessate ad accrescere il valore economico e l'efficienza energetica (con ricadute positive sulla riduzione dei costi in bolletta) degli immobili e dall'altro a sostenere un settore produttivo che - almeno fino all'inizio della pandemia - aveva iniziato a mostrare i primi segnali di ripresa dopo un lungo periodo di crisi. In tal senso l'indice Istat della produzione nelle costruzioni evidenziava, nei primi dieci mesi del 2019 una crescita tendenziale del settore del 2,9 per cento, confermando un aumento della produzione (comprensiva anche della manutenzione ordinaria), per il terzo anno consecutivo, sia per la componente delle abitazioni sia per quella dei fabbricati non residenziali e altre opere. Una dinamica positiva, dunque, trainata, secondo le stime riportate nel DEF di aprile 2020, dagli interventi di riqualificazione del patrimonio abitativo stimati intorno al 37 per cento del valore degli investimenti in costruzioni.

La concessione della detrazione, infine, essendo subordinata sia all'asseverazione della regolarità degli interventi, sia alla valutazione della congruità delle spese dei lavori di riqualificazione, in entrambi i casi da parte di professionisti abilitati, viene incardinata in un meccanismo che individua spazi di intervento, ma anche chiare responsabilità, per quelle categorie di professionisti (architetti, ingegneri, ecc.) colpiti dalla brusca frenata del settore. I professionisti chiamati a rilasciare le attestazioni, sono obbligati a stipulare, inoltre, una polizza di assicurazione della responsabilità civile, con massimale adeguato al numero delle attestazioni o asseverazioni rilasciate e agli importi degli interventi oggetto delle predette attestazioni. Diventa possibile, in tal modo, garantire ai potenziali clienti nonché alla finanza pubblica il risarcimento dei danni eventualmente provocati dall'attività prestata.

Sotto il profilo finanziario l'impatto determinato dalle minori entrate per gli incentivi concessi dovrebbe essere in parte compensato da un maggior gettito fiscale e contributivo determinato dagli interventi effettuati.

Per la piena operatività si dovranno attendere le disposizioni attuative da parte dell'Agenzia delle Entrate e un decreto del Ministro dello sviluppo economico, da emanare entro 30 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto, che stabilirà le modalità attuative e di trasmissione dell'asseverazione dei requisiti previsti dai decreti di cui al comma 3-ter dell'art. 14 del d.l. n. 63/2013 e la corrispondente congruità delle spese sostenute per gli interventi agevolati.

Focus Le caratteristiche delle misure

Ecobonus

In sintesi, gli interventi che permettono di accedere alla detrazione del 110 per cento:

- Interventi di isolamento termico delle superfici opache verticali e orizzontali che interessano l'involucro dell'edificio con un'incidenza superiore al 25 per cento della superficie disperdente lorda

dell'edificio. I materiali isolanti utilizzati devono rispettare i criteri ambientali minimi stabiliti dal decreto dell'11 ottobre 2017 del Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare.

In questo caso la detrazione è calcolata su una spesa massima di 60.000 euro moltiplicata per il numero delle unità immobiliari che compongono l'edificio.

- Interventi sulle parti comuni degli edifici per la sostituzione degli impianti di climatizzazione invernale esistenti con impianti centralizzati a condensazione (con efficienza almeno pari alla classe A di prodotto prevista dal regolamento), a pompa di calore (inclusi gli impianti ibridi o geotermici, anche abbinati all'installazione di impianti fotovoltaici e relativi sistemi di accumulo) o con impianti di microgenerazione. La detrazione è prevista anche per le spese di smaltimento o bonifica dell'impianto sostituito.

La detrazione viene calcolata su un ammontare di spese fino a 30.000 euro moltiplicato per il numero delle unità immobiliari che compongono l'edificio.

- Interventi sugli edifici unifamiliari per la sostituzione degli impianti di climatizzazione invernale esistenti con impianti a pompa di calore (inclusi gli impianti ibridi o geotermici) anche abbinati all'installazione di impianti fotovoltaici e relativi sistemi di accumulo e impianti di microgenerazione. La detrazione è prevista, anche in questo caso, per spese non superiori a 30.000 euro.

A questi si aggiunge la possibilità di usufruire della detrazione per la realizzazione di ulteriori lavori, da svolgere insieme a quelli elencati, di riqualificazione energetica (quali ad esempio, la sostituzione di infissi o l'acquisto di schermature solari).

L'accesso alla detrazione è consentito laddove gli interventi assicurino il miglioramento di almeno 2 classi energetiche oppure se si attestano gli interventi effettuati hanno comunque comportato il passaggio alla classe energetica superiore a quella posseduta inizialmente. Il passaggio di classe va dimostrato con l'attestato di prestazione energetica (A.P.E), ante e post intervento, rilasciato da tecnico abilitato nella forma della dichiarazione asseverata.

Sismabonus

Il diritto alla detrazione del 110 per cento riguarda, inoltre, le spese sostenute per tutti gli interventi (in zona sismica 1, 2 e 3, mantenendo i limiti di spesa previsti dall'art. 16 del DL 63/2013) già inclusi nell'attuale sismabonus (opere per la messa in sicurezza statica dell'edificio, interventi di riduzione del rischio sismico che determini il passaggio ad una o due classi di rischio inferiori e in specifici casi demolizione e ricostruzione di edifici).

Per tali interventi, dal 1° luglio 2020 al 31 dicembre 2021, si potrà optare, al posto della detrazione, per la cessione del credito corrispondente a un'impresa di assicurazione stipulando contestualmente una polizza che copra il rischio di eventi calamitosi. In tal caso la detrazione per i premi delle assicurazioni legati a tale rischio (stipulate relativamente a unità immobiliari ad uso abitativo) spetta nella misura del 90 per cento. In ogni caso le agevolazioni non si applicano agli edifici ubicati in zona sismica 4.

Fotovoltaico

La detrazione del 110 per cento per l'installazione di impianti solari fotovoltaici connessi alla rete elettrica su edifici è prevista per una spesa massima di 48.000 euro e comunque entro il limite di spesa di 2.400 euro per ogni kW di potenza nominale dell'impianto (limite che si riduce a 1.600 euro per ogni kW di potenza nominale per opere di trasformazione di organismi edilizi diversi dal precedente o per nuove costruzioni o ristrutturazioni urbanistiche). Anche in questo caso le spese dovranno essere sostenute dal 1° luglio 2020 al 31 dicembre 2021 e a condizione che l'installazione dell'impianto sia effettuata congiuntamente a uno degli interventi agevolati di riqualificazione energetica o miglioramento sismico.

La detrazione è estesa, inoltre, anche all'installazione contestuale o successiva di sistemi di accumulo integrati negli impianti solari fotovoltaici alle stesse condizioni e nel limite di spesa di 1.000 euro per ogni kWh di capacità di accumulo del sistema.

Sono esclusi dalla detrazione tutti coloro che usufruiscono di altri incentivi pubblici o altre forme di agevolazione di qualsiasi natura previste dalla normativa europea, nazionale e regionale, compresi i fondi di garanzia e di rotazione e gli incentivi per lo scambio sul posto. Una condizione per ottenere la detrazione è, inoltre, la cessione dell'energia non auto-consumata in sito al Gestore dei servizi energetici (GSE).

Colonne di ricarica per auto elettriche

E' stabilita, infine, la detrazione del 110 per cento anche per l'installazione di infrastrutture per la ricarica di veicoli elettrici negli edifici, da ripartire in cinque quote annuali di pari importo, purché l'installazione sia eseguita insieme a uno degli interventi agevolati con la stessa percentuale dall'ecobonus.

I potenziali beneficiari delle agevolazioni fiscali

Il decreto individua come potenziali beneficiari del bonus:

- Le persone fisiche al di fuori dell'esercizio di attività di impresa, arti e professioni in relazione agli interventi realizzati sui condomini e sulle singole unità immobiliari adibite ad abitazione principale;
- Gli Istituti autonomi case popolari (IACP) comunque denominati nonché gli enti aventi le stesse finalità sociali dei predetti Istituti, istituiti nella forma di società che rispondono ai requisiti della legislazione europea in materia di "*in house providing*" per interventi realizzati su immobili, di loro proprietà ovvero gestiti per conto dei comuni, adibiti ad edilizia residenziale pubblica;
- Le cooperative di abitazione a proprietà indivisa per interventi realizzati su immobili dalle stesse posseduti e assegnati in godimento ai propri soci.

Sono escluse le "secondo case", qualora siano costituite da edifici unifamiliari (se in condominio, invece, rientrano pienamente) e i fabbricati cielo terra costituiti da un'unica unità immobiliare e di proprietà di soggetti IRES (ovvero persone giuridiche). Sono inoltre esclusi gli edifici unifamiliari di proprietà di un soggetto IRES.

Sconto in fattura

Per le spese sostenute, nel 2020 e nel 2021, per interventi di ristrutturazione edilizia; riqualificazione energetica; interventi antisismici; rifacimento delle facciate; installazione di impianti fotovoltaici; installazione di colonnine di ricarica per veicoli elettrici, al posto della detrazione si può scegliere di ottenere **uno sconto di pari importo** che recupera la spesa sottoforma di credito d'imposta cedibile a sua volta anche a intermediari finanziari o istituti di credito. La cessione deve esser fatta in via telematica tramite procedure che saranno definite dall'Agenzia delle entrate.

Per ottenere la coesione o per lo sconto è necessario richiedere il **visto di conformità** dei dati relativi alla documentazione che, in pratica, attesta la sussistenza dei presupposti che danno diritto alla detrazione d'imposta per gli interventi realizzati, da soggetti iscritti negli albi dei dottori commercialisti, dei ragionieri e dei periti commerciali e dei consulenti del lavoro o nei ruoli di periti ed esperti tenuti dalle camere di commercio (articolo 3, comma 3, lettere a) e b), del d.P.R. 22 luglio 1998, n. 322) e dai responsabili dei centri di assistenza fiscale.

Per poter usufruire della cessione o per lo sconto è necessario ottenere: 1) per gli interventi di riqualificazione energetica, una asseverazione da parte di tecnici abilitati, del rispetto dei requisiti e della congruità delle spese sostenute con trasmissione della documentazione (in copia) per via telematica all'ENEA; 2) per gli interventi antisismici, una asseverazione da parte di professionisti incaricati della progettazione strutturale, direzione dei lavori delle strutture e collaudo statico e iscritti ai relativi Ordini o Collegi professionali, dell'effettiva riduzione del rischio sismico e della congruità delle spese sostenute.