upB. ufficio parlamentare di bilancio

# Rapporto sulla programmazione di bilancio 2020

*luglio 2020*

*Il Rapporto è stato chiuso con le informazioni disponibili al 30 giugno 2020.*
*La versione elettronica può essere scaricata da: www.upbilancio.it*

Ufficio parlamentare di bilancio
Via del Seminario, 76
00186 Roma
segreteria@upbilancio.it

# INDICE


**SINTESI** **VII**

**1. IL QUADRO MACROECONOMICO** **25**

1.1 La congiuntura mondiale e le ipotesi del DEF sulle variabili internazionali 25

1.2 L'economia italiana 30

1.3 La previsione macroeconomica del DEF 35

1.4 La validazione del quadro macroeconomico 37

**Riquadro 1.1 – Un aggiornamento dello scenario di medio termine per l'economia italiana** 42

1.5 Alcuni rischi della previsione e scenari alternativi 45

**2. LA FINANZA PUBBLICA** **49**

2.1 I risultati del 2019 50

2.2 La Relazione al Parlamento di marzo 2020 51

2.3 Il quadro tendenziale del DEF 2020 53

*2.3.1 Le misure* una tantum *60*

2.4 La Relazione al Parlamento di aprile e il quadro con nuove politiche del DEF 2020 62

2.5 L'evoluzione del debito 66

*2.5.1 Impatto del programma di acquisti dell'Eurosistema sul mercato dei titoli di Stato italiani 68*

2.6 Effetti finanziari dei decreti legge per contrastare l'impatto economico-finanziario del COVID-19 72

*2.6.1 Patrimonio Destinato e impatto sui conti pubblici 81*

2.7 Alcune considerazioni generali 83

2.8 Le regole di bilancio 85

**3. I PRINCIPALI PROVVEDIMENTI PER CONTRASTARE L'IMPATTO ECONOMICO-FINANZIARIO DEL COVID-19** **87**

3.1 Le principali misure di sostegno al reddito dei lavoratori e delle famiglie 87

*3.1.1 Le integrazioni salariali 89*

*3.1.2 Le indennità* una-tantum *riconosciute a marzo (DL 18/2020) 103*

*3.1.3 Le indennità* una tantum *riconosciute ad aprile e maggio (DL 34/2020) 108*

*3.1.3.1 Le indennità* una-tantum *per i lavoratori dipendenti 110*

*3.1.3.2 Le indennità* una-tantum *per i lavoratori autonomi e i professionisti 113*

*3.1.4 Analisi distributiva sulle misure di sostegno al reddito 118*
*3.1.4.1 Le misure di integrazione salariale e del reddito per i lavoratori dipendenti 120*
*3.1.4.2 Le indennità* una-tantum *per i lavoratori autonomi 126*
*3.1.4.3 Il Reddito di emergenza 128*
*3.1.4.4 Una visione d'insieme dei provvedimenti di sostegno al reddito 132*
*3.1.5 Considerazioni generali 136*
3.2 Le misure di sostegno alle imprese 144
*3.2.1 Misure di sostegno alla liquidità e al finanziamento 145*
*3.2.1.1 Le misure attraverso il sistema bancario 145*
*3.2.1.2 Le principali agevolazioni fiscali e i contributi a fondo perduto 157*
Riquadro 3.1 – I crediti deteriorati e le DTA 159
*3.2.2 Misure di sospensione ed esonero del pagamento delle imposte 165*
*3.2.3 Misure di sostegno ai costi di impresa 168*
*3.2.4 Misure con finalità settoriali 170*
3.3 *Ecobonus* e crediti di imposta cedibili 174
3.4 La finanza locale: risorse per l'emergenza e anticipazioni per il pagamento dei debiti commerciali 183
*3.4.1 Attribuzione di risorse straordinarie agli Enti territoriali 183*
*3.4.2 Anticipazioni per il pagamento dei debiti commerciali 186*
*3.4.3 Misure di aiuto degli Enti territoriali nell'ambito del Quadro temporaneo degli aiuti di Stato 189*
3.5 Le misure relative al settore sanitario 191
*3.5.1 Le risorse e il costo degli interventi 191*
*3.5.2 Le principali misure adottate per affrontare l'emergenza sanitaria 194*
3.6 I principali interventi nel settore dell'istruzione 201
*3.6.1 La Scuola 201*
*3.6.2 L'Università 204*
Appendice 3.1 – Sintesi delle principali misure adottate in tema di ammortizzatori sociali e sostegno al reddito a seguito della pandemia in alcuni dei maggiori paesi europei 207

**4. I PRINCIPALI INTERVENTI DELLA UE 221**

4.1 Gli interventi della Banca centrale europea 221
*4.1.1 Gli interventi per le istituzioni finanziarie 221*
*4.1.2 Gli interventi di acquisto di attività finanziarie 223*
4.2 Gli interventi della Commissione europea, dell'Eurogruppo e del Consiglio 225
*4.2.1 La clausola generale di salvaguardia (*general escape clause*) della UE 225*
*4.2.2* Pandemic Crisis Support *del Meccanismo europeo di stabilità 227*
*4.2.3* European instrument for temporary support to mitigate unemployment risks in an emergency *(*SURE*) 231*

*4.2.4 Strumenti della Banca europea per gli investimenti nel contrasto all'impatto economico del COVID-19* *232*

*4.2.5 Il programma di rilancio* Next Generation EU *239*

*4.2.6 Alcune considerazioni sulle iniziative delle istituzioni europee* *254*

Appendice 4.1 – Il Meccanismo europeo di stabilità 260

Appendice 4.2 – Stima della Commissione europea dell'impatto della crisi e del programma di rilancio *Next Generation EU* 266

# SINTESI

Il Rapporto sulla Programmazione 2020 si colloca in un contesto economico-finanziario eccezionale, mai sperimentato in tempi di pace dalla grande crisi degli anni '30 del secolo scorso. Il Rapporto, che nelle edizioni precedenti si focalizzava sul Documento di economia e finanza (DEF) e sull'audizione parlamentare che ne seguiva, allarga quest'anno la sua prospettiva agli effetti che la pandemia COVID-19 ha prodotto sul quadro economico internazionale e nazionale, al complesso dei provvedimenti assunti, da marzo fino a oggi, dalle istituzioni europee e dal Governo nazionale per contrastare le drammatiche conseguenze economiche e sociali prodotte dalla crisi, all'impatto che le misure adottate stanno comportando per le grandezze di finanza pubblica anche in termini prospettici.

In particolare, da marzo il Governo ha messo in campo una serie di misure di portata finanziaria assai rilevante che comportano complessivamente un peggioramento dell'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche del 4,5 per cento del PIL nel 2020 e dell'1,5 nel 2021.

Si è trattato in larghissima parte di interventi di natura emergenziale, che offrono sostegno temporaneo alla pressoché generalità dei soggetti economici (lavoratori, famiglie e imprese). È prevista la messa in opera di una vasta gamma di strumenti, come l'istituzione di nuovi fondi, la presenza di contributi a fondo perduto, di crediti di imposta, di agevolazioni fiscali, di sospensioni di imposta con effetti temporanei sulla liquidità delle imprese. Solo con gli interventi più recenti le misure di sostegno hanno talvolta incorporato elementi di maggiore selettività, circoscrivendo l'accesso e differenziando i benefici in relazione a una qualche misura del grado con cui la crisi ha inciso sui bilanci economici. Inoltre, gli ultimi provvedimenti comprendono anche alcuni interventi finalizzati alla ripresa, come quelli per la patrimonializzazione delle imprese, per l'innovazione tecnologica e la ricerca, il sostegno di specifici settori.

Gli interventi adottati richiedono numerosi decreti di attuazione e, in taluni casi, anche la preventiva subordinazione delle disposizioni alla dichiarazione di compatibilità con la normativa della UE da parte della Commissione europea. In generale, l'efficacia delle misure dipende criticamente dal rispetto dei tempi previsti, da meccanismi rapidi di assegnazione delle risorse, da procedure telematiche efficienti, dalla attuazione delle semplificazioni procedurali inserite nelle norme.

Tuttavia, in una prospettiva di progressiva uscita dalla fase più acuta della crisi sanitaria ed economica, i provvedimenti adottati andranno necessariamente riconsiderati all'interno di una visione più organica di politica di bilancio. Sarà necessaria l'individuazione di scelte strategiche circa i settori cui allocare maggiori o minori risorse, circa il futuro del sistema tributario e circa la riattivazione della spesa in conto capitale.

Al termine del periodo di emergenza, la politica di bilancio italiana si confronterà quindi con una situazione dei conti gravata dagli interventi straordinari varati e dalla contrazione delle entrate dovuta alla crisi economica, in un quadro futuro non più schermato dalla presenza delle clausole di salvaguardia che sono state cancellate. L'azione di bilancio in questo quadro peggiore ma più trasparente rispetto al passato dovrà operare scelte di priorità in un contesto dove si renderà necessario garantire la graduale ricostituzione di un avanzo primario che consenta di ridurre nel tempo il debito, seppure in un ambito di stabilizzazione dell'economia.

**Il quadro macroeconomico**

L'UPB ha validato il quadro macroeconomico tendenziale del DEF 2020, sottolineando tuttavia il grado di incertezza straordinariamente elevato sulle prospettive di breve periodo e l'estrema variabilità che circonda le previsioni macroeconomiche. Gli scostamenti tra le previsioni formulate dai diversi partecipanti al *panel* UPB sono quest'anno assai più ampi che nel passato. Nei due mesi successivi alla pubblicazione del DEF le previsioni macroeconomiche hanno continuato a deteriorarsi, in quanto si sono materializzati alcuni dei rischi segnalati dall'UPB in occasione dell'esercizio di validazione.

La diffusione della pandemia da coronavirus (COVID-19), dapprima in Cina e poi nel resto del mondo, ha cambiato radicalmente il quadro internazionale, che appariva in recupero a inizio 2020, determinando un crollo dell'attività economica e un deterioramento dell'*outlook* di intensità mai registrata dalla Grande Depressione. Nonostante lo sfasamento temporale nella diffusione dell'epidemia, i mercati azionari hanno reagito velocemente e in simultanea. La pandemia ha fortemente inciso sul mercato petrolifero inducendo già dall'inizio di febbraio pressioni al ribasso sui prezzi. Anche il commercio internazionale, per il quale all'avvio del 2020 si prospettava un allentamento dei conflitti commerciali tra gli Stati Uniti e la Cina, ne ha risentito pesantemente. L'interruzione delle catene globali del valore ha generato colli di bottiglia in quelle produzioni nazionali con significativo utilizzo di *input* intermedi d'importazione. I sistemi industriali con forte vocazione all'*export*, come la Germania e l'Italia, ne stanno risentendo in misura consistente. Le politiche economiche hanno prontamente reagito, con interventi di stimolo fiscale da parte dei governi e misure di allentamento monetario delle banche centrali.

La fase ciclica dell'economia italiana, già in deterioramento nell'ultimo trimestre del 2019, con il diffondersi dell'epidemia ha mostrato un peggioramento a una velocità e intensità senza precedenti in tempi di pace. Il comparto industriale ha subìto un brusco arretramento dovuto al blocco delle attività produttive non essenziali e ancora più marcate sono state le conseguenze dell'emergenza sanitaria sul terziario, già emerse all'inizio dell'anno in conseguenza del minor afflusso turistico internazionale. Il progressivo inasprimento delle misure di distanziamento sociale è culminato con il blocco

di diverse attività, tra cui quelle legate alla ristorazione, a fiere e convegni e al trasporto aereo e ferroviario, con riflessi negativi sul comparto della logistica. Gli indicatori qualitativi più aggiornati confermano l'intensità eccezionale della frenata e oltre al deterioramento della fiducia si delinea anche un aumento dell'incertezza, che secondo l'indicatore UPB è nettamente aumentata nella prima parte dell'anno in corso, sia per le famiglie sia per le imprese. La dinamica dei prezzi, che all'inizio del 2020 aveva confermato la fase di debolezza già osservata lo scorso anno, determinata da una domanda interna moderata e da pressioni all'origine contenute, è ulteriormente scesa durante l'emergenza sanitaria, fino a portarsi in territorio negativo. Anche il mercato del lavoro, che aveva mostrato segni di indebolimento già prima dello scoppio dell'emergenza sanitaria, appare colpito dalle misure introdotte per contenere la pandemia. Le restrizioni alla mobilità hanno fortemente scoraggiato la ricerca attiva di lavoro, determinando un balzo degli inattivi, e il blocco della domanda ha prodotto un brusco deterioramento delle attivazioni di posizioni dipendenti a termine. Gli indicatori quantitativi ad alta frequenza più tempestivi, dopo la profonda flessione di aprile, mostrano l'avvio di una fase di recupero in maggio, sebbene molto graduale. Nonostante la diffusa rimozione dei vincoli alle attività produttive il secondo trimestre sconta sia i livelli di attività straordinariamente bassi di aprile sia il trascinamento statistico estremamente sfavorevole di marzo. Il quadro degli indicatori congiunturali disponibili segnala il proseguimento dell'eccezionale fase di crisi dell'economia italiana anche per tale trimestre dell'anno.

Rispetto alla data di finalizzazione del quadro macroeconomico del MEF, a metà aprile, le previsioni macroeconomiche sul 2020 hanno continuato a deteriorarsi per tutti i maggiori paesi, a esclusione della Cina. Per quanto riguarda l'Italia, al crollo delle attese in marzo ha fatto seguito un ulteriore ribasso in aprile e un lieve cedimento nelle ultime settimane. Alla luce di questa instabilità, l'UPB presenta un aggiornamento del quadro macroeconomico. Rispetto a quello prodotto in occasione dell'esercizio di validazione delle previsioni del MEF, si tiene conto di un ulteriore peggioramento nelle attese di breve termine ma anche degli effetti espansivi del DL "Rilancio". I modelli di previsione di breve periodo dell'UPB stimano un ulteriore notevole arretramento congiunturale del PIL nel secondo trimestre, di circa dieci punti percentuali, sostanzialmente in linea con quello atteso già in aprile. La normalizzazione delle attività produttive e dei comportamenti di spesa è però tale da rendere ancora molto incerti i tempi e l'intensità della ripresa, che viene ora stimata meno robusta rispetto a quanto previsto in aprile.

Rispetto al quadro macroeconomico dell'UPB realizzato in occasione dell'esercizio di validazione delle previsioni del MEF, tenendo conto nelle più recenti informazioni sulla congiuntura e incorporando il DL "Rilancio", la crescita del PIL per quest'anno è rivista al ribasso per oltre un punto percentuale. Le previsioni sui deflatori dei consumi e del PIL sono invece confermate.

Queste previsioni sono soggette a un'incertezza senza precedenti storici, in quanto riconducibile non soltanto ai consueti fattori economici, ma anche a variabili sociali e sanitarie. I rischi sono prevalentemente orientati al ribasso e sono riconducibili a fattori

sanitari, al contesto globale, al possibile riaccendersi di tensioni finanziarie. Vi è inoltre il rischio che l'accuratezza delle stime preliminari di contabilità nazionale dei paesi più colpiti dal COVID-19 possa risentire delle difficoltà nell'acquisizione e nella destagionalizzazione dei dati in tempo reale. Una valutazione più solida della posizione ciclica in corso potrà essere effettuata solo retrospettivamente nei prossimi trimestri, quando gli istituti di statistica nazionali avranno avuto modo di integrare le informazioni storiche mancanti e i modelli di destagionalizzazione disporranno di osservazioni atte a qualificare statisticamente i dati anomali.

**La finanza pubblica**

Per fronteggiare l'emergenza, il Governo ha chiesto al Parlamento per due volte autorizzazioni a discostarsi dal sentiero verso l'obiettivo di medio termine precedentemente autorizzato. La prima autorizzazione ha consentito la successiva approvazione del DL 18/2020 (cosiddetto DL "Cura Italia"), mentre la seconda autorizzazione ha permesso l'approvazione del DL 34/2020 (cosiddetto DL "Rilancio").

L'emergenza ha quindi interrotto una tendenza al ridimensionamento del disavanzo, che nel 2019 era risultato nettamente inferiore a quello dell'anno precedente. Lo scorso anno, infatti, l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche si è ridotto rispetto al 2018 dal 2,2 all'1,6 per cento del PIL. Le previsioni tendenziali del DEF, limitate al biennio 2020-21 e comprensive degli effetti del DL "Cura Italia" e del DL 23/2020 (cosiddetto DL "Liquidità") ma non del DL "Rilancio", mostrano un rapido aumento del disavanzo pubblico per l'anno in corso (7,1 per cento del PIL) e una riduzione nel 2021 (al 4,2 per cento del PIL), dovuta al carattere straordinario delle misure disposte per contrastare l'impatto del COVID-19 e alla presenza delle clausole di salvaguardia di aumento dell'IVA e delle accise sugli olii minerali

Il DEF non espone uno scenario programmatico, ma riporta indicazioni su un quadro di finanza pubblica con nuove politiche che recepisce anche gli effetti sui saldi del DL "Rilancio" (ma che non considera, in via prudenziale, l'impatto macroeconomico del provvedimento). L'impatto finanziario del decreto farebbe salire rispetto al tendenziale l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche al 10,4 per cento del PIL nel 2020 e al 5,7 nel 2021. Il debito pubblico salirebbe al 155,7 per cento del prodotto nell'anno in corso e scenderebbe al 152,7 per cento nel prossimo.

I diversi provvedimenti mirati ad affrontare l'emergenza COVID-19, varati dal Governo a partire da marzo, hanno una rilevanza notevole dal punto di vista dell'impatto sui saldi di finanza pubblica. Complessivamente, le norme adottate comportano un peggioramento dell'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche del 4,5 per cento del Pil nel 2020 e dell'1,5 nel 2021, in linea con quanto indicato nel DEF.

L'incremento delle uscite nette domina nel primo anno (con un impatto di 69,4 miliardi a fronte di uno di 5,5 miliardi nel 2021 e di 6,5 nel 2022), mentre dal 2021 la riduzione netta delle entrate (pari 6 miliardi nel 2020, a 20,6 nel 2021 e a 28,2 nel 2022) spiega circa l'80 per cento del peggioramento del saldo. Guardando alle aree di intervento, si osserva come per il 2020 le risorse siano state indirizzate in massima parte a sostenere i lavoratori e le imprese, destinando a essi rispettivamente 27 miliardi e 22,7 miliardi. Per il sistema sanitario e il comparto sicurezza sono stati stanziati 8,3 miliardi circa. Interventi compresi tra i 6 e i 7 miliardi hanno riguardato varie misure settoriali e gli Enti territoriali. Le misure fiscali hanno assorbito 4,1 miliardi di mezzi finanziari, mentre ad altre finalità sono dedicate disposizioni con effetti inferiori al miliardo.

La scelta di eliminare le clausole sulle imposte indirette appare in linea con le osservazioni riportate in più occasioni dall'Ufficio parlamentare di bilancio, durante le Audizioni in Parlamento e nei vari documenti pubblicati. Una impostazione che non incorpora le maggiori entrate future appare più trasparente e credibile rispetto a un quadro che le comprende ma è accompagnato dall'impegno politico a eliminarle. In questo contesto, giova sottolineare che l'impatto sui saldi di finanza pubblica della disattivazione delle clausole non corrisponde a uno spazio costituito per nuove politiche, ma di fatto rende maggiormente leggibile l'impatto delle politiche adottate in passato.

**I principali provvedimenti introdotti con i decreti legge**

Con i decreti legge adottati dal mese di marzo il Governo è intervenuto per introdurre misure volte a contrastare gli effetti sul mercato del lavoro, sul reddito dei lavoratori dipendenti e autonomi e, in generale, sulla condizione economica delle famiglie delle differenti misure di restrizione all'attività economica. A queste si sono affiancati, dapprima, interventi di sostegno alla liquidità delle imprese per lo più strutturati nella forma di garanzie sui prestiti bancari da parte dello Stato e di altre istituzioni e, successivamente, misure per favorire e incentivare la patrimonializzazione delle stesse. Tra le altre, sono inoltre state introdotte misure per sostenere l'attività delle Amministrazioni locali impegnate a fronteggiare gli effetti della crisi, per rafforzare il sistema sanitario e per sostenere settori specifici. Nel Rapporto si analizzano distintamente queste diverse tipologie di misure.

*Le misure di sostegno al reddito dei lavoratori e delle famiglie*. – Tra marzo e giugno, per alleviare gli effetti di una crisi senza precedenti, sono state introdotte misure di sostegno al reddito dei lavoratori dipendenti e autonomi e delle famiglie. Da un lato, è stata introdotta una causale *ad hoc* COVID-19 per permettere trattamenti a favore dei lavoratori dipendenti al di là dei limiti della normativa in vigore sulla Cassa integrazione e sui Fondi bilaterali. Dall'altro lato, sono state introdotte per un periodo massimo di tre mesi indennità *una tantum* per i lavoratori autonomi e alcune categorie più marginali del lavoro dipendente. A questi due blocchi di misure si è aggiunto il Reddito di emergenza

(REM) come strumento ultimo di salvaguardia per i nuclei familiari maggiormente esposti alla crisi e per i *working poor* privi di integrazioni salariali e indennità.

Con il modello di microsimulazione dell'UPB è stata condotta una prima analisi dell'effetto congiunto di queste misure con riferimento a una mensilità del loro utilizzo in corrispondenza della fase 2. Nell'esercizio, che evidenzia la distribuzione dei benefici sul complesso delle famiglie italiane in funzione di alcune principali caratteristiche socioeconomiche, sono state considerate la CIG ordinaria, così come regolata dalla normativa pre crisi, le relative estensioni previste dal DL 18/2020, dal DL 34/2020 e dal DL 52/2020, le indennità *una tantum* e il REM.

Nel complesso le erogazioni raggiungono circa un terzo delle famiglie italiane, con incidenze differenziate che dipendono dalla natura e dalla selettività delle prestazioni percepite e dalla tipologia di soggetti che compongono i nuclei familiari (lavoratori dipendenti, autonomi o altro), e risultano in media pari al 47 per cento del reddito disponibile familiare mensile pre crisi. Circa il 70,6 per cento dei benefici erogati raggiunge il lavoro dipendente, il 24,8 per cento il lavoro autonomo, mentre è stanziato per il REM circa il 4,6 per cento delle risorse complessive. La distribuzione per decili di reddito dei benefici evidenzia una maggiore presenza dei nuclei beneficiati in corrispondenza dei decili più bassi: si passa da un'incidenza del 46,6 per cento del primo decile al 25,1 per cento del decimo decile. La distribuzione del complesso delle risorse tra i decili risulta invece sostanzialmente omogenea. I trasferimenti coprono il 90,9 per cento del reddito familiare mensile medio pre crisi dei nuclei beneficiari del secondo decile, contro circa il 20 per cento dei nuclei beneficiari del decimo decile. Per il primo decile, il REM costituisce poco meno del 50 per cento del totale dei trasferimenti ricevuti.

In base alle stime ufficiali, rispetto alla normativa di base pre crisi pandemica, quasi 5,1 milioni di lavoratori possono accedere alle integrazioni salariali con causale COVID-19; la connessa maggiore spesa ammonterebbe a circa 22 miliardi (di cui 8 di contribuzione figurativa). Si tratta di importi molto rilevanti che si aggiungono all'andamento tendenziale della spesa per integrazioni salariali già accessibili a normativa invariata. La spesa per causale COVID-19 sarebbe significativamente superiore a quanto speso per integrazioni salariali in tutto il 2013, anno di picco di questa voce (circa 3,8 miliardi) e molto al di sopra del suo valore medio annuo dal 2008 a oggi (2,4 miliardi).

Le indennità *una tantum* sono rivolte a oltre 5,2 milioni di soggetti a marzo, a oltre 4,9 milioni ad aprile e a circa 1,1 milioni a maggio. Rispondono alla stessa esigenza di sostenere la continuità di esercizio nei momenti più acuti della crisi. Le stime ufficiali indicano una spesa di circa 8 miliardi complessivi, cui andrebbe aggiunta l'indennità di aprile per i liberi professionisti riconosciuta con il DM 29 maggio 2020 (nel limite di spesa di 370 milioni) e una parte dei 6,2 miliardi destinati a finanziare il contributo a fondo perduto per le piccole e medie imprese. Anche queste sono spese di grandezza fuori dall'ordinario, se si considera che nel 2019 (anno di picco della serie storica dal 1995) la spesa per il complesso delle indennità di disoccupazione (NASPI, DIS-COLL, Indennità

agricola, altre indennità in corso di esaurimento dopo la riforma de *Jobs Act*) è ammontata a circa 12,6 miliardi, mentre la spesa media annua dal 2008 a oggi è stata di poco superiore a 10,2 miliardi.

Di fronte a queste cifre, maggiore attenzione meriterebbe il tema della selettività delle misure rispetto alle condizioni di bisogno in cui il lavoratore o il nucleo familiare possono momentaneamente trovarsi a causa della crisi. Componenti della selettività possono essere la scelta degli importi delle integrazioni e delle *una tantum*, la compatibilità tra le varie prestazioni di supporto al lavoro, la cumulabilità con altri redditi e in particolare i redditi da pensione. La selettività può diventare cruciale nel bilanciare l'obiettivo di massimizzare la platea dei beneficiari con quello di tenere sotto controllo la spesa, se il sostegno straordinario al lavoro dovesse essere prolungato nella seconda metà dell'anno.

Il tema della selettività assume un ruolo rilevante anche ai fini del ritorno alla normalità di funzionamento degli ammortizzatori sociali e in generale del loro ruolo in una situazione di forte cambiamento. In uno scenario ottimistico e improbabile di pieno e generalizzato recupero dei ritmi lavorativi già nelle prime settimane della seconda parte dell'anno, la chiusura al 31 ottobre della causale COVID-19 potrebbe non sollevare particolari problemi. Uno scenario più plausibile, tuttavia, è quello di un recupero più lento e soprattutto differenziato per settore e per territorio, con imprese che recuperano immediatamente la redditività (per le quali la prosecuzione della causale COVID-19 non è necessaria) affiancate da altre che continuano a svolgere un'attività rallentata dal rispetto di specifiche limitazioni dovute al distanziamento sociale ancora presenti (per le quali invece potrebbe essere necessaria una prosecuzione della causale COVID-19), da altre ancora che a causa della crisi possono subire una riduzione definitiva dell'attività e stentare a sopravvivere. A tutto ciò si aggiungono imprese in settori in cui la crisi ha accelerato il cambiamento del modello di produzione sulla base di spinte e impulsi già in atto prima della crisi stessa e indipendenti da questa (ad esempio, le imprese del commercio che decidono di adeguarsi e fare ricorso più ampio alle modalità di vendita *on line*). In scenari di questo tipo diventa dunque rilevante non solo il disegno di uscita graduale dalla causale COVID-19, ma anche una riflessione generale sul sistema degli ammortizzatori sociali e sul loro ruolo in presenza di situazioni così differenziate tra loro e di cambiamenti strutturali nell'attività di impresa.

Il disegno di una transizione verso il superamento della causale COVID-19 potrebbe prevedere l'applicazione progressiva di alcuni criteri di selettività. Una medesima osservazione vale ovviamente anche sul fronte delle indennità, dove però le premesse per una erogazione selettiva sono già state inserite nella normativa e potranno, nel caso, essere di guida per i rinnovi oltre maggio. Inoltre, anche per il REM – la cui erogazione è prevista per sole due mensilità – potrebbe essere necessario introdurre una transizione più graduale verso la normativa del RdC. Per tutti e tre gli strumenti sarà opportuno avviare delle riflessioni sulla eventuale gradualità della loro rimozione al fine di evitare una conclusione brusca o una fase transitoria con termini incerti o troppo vaghi. È auspicabile che qualora si verificassero cambiamenti strutturali ereditabili dalla crisi

questi strumenti non vengano trascinati in avanti "per inerzia" ma discussi esplicitamente all'interno di un quadro complessivo delle priorità e delle risorse.

Nei prossimi mesi sarà necessario un costante monitoraggio delle integrazioni con causale COVID-19 e delle indennità *una tantum*, sia per verificare l'andamento della spesa rispetto alle coperture, sia per trarne informazioni sull'andamento dell'occupazione nei vari settori. Il monitoraggio dei dati sarà anche di supporto per fare scelte selettive, in particolare in previsione di quello che potrebbe accadere dopo agosto quando, terminato il divieto di licenziamento, in alcuni settori/ambiti territoriali la spesa per ammortizzatori del mercato del lavoro potrebbe virare, anche in maniera repentina, verso le indennità di disoccupazione.

È possibile che già a settembre si debba riformulare la strategia di risposta alla crisi, dall'assetto attuale, in cui il ruolo di gran lunga più importante è rivestito dalle integrazioni salariali, verso un assetto in cui anche la spesa per l'indennità di disoccupazione a normativa vigente potrebbe fare registrare aumenti superiori rispetto alla dinamica annuale e infrannuale osservata negli ultimi tempi. Una componente del riposizionamento del *mix* potrebbe venire proprio dalla selettività sia per integrazioni salariali sia per indennità. Un ruolo rilevante nel ridisegno potrà essere rivestito da uno degli strumenti frutto del coordinamento europeo - il SURE - e dalla possibilità, prevista dal Quadro temporaneo sugli aiuti di Stato della Commissione europea, che gli Enti territoriali (*in primis* le Regioni) finanzino con risorse dei loro bilanci aiuti ai datori di lavoro (ivi inclusi i lavoratori autonomi nelle vesti di datori) per pagare le retribuzioni dei loro dipendenti ed evitare licenziamenti.

*Gli interventi in favore delle imprese*. – Nella prima fase dell'emergenza sanitaria le misure a sostegno delle imprese sono state generalmente universali per consentire a tutte quelle colpite dalla sospensione dell'attività, e quindi in potenziale crisi di liquidità, di avere accesso al credito. Nella fase successiva, le misure di sostegno hanno in gran parte dei casi incorporato elementi di maggiore selettività e sono state differenziate in relazione alle dimensioni e alla natura giuridica dell'impresa. Inoltre, tra le misure più recenti emergono alcuni interventi finalizzati anche alla ripresa economica, attraverso l'introduzione sia di incentivi fiscali al rafforzamento patrimoniale delle imprese, alla innovazione e alla ricerca, sia di agevolazioni, più o meno rilevanti, in favore di specifici settori (edilizia, turismo, cultura e mobilità sostenibile).

Per quanto riguarda gli interventi adottati a sostegno della liquidità, questi sono prevalentemente di tipo indiretto e mediati attraverso il sistema finanziario per garantire sia il mantenimento delle linee di credito già esistenti (con la moratoria straordinaria di tipo automatico per le micro e le piccole-medie imprese che attestano la carenza di liquidità a seguito della emergenza), sia il funzionamento dei canali di nuovo credito per fronteggiare eventuali crisi di liquidità anche in presenza di un deterioramento dei bilanci delle imprese (garanzie statali).

Il DL 23/2020 ha, tra le altre cose, significativamente esteso e potenziato il funzionamento delle garanzie pubbliche sia sui nuovi prestiti sia sulle rinegoziazioni attraverso il Fondo di garanzia per le PMI. In generale, è stata ampliata la platea delle imprese che ha diritto alle garanzie, è stato aumentato l'importo garantito, è stato ridotto il costo del finanziamento e sono state semplificate ed eliminate alcune condizioni di accesso. Questa misura aumenta sensibilmente la percentuale di garanzia pubblica, trasferendo dal soggetto finanziatore allo Stato i rischi relativi agli inadempimenti delle imprese, resi più probabili dai danni dell'emergenza sanitaria. Per questa finalità, al Fondo di garanzia sono stati assegnati complessivamente 6 miliardi per il 2020 come accantonamenti per il rischio di perdite finanziarie associate alla probabilità di inadempimento delle imprese. Va tuttavia osservato che la procedura di concessione della garanzia, che la norma – per necessità legate alla fase di emergenza – ha reso meno stringente e più semplificata rispetto a quella ordinariamente seguita, potrebbe determinare una sottovalutazione del rischio di inadempimento futuro delle imprese e quindi degli importi da accantonare al Fondo. Ciò determinerebbe la necessità nei prossimi anni di recuperare risorse aggiuntive per fare fronte agli obblighi assunti.

Va infine osservato che un elemento cruciale per l'efficacia della norma è costituito dalla rapidità di erogazione dei prestiti. Con riferimento al Fondo di garanzia per le PMI, nella prima fase di attuazione, sono stati rilevati significativi ritardi nella erogazione dei prestiti dovuti alla complessità di alcuni adempimenti amministrativi e ad alcune incertezze attuative. Va peraltro ricordato che il quadro normativo è significativamente cambiato nel passaggio dal DL 18/2020 al DL 23/2020 e ulteriormente modificato con la conversione in legge di quest'ultimo. L'ammontare dei prestiti richiesti tra il 17 marzo e il 29 giugno – pari a circa 43 miliardi – sembrerebbe abbastanza contenuto rispetto a quello potenzialmente raggiungibile qualora tutte le imprese ricorressero ai prestiti per l'importo massimo consentito dalle norme (stimato in circa 550 miliardi, di cui 46 relativi ai prestiti fino a 25.000 euro). Dal lato delle imprese è possibile che queste trovino poco conveniente aumentare oltre un certo livello il proprio grado di indebitamento; dal lato delle banche è probabile che alcuni prestiti siano stati rifiutati in assenza di adeguato merito di credito. Dall'altra parte, il meccanismo di concessione delle garanzie ha cominciato a funzionare speditamente solo nell'ultimo mese e quindi l'ammontare dei prestiti coperti da garanzia pubblica potrebbe crescere rapidamente nei prossimi mesi. Considerata la dimensione potenziale dei finanziamenti che potrebbero essere ammessi alla garanzia statale e una ulteriore intensificazione delle domande di prestiti nei prossimi mesi, potrebbero essere necessari nuovi finanziamenti del Fondo di garanzia.

Altri interventi per la liquidità sono di tipo diretto per il tramite di agevolazioni fiscali e contributi a fondo perduto. Il DL 18/2020 ha previsto, a fronte della cessione di crediti vantati nei confronti di debitori inadempienti, la concessione di un credito di imposta rimborsabile. Questo credito è commisurato alla presenza di attività per imposte anticipate (*deferred tax assets*, DTA) relative a perdite pregresse e deduzioni ACE non ancora utilizzate. Si tratta di un'agevolazione che permette di recuperare deduzioni pregresse non ancora utilizzate e che difficilmente potranno essere altrimenti utilizzate

nell'anno per il deteriorarsi delle aspettative di redditività. È una misura accessibile a tutte le imprese, anche in assenza di esigenze legate alle conseguenze dell'emergenza sanitaria che, per sua natura, potrà essere più facilmente sfruttata dalle imprese medio-grandi e da quelle del settore finanziario. Il DL 34/2020 ha poi introdotto un contributo a fondo perduto e incentivi fiscali al rafforzamento patrimoniale volti a riequilibrare la struttura finanziaria delle imprese. Si tratta in generale di misure caratterizzate da una più stringente selettività e differenziate in relazione alle dimensioni e alla natura giuridica dell'impresa. Un obiettivo generale che l'insieme di queste misure si pone è quello della patrimonializzazione delle imprese, per evitare il rischio che gli strumenti di sostegno del credito messi in campo nella fase emergenziale lascino la struttura finanziaria delle imprese troppo appesantita sul lato del debito, con la necessità di destinare il flusso di cassa dei prossimi anni ai rimborsi anziché al finanziamento degli investimenti.

Per le imprese di media dimensione e per quelle più grandi, le misure adottate sono finalizzate a rafforzare la loro struttura finanziaria prestando attenzione a un maggiore equilibrio delle fonti di finanziamento delle società e a creare quindi condizioni più favorevoli per gli investimenti che saranno fondamentali per la ripresa e la riqualificazione delle attività produttive. Gli incentivi agli apporti di capitale sembrano quindi completare le agevolazioni per il finanziamento delle imprese che erano finora prevalentemente concentrate sul capitale di debito. Per le imprese beneficiarie, meno del 5 per cento delle società di capitali, queste agevolazioni si affiancano temporaneamente all'ACE, determinando un forte potenziamento dell'incentivo alla capitalizzazione.

Tutte le piccole imprese con fatturato fino a 5 milioni, con l'eccezione delle *start up* innovative e di quelle che investono in ricerca e sviluppo nel Mezzogiorno, rimangono escluse dalle misure di incentivo della patrimonializzazione. Queste imprese non solo potrebbero subire un deterioramento maggiore dei bilanci rispetto a quelle più grandi, ma le difficoltà di reperire ulteriori finanziamenti potrebbe rallentare i loro investimenti e ostacolare la loro crescita dimensionale.

Infine va osservato che le agevolazioni per il rafforzamento patrimoniale sono soggette complessivamente a un limite di spesa che potrebbe essere insufficiente a beneficiare tutte le imprese interessate e i loro effetti finanziari si manifesteranno solo dal 2021.

Tra le misure che prevedono veri e propri esoneri dal pagamento delle imposte emerge l'abolizione del saldo 2019 e del primo acconto 2020 dell'IRAP per la maggior parte delle imprese. Trattandosi di una riduzione di imposta generalizzata e rilevante anche per molti settori che hanno risentito meno della emergenza, tale misura appare meno coerente con la finalità di indirizzare le risorse pubbliche alle imprese maggiormente colpite dalla crisi che sembra caratterizzare questa nuova fase di interventi. Già nei primi anni dopo la sua introduzione l'IRAP è stata oggetto di discussione e il mondo imprenditoriale ne ha richiesto ripetutamente la soppressione. Se questa misura dovesse rappresentare un primo passo in questa direzione emergerebbe la necessità di ripensare al quadro complessivo di tassazione delle imprese e del finanziamento del sistema sanitario.

Ecobonus *e crediti di imposta cedibili.* – Il DL 34/2020 ha previsto un rafforzamento degli incentivi pubblici per gli interventi di miglioramento dell'efficienza energetica e delle caratteristiche antisismiche degli edifici effettuati nel secondo semestre 2020 e nel 2021, per i quali viene aumentata al 110 per cento la percentuale di detrazione e ridotto da 10 a 5 anni il periodo di fruibilità. Per tali spese e per le altre sostenute nel biennio 2020-21 che non beneficiano dell'aumento della detrazione è inoltre prevista la possibilità di trasformare la detrazione in credito d'imposta cedibile o in sconto sul corrispettivo.

La misura, ponendo integralmente a carico del bilancio pubblico gli interventi agevolati, appare finalizzata, oltre che a sostenere il settore dell'edilizia, a realizzare incisivi miglioramenti nella classificazione energetica e nella stabilità antisismica degli edifici. A tal fine viene introdotta una modalità di fruizione del beneficio che estende la platea dei potenziali fruitori, attenuando uno dei fattori che determina il forte carattere regressivo di questo tipo di agevolazioni fiscali (esse sono più facilmente fruibili dai contribuenti con redditi elevati che dispongono di adeguata liquidità e sufficiente capienza fiscale) ma ovviamente non il secondo (la proprietà immobiliare è concentrata tra i contribuenti con redditi più elevati).

Occorre poi segnalare il possibile utilizzo della misura a fini elusivi o speculativi. L'entità della detrazione riduce sensibilmente il conflitto di interessi tra fornitori e acquirenti sul costo degli interventi agevolati, avendo entrambe le parti convenienza a massimizzare la spesa fino a raggiungere l'importo massimo agevolabile. Nel caso, ad esempio, di imprese che forniscano sia lavori di riqualificazione energetica che di ristrutturazione al medesimo cliente, potrebbe convenire alle parti sovrastimare il costo dei primi, al fine di finanziare con l'agevolazione anche i secondi. L'effettiva destinazione delle risorse pubbliche alle finalità previste dalla norma sarà quindi rimessa all'efficacia dei presidi antielusivi previsti.

Con riferimento agli effetti finanziari, si segnala un rischio di sottostima degli oneri ai fini dell'indebitamento netto. Nelle stime ufficiali non viene infatti considerato un possibile aumento delle spese agevolabili con riferimento agli interventi di ristrutturazione edilizia per i quali, pur restando invariata la misura e la tempistica dell'agevolazione, può prevedersi una estensione dei potenziali beneficiari in ragione della possibilità di cessione del credito al sistema bancario da parte dei soggetti incapienti. Inoltre, ove i crediti di imposta ceduti e utilizzati in compensazione fossero classificati come "pagabili" (in quanto fruibili indipendentemente dall'esistenza o meno di un reddito tassabile nella dichiarazione dei redditi dell'acquirente), il relativo importo impatterebbe interamente sull'indebitamento netto nel biennio 2021-22, anziché essere distribuito nel tempo sulla base delle rate di fruibilità del credito. Tale considerazione si riferisce sia alle operazioni di ristrutturazione per le quali viene aumentata la misura del beneficio e ridotto il tempo per la relativa fruizione, sia per le restanti operazioni di ristrutturazione del biennio 2020-21 per le quali la norma si limita a concedere la possibilità di optare per la trasformazione delle detrazioni in crediti d'imposta cedibili.

*Le misure riguardanti la finanza locale.* – Tra le principali linee di intervento volte a sostenere l'attività delle Amministrazioni locali vi sono l'attribuzione di risorse straordinarie e la concessione di anticipazioni di liquidità per il pagamento dei crediti commerciali. Viene inoltre ampliata la sfera di operatività delle Amministrazioni locali in materia di aiuti alle imprese del proprio territorio, nel rispetto del Quadro temporaneo degli aiuti di Stato previsto dalla Commissione europea.

I dati disponibili sugli andamenti di cassa delle Amministrazioni locali mostrano una significativa flessione delle entrate complessive dei primi cinque mesi del 2020, con una drastica riduzione del gettito del mese di maggio. Tali dati non consentono per il momento di formulare una valutazione attendibile in merito alla congruità delle risorse previste dal provvedimento rispetto alle esigenze complessive che si manifesteranno nel corso dei prossimi mesi a causa dell'emergenza sanitaria. Le somme assegnate appaiono comunque significative e la loro tempestiva assegnazione potrà consentire di far fronte agli squilibri di bilancio che iniziano a manifestarsi, mentre il monitoraggio degli andamenti effettivi consentirà di valutare le reali esigenze.

La concessione di anticipazioni di liquidità per far fronte al pagamento dei debiti commerciali replica interventi già adottati in passato, mostrando come il problema dei ritardi di pagamento, benché in progressivo miglioramento, non sia stato ancora definitivamente risolto. Tale intervento costituisce tuttavia nel breve periodo uno strumento utile a diversi fini: a consentire l'erogazione di liquidità al mondo imprenditoriale che lavora con la pubblica amministrazione; a evitare il rischio di apertura della procedura di infrazione preannunciata dalla Corte di giustizia europea per gli eccessivi ritardi nei pagamenti; a limitare l'applicazione della misura sanzionatoria che prevede, a decorrere dal 2021, l'obbligo di accantonamenti aggiuntivi a carico degli Enti che non rispettano i tempi di pagamento. Tale rimedio temporaneo non deve però indurre a rinviare nel tempo quei processi di efficientamento della gestione dei bilanci necessari a evitare il ricorso a soluzioni contabili e pratiche commerciali scorrette. In assenza dell'adozione di tali processi di efficientamento, nonché di criteri di assegnazione delle risorse che assicurino per tutti gli enti il finanziamento delle funzioni fondamentali, il rimedio temporaneo rappresentato dalle anticipazioni di liquidità rischia di produrre nel medio periodo effetti opposti, in quanto la necessità di rimborsare le anticipazioni sottrarrà liquidità agli Enti che hanno dovuto farvi ricorso, contribuendo conseguentemente al rischio del riformarsi dei ritardi di pagamento.

Dal punto di vista contabile, non appare prudenziale assumere la totale assenza di riflessi sull'indebitamento netto con riferimento alla parte delle anticipazioni che verrà utilizzata dagli enti per il pagamento dei debiti commerciali di parte capitale, dato che la spesa in conto capitale degli Enti territoriali è registrata in competenza economica al momento dell'esborso di cassa.

*Le misure relative al settore sanitario.* – In campo sanitario sono state previste una serie di misure per affrontare la pandemia, volte soprattutto ad accrescere rapidamente la

disponibilità di personale e dispositivi medici e ad ampliare le reti di assistenza, e alcune riforme più strutturali, quali il miglioramento dei servizi territoriali e l'incremento dei posti letto in terapia intensiva e semi-intensiva. È più che mai rilevante in questo momento che la gestione delle risorse sia consapevole e coerente con obiettivi di appropriatezza, di fronte alle numerose richieste che potrebbero pervenire anche dagli erogatori/produttori, soprattutto privati, di servizi.

I finanziamenti necessari a realizzare le misure in parte sono stati attribuiti al Fondo per le emergenze nazionali (3,15 miliardi per il solo 2020), in parte passano dalla contabilità speciale dello stesso Commissario straordinario (1,467 miliardi nel 2020 per attuare il rafforzamento delle terapie intensive), in parte rappresentano rifinanziamenti del SSN (3,203 miliardi nel 2020, 605 milioni nel 2021 e 1,609 milioni per il 2022). Tali rifinanziamenti restano inferiore all'onere, indicato dal DL 34/2020 in circa 1,7 miliardi, delle misure che restano nella competenza delle Regioni per gli anni successivi al 2020, con un divario soprattutto per il 2021. Si fa forse affidamento anche sui finanziamenti già decisi in passato (1,5 miliardi in più nel 2021 rispetto al 2020) o su ulteriori risorse che potrebbero essere assegnate in futuro.

*Le misure relative all'istruzione.* – I numerosi decreti legge adottati durante l'emergenza sanitaria hanno dettato una serie di disposizioni relative al settore dell'istruzione, inizialmente rivolte principalmente a gestire le varie fasi dell'emergenza e successivamente essenzialmente mirate ad assicurare nuove assunzioni e nuovi finanziamenti. Con il DL 34/2020, in particolare, sono stati disposti l'ampliamento dei posti relativi ai concorsi per il personale docente della scuola secondaria (con assunzioni posticipate al momento in cui si renderanno disponibili i posti) e l'aumento delle assunzioni di ricercatori nelle Università e negli Enti di ricerca. Inoltre, sono stati assegnati nuovi finanziamenti agli Istituti scolastici, alle Università, alle AFAM e agli Enti di ricerca, per affrontare la situazione di emergenza, ma anche, soprattutto nel caso di Università, AFAM ed Enti di ricerca, per rafforzare le risorse in modo strutturale. Per la Scuola si mira inoltre ad approfittare del periodo di sospensione dell'attività didattica per attuare i necessari interventi di edilizia scolastica.

Complessivamente, sono state incrementate le risorse destinate a Scuola, Università e AFAM ed Enti di ricerca di circa 1,4 miliardi nel 2020 (di cui 173 milioni rappresentano minori entrate nette per le Amministrazioni pubbliche), di 1,2 miliardi nel 2021 e di 750 milioni nel 2022 (l'effetto complessivo delle misure sull'indebitamento netto risulta pari a 1,125 miliardi nel 2021 e 660 milioni nel 2022). I fondi per l'edilizia scolastica sono stati incrementati di 30 milioni per il solo 2020.

**Le misure adottate dall'Unione europea**

Il diffondersi dell'epidemia ha indotto le istituzioni europee ad adottare provvedimenti per contrastarne gli effetti recessivi. La prima significativa risposta dell'area dell'euro alle conseguenze finanziarie della crisi causata dal COVID-19 è stata fornita dalla BCE. A partire dalla riunione del 12 marzo, il Consiglio direttivo della BCE ha annunciato una serie di misure espansive di politica monetaria con l'obiettivo di preservare il flusso di credito a famiglie e imprese, garantire condizioni di liquidità favorevoli e sostenere la stabilità finanziaria dell'area dell'euro. In particolare, la BCE ha dapprima rafforzato il programma di acquisto di attività finanziarie (*Asset Purchase Programme*, APP) e, quindi, introdotto un nuovo programma di acquisto di titoli pubblici e privati per l'emergenza pandemica (*Pandemic Emergency Purchase Programme*, PEPP).

L'UPB ha stimato il possibile impatto del programma di acquisiti della BCE sul mercato dei titoli di Stato italiani sulla base di alcuni scenari relativi al possibile ammontare degli acquisti dell'Eurosistema destinati ai titoli pubblici italiani. Le emissioni lorde dei titoli di Stato nel 2020 sono previste pari a 552 miliardi. Sulla base di alcune ipotesi di lavoro, gli acquisti dei titoli di Stato italiani da parte della BCE sono stimati in circa 199 miliardi (di cui 37 miliardi di reinvestimento del capitale rimborsato sui titoli in scadenza), ovvero il 36 per cento del totale delle emissioni lorde del Tesoro. Le emissioni lorde dei titoli di Stato al netto degli acquisti della BCE sul mercato secondario ammonterebbero quindi a 353 miliardi, con un importo complessivo di titoli che il settore privato dovrà assorbire inferiore a quella dello scorso anno (quando la corrispondente stima è di 384 miliardi). La stima delle emissioni nette di titoli di Stato al netto degli acquisti della BCE sul mercato secondario sarebbe pari a circa 26 miliardi.

Per quanto riguarda il quadro delle regole di bilancio europee, il Consiglio dell'Unione, il 23 marzo scorso, ha attivato per quest'anno la clausola generale di salvaguardia prevista dal Patto di stabilità e crescita (PSC), condividendo la valutazione della Commissione circa l'esistenza delle condizioni per la sua applicazione. L'applicazione della clausola generale di salvaguardia non sospende le procedure del PSC, ma consente alla Commissione e al Consiglio di adottare le necessarie misure di coordinamento delle politiche di bilancio nell'ambito del Patto, pur discostandosi dagli obblighi di bilancio che sarebbero normalmente applicabili.

Dopo *l'endorsement* del Consiglio europeo del 23 aprile, lo scorso 8 maggio l'Eurogruppo ha approvato una nuova linea di credito del MES (Meccanismo europeo di stabilità) denominata *Pandemic Crisis Support* (PCS). Il sostegno è offerto a tutti i paesi, per riflettere la natura simmetrica dello *shock* pandemico, con parametri standardizzati. L'unico requisito per accedere al prestito è l'impegno a utilizzare questo credito, concedibile per un ammontare massimo pari al 2 per cento del PIL del 2019 (circa 36 miliardi per l'Italia, 240 miliardi per l'intera area dell'euro), per finanziare i costi collegati direttamente e indirettamente alla pandemia, per sanità, cura e prevenzione.

La Commissione, tra gli strumenti per fronteggiare l'emergenza economica, ha proposto nell'aprile scorso l'istituzione del *SURE* (*Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency*) per la mitigazione del rischio di disoccupazione, ossia un fondo per la concessione di prestiti agli Stati membri della UE fino a 100 miliardi di euro. Il regolamento è stato approvato il 19 maggio 2020. L'obiettivo è di fornire agli Stati membri risorse complementari rispetto a quelle nazionali a favore degli istituti nazionali di sostegno temporaneo al reddito di lavoratori dipendenti e autonomi.

Altre misure a livello europeo sono state introdotte tramite il Gruppo BEI, soprattutto per contrastare l'impatto del COVID-19 sulle piccole e medie imprese. Il 16 marzo, il Gruppo BEI ha proposto un piano per mobilitare fino a 40 miliardi di euro di finanziamenti in tempi brevi. Nell'ambito di questo programma, il 6 aprile il Fondo europeo per gli investimenti (FEI) ha approvato la prima misura diretta a offrire garanzie, per contenere l'impatto causato dalla pandemia, pari a 2,2 miliardi per incentivare banche e altri intermediari a fornire 8 miliardi di finanziamenti a PMI e *mid-cap*.

Successivamente, con l'avallo dell'Eurogruppo, il 16 aprile il Consiglio di amministrazione straordinario della Banca ha approvato la creazione del Fondo di garanzia per la pandemia, in grado di dare sostegno fino a 200 miliardi di euro all'economia europea, attraverso vari strumenti finanziari, tra cui garanzie per banche commerciali e istituti di promozione nazionale, garanzie per schemi di garanzia nazionali, *venture debt* alle aziende ad alta crescita, acquisto di titoli garantiti da attività finanziarie (*asset-backed securities*) detenuti da banche, in modo da permettere loro di fornire nuovi prestiti alle PMI. Il Fondo di garanzia diverrà operativo appena gli Stati membri che rappresentano almeno il 60 per cento del capitale della BEI avranno assunto i necessari impegni per la concessione della garanzia. L'Italia ha già preso i suoi impegni a norma dell'art. 36 del DL "Rilancio" 34/2020.

Infine, la Commissione europea, il 27 maggio, ha presentato "Il piano per la ripresa dell'Europa", composto da un programma di rilancio integrato in un bilancio pluriennale della UE rafforzato. La Commissione propone di sfruttare il bilancio della UE per contrastare la carenza di investimenti prevista per i prossimi anni, articolando la sua proposta attorno a due cardini:

1) il programma di rilancio *Next generation EU*, il nuovo strumento europeo per la ripresa, tramite il quale si prevede di incrementare il bilancio su base temporanea, per un ammontare pari a 750 miliardi di euro, tramite nuovi finanziamenti raccolti sui mercati finanziari e convogliati agli Stati membri attraverso i programmi della UE;

2) il bilancio pluriennale della UE, ossia il Quadro finanziario pluriennale (QFP), rivisto per il periodo 2021-2027, con una dotazione di stanziamenti per impegni di spesa di 1.100 miliardi di euro, per i 7 anni dell'orizzonte di programmazione. Sono state altresì presentate alcune proposte di emendamento del QFP 2014-

2020 ancora in vigore per mettere a disposizione, già per l'anno 2020, 11,5 miliardi di euro di finanziamenti aggiuntivi.

Secondo la proposta della Commissione, *Next Generation EU* sarà uno strumento di emergenza *una tantum*, attivato per un periodo limitato, esclusivamente ai fini della risposta alla crisi e per la ripresa. I fondi saranno erogati agli Stati membri fino al 31 dicembre 2024 e saranno raccolti sui mercati finanziari sfruttando l'elevato *rating* di credito della Commissione. I 750 miliardi di euro di risorse dello strumento *Next Generation EU* saranno erogati per 500 miliardi di euro sotto forma di trasferimenti, tramite nuovi programmi della UE o quelli già esistenti rafforzati, accelerando anche la transizione verde e digitale, e 250 miliardi di euro sotto forma di prestiti, su cui verranno applicate pressoché le medesime condizioni dell'emissione originaria.

Il Dispositivo per la ripresa e la resilienza (*Recovery and Resilience Facility*), parte di *Next Generation EU*, è la novità più importante del pacchetto proposto dalla Commissione. Il pacchetto sarà offerto a tutti gli Stati membri, ma in particolare a quelli più colpiti dagli effetti della pandemia. Esso è dotato di 560 miliardi di euro, ed è destinato a sostenere investimenti e riforme. Gli Stati membri dovranno presentare Piani per la ripresa e la resilienza basati sulle priorità individuate nell'ambito del Semestre europeo, in linea con le strategie della UE e con i Piani nazionali per l'energia e il clima.

L'insieme delle proposte della Commissione è ancora oggetto di negoziati tra gli Stati membri, che dovrebbero concludersi entro luglio secondo gli auspici della Commissione, in modo tale da rendere operativi il nuovo bilancio pluriennale della UE e il *Next Generation EU* fin dal primo gennaio 2021.

Una prima analisi preliminare ha evidenziato una serie di benefici e di costi per ciascuno dei principali strumenti messi in campo dalle istituzioni europee, vale a dire il PCS, il SURE e la RRF. Per quanto riguarda la *tempestività degli interventi*, solo il PCS è immediatamente disponibile; per il SURE occorrerà aspettare che gli Stati membri mettano a disposizione la garanzia nei prossimi mesi, mentre per la RRF occorre ancora attendere l'accordo tra i paesi sulle sue caratteristiche principali con la possibilità che possa essere pienamente operativo solo a partire dal gennaio 2021 o, in uno scenario sfavorevole, anche successivamente. In termini di *impatto sui conti pubblici*, la componente trasferimenti della RRF non dovrebbe avere effetti né sull'indebitamento netto né sul debito delle Amministrazioni pubbliche mentre l'utilizzo dei prestiti PCS, SURE e della componente prestiti della RRF comporta un aumento dell'indebitamento netto e del debito pubblico, secondo la definizione utilizzata per il Patto di stabilità e crescita. L'eventuale aumento dei contributi nazionali al bilancio della UE per ripagare il debito contratto nel periodo 2021-27 per finanziare i trasferimenti della RRF avrebbe luogo solo a partire dal 2028.

Sull'*ammontare massimo di aiuti*, la RRF potrebbe rappresentare una fonte significativa di finanziamento per le misure di rilancio dell'Italia nei prossimi anni mentre il PCS e, ancor

più, il SURE appaiono di portata più limitata sebbene potenzialmente rilevanti per alleggerire le necessità di finanziamento del Tesoro nei mercati. Per quanto riguarda *i tassi di interesse applicati ai prestiti*, essi non dovrebbero essere significativamente diversi tra i tre strumenti, e rappresenterebbero un beneficio per l'Italia considerato l'elevato merito di credito dei soggetti emittenti i titoli la cui raccolta verrebbe poi trasferita all'Italia.

Infine, il confronto appare più articolato sul tema della *condizionalità*. Per quanto riguarda il SURE, la condizionalità appare relativamente più leggera in quanto legata solo al vincolo di destinazione delle risorse (schemi di sostegno temporaneo al reddito dei lavoratori). Tale vincolo caratterizza anche il PCS in quanto l'uso dei prestiti è legato al finanziamento dei costi diretti e indiretti della pandemia. Rispetto ad altri strumenti del MES, la sorveglianza rafforzata esercitata dalla Commissione si applicherà in modo semplificato, secondo quanto comunicato dalla Commissione al Presidente dell'Eurogruppo. Tuttavia, come dichiarato dall'Eurogruppo stesso, vale anche per il PCS il sistema di *early warning* del MES, e quindi la valutazione sulla capacità del paese di restituire il debito contratto. Nel caso della RRF, pur in un quadro ancora in corso di definizione, l'erogazione dei fondi è strettamente condizionata alla predisposizione e attuazione di piani di riforme e di investimenti da parte dei paesi beneficiari, valutati e approvati dalla Commissione, che tengano conto non solo delle preferenze di *policy* dei paesi, ma anche delle priorità definite dall'Unione. È da considerare, infine, che l'eventuale adesione agli strumenti disponibili sarà verosimilmente tenuta presente nell'ambito della ordinaria sorveglianza del Patto di stabilità e crescita, relativa alla stabilità macroeconomica e di finanza pubblica.

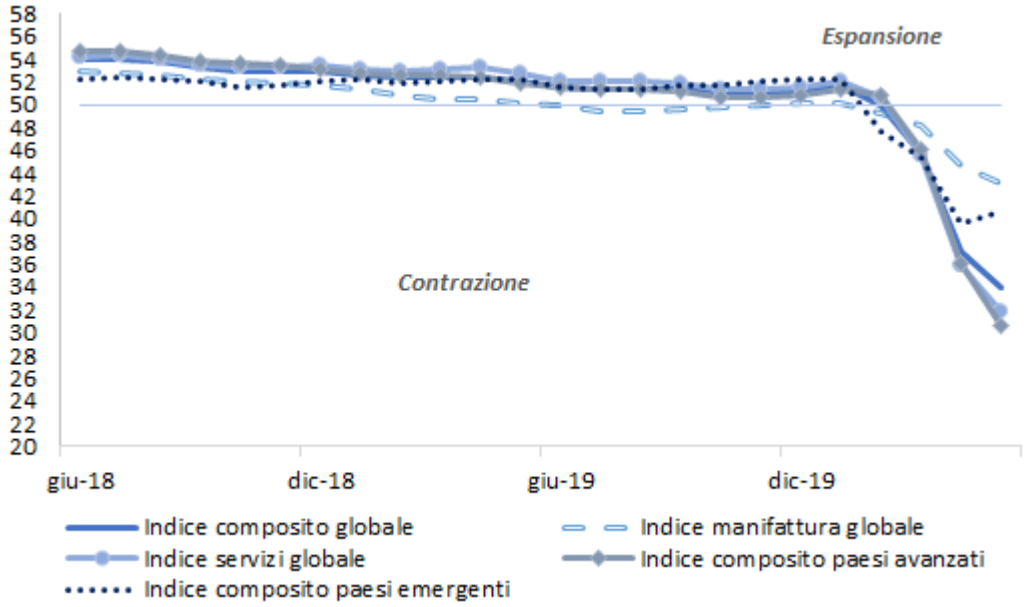
# 1. IL QUADRO MACROECONOMICO

## *1.1 La congiuntura mondiale e le ipotesi del DEF sulle variabili internazionali*

La fase di moderata decelerazione dell'attività economica, che aveva interessato molte delle maggiori economie nello scorso biennio, sembrava essersi interrotta tra la fine del 2019 e l'inizio del 2020. La diffusione della pandemia da coronavirus (COVID-19), dapprima in Cina e poi nel resto del mondo, ha cambiato radicalmente il quadro, determinando un crollo dell'attività economica e un deterioramento dell'*outlook* di intensità mai registrata dalla Grande Depressione (fig. 1.1).

In Cina, dove le prime restrizioni sono state introdotte già sul finire di gennaio, l'attività economica è crollata in febbraio. Le severe misure di contenimento sono state efficaci nel mitigare la diffusione del virus ma hanno indotto notevoli costi per circa due mesi; il valore aggiunto dell'industria è sceso del 13,5 per cento in termini tendenziali nel complesso di gennaio e febbraio. Alla fine di marzo l'economia cinese ha iniziato a recuperare; tuttavia nella media del primo trimestre il PIL cinese è diminuito del 6,8 per cento su base annua (9,8 per cento rispetto al trimestre precedente), come mai accaduto dall'inizio della serie storica nel 1992. Il valore aggiunto dell'industria è tornato ad espandersi in aprile e in maggio; in quest'ultimo mese gli indici di fiducia dei direttori acquisti (*Purchasing*

***Fig. 1.1*** – Indici JP Morgan Global PMI (1)
*(media mobile a tre mesi)*




Fonte: IHS Markit.
(1) Indici di fiducia basati sulle valutazioni dei responsabili degli acquisti delle imprese; un valore superiore a 50 indica l'espansione.

*Manager's Index* – PMI) sono tornati sopra quota 50, segnalando il ritorno all'espansione, sia nella manifattura sia nei servizi.

In occidente la pandemia ha iniziato a diffondersi con oltre un mese di ritardo, dapprima in Italia e negli altri paesi europei, più tardi negli Stati Uniti. I PMI della manifattura e dei servizi per l'area dell'euro sono scesi bruscamente in marzo, rispettivamente a 44,5 e 26,4, per poi registrare il minimo in aprile (rispettivamente a 33,4 e 12,0). In maggio gli stessi hanno mostrato un miglioramento nella fiducia, pur restando ampiamente in contrazione. Negli Stati Uniti i PMI in marzo avevano risentito meno che in Europa degli effetti della pandemia, a causa dello sfasamento nella diffusione del contagio; sul finire del mese c'è stata però un'impennata della disoccupazione e in aprile gli indici PMI sono scesi molto velocemente (a 36,1 e 26,7, rispettivamente nella manifattura e nei servizi). In maggio gli indici risultavano ampiamente in zona contrazione a causa dell'evoluzione ancora sfavorevole nella curva epidemica. Lo sfasamento nella diffusione della pandemia tra le due sponde dell'atlantico ha comportato effetti sul primo trimestre più forti nel vecchio continente (-3,6 per cento sul trimestre precedente il PIL dell'area euro) rispetto al nuovo (-1,3 per cento negli Stati Uniti).

Nonostante lo sfasamento temporale nella diffusione dell'epidemia tra i paesi occidentali, pur nell'ordine di poche settimane, i mercati azionari hanno reagito velocemente e in simultanea. Tra metà febbraio e la quarta settimana di marzo i principali indici azionari avevano registrato cali record, anche dell'ordine del 30 per cento. L'adozione di consistenti misure di politica monetaria e fiscale da parte dei maggiori paesi colpiti dal COVID-19 ha attenuato l'avversione al rischio dei mercati, inducendo un parziale recupero già nel mese di aprile. A metà giugno gli indici registravano una perdita da inizio d'anno compresa tra i circa cinque punti percentuali per la Cina e gli oltre quindici per l'Italia e il Regno Unito.

Il commercio internazionale, per il quale all'avvio del 2020 si prospettava un allentamento dei conflitti commerciali tra gli Stati Uniti e la Cina, risente pesantemente del COVID-19. L'interruzione delle catene globali del valore ha generato colli di bottiglia in quelle produzioni nazionali con significativo utilizzo di *input* intermedi d'importazione[1]. I sistemi industriali con forte vocazione all'*export*, come la Germania e l'Italia, ne stanno risentendo in misura consistente.

I maggiori previsori anticipano una recessione senza precedenti in tempi di pace. Secondo le stime diffuse il 24 giugno dal Fondo monetario internazionale (FMI) nell'aggiornamento al *World Economic Outlook* dello scorso aprile, il PIL mondiale quest'anno dovrebbe arretrare del 4,9 per cento, con una revisione al ribasso di 1,9 punti percentuali rispetto alle stime di due mesi prima; nel 2021 l'attività economica globale tornerebbe a espandersi, del 5,4 per cento. Considerata l'incertezza che circonda l'esercizio previsivo,

[1] Si veda il Riquadro "La pandemia da COVID-19 e le ripercussioni economiche globali" nella Nota sulla congiuntura UPB di aprile 2020. http://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2020/04/Nota-sulla-congiuntura-di-aprile-2020.pdf.

il FMI presenta nell'aggiornamento due possibili scenari alternativi intorno alla previsione di base. Nel primo, in cui si ipotizza una nuova ondata pandemica nel 2021, l'impatto sarebbe di una minore crescita del PIL mondiale di 4,9 punti percentuali rispetto alla *baseline*, che risulterebbe prossima allo zero nel prossimo anno, con effetti via via minori negli anni successivi. Nel secondo, in cui si ipotizza una ripresa più robusta nella seconda metà del 2020 sostenuta dalla fiducia degli operatori sugli effetti delle politiche economiche, si avrebbe un effetto espansivo lieve sul 2020 e più consistente nel 2021 (3 punti percentuali). Nel Documento di Economia e Finanza (DEF) le ipotesi sulla crescita del PIL globale sono decisamente più ottimistiche, soprattutto sul 2020, in quanto anticipano una contrazione di soli 4 decimi di punto percentuale. Anche per il commercio mondiale le proiezioni del FMI sono peggiori di quelle del DEF; mentre il primo prevede una contrazione degli scambi dell'11,9 per cento quest'anno e un rimbalzo dell'8,0 per cento nel 2021, nel DEF la contrazione nel 2020 è limitata al 6,7 per cento, con un rimbalzo nel 2021 nell'ordine dei dieci punti percentuali (tab. 1.1).

La pandemia ha fortemente inciso sul mercato petrolifero. Già dall'inizio di febbraio le attese di una decisa contrazione della domanda avevano indotto pressioni al ribasso dei prezzi. Dopo un primo mancato accordo, il 12 aprile i paesi OPEC+ hanno concordato una riduzione di 9,7 milioni di barili al giorno, ma anche questo ridimensionamento non è inizialmente sembrato sufficiente a compensare l'eccesso di offerta. Nei giorni successivi i timori generati dalla possibilità di esaurimento dei siti di stoccaggio nel mercato statunitense hanno comportato, nelle giornate del 20 e 21 aprile, prezzi negativi per il West Texas Intermediate (WTI) con consegna a maggio (-37,63 la chiusura del 20 aprile). Anche le quotazioni del Brent, varietà di riferimento europea, pur rimanendo positive hanno risentito delle tensioni internazionali e del calo di domanda. Nel mese di maggio i paesi produttori sono riusciti a contenere l'offerta e a implementare i tagli produttivi concordati, permettendo ai prezzi del greggio di recuperare parzialmente; nel caso del Brent le quotazioni sono tornate sopra i 40 dollari per barile nei primi giorni di giugno.

Nel quadro macroeconomico del DEF il prezzo del petrolio Brent è proiettato a 38,3 dollari per barile nella media del 2020 e 39,6 nel 2021. Tali ipotesi appaiono inferiori di circa tre dollari rispetto alla media tra la quotazione storica registrata finora e quella dei *futures*

***Tab. 1.1*** – Prodotto e commercio globale nelle più recenti previsioni

| | 2019 | 2020 | 2021 |
|---|---|---|---|
| **Prodotto mondiale** | | | |
| DEF | 3,3 | -0,4 | 6,2 |
| FMI | 2,9 | -4,9 | 5,4 |
| **Commercio mondiale** | | | |
| DEF | 1,9 | -6,7 | 9,9 |
| FMI | 0,9 | -11,9 | 7,4 |

Fonte: DEF 2020 e Fondo monetario internazionale (2020), *World Economic Outlook*, giugno.

per la parte restante dell'anno. Per il 2021, invece, gli operatori attendono un'ulteriore progressione delle quotazioni, sebbene molto moderata. Sulla base delle informazioni disponibili a metà giugno, le ipotesi del DEF sui prezzi del greggio nel 2021 risultano di circa quattro dollari inferiori alle quotazioni *futures* (tab. 1.2).

Riguardo al mercato dei cambi, durante la prima metà dell'anno la valuta europea ha oscillato rispetto al dollaro statunitense, in funzione delle differenze sulle tempistiche nelle decisioni di politica monetaria, sulla fase ciclica e sull'impatto del coronavirus. A metà giugno il cambio dollaro per euro si posizionava intorno a 1,13, in apprezzamento di circa un punto percentuale da inizio anno.

Le proiezioni del tasso di cambio nel DEF vengono effettuate utilizzando l'ipotesi tecnica di stabilità rispetto alla media delle quotazioni degli ultimi 10 giorni lavorativi precedenti la finalizzazione del quadro macroeconomico del MEF (terminati il 26 marzo scorso). A metà giugno esse risultano pressoché in linea con la media delle quotazioni a pronti e a termine secondo le quali, nella media del 2020 e del 2021, l'euro sarebbe di circa 4 e 5 centesimi più apprezzato nei confronti del dollaro rispetto all'ipotesi del DEF (1,09 dollari per euro) e di 3 e 4 decimi rispetto alla stessa ipotesi tecnica riformulata a metà giugno (tab. 1.3).

La dinamica dei tassi d'interesse del DEF è basata sulle previsioni interne del MEF sui rendimenti di collocamento dei titoli di Stato, per cui non sono direttamente confrontabili

***Tab. 1.2*** – Prezzo del petrolio (Brent) in dollari, quotazioni

| | 2019 | 2020 | 2021 |
|---|---|---|---|
| **DEF** | | | |
| Livello, dollari per barile | 64,3 | 38,3 | 39,6 |
| Variazione % | -9,8 | -40,4 | 3,2 |
| **Quotazioni *forward* rilevate negli ultimi 10 giorni lavorativi terminati il 16 giugno** | | | |
| Livello, dollari per barile | 64,3 | 41,2 | 43,2 |
| Variazione % | -9,8 | -0,4 | 4,9 |

Fonte: DEF 2020 e Refinitiv.

***Tab. 1.3*** – Cambio dollaro/euro

| | 2019 | 2020 | 2021 |
|---|---|---|---|
| DEF | 1,12 | 1,09 | 1,09 |
| Tasso di cambio costante ai livelli degli ultimi 10 giorni lavorativi terminati il 16 giugno | 1,12 | 1,12 | 1,13 |
| Quotazioni *forward* rilevate negli ultimi 10 giorni lavorativi terminati il 16 giugno | 1,12 | 1,13 | 1,14 |

Fonte: DEF 2020, BCE e Refinitiv.

con le misure di mercato. Tuttavia, in termini di tendenze è possibile osservare che: *i)* sia per i tassi a breve sia per quelli a lungo termine, la direzione è quella attesa dai mercati; *ii)* i tassi a lungo termine per il biennio 2020 e 2021 sono in linea con i valori di mercato; *iii)* i tassi a breve risultano superiori a quelli attualmente rilevabili sul mercato per il 2020 e, inoltre, appaiono in deciso aumento nel 2021; tale incremento potrebbe riflettere un atteggiamento prudenziale del MEF.

Nel complesso, sulla base delle informazioni più recenti la formulazione delle ipotesi internazionali del DEF presenta elementi di ottimismo sulla crescita globale e sul commercio, a fronte di cautele sui tassi di interesse a breve.

## *1.2 L'economia italiana*

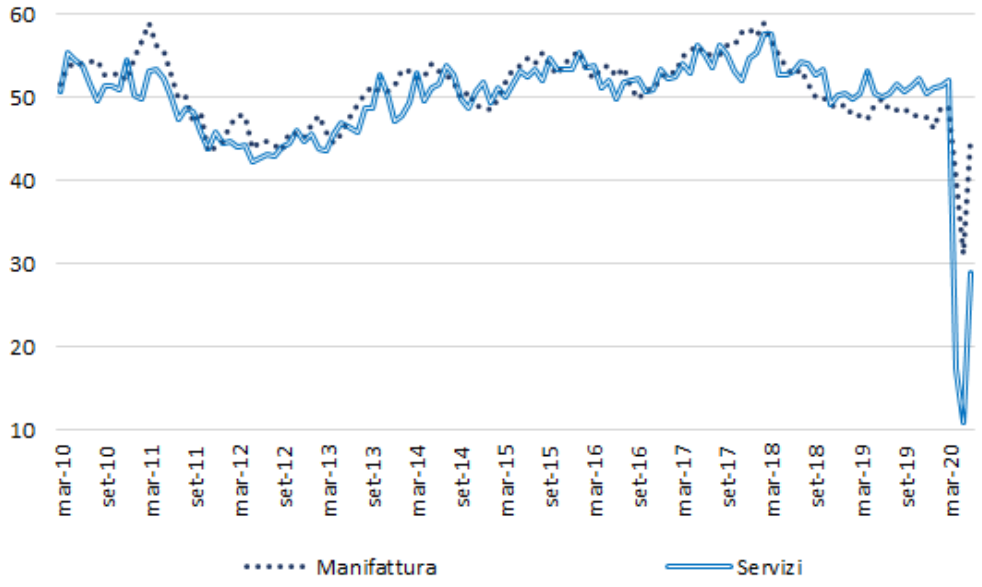
La fase ciclica dell'economia italiana, complessivamente stagnante lo scorso anno, si era già deteriorata nell'ultimo trimestre del 2019 quando il PIL si era lievemente ridotto (-0,3 per cento su base congiunturale). Il progressivo diffondersi, dalla fine di febbraio, dell'epidemia ha determinato un peggioramento del quadro congiunturale con una velocità e un'intensità senza precedenti in tempi di pace. Sulla base dei dati di contabilità nazionale rilasciati dall'Istat a fine maggio, nel primo trimestre il PIL ha segnato una drastica frenata (-5,3 per cento in termini congiunturali e -5,4 su base tendenziale), più forte di circa sei decimi di punto rispetto alle stime preliminari diffuse dall'Istat il 30 aprile. Sulla base di tali dinamiche, la variazione del PIL acquisita per il 2020 è pari a -5,5 per cento. Il crollo dell'attività produttiva ha riflesso prevalentemente la contrazione del valore aggiunto dell'industria e dei servizi. Il contributo alla crescita della spesa interna è risultato fortemente negativo, nonostante la parziale compensazione delle scorte; anche la domanda estera ha fornito un apporto sfavorevole alla crescita, a riflesso di un calo delle importazioni inferiore a quello delle vendite all'estero.

Il quadro degli indicatori congiunturali disponibili segnala il proseguimento dell'eccezionale fase di crisi dell'economia italiana anche per il secondo trimestre dell'anno. Il comparto industriale ha subìto un brusco arretramento dovuto al blocco delle attività produttive non essenziali tra la fine dell'inverno e l'inizio della primavera. L'indice destagionalizzato della produzione industriale è diminuito in aprile del 19,1 per cento in termini congiunturali; poiché in marzo l'attività era già crollata, di quasi il 30 per cento, nel periodo dell'emergenza sanitaria la produzione si è ridimensionata per oltre il 40 per cento, come mai era accaduto dall'inizio della rilevazione di questa statistica nel 1960. Gli indicatori settoriali sembrano tuttavia suggerire un tentativo di rimbalzo rispetto ai valori minimi, registrati in aprile. L'indice PMI del settore manifatturiero è aumentato in maggio a 45,4 (da 31,1 in aprile), risultando tuttavia inferiore all'ultima rilevazione antecedente la diffusione della pandemia (in febbraio l'indice si era collocato a 48,7).

Ancora più marcate sono state le conseguenze dell'emergenza sanitaria sul terziario, che avevano cominciato a manifestarsi già dall'inizio dell'anno. Alla fine di gennaio il turismo aveva iniziato a registrare flessioni nella domanda, inizialmente sui flussi dalla Cina, poi anche su quelli da altri Stati e infine su quelli domestici. Il progressivo inasprimento delle misure di distanziamento sociale è culminato con il blocco di diverse attività, tra cui quelle legate alla ristorazione, a fiere e convegni e al trasporto aereo e ferroviario, con riflessi negativi sul comparto della logistica. Gli indicatori qualitativi più aggiornati confermano l'intensità eccezionale della frenata registrata dal settore: il PMI del terziario si è collocato in maggio su valori ancora molto bassi (28,9; fig. 1.2) nonostante il rimbalzo dal minimo storico di aprile (10,8).

Nell'edilizia il 2019 si era chiuso con un incremento di circa due punti percentuali rispetto alla media dell'anno precedente. Dopo il rimbalzo congiunturale di gennaio e una prima

***Fig. 1.2*** – Indici PMI per l'Italia (1)




Fonte: IHS Markit.
(1) Indici di fiducia basati sulle valutazioni dei responsabili degli acquisti delle imprese; un valore superiore a 50 indica l'espansione.

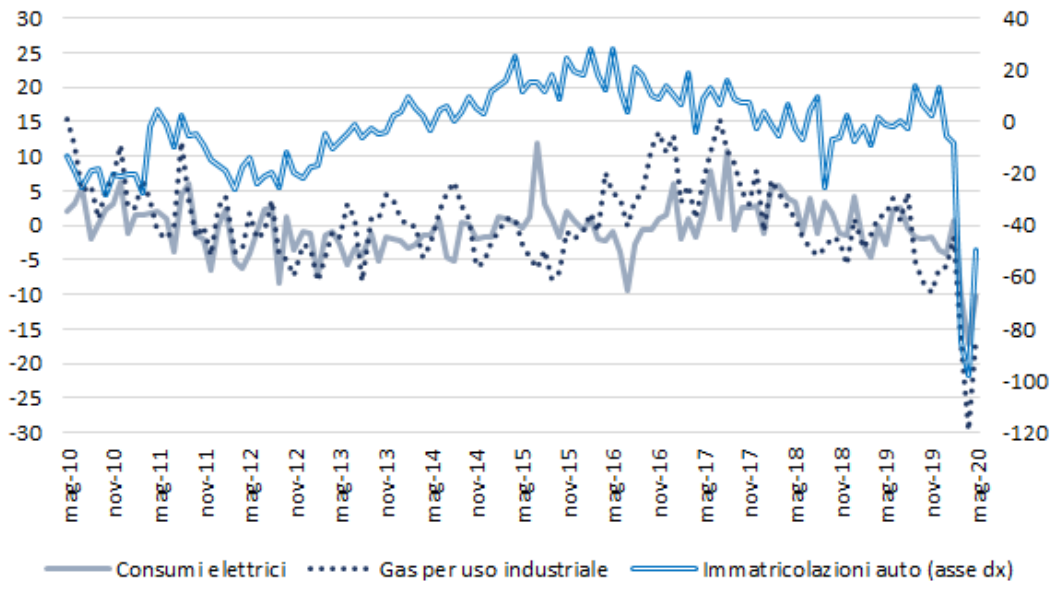
flessione congiunturale (-2,4 per cento) in febbraio il settore ha subìto gli effetti dell'emergenza sanitaria; nel bimestre marzo-aprile si è infatti registrato un calo di oltre il 53 per cento rispetto al bimestre precedente.

Oltre al deterioramento della fiducia si delinea anche un aumento dell'incertezza, che secondo l'indicatore UPB è nettamente aumentata nella prima parte dell'anno in corso, sia per le famiglie sia per le imprese.

Indicazioni analoghe emergono anche dagli indicatori quantitativi ad alta frequenza più tempestivi (fig. 1.3) che, dopo la profonda flessione di aprile, mostrano l'avvio di una fase di recupero, sebbene molto graduale. Nonostante la diffusa rimozione dei vincoli alle attività produttive il trimestre corrente sconta sia i livelli di attività straordinariamente bassi di aprile sia il trascinamento statistico estremamente sfavorevole di marzo.

Secondo le stime effettuate con i modelli previsivi di breve termine dell'UPB nel secondo trimestre il PIL dell'Italia dovrebbe ridursi di circa dieci punti percentuali. La fine del *lockdown* e la riapertura dei confini regionali e successivamente nazionali permetterà un recupero dell'attività economica nel terzo trimestre dell'anno, tuttavia non sufficiente a riportare i livelli produttivi sui valori precedenti all'emergenza sanitaria.

***Fig. 1.3*** – Indicatori tempestivi dell'attività economica
*(variazione tendenziale percentuale)*




Fonte: Terna, Snam, ANFIA.

Queste previsioni sono soggette a un'incertezza senza precedenti storici, in quanto riconducibile non soltanto ai consueti fattori economici, ma anche a variabili sociali e sanitarie. Vi è inoltre il rischio che l'accuratezza delle stime preliminari di contabilità nazionale dei paesi più colpiti dal COVID-19 possa risentire delle difficoltà nell'acquisizione e nella destagionalizzazione dei dati in tempo reale. Una valutazione più solida della posizione ciclica in corso potrà essere effettuata solo retrospettivamente nei prossimi trimestri, quando gli istituti di statistica nazionali avranno avuto modo di integrare le informazioni storiche mancanti e i modelli di destagionalizzazione disporranno di osservazioni atte a qualificare statisticamente i dati anomali (*outlier*).

La dinamica dei prezzi all'inizio del 2020 aveva confermato la fase di debolezza già osservata lo scorso anno, determinata da una domanda interna moderata e da pressioni all'origine contenute. Durante l'emergenza sanitaria l'inflazione è ulteriormente scesa, fino a portarsi in maggio in territorio negativo (-0,2 per cento, da 0,0 in aprile); l'inflazione di fondo, al netto degli energetici e degli alimentari freschi, è tuttavia rimasta pressoché stabile, sostenuta dagli alimentari lavorati e dai servizi sanitari e spese per la salute. La flessione del costo della vita è risultata diffusa tra diverse divisioni di spesa, più marcata per le voci riguardanti la casa e i trasporti, che hanno riflesso anche la forte diminuzione dei prezzi delle materie prime.

Le aspettative di inflazione rilevate tra imprese e famiglie attraverso le inchieste Istat di giugno segnalano una quota crescente di consumatori che prefigura prezzi in aumento, mentre le aspettative sui prezzi di vendita degli imprenditori risultano meno pessimiste, recuperando parzialmente dai minimi registrati a maggio.

Anche il mercato del lavoro aveva mostrato segni di indebolimento già prima dello scoppio della pandemia; nello scorcio finale del 2019 le ore lavorate di contabilità nazionale si erano ridotte in termini congiunturali similmente al PIL e si era contestualmente deteriorata la domanda di lavoro. Nel primo trimestre dell'anno in corso l'*input* di lavoro, misurato dalle ore lavorate, ha subìto una forte diminuzione (-7,5 per cento in termini congiunturali), più intensa di quella registrata dall'attività economica. Nello stesso periodo, il numero di persone occupate è diminuito moderatamente in termini congiunturali (-0,4 per cento, corrispondente a 101 mila unità).

La più contenuta flessione delle posizioni lavorative rispetto alla variazione del monte ore lavorate è riconducibile al consistente potenziamento della Cassa integrazione guadagni (CIG), estesa dal decreto legge "Cura Italia" a tutte le unità produttive[2]. Le imprese hanno fatto ampio ricorso a forme di riduzione dell'orario di lavoro, totale o parziale, che hanno depresso l'*input* di lavoro. Secondo le informazioni diffuse dall'INPS, a inizio giugno i beneficiari potenziali complessivi di CIG nelle diverse tipologie sono risultati oltre 8 milioni e 400 mila; il numero di ore di CIG autorizzate a fine maggio per l'emergenza sanitaria è risultato pari a quasi 850 milioni, in linea con quanto autorizzato già nel mese di aprile.

Nella media marzo-aprile si è registrata una diffusa diminuzione dell'occupazione (-1,1 per cento rispetto al bimestre precedente), sia per genere sia per classi di età. I dati amministrativi sulle comunicazioni obbligatorie hanno segnalato un brusco deterioramento delle attivazioni di posizioni dipendenti a termine, che potrebbero contrarsi in maggior misura nei mesi estivi, in particolare in alcuni settori dei servizi. Molto marcata è stata la flessione delle persone in cerca di lavoro, diminuite nello stesso periodo di circa un quarto. Le misure introdotte per contenere la pandemia hanno fortemente scoraggiato la ricerca attiva di lavoro, determinando un balzo degli inattivi (6,1 per cento nella media marzo-aprile rispetto a gennaio-febbraio), in particolare nella componente più distante dal mercato del lavoro. In prospettiva, gli spostamenti verso l'inattività potrebbero riguardare anche le persone in condizione di occupazione, mentre la partecipazione femminile potrà essere influenzata dalle modalità di riapertura delle scuole. Nonostante il forte deterioramento della domanda di lavoro, il sostanziale blocco della partecipazione al lavoro nel periodo della sospensione produttiva ha fatto sì che il tasso di disoccupazione in aprile scendesse al 6,3 per cento, un valore che non si registrava dal 2007 ossia prima della crisi globale finanziaria.

Nel primo trimestre dell'anno si era registrato un recupero della produttività oraria (2,3 per cento in termini congiunturali), per via di una riduzione del valore aggiunto (-5,2 per cento) più contenuta rispetto al calo delle ore lavorate; l'aumento dell'efficienza era stato trainato prevalentemente dai comparti delle costruzioni e dei servizi. Nello stesso periodo, le variazioni congiunturali delle retribuzioni e degli oneri sociali sono aumentate

[2] Nelle statistiche sull'occupazione della Rilevazione sulle forze di lavoro si considerano come occupate anche le persone che percepiscono la CIG.

rispettivamente dello 0,4 e dell'1,0 per cento; nel complesso il CLUP ha decelerato in misura marcata.

Nel periodo di blocco delle attività produttive, la dinamica del costo del lavoro, misurato attraverso le retribuzioni di fatto, si è indebolita (-0,2 per cento su base tendenziale nel complesso del primo trimestre), risentendo della diminuzione dell'*input* di lavoro oltre che della sospensione dei termini per il versamento dei contributi sociali e della minore incidenza delle voci più connesse al ciclo produttivo. La variazione delle retribuzioni contrattuali orarie si è invece mantenuta moderata (0,6 per cento su base tendenziale nel periodo gennaio-aprile), ma potrebbe gradualmente indebolirsi nei prossimi mesi nel caso di rinvii delle trattative sui rinnovi contrattuali e della bassa inflazione. L'esigenza di arginare la pandemia ha notevolmente ampliato il ricorso a forme di lavoro agile[3], i cui effetti sulla produttività sono incerti: la registrazione di quantità di lavoro anche in intervalli di tempo non necessariamente consecutivi, potrebbe in alcuni casi determinare una sovrastima delle ore lavorate e quindi una conseguente diminuzione della produttività oraria. Tuttavia, la produttività misurata in termini pro capite potrebbe invece beneficiare della maggiore flessibilità per il lavoratore nell'organizzare il tempo di lavoro[4].

[3] Si veda Basso, G., Barbieri, T., Schicchitano, S., "I lavoratori a rischio durante l'epidemia da COVID-19", Banca d'Italia.

[4] Si veda Boeri, T., Caiumi, A., "Lavori che possiamo continuare a svolgere", www.lavoce.info.

## 1.3 La previsione macroeconomica del DEF

Il MEF ha pubblicato nel DEF soltanto un quadro macroeconomico tendenziale per il biennio 2020-21, coerentemente con le linee guida di semplificazione fornite in ambito europeo in virtù dell'eccezionale emergenza sanitaria[5].

Nel quadro macroeconomico del Governo si stima una fortissima contrazione quest'anno (-8,0 per cento), cui farebbe seguito un parziale recupero nel prossimo (4,7 per cento). Nel 2021 i livelli di attività economica sarebbero inferiori a quelli prefigurati nella NADEF dello scorso autunno per circa cinque punti percentuali (tab. 1.4).

***Tab. 1.4*** – Quadro macroeconomico del Governo (DEF 2020 e NADEF 2019) (1)

| | 2020 | | 2021 | |
|---|---|---|---|---|
| | DEF | NADEF | DEF | NADEF |
| **PIL e domanda** | | | | |
| PIL | -8,0 | 0,6 | 4,7 | 1,0 |
| Importazioni | -13,0 | 2,3 | 10,0 | 3,3 |
| Consumi finali nazionali | -5,3 | 0,5 | 3,1 | 0,7 |
| Consumi famiglie | -7,2 | 0,7 | 4,0 | 0,8 |
| Spesa della PA e ISP | 0,7 | -0,2 | 0,3 | 0,3 |
| Investimenti | -12,3 | 2,2 | 4,3 | 2,3 |
| Esportazioni | -14,4 | 2,2 | 13,5 | 2,9 |
| **Contributi alla crescita del PIL** | | | | |
| Esportazioni nette | -0,8 | 0,1 | 1,2 | -0,1 |
| Scorte | -0,7 | -0,2 | 0,2 | 0,1 |
| Domanda nazionale al netto delle scorte | -6,5 | 0,8 | 3,3 | 0,9 |
| **Prezzi** | | | | |
| Deflatore importazioni | -2,7 | 1,3 | 1,7 | 1,3 |
| Deflatore esportazioni | -0,2 | 1,2 | 1,1 | 1,1 |
| Deflatore PIL | 1,0 | 1,3 | 1,4 | 1,7 |
| PIL nominale | -7,1 | 2,0 | 6,1 | 2,7 |
| Deflatore consumi | -0,2 | 1,0 | 1,7 | 1,9 |
| **Mercato del lavoro** | | | | |
| Tasso di disoccupazione | 11,6 | 10,0 | 11,0 | 9,5 |
| **Ipotesi sulle variabili internazionali** | | | | |
| Commercio internazionale | -8,1 | 1,7 | 10,4 | 3,0 |
| Prezzo del petrolio (Fob, Brent) | 38,3 | 57,3 | 39,6 | 56,2 |
| Cambio dollaro/euro | 1,09 | 1,11 | 1,09 | 1,11 |

Fonte: NADEF 2019 quadro programmatico e DEF 2020 quadro tendenziale.
(1) Variazioni percentuali, salvo per i contributi alla crescita del PIL (punti percentuali), il tasso di disoccupazione, il tasso di cambio e il prezzo del petrolio. Per effetto degli arrotondamenti sui tassi di crescita alla prima cifra decimale, la somma delle variazioni delle quantità in volume e dei relativi deflatori può non coincidere con le dinamiche nominali.

[5] Le linee guida per la stesura dei programmi di stabilità da parte degli Stati membri UE sono contenute nella comunicazione intitolata *European Commission, Guidelines for a streamlined format of the Stability and Convergence Programmes in light of the COVID-19 outbreak, Brussels*, 6 April 2020.

Riguardo alle determinanti della crescita, nel quadro macroeconomico del DEF la pesante contrazione del PIL nel 2020 è soprattutto attribuibile al contributo negativo delle componenti interne di domanda (per oltre l'80 per cento), mentre il recupero nel 2021 sarebbe sostenuto sia dalla domanda interna sia da quella estera. La spesa per consumi delle famiglie registrerebbe una drammatica flessione quest'anno ma sarebbe seguita da un recupero nel 2021, pur parziale in quanto gravato dall'attivazione delle clausole di salvaguardia dello scenario tendenziale. L'accumulazione di capitale registrerebbe nel 2020 un deciso arretramento, soprattutto nella componente dei macchinari e attrezzature; si delinea un rimbalzo nel 2021, trainato prevalentemente dagli investimenti in beni strumentali, in presenza di una dinamica più moderata delle costruzioni. Le esportazioni quest'anno si ridurrebbero drasticamente (-14,4 per cento), così come le importazioni (-13,0 per cento); di conseguenza il contributo netto alla crescita sarebbe negativo ma di entità assai più contenuta rispetto a quello della domanda nazionale. Le scorte sottrarrebbero alla crescita oltre mezzo punto percentuale, solo in parte recuperato nel 2021.

Con riferimento alle variabili nominali, il quadro macroeconomico del MEF stima una variazione negativa del deflatore dei consumi privati quest'anno (-0,2 per cento) influenzata dal blocco della domanda ascrivibile soprattutto al *lockdown*; nel 2021 lo scenario tendenziale del DEF incorpora l'aumento dell'imposizione indiretta previsto dalle clausole di salvaguardia, per cui si prevede un consistente aumento dell'inflazione. La variazione del deflatore del PIL si mantiene all'1,0 per cento quest'anno e si irrobustisce gradualmente nel prossimo (1,4 per cento). Date le stime del PIL reale e del suo deflatore, il PIL nominale si riduce di oltre sette punti nel 2020 per poi subire un parziale rimbalzo nel 2021 (al 6,1 per cento), sospinto dal ripristino delle normali condizioni di domanda e offerta.

Anche il mercato del lavoro risente pesantemente della pandemia. La recessione produttiva che ne deriva riduce molto le ore lavorate, tuttavia il forte ricorso alla CIG ne attenua gli effetti nelle statistiche della Rilevazione sulle forze di lavoro. Nel DEF si stima un incremento del tasso di disoccupazione di oltre un punto e mezzo quest'anno (11,6 per cento da 9,9 del 2019) che recupera solo in minima parte nel 2021 (11 per cento). Le ore lavorate si riducono invece in modo consistente nel 2020 (-6,5 per cento), per poi riassorbire l'anno prossimo meno della metà della perdita (portandosi al 3,4 per cento). Il CLUP aumenta di circa un punto quest'anno (da 1,5 per cento del 2019 a 2,4 nel 2020) e si riduce appena l'anno prossimo (-0,2 per cento).

## *1.4 La validazione del quadro macroeconomico*

L'UPB ha valutato il quadro macroeconomico tendenziale del DEF, inviato dal MEF lo scorso 3 aprile, e ha trasmesso la lettera di validazione il 16 aprile. Nei due mesi successivi le previsioni macroeconomiche hanno tuttavia continuato a deteriorarsi, in quanto si sono materializzati alcuni dei rischi segnalati dall'UPB in occasione dell'esercizio di validazione. A riprova di tale peggioramento delle attese l'UPB ha predisposto un aggiornamento delle previsioni macroeconomiche, presentato nel Riquadro 1.1.

Richiamiamo brevemente, come di consueto, la metodologia adottata per l'esercizio di validazione. Essa si basa sull'analisi complessiva degli scenari macroeconomici ipotizzati dal MEF attraverso: a) le stime UPB circa gli andamenti di breve termine del PIL e delle principali componenti di domanda; b) le stime annuali ottenute dall'UPB con il modello di previsione dell'Istat, MeMo-It, nell'ambito dell'Accordo quadro con questo Istituto; c) le stime annuali distintamente e specificamente prodotte nell'occasione dagli istituti di previsione indipendenti (CER, Prometeia, REF.ricerche), facenti parte del *panel* UPB. Inoltre, sono state monitorate le previsioni più recenti di altre istituzioni nazionali e internazionali ed è stato condotto un esame di coerenza interna dei quadri di previsione del MEF. Per assicurare un confronto omogeneo con le previsioni del MEF, le stime dei previsori del *panel* UPB (che includono quelle dell'UPB) sono state formulate sulla base delle stesse ipotesi sulle esogene internazionali (commercio mondiale, prezzo del petrolio, tassi di cambio, tassi di interesse) adottate dal MEF.

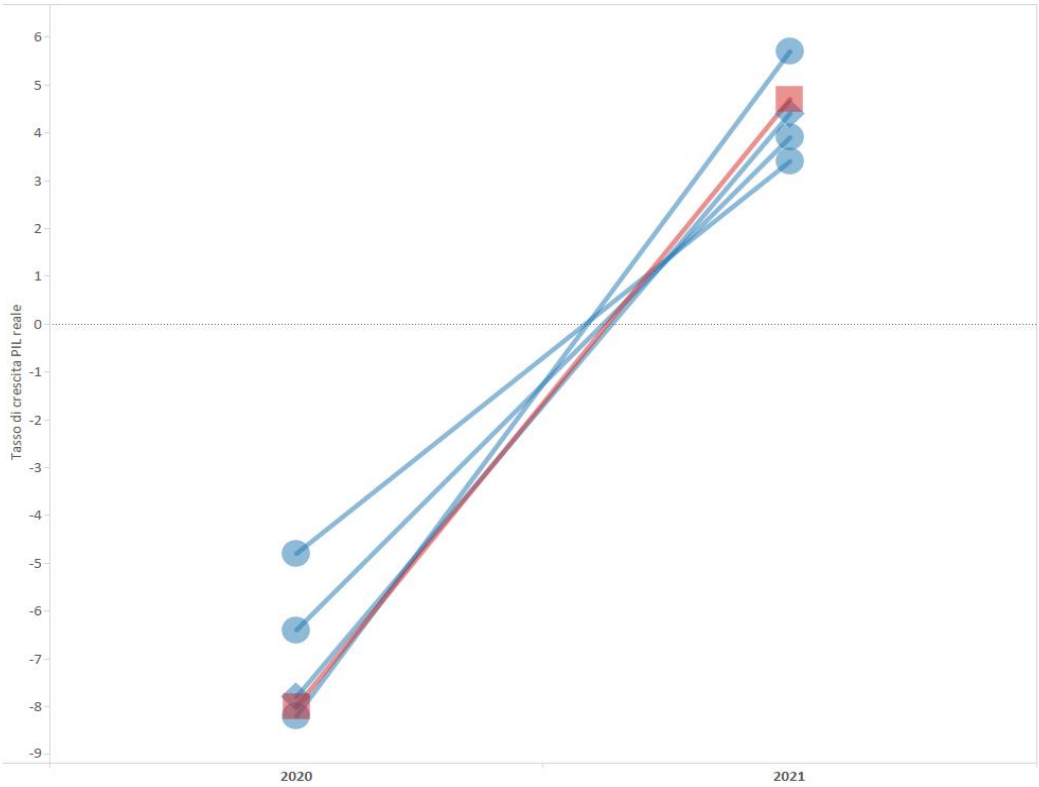
Le stime del MEF appaiono in generale all'interno di un accettabile intervallo di valutazione, costruito sulla base delle previsioni di aprile del *panel* UPB sulle principali variabili oggetto di validazione (fig. 1.4).

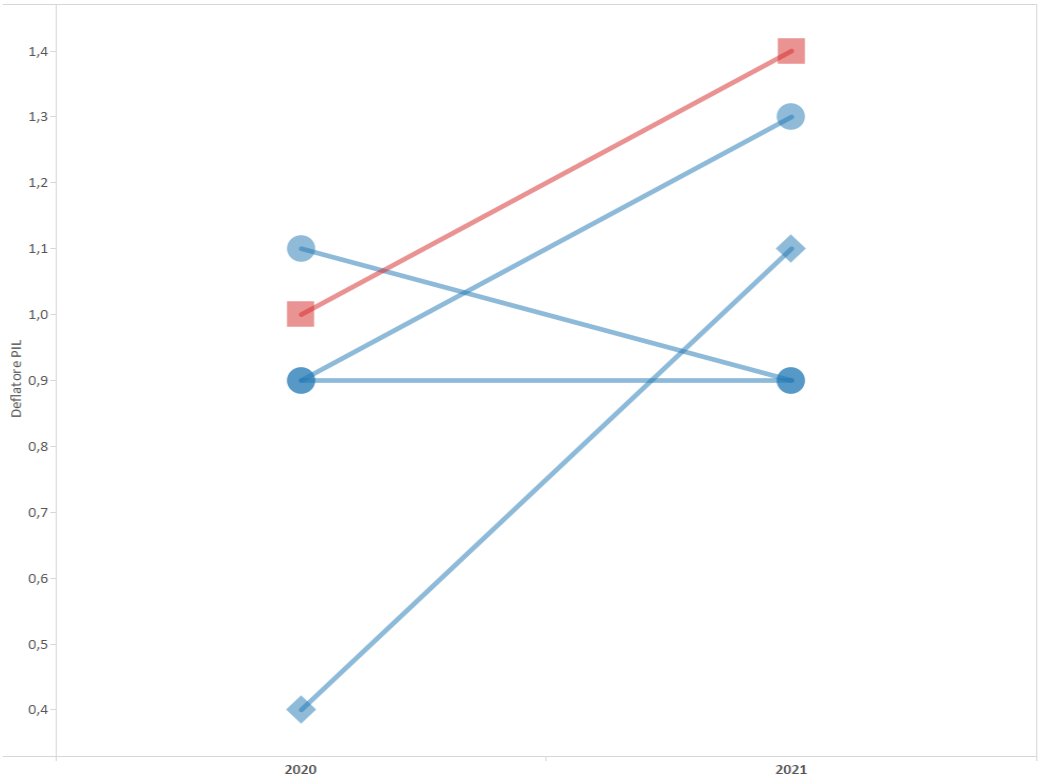
La valutazione complessiva di accettabilità del quadro macroeconomico del DEF si basa sull'entità modesta dei disallineamenti rispetto alle principali variabili considerate. Si sottolinea tuttavia il grado di incertezza straordinariamente elevato sulle prospettive di breve periodo e l'estrema variabilità che circonda le previsioni macroeconomiche, in quanto gli scostamenti tra le previsioni del *panel* sono i più elevati mai registrati nella storia dell'UPB. Le previsioni sul PIL del MEF risultano comprese nell'intervallo delle stime del *panel* UPB. Nel biennio 2020-21, la variazione del PIL reale stimata dal MEF non si discosta molto dalla previsione formulata dall'UPB. Tuttavia, nel confronto tra quelle degli altri previsori del *panel* si osserva una diversità nei profili di crescita nei due anni (fig. 1.5).

Nel 2021 il tasso di crescita del PIL previsto dal MEF risulta inferiore a quello indicato da un solo previsore del *panel*, che è anche quello che nel 2020 stima una variazione del PIL più bassa. In generale quanto più forte è la flessione in corrispondenza dello *shock* tanto maggiore sarà la variazione percentuale necessaria per la normalizzazione delle variabili macroeconomiche durante la ripresa. Questo profilo temporale delle attese sul prossimo anno è comune ai vari previsori, in quanto riflette la tendenza alla convergenza verso i livelli di attività precedenti l'emergenza sanitaria. Le valutazioni del *panel* UPB sul PIL del biennio 2020-21 sono comunque fortemente eterogenee: lo scarto tra *upper bound* e *lower bound* eccede i tre punti percentuali quest'anno e supera i due punti nel prossimo.

***Fig. 1.4*** – Le principali variabili del quadro del Governo e del *panel* UPB nel 2020

***Fig. 1.5*** – PIL reale e deflatore del PIL, profili temporali del Governo e del *panel* UPB



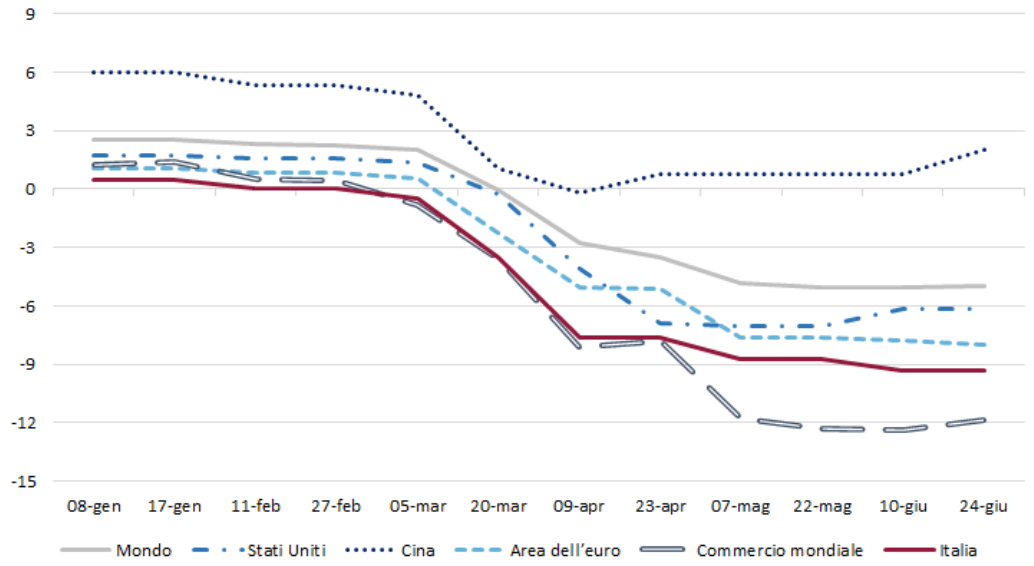




Stime Governo *Panel* UPB Stime UPB

Nel quadro del MEF la dinamica della spesa per consumi delle famiglie appare coerente con le valutazioni dei previsori del *panel*, sebbene tra loro molto differenziate. Rispetto allo scenario UPB la flessione della spesa per consumi privati sarebbe più accentuata quest'anno, ma aumenterebbe nel prossimo a un tasso di crescita approssimativamente doppio. La dinamica dell'accumulazione di capitale appare cautamente stimata dal MEF nel 2020-21. Dal lato dalla domanda estera, la marcata diminuzione delle esportazioni nel quadro macroeconomico del MEF per il 2020 eccede in misura significativa la diminuzione del commercio internazionale e quella dei mercati rilevanti per l'Italia; tuttavia anche il calo delle importazioni di quest'anno appare decisamente forte e risulta inferiore a quello di un solo previsore del *panel* UPB. Con riferimento alle dinamiche nominali, il quadro macroeconomico del MEF si posiziona nella fascia alta delle attese dei previsori: il deflatore del PIL si colloca sul limite superiore dell'intervallo di stima quest'anno e lo supera nel 2021 (per tre decimi di punto). Tuttavia, pur a fronte della sostenuta evoluzione del deflatore, date le stime del PIL reale, la dinamica del PIL nominale nel quadro del DEF risulta in linea con le previsioni degli istituti. In conclusione, le attese del MEF non eccedono nel complesso gli intervalli di variabilità descritti dall'esercizio svolto dal *panel* UPB in aprile; la notevole variabilità delle stime segnala tuttavia la fortissima incertezza dei previsori.

Rispetto alla data di finalizzazione del quadro macroeconomico del MEF, a metà aprile, le previsioni macroeconomiche sul 2020 hanno continuato a deteriorarsi per tutti i maggiori paesi, a esclusione della Cina. Per quanto riguarda l'Italia, al crollo delle attese in marzo ha fatto seguito un ulteriore ribasso in aprile e un lieve cedimento nelle ultime settimane (fig. 1.6). Alla luce di questa instabilità delle attese, nel Riquadro 1.1 si presenta uno scenario macroeconomico di medio termine, che rispetto alla previsione realizzata in occasione dell'esercizio di validazione delle previsioni del MEF, considera il peggioramento nelle stime di breve termine e gli effetti espansivi del DL Rilancio. La contrazione del PIL di quest'anno viene ora stimata di nove punti percentuali, mentre era attesa di poco meno di otto punti a metà aprile.

***Fig. 1.6*** – Previsioni di Oxford Economics sul PIL e il commercio internazionale nel 2020
*(variazioni percentuali)*




Fonte: Oxford Economics.

## Riquadro 1.1 – Un aggiornamento dello scenario di medio termine per l'economia italiana

Le previsioni macroeconomiche del MEF e del panel UPB sono state finalizzate a metà aprile, per la pubblicazione del DEF 2020. Da allora ci sono stati rilevanti sviluppi sia nell'evoluzione dell'epidemia e nelle attese di breve termine, sia nella risposta di politica economica. Le previsioni realizzate all'epoca recepivano informazioni congiunturali ancora molto preliminari sui primi mesi di quest'anno e assumevano che l'epidemia sarebbe sostanzialmente regredita già da maggio; le variabili di finanza pubblica consideravano gli interventi adottati con il DL 18/2020 (decreto "Cura Italia").

In questo riquadro si presenta uno scenario sull'evoluzione dell'economia italiana nel biennio 2020-21, che modifica la previsione macroeconomica formulata dall'UPB in occasione della validazione del quadro macroeconomico del DEF 2020[6] per tenere conto di due fattori. Da un lato, si incorporano informazioni più recenti sulla congiuntura e sulla pandemia, dall'altro si considera il decreto "Rilancio", in quanto approvato dopo la pubblicazione del DEF. Le ipotesi sulle variabili esogene internazionali sono le stesse del DEF, in analogia con quanto accade in occasione degli esercizi di validazione delle previsioni ufficiali. La previsione macroeconomica di medio termine dell'UPB, aggiornata anche per quanto attiene alle esogene internazionali, verrà pubblicata come di consueto nella prossima Nota sulla congiuntura dell'UPB.

Nel dettaglio, in questo esercizio si tiene conto della flessione del PIL registrata nel primo trimestre (-5,3 per cento su base congiunturale), che comporta un trascinamento statistico fortemente negativo per l'anno in corso (-5,5 punti percentuali). I modelli di previsione di breve periodo dell'UPB stimano un ulteriore notevole arretramento congiunturale del PIL nel secondo trimestre, di circa dieci punti percentuali, sostanzialmente in linea con quello atteso già in aprile. La normalizzazione delle attività produttive e dei comportamenti di spesa è tale da rendere ancora molto incerti i tempi e l'intensità della ripresa, che viene ora stimata meno robusta rispetto a quanto previsto in aprile. La diffusione dell'epidemia continua a ridursi, ma non è ancora debellata nelle regioni dove sono maggiormente localizzate le attività produttive.

***Ipotesi della previsione.*** L'aggiornamento del quadro di previsione sottende le seguenti ipotesi: una ripresa delle attività economiche in misura graduale ma definitiva; il sostanziale controllo della diffusione della pandemia, l'assenza di una seconda ondata di contagi in autunno e di nuovi provvedimenti restrittivi di carattere amministrativo, che inciderebbero sulle aspettative di famiglie e imprese; l'efficacia delle misure di politica economica introdotte per contrastare la fase recessiva, l'assenza di tensioni finanziarie sui rendimenti del debito sovrano e il perdurare di condizioni di liquidità distese. Le ipotesi sulle variabili esogene internazionali sono invece mantenute analoghe a quelle adottate nel DEF 2020, per coerenza con il quadro macroeconomico del MEF (un aggiornamento comporterebbe una revisione della domanda estera, come documentato nel paragrafo 1.1). Il quadro di finanza pubblica incorpora gli effetti delle principali misure di politica di bilancio introdotte nei mesi scorsi per fronteggiare l'emergenza sanitaria e la recessione, oltre alla disattivazione delle clausole di salvaguardia sulle imposte indirette (IVA e accise) nel 2021.

***Sintesi.*** Sulla base di tali ipotesi e delle più recenti indicazioni congiunturali si stima che il PIL diminuirebbe del 9,0 per cento in termini grezzi quest'anno (tab. R.1.1.1). Nel 2021, l'attività economica risulterebbe in deciso recupero, beneficiando dello slancio che si registrerebbe già a partire dal secondo semestre di quest'anno; tuttavia l'incremento del PIL nel 2021, del 6,8 per cento, non sarebbe tale da riportare i livelli produttivi su valori prossimi a quelli preesistenti allo scoppio della pandemia; i livelli di attività economica sarebbero inferiori a quelli del 2019 per circa tre punti percentuali.

[6] Si veda l'Audizione dell'UPB al Documento di economia e finanza 2020.

***Tab. R1.1.1*** – Previsioni per l'economia italiana (1)

| | 2019 | 2020 | 2021 |
|---|---|---|---|
| **ESOGENE INTERNAZIONALI** | | | |
| Commercio internazionale | 1,7 | -8,1 | 10,4 |
| Prezzo del petrolio (Brent, dollari per barile) | 64,3 | 38,3 | 39,6 |
| Cambio dollaro/euro | 1,12 | 1,09 | 1,09 |
| **QUADRO ITALIANO** | | | |
| PIL | 0,3 | -9,0 | 6,8 |
| Importazioni beni e servizi | -0,4 | -4,7 | 6,5 |
| Consumi famiglie e ISP | 0,4 | -8,5 | 5,7 |
| Investimenti | 1,4 | -12,4 | 7,9 |
| Esportazioni beni e servizi | 1,2 | -7,6 | 9,0 |
| Deflatore consumi | 0,5 | -0,2 | 0,2 |
| Deflatore PIL | 0,9 | 0,4 | 0,3 |
| Occupazione (ULA) | 0,3 | -8,0 | 5,1 |

(1) Variazioni percentuali, salvo per i contributi alla crescita del PIL (punti percentuali), il tasso di cambio e il prezzo del petrolio. Per effetto degli arrotondamenti sui tassi di crescita alla prima cifra decimale, la somma delle variazioni delle quantità in volume e dei relativi deflatori può non coincidere con le dinamiche nominali.

Rispetto al quadro macroeconomico dell'UPB, realizzato in occasione dell'esercizio di validazione delle previsioni del MEF, l'evoluzione del PIL per quest'anno è rivista al ribasso per oltre un punto percentuale. Le previsioni sui deflatori dei consumi e del PIL sono invece confermate.

Le stime presentate in questo Riquadro risultano sostanzialmente coerenti con le più recenti proiezioni di crescita sul 2020 formulate da altri istituti. Le previsioni UPB per il 2021 appaiono invece lievemente ottimistiche, ma non discoste dalla media delle previsioni di consenso. Nell'effettuare i confronti occorre comunque tenere conto della forte eterogeneità tra le ipotesi adottate dai previsori sulle esogene internazionali e sul quadro di finanza pubblica.

***Componenti della spesa.*** La fortissima contrazione stimata per l'economia italiana quest'anno sarebbe in massima parte ascrivibile alla riduzione della domanda finale interna (al netto delle scorte) che sottrarrebbe 7,1 punti percentuali alla variazione del PIL. L'apporto della domanda estera netta sarebbe negativo per poco più di un punto percentuale; anche il contributo delle scorte risulterebbe sfavorevole. La ripresa prevista per il 2021 sarebbe soprattutto trainata dalle componenti interne di domanda (4,8 punti percentuali). Il sostegno delle esportazioni nette sarebbe pari a 1 punto percentuale, al pari della variazione delle scorte.

Con riferimento alle componenti di domanda, la spesa delle famiglie registrerebbe quest'anno una drammatica flessione (-8,5 per cento), sostanzialmente in linea con la contrazione del PIL, risentendo dei provvedimenti di sospensione dell'attività economica e delle limitazioni all'interazione sociale. Sui consumi effettuati in Italia dai non residenti graverebbe il blocco dei flussi turistici internazionali. Il peggioramento delle aspettative delle famiglie determinerebbe un rinvio di alcune decisioni di spesa anche dopo la fine del *lockdown*. Le misure introdotte a sostegno del reddito disponibile attenuano la riduzione della spesa privata per consumi quest'anno e contribuirebbero a sostenerne il recupero nel prossimo (5,7 per cento).

Il marcato deterioramento dell'accumulazione di capitale nel 2020 (-12,4 per cento) risentirebbe dell'elevata incertezza sulle condizioni di domanda e delle attese sulla considerevole flessione del volume d'affari. La spesa in beni capitali tornerebbe a espandersi l'anno prossimo (8,4 per cento). Lo *shock* da coronavirus determinerebbe una profonda caduta dell'accumulazione in macchine e attrezzature nel 2020, che recupererebbe parzialmente nell'anno successivo, beneficiando del permanere di condizioni finanziarie espansive e del miglioramento del ciclo internazionale. La componente relativa alle costruzioni mostrerebbe quest'anno una riduzione più marcata, che si rifletterebbe anche sul prossimo anno, quando il recupero sarebbe sostenuto dall'apporto della componente pubblica.

Le esportazioni di beni e servizi quest'anno diminuirebbero bruscamente (-7,6 per cento), pressoché in linea con la flessione della domanda estera. La riduzione delle importazioni sarebbe meno accentuata, in quanto durante la sospensione produttiva la domanda si sarebbe temporaneamente orientata verso l'estero. Il sostanziale blocco del turismo internazionale inciderebbe sull'avanzo della bilancia turistica. Nel 2021 le esportazioni tornerebbero a crescere allineandosi all'evoluzione del commercio mondiale; anche la dinamica degli acquisti dall'estero tenderebbe a normalizzarsi.

***Mercato del lavoro e inflazione.*** Il mercato del lavoro rifletterebbe pesantemente gli effetti della severa fase recessiva dovuta alla pandemia. L'*input* di occupazione misurato in termini di unità di lavoro standard (ULA) si contrarrebbe quest'anno dell'8,0 per cento, incorporando la consistente riduzione delle ore lavorate e una caduta meno accentuata delle posizioni lavorative; la dinamica delle ULA recupererebbe parzialmente nel 2021. Nei mesi iniziali della crisi, l'esteso ricorso alla CIG ha notevolmente attenuato gli effetti sfavorevoli sull'occupazione misurata nell'indagine sulle forze di lavoro, mentre tali impatti si sono pienamente dispiegati nelle misure di *input* di lavoro (ore e ULA).

L'inflazione, misurata attraverso il deflatore dei consumi, è stimata lievemente negativa quest'anno (-0,2 per cento), per effetto del venir meno di pressioni sia esogene (quotazione delle materie prime energetiche in euro) sia di origine interna, per il rallentamento del costo unitario del lavoro e la contrazione dei consumi. La dinamica dei prezzi aumenterebbe moderatamente nel prossimo. La variazione del deflatore del PIL si manterrebbe superiore a quella del deflatore dei consumi nel periodo di previsione. Il PIL nominale, in profonda flessione quest'anno, tornerebbe a recuperare nel 2021.

***Effetti delle misure di finanza pubblica.*** Le variabili relative al bilancio pubblico recepiscono i provvedimenti adottati con il DL 18/2020 (decreto "Cura Italia") e il DL 34/2020 (decreto "Rilancio"). Il DL "Cura Italia" comprende interventi pari a circa 1,1 punti percentuali di PIL nel 2020 per il sostegno al sistema sanitario, ammortizzatori sociali, misure a sostegno delle imprese, dei lavoratori e dei professionisti, interventi a sostegno della liquidità. Tali misure fornirebbero uno stimolo pari a circa mezzo punto percentuale di PIL. L'effetto espansivo si manifesterebbe sui consumi (pubblici e privati) e, in misura maggiore, sugli investimenti. Il DL "Rilancio" introduce misure per circa 3,3 punti di PIL (in termini di indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche) che, da un lato, rafforzano ed estendono nel tempo alcune delle disposizioni del DL 18/2020, dall'altro ampliano gli interventi di carattere settoriale. Si tratta in larghissima misura di trasferimenti e sgravi fiscali, che offrono un sostegno generalizzato ma prevalentemente temporaneo al reddito disponibile. Gli effetti espansivi di tali provvedimenti sul PIL di quest'anno sono stimati in circa 1,5 punti percentuali; ne beneficerebbero nuovamente i consumi finali interni e l'accumulazione di capitale (in particolare di beni strumentali). L'effetto congiunto dei due provvedimenti sarebbe pertanto valutabile in una maggiore espansione del prodotto nell'ordine di due punti percentuali nel 2020.

***Rischi per la previsione.*** Il quadro macroeconomico di medio termine dell'economia italiana appare circondato da un'incertezza senza precedenti. Nel complesso i rischi sono molteplici e prevalentemente orientati al ribasso, come indicato nel paragrafo 1.5.

## *1.5 Alcuni rischi della previsione e scenari alternativi*

Il quadro macroeconomico di medio termine dell'economia italiana appare circondato da un'incertezza senza precedenti. I rischi sono prevalentemente orientati al ribasso e sono riconducibili a fattori sanitari, al contesto globale, al possibile riaccendersi di tensioni finanziarie.

*Rischio di un'ulteriore recrudescenza dell'epidemia.* Le diposizioni volte a sospendere o ridurre le attività economiche e a limitare l'interazione sociale sono risultate efficaci nel mitigare la diffusione della pandemia di COVID-19. È necessario tuttavia che la riapertura delle attività economiche sia gestita con adeguati presidi di controllo igienico-sanitario sia a livello individuale sia d'impresa, per scongiurare il rischio di una seconda ondata di contagi, sempre possibile in assenza di un efficace vaccino contro il coronavirus. Nuovi focolai dell'epidemia sono stati recentemente registrati in alcuni paesi asiatici; secondo diversi analisti è possibile che l'epidemia riprenda vigore nella parte finale dell'anno. Un appropriato monitoraggio delle condizioni e degli spostamenti delle persone costrette a muoversi e interagire con altri, in quanto svolgono lavori che non possono essere delocalizzati, sarà cruciale per prevenire o attenuare gli effetti economici delle nuove ondate di contagi. Se nei prossimi trimestri si rendesse necessaria una nuova stretta alle attività produttive e agli spostamenti individuali, ne deriverebbero conseguenze non trascurabili sulla congiuntura e sulle attese, oltre che sulla struttura economica.

*Rischio di un più marcato deterioramento del contesto internazionale.* Le previsioni del FMI delineano per quest'anno la peggiore recessione globale dai tempi della Grande Depressione. L'entità e la durata dello *shock* a livello globale, difficili da quantificare in questa fase, rappresentano i principali fattori alla base dell'incertezza degli operatori economici. Sebbene il DEF sconti già un marcato deterioramento dei flussi di commercio internazionale non è inverosimile che l'esito possa essere peggiore. Le tensioni al ribasso sul mercato del greggio hanno inoltre accentuato il rischio di uno scenario fortemente deflazionistico, non incorporato dalle esogene del DEF. La pandemia potrebbe aggravarsi in aree al momento poco colpite o riacutizzarsi nei paesi che sembrano esserne già usciti; inoltre, il forte e sincrono *shock* macroeconomico globale potrebbe accentuare fragilità economiche e sociali in diverse aree, rendendo la recessione in corso più acuta e la ripresa più lenta.

*Rischio di nuove tensioni finanziarie quando si allenteranno gli stimoli fiscali e monetari.* Le politiche economiche e monetarie stanno contrastando l'attuale fase di crisi, tramite l'espansione dei bilanci di governi e banche centrali. Quando il virus sarà controllato dalla vaccinazione e l'economia mondiale si riporterà su un sentiero di crescita stabile occorrerà normalizzare gli elevati livelli di debito raggiunti. Eventuali sfasamenti nei cicli di ripresa, tra paesi europei, potrebbero incidere sui premi al rischio richiesti dai mercati finanziari alle economie per le quali il recupero è meno rapido. Se tale eventualità riguardasse l'Italia, caratterizzata da uno *stock* di debito pubblico ulteriormente

accresciuto dalla crisi, le tensioni sul fronte finanziario potrebbero velocemente interagire con le decisioni di spesa di famiglie e imprese.

I significativi e molteplici fattori di rischio menzionati inducono a considerare scenari macroeconomici alternativi a quelli delle previsioni di base. Il *panel* UPB ha svolto in aprile un esercizio di valutazione dei rischi al ribasso, rispetto alle previsioni effettuate per la validazione (commentata nel paragrafo 1.4) del quadro macroeconomico del MEF. Dalla ricerca dei possibili eventi avversi futuri, non considerati nelle previsioni di base, sono emersi principalmente due fattori; da un lato, un più marcato deterioramento del quadro internazionale e del commercio mondiale, dall'altro impatti più persistenti dell'epidemia sull'economia italiana, con ripercussioni anche sulle attese di famiglie e imprese.

Per quanto riguarda il contesto internazionale, si considera che la contrazione del prodotto mondiale per quest'anno potrebbe essere di intensità eccezionale (tra quattro e otto punti percentuali negli scenari avversi dell'ultimo *World Economic Outlook* del FMI), peggiore di quella già considerata nelle ipotesi del DEF. Nelle valutazioni del *panel* UPB una contrazione del commercio internazionale coerente con il menzionato scenario sarebbe di almeno quindici punti percentuali[7]; una riduzione del commercio internazionale di intensità analoga si registrò nel 1921 (l'anno dopo la seconda ondata dell'epidemia Spagnola).

Per l'economia italiana le previsioni di base del *panel* UPB assumono un'uscita dal periodo di sospensione delle attività economiche a partire da maggio, graduale ma definitiva. Nelle valutazioni del *panel* non si può escludere che si verifichino nuovi focolai, se non addirittura una seconda ondata di contagi. Tale instabilità nel sentiero di uscita dall'epidemia potrebbe richiedere nuovi provvedimenti restrittivi di carattere amministrativo, che inciderebbero sulle aspettative di famiglie e imprese, soprattutto di quelle con una posizione finanziaria più fragile. Ne risulterebbe una persistente flessione della propensione al consumo e all'investimento, compromettendo quindi le decisioni e i programmi di spesa. La minore propensione al consumo comporterebbe quest'anno una flessione dei consumi privati più marcata di quella, già forte, stimata negli scenari di base. Vi sarebbero implicazioni anche di politica economica, in quanto l'efficacia delle misure di stimolo fiscale sarebbe attenuata dall'incremento del saggio di risparmio. I moltiplicatori di spesa del bilancio pubblico, in particolare dei trasferimenti alle famiglie, risulterebbero più bassi di quelli stimati sulla base dei dati medi storici[8].

L'elevata incertezza si ripercuoterebbe in misura non trascurabile anche sulle aspettative degli imprenditori. Gli effetti potrebbero risultare eterogenei, sia tra i settori sia su base

---

[7] Si veda Federico-Tena World Trade Historical Database; Federico, G., Tena-Junguito A., (2019) *World trade, 1800-1938: a new synthesis. Revista de Historia Económica-Journal of Iberian and Latin America Economic History*, Vol 37, n.1. https://doi.org/10.1017/S0212610918000216.

[8] Si veda Guerrieri, V., Lorenzoni, G., Straub, L., Werning, I., (2020) "*Macroeconomic Implications of COVID-19: Can Negative Supply Shocks Cause Demand Shortages?*", NBER WP N.26981.

territoriale. Nonostante l'introduzione delle misure di stimolo fiscale e di supporto della liquidità, un numero considerevole di unità produttive rischierebbe di uscire dal mercato.

Le stime effettuate dal *panel* incorporano i fattori appena considerati, sia globali sia nazionali, a seconda delle specifiche valutazioni effettuate dai singoli istituti e attraverso i diversi strumenti quantitativi in uso dal *panel*. Nel complesso la diminuzione del PIL di quest'anno risulterebbe compresa tra quasi dieci e poco meno di quindici punti percentuali. Nel 2021 l'attività riprenderebbe a crescere, sebbene in misura relativamente moderata e ancora assai differenziata tra i previsori. L'incremento percentuale sarebbe più forte nei quadri in cui la recessione stimata per quest'anno è più intensa. I livelli produttivi l'anno prossimo sarebbero comunque inferiori a quelli del 2019, per circa sette punti percentuali nella media dei diversi scenari del *panel*.

# 2. LA FINANZA PUBBLICA

Lo scoppio della pandemia in Italia nel febbraio scorso ha causato una emergenza sanitaria ed economica che non ha precedenti, almeno dal secondo dopoguerra.

Il Governo per fronteggiare tale emergenza ha chiesto al Parlamento per due volte nel giro di poche settimane, attraverso le Relazioni previste dalla L. 243/2012, autorizzazioni a discostarsi dal sentiero verso l'obiettivo di medio termine precedentemente autorizzato. La prima di tali richieste è stata presentata ancor prima di predisporre il DEF ad aprile, in considerazione dell'urgenza di introdurre in disavanzo le prime misure per contrastare gli effetti della crisi economica prodotta dal diffondersi dell'epidemia.

Sul fronte europeo, il Consiglio dell'Unione, su proposta della Commissione, ha attivato per la prima volta nella storia dell'Unione la clausola generale di salvaguardia per il 2020. Tale clausola consente agli Stati membri di discostarsi dagli obblighi di bilancio temporaneamente a partire da quest'anno. La Commissione ha poi stabilito sempre per quest'anno un formato semplificato per i programmi di stabilità degli Stati membri.

Pertanto, coerentemente con le indicazioni della Commissione, quest'anno il DEF dell'Italia ha avuto un contenuto e una struttura diversi dal solito. Si noti, in particolare, che il DEF non presenta uno scenario programmatico, ma riporta, oltre al quadro tendenziale, un quadro di finanza pubblica "con nuove politiche", che recepisce gli effetti complessivi del DL 34/2020, presentato in Parlamento successivamente al DEF e all'approvazione della seconda richiesta al Parlamento di ulteriore scostamento.

In ragione di questi elementi di novità, il capitolo sulla finanza pubblica del Rapporto sulla programmazione di bilancio dell'UPB presenta quest'anno una struttura diversa da quella usuale delle precedenti edizioni.

Il paragrafo 2.1 mostra i dati consuntivi del 2019 e il paragrafo 2.2 presenta la Relazione al Parlamento di marzo 2020. Il quadro tendenziale del DEF 2020 viene esposto nel paragrafo 2.3, mentre il paragrafo 2.4 illustra la Relazione al Parlamento di aprile e il quadro con nuove politiche del DEF 2020. Il paragrafo 2.5 esamina l'evoluzione del debito, mentre il 2.6 analizza gli effetti finanziari dei decreti legge emanati per contrastare l'impatto economico della pandemia. Seguono il paragrafo 2.7, con alcune considerazioni generali sugli interventi previsti dai decreti, e, infine, il paragrafo 2.8 sul rispetto delle regole di bilancio.

## *2.1 I risultati del 2019*

Nel 2019 l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche si è ridotto rispetto all'anno precedente in valore assoluto (da 38,8 a 29,3 miliardi) e in percentuale del PIL, dal 2,2 all'1,6 per cento, riflettendo un incremento dell'avanzo primario di 5,2 miliardi in valore assoluto e dall'1,5 all'1,7 per cento del PIL, e una riduzione della spesa per interessi di 4,3 miliardi in valore assoluto e dal 3,7 al 3,4 per cento del prodotto[9]. Il miglioramento del surplus primario è ascrivibile a un aumento delle entrate (dal 46,3 al 47,1 per cento del PIL) che ha più che compensato quello delle uscite primarie (dal 44,9 al 45,3 per cento). La pressione fiscale è cresciuta di cinque decimi, salendo al 42,4 per cento. Il miglioramento delle entrate ha riflesso in particolare: i) la dinamica accentuata delle imposte dirette (passate dal 14,1 al 14,4 per cento del PIL), su cui hanno influito, soprattutto, i risultati positivi dei versamenti in autotassazione Ires e Irpef effettuati dai soggetti per i quali sono stati approvati i nuovi indicatori sintetici di affidabilità (ISA) e il rilevante incremento dell'imposta sostitutiva sul risparmio gestito (per circa 1,6 miliardi); ii) l'evoluzione dei contributi sociali (dal 13 al 13,3 per cento del PIL), che ha risentito positivamente del venir meno degli effetti di alcune principali misure di decontribuzione sui nuovi assunti e di una espansione della massa retributiva maggiore di quella del PIL nominale; iii) la crescita delle altre entrate correnti (dal 4,3 al 4,5 per cento del PIL), in larga misura ascrivibile all'aumento degli utili di gestione della Banca d'Italia – determinato dall'espansione del suo bilancio a seguito del programma di acquisto dei titoli pubblici da parte dell'Eurosistema (*Quantitative easing*, si vedano paragrafi 2.5.1 e 4.1) – e dei dividendi distribuiti dalla Cassa depositi e prestiti. L'espansione della spesa è derivata dall'andamento delle prestazioni sociali (cresciute dal 19,7 al 20,2 per cento del PIL) come riflesso dell'impatto delle misure relative alla cosiddetta "Quota 100" e al reddito e alle pensioni di cittadinanza, e degli investimenti pubblici (dal 2,1 al 2,3 per cento del PIL), specialmente di quella delle Amministrazioni locali che hanno potuto utilizzare gli avanzi di amministrazione accumulati in precedenza.

[9] Per maggiori dettagli, anche in relazione al risultato migliore di quanto atteso, si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2020), "Memoria del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio ai fini dell'attività conoscitiva preliminare all'esame della Relazione al Parlamento predisposta ai sensi dell'art. 6 – c. 5 della L. 243/2012", 10 marzo.

## 2.2 La Relazione al Parlamento di marzo 2020

L'emergenza sanitaria e il conseguente impatto sull'attività economica condizionano gli andamenti della finanza pubblica.

Con una prima Relazione al Parlamento[10], il 5 marzo scorso, alla luce dell'emergenza epidemiologica, il Governo richiedeva l'autorizzazione per uno scostamento rispetto al piano di rientro del saldo strutturale verso l'obiettivo di medio termine (OMT) indicato nella Relazione al Parlamento del 30 settembre 2019, allegata alla NADEF 2019 e approvata dai due rami del Parlamento, rispettivamente, il 9 e l'11 ottobre 2019. Nella Relazione di marzo, il Governo dichiarava infatti che l'emergenza epidemiologica rappresenta un evento straordinario, da fronteggiare con iniziative immediate e urgenti.

La Relazione al Parlamento, prevista dalla L. 243/2012, è utilizzata dall'esecutivo per richiedere l'autorizzazione parlamentare ad aggiornare gli obiettivi di finanza pubblica rispetto a quanto precedentemente autorizzato. La L. 243/2012, al comma 3 dell'articolo 6 definisce i presupposti e la procedura da seguire nel caso di un evento eccezionale, in ottemperanza all'articolo 81 della Costituzione. Il Governo, qualora, al fine di fronteggiare un evento eccezionale, ritenga indispensabile discostarsi temporaneamente dall'obiettivo programmatico, sentita la Commissione europea, presenta alle Camere una relazione con cui aggiorna gli obiettivi programmatici di finanza pubblica, nonché una specifica richiesta di autorizzazione che indichi la misura e la durata dello scostamento, stabilisca le finalità alle quali destinare le risorse disponibili in conseguenza dello stesso e definisca il piano di rientro verso l'obiettivo programmatico, commisurandone la durata alla gravità degli eventi. Il piano di rientro è attuato a decorrere dall'esercizio successivo a quelli per i quali è autorizzato lo scostamento, tenendo conto dell'andamento del ciclo economico. La deliberazione con la quale ciascuna Camera autorizza lo scostamento e approva il piano di rientro è adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti. Il comma 5 prevede che il piano di rientro possa essere aggiornato con le stesse modalità descritte in precedenza, al verificarsi di ulteriori eventi eccezionali ovvero qualora, in relazione all'andamento del ciclo economico, il Governo intenda apportarvi modifiche.

Il Governo richiedeva quindi un incremento dell'indebitamento netto per il solo 2020 di 6,35 miliardi. Sul saldo netto da finanziare l'impatto era di circa 7,5 miliardi. L'11 marzo il Governo, prima che le Camere si esprimessero con il voto, aveva integrato la Relazione[11], chiedendo al Parlamento di autorizzare uno scostamento rispetto agli obiettivi di finanza pubblica definiti nella NADEF 2019 per un importo maggiore, pari a 20 miliardi di euro nel 2020 in termini di indebitamento netto. In termini di saldo netto da finanziare, l'importo era pari a circa 25 miliardi. Per il Governo questo incremento si rendeva necessario alla luce delle misure da adottare nei giorni successivi (confluite nel DL 18/2020), da finanziare in disavanzo, in deroga quindi ai criteri applicativi del terzo comma dell'articolo 81 della Costituzione relativo alla copertura finanziaria delle leggi. Entrambe le Camere hanno approvato la Relazione, contenente l'integrazione, l'11 marzo 2020.

Si noti che in assenza dell'aggiornamento del quadro macroeconomico e programmatico di finanza pubblica, la Relazione di marzo, nelle more della definizione del DEF 2020, oltre a prevedere misure

[10] http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/1145756.pdf

[11] https://senato.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/081/501/Integrazione_al_Parlamento_relazione_2020_definitiva.pdf

solo per il 2020, conteneva l'impegno a riprendere il percorso di convergenza verso l'obiettivo di medio termine (OMT), rappresentato dal quadro programmatico di finanza pubblica per gli anni 2021 e 2022 previsto dalla NADEF 2019, con una riduzione del deficit nominale a -1,8 per cento del PIL nel 2021 e a -1,4 per cento del PIL nel 2022.

Come esito della Relazione, viene emanato il decreto legge 18/2020.

## 2.3 Il quadro tendenziale del DEF 2020

Le previsioni a legislazione vigente contenute nel DEF, limitate al biennio 2020-21 e comprensive degli effetti del DL 18/2020 (cosiddetto DL "Cura Italia" convertito in L. 27/2020) e del DL 23/2020 (cosiddetto DL "Liquidità" convertito in L. 40/2020), mostrano un rapido aumento del disavanzo pubblico per l'anno in corso e una successiva riduzione, dovuta al carattere straordinario delle misure disposte per contrastare l'impatto del COVID-19 e alla presenza delle clausole di salvaguardia di aumento dell'IVA e delle accise sugli olii minerali.

L'emergenza interrompe una tendenza al ridimensionamento del disavanzo, che nel 2019 era risultato nettamente inferiore a quello dell'anno precedente.

In assenza degli ulteriori interventi del DL 34/2020, cosiddetto DL "Rilancio", non inclusi nello scenario tendenziale, l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche aumenterebbe dall'1,6 per cento del PIL dello scorso anno al 7,1 per cento nel 2020 e calerebbe al 4,2 per cento nel 2021. Data una spesa per interessi passivi che si attesterebbe al 3,6 per cento del prodotto nel biennio, tali andamenti riflettono un notevole peggioramento del saldo primario che andrebbe in territorio negativo, al -3,5 per cento del PIL nell'anno in corso e al -0,6 per cento nel prossimo (tab. 2.1). Il rapporto tra il debito pubblico e il PIL, dopo essere rimasto nel 2019 allo stesso livello dell'anno precedente, al 134,8 per cento, aumenterebbe al 151,8 per cento nel 2020 per poi ridursi al 147,5 per cento nel 2021.

Si ricorda che nella Nota tecnico illustrativa alla legge di bilancio 2020-22 (NTI) l'indebitamento netto era atteso al 2,2 per cento del PIL nel 2019, stabile allo stesso livello nel 2020 e quindi in riduzione all'1,7 per cento nel 2021 e all'1,4 per cento nel 2022 (tab. 2.2a). Nel DEF si evidenzia che in uno scenario ipotetico dove l'economia non fosse stata

***Tab. 2.1*** – Indicatori di finanza pubblica – Quadro tendenziale (1)
*(in percentuale del PIL; segno + = miglioramento del saldo)*

| | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|---|---|---|---|---|
| **Indebitamento netto tendenziale (a)** | **-2,2** | **-1,6** | **-7,1** | **-4,2** |
| Saldo primario (b) | 1,5 | 1,7 | -3,5 | -0,6 |
| Interessi (c) | -3,7 | -3,4 | -3,6 | -3,6 |
| Misure *una tantum* tendenziali (d) | 0,1 | 0,0 | 0,2 | 0,2 |
| Componente ciclica del saldo di bilancio (e) | 0,2 | 0,3 | -3,7 | -1,4 |
| Indebitamento netto corretto per il ciclo (f=a-e) | -2,4 | -1,9 | -3,4 | -2,8 |
| Avanzo primario strutturale (g) | 1,2 | 1,4 | 0,0 | 0,6 |
| **Saldo di bilancio strutturale (h=f-d)** | **-2,5** | **-1,9** | **-3,6** | **-3,0** |
| *Variazione (h')* | *-0,4* | *0,6* | *-1,7* | *0,6* |
| **Debito pubblico** | **134,8** | **134,8** | **151,8** | **147,5** |

Fonte: elaborazioni su dati del DEF 2020.
(1) Eventuali mancate quadrature sono dovute agli arrotondamenti delle cifre decimali.

***Tab. 2.2a*** – Conto economico consolidato delle Amministrazioni pubbliche: previsioni tendenziali a confronto

*(milioni di euro)*

| | Nota tecnico illustrativa | | | | DEF 2020 | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2018 (10/2019) | 2019 | 2020 | 2021 | 2018 (4/2020) | 2019 | 2020 | 2021 |
| Redditi da lavoro dipendente | 172.362 | 172.902 | 175.236 | 176.974 | 172.501 | 173.253 | 175.571 | 180.869 |
| Consumi intermedi | 146.681 | 146.967 | 150.064 | 151.508 | 147.298 | 148.221 | 154.056 | 152.943 |
| Prestazioni sociali in denaro | 348.794 | 362.520 | 375.214 | 387.396 | 348.473 | 361.211 | 386.120 | 387.210 |
| *Pensioni* | *268.741* | *276.030* | *284.573* | *294.896* | *268.532* | *275.054* | *282.550* | *288.930* |
| *Altre prestazioni sociali* | *80.053* | *86.490* | *90.641* | *92.500* | *79.941* | *86.157* | *103.570* | *98.280* |
| Altre uscite correnti | 63.665 | 65.095 | 66.034 | 69.782 | 65.460 | 66.656 | 67.637 | 71.049 |
| **TOTALE USCITE CORRENTI PRIMARIE** | **731.502** | **747.485** | **766.547** | **785.661** | **733.732** | **749.341** | **783.383** | **792.070** |
| Interessi passivi | 64.662 | 61.316 | 59.210 | 57.542 | 64.621 | 60.305 | 60.628 | 63.470 |
| **TOTALE USCITE CORRENTI** | **796.164** | **808.801** | **825.757** | **843.203** | **798.353** | **809.646** | **844.011** | **855.541** |
| Investimenti fissi lordi | 37.602 | 40.496 | 40.492 | 47.083 | 37.790 | 40.494 | 41.580 | 46.238 |
| Contributi agli investimenti | 13.597 | 13.869 | 13.516 | 14.251 | 13.868 | 14.189 | 18.409 | 14.462 |
| Altre uscite in conto capitale | 7.239 | 5.128 | 4.710 | 4.363 | 7.296 | 6.413 | 6.744 | 5.373 |
| **TOTALE USCITE IN CONTO CAPITALE** | **58.438** | **59.493** | **58.718** | **65.697** | **58.954** | **61.096** | **66.733** | **66.073** |
| **TOTALE USCITE PRIMARIE** | **789.940** | **806.979** | **825.266** | **851.358** | **792.686** | **810.437** | **850.116** | **858.143** |
| **TOTALE USCITE COMPLESSIVE** | **854.602** | **868.293** | **884.475** | **908.900** | **857.307** | **870.742** | **910.743** | **921.613** |
| Totale entrate tributarie | 503.657 | 506.366 | 516.970 | 544.448 | 503.961 | 516.542 | 476.593 | 526.666 |
| *Imposte dirette* | *248.834* | *250.173* | *256.250* | *258.147* | *248.889* | *257.397* | *238.774* | *251.212* |
| *Imposte indirette* | *253.253* | *255.011* | *259.622* | *285.197* | *254.428* | *257.910* | *236.719* | *274.321* |
| *Imposte in c/capitale* | *1.570* | *1.182* | *1.098* | *1.104* | *1.573* | *1.235* | *1.100* | *1.133* |
| Contributi sociali | 234.941 | 241.482 | 245.732 | 250.240 | 234.470 | 242.087 | 229.415 | 236.369 |
| *Contributi sociali effettivi* | *230.810* | *237.249* | *241.407* | *245.831* | *230.397* | *237.751* | *225.085* | *231.965* |
| *Contributi sociali figurativi* | *4.131* | *4.233* | *4.325* | *4.409* | *4.073* | *4.336* | *4.330* | *4.404* |
| Altre entrate correnti | 75.182 | 79.236 | 79.854 | 79.050 | 76.637 | 80.132 | 80.085 | 81.033 |
| **TOTALE ENTRATE CORRENTI** | **812.210** | **825.902** | **841.457** | **872.634** | **814.424** | **837.526** | **784.993** | **842.935** |
| ALTRE ENTRATE IN CONTO CAPITALE | 2.271 | 2.596 | 2.502 | 2.703 | 2.466 | 2.680 | 6.680 | 2.622 |
| **TOTALE ENTRATE** | **816.051** | **829.680** | **845.057** | **876.441** | **818.463** | **841.441** | **792.773** | **846.690** |
| *Pressione fiscale* | *41,8* | *41,9* | *42,0* | *42,5* | *41,8* | *42,4* | *42,5* | *43,3* |
| **INDEBITAMENTO (-) / ACCREDITAMENTO (+) NETTO PRIMARIO** | **26.111** | **22.703** | **19.791** | **25.086** | **25.777** | **31.004** | **-57.343** | **-11.453** |
| in % del PIL | 1,5 | 1,3 | 1,1 | 1,3 | 1,5 | 1,7 | -3,5 | -0,6 |
| **INDEBITAMENTO (-) / ACCREDITAMENTO (+) NETTO** | **-38.551** | **-38.613** | **-39.418** | **-32.458** | **-38.844** | **-29.301** | **-117.971** | **-74.924** |
| in % del PIL | -2,2 | -2,2 | -2,2 | -1,7 | -2,2 | -1,6 | -7,1 | -4,2 |
| *PIL nominale* | *1.765.421* | *1.783.142* | *1.817.985* | *1.867.901* | *1.766.168* | *1.787.664* | *1.661.432* | *1.763.459* |

Fonte: elaborazioni su dati della *Nota tecnico-illustrativa alla Legge di bilancio 2020 -2022*, Tabella 3.2-5 e DEF 2020, Tabella II.2-1.

colpita dalla pandemia COVID-19 la stima del deficit per il 2020 sarebbe stata pari a non più dell'1,8 per cento del PIL grazie al trascinamento del favorevole risultato registrato nel 2019 e al buon andamento delle entrate nei mesi di gennaio e febbraio scorsi[12].

Il cambiamento improvviso e profondo dei conti pubblici a causa della pandemia può essere in parte compreso guardando alle differenze tra le stime del DEF rispetto e quelle

[12] DEF 2020, Sezione I, pag. 12.

della NTI, che peraltro non incorporava il buon risultato del 2019 e quindi neppure gli effetti di un suo trascinamento agli anni successivi. La caduta delle entrate previste nel DEF rispetto a quanto riportato nella NTI è pari a 52,3 miliardi nel 2020 e a 29,8 miliardi nel 2021 ed è concentrata su imposte e contributi sociali; le maggiori spese rispetto alla NTI sono pari a 26,3 e a 12,7 miliardi rispettivamente, con revisioni al rialzo in particolare delle prestazioni sociali diverse da quelle pensionistiche e dei consumi intermedi per entrambi gli anni, della spesa in conto capitale nel 2020 e degli interessi passivi nel 2021. Sempre per il 2021, si osserva una revisione al rialzo anche per i redditi da lavoro, dovuta sostanzialmente a una differente allocazione temporale degli effetti dei rinnovi contrattuali del pubblico impiego relativi al triennio 2019-2021.

Secondo lo scenario tendenziale del DEF, nel 2020 si registrerebbe rispetto al 2019 una riduzione del 5,8 per cento del complesso delle entrate, dovuta alla recessione, accompagnata da un aumento delle uscite primarie del 4,9 per cento, per circa la metà dovuto agli effetti – di natura temporanea – del DL 18/2020 (tab. 2.2c). In termini di PIL, la spesa primaria passerebbe dal 45,3 al 51,2 per cento, scontando soprattutto un incremento di quella corrente che crescerebbe dal 41,9 al 47,2 per cento e uno minore dal 3,4 al 4 per cento della spesa in conto capitale. Le entrate complessive aumenterebbero dal 47,1 al 47,7 per cento del PIL, sostanzialmente a causa dell'evoluzione di quelle non di natura fiscale. La pressione fiscale infatti salirebbe appena, dal 42,4 al 42,5 (tab. 2.2b).

Dopo il consistente aumento delle uscite primarie per l'anno in corso, nel 2021 vi sarebbe un incremento limitato in valore assoluto (0,9 per cento) ma una riduzione al 48,7 per cento del PIL, riflettendo spese correnti primarie che scenderebbero al 44,9 per cento e uscite in conto capitale in riduzione al 3,7 per cento del prodotto. Le entrate più che recupererebbero la forte caduta dell'anno in corso, sperimentando una crescita (6,8 per cento) superiore a quella del PIL (6,1 per cento) per la presenza delle clausole di salvaguardia su IVA e accise, portandosi al 48 per cento del PIL. La pressione fiscale – che al netto di tali clausole mostrerebbe una riduzione – salirebbe al 43,3 per cento.

Più in dettaglio, nel 2020, tutte le singole voci aggregate delle entrate del conto delle Amministrazioni pubbliche, a eccezione delle entrate in conto capitale di natura non tributaria, si ridurrebbero rispetto al 2019 in valore assoluto per effetto del deterioramento del quadro macroeconomico. Le imposte dirette (-7,2 per cento) risentirebbero del peggioramento delle poste principali e in particolare della componente relativa all'autotassazione, anche in relazione all'adozione da parte dei contribuenti del cosiddetto metodo previsionale per la definizione dell'ammontare degli acconti. Nel DEF le stime relative agli incassi del bilancio dello Stato indicano consistenti riduzioni dell'Irpef e dell'Ires, rispettivamente del 4,5 e del 14,5 pe cento.

Per quanto riguarda la tassazione indiretta (-8,2 per cento), l'andamento negativo dell'IVA dipenderà sostanzialmente dalla forte caduta attesa per i consumi delle famiglie, così come si ridurranno le altre imposte legate all'evoluzione del PIL. Nel DEF le stime relative

al bilancio dello Stato evidenziano contrazioni notevoli in tutte le principali componenti: del 9,6 per cento per l'imposta sul valore aggiunto, del 5,8 per quella sugli olii minerali, dell'11,5 per cento per le imposte di registro e bollo, del 7 per cento per l'imposizione relativa al lotto e lotterie, che risentirà della chiusura delle attività relative ai giochi a causa della quarantena. È prevista in diminuzione anche la componente dell'IRAP versata dal settore privato.

***Tab. 2.2b*** – Conto economico consolidato delle Amministrazioni pubbliche: previsioni tendenziali a confronto
*(in percentuale del PIL)*

| | Nota tecnico illustrativa | | | | DEF 2020 | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2018 (10/2019) | 2019 | 2020 | 2021 | 2018 (4/2020) | 2019 | 2020 | 2021 |
| Redditi da lavoro dipendente | 9,8 | 9,7 | 9,6 | 9,5 | 9,8 | 9,7 | 10,6 | 10,3 |
| Consumi intermedi | 8,3 | 8,2 | 8,3 | 8,1 | 8,3 | 8,3 | 9,3 | 8,7 |
| Prestazioni sociali in denaro | 19,8 | 20,3 | 20,6 | 20,7 | 19,7 | 20,2 | 23,2 | 22,0 |
| *Pensioni* | *15,2* | *15,5* | *15,7* | *15,8* | *15,2* | *15,4* | *17,0* | *16,4* |
| *Altre prestazioni sociali* | *4,5* | *4,9* | *5,0* | *5,0* | *4,5* | *4,8* | *6,2* | *5,6* |
| Altre uscite correnti | 3,6 | 3,7 | 3,6 | 3,7 | 3,7 | 3,7 | 4,1 | 4,0 |
| **TOTALE USCITE CORRENTI PRIMARIE** | **41,4** | **41,9** | **42,2** | **42,1** | **41,5** | **41,9** | **47,2** | **44,9** |
| Interessi passivi | 3,7 | 3,4 | 3,3 | 3,1 | 3,7 | 3,4 | 3,6 | 3,6 |
| **TOTALE USCITE CORRENTI** | **45,1** | **45,4** | **45,4** | **45,1** | **45,2** | **45,3** | **50,8** | **48,5** |
| Investimenti fissi lordi | 2,1 | 2,3 | 2,2 | 2,5 | 2,1 | 2,3 | 2,5 | 2,6 |
| Contributi agli investimenti | 0,8 | 0,8 | 0,7 | 0,8 | 0,8 | 0,8 | 1,1 | 0,8 |
| Altre uscite in conto capitale | 0,4 | 0,3 | 0,3 | 0,2 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,3 |
| **TOTALE USCITE IN CONTO CAPITALE** | **3,3** | **3,3** | **3,2** | **3,5** | **3,3** | **3,4** | **4,0** | **3,7** |
| **TOTALE USCITE PRIMARIE** | **44,7** | **45,3** | **45,4** | **45,6** | **44,9** | **45,3** | **51,2** | **48,7** |
| **TOTALE USCITE COMPLESSIVE** | **48,4** | **48,7** | **48,7** | **48,7** | **48,5** | **48,7** | **54,8** | **52,3** |
| Totale entrate tributarie | 28,5 | 28,4 | 28,4 | 29,1 | 28,5 | 28,9 | 28,7 | 29,9 |
| *Imposte dirette* | *14,1* | *14,0* | *14,1* | *13,8* | *14,1* | *14,4* | *14,4* | *14,2* |
| *Imposte indirette* | *14,3* | *14,3* | *14,3* | *15,3* | *14,4* | *14,4* | *14,2* | *15,6* |
| *Imposte in c/capitale* | *0,1* | *0,1* | *0,06* | *0,06* | *0,1* | *0,1* | *0,1* | *0,1* |
| Contributi sociali | 13,3 | 13,5 | 13,5 | 13,4 | 13,3 | 13,5 | 13,8 | 13,4 |
| *Contributi sociali effettivi* | *13,1* | *13,3* | *13,3* | *13,2* | *13,0* | *13,3* | *13,5* | *13,2* |
| *Contributi sociali figurativi* | *0,2* | *0,2* | *0,2* | *0,2* | *0,2* | *0,2* | *0,3* | *0,2* |
| Altre entrate correnti | 4,3 | 4,4 | 4,4 | 4,2 | 4,3 | 4,5 | 4,8 | 4,6 |
| **TOTALE ENTRATE CORRENTI** | **46,0** | **46,3** | **46,3** | **46,7** | **46,1** | **46,9** | **47,2** | **47,8** |
| ALTRE ENTRATE IN CONTO CAPITALE | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,4 | 0,1 |
| **TOTALE ENTRATE** | **46,2** | **46,5** | **46,5** | **46,9** | **46,3** | **47,1** | **47,7** | **48,0** |
| **INDEBITAMENTO (-) / ACCREDITAMENTO (+) NETTO PRIMARIO** | **1,5** | **1,3** | **1,1** | **1,3** | **1,5** | **1,7** | **-3,5** | **-0,6** |
| **INDEBITAMENTO (-) / ACCREDITAMENTO (+) NETTO** | **-2,2** | **-2,2** | **-2,2** | **-1,7** | **-2,2** | **-1,6** | **-7,1** | **-4,2** |
| *PIL nominale* | *1.765.421* | *1.783.142* | *1.817.985* | *1.867.901* | *1.766.168* | *1.787.664* | *1.661.432* | *1.763.459* |

Fonte: elaborazioni su dati della *Nota tecnico-illustrativa alla Legge di bilancio 2020 -2022*, Tabella 3.2-5 e DEF 2020, Tabella II.2-1.

***Tab. 2.2c*** – Conto economico consolidato delle Amministrazioni pubbliche: previsioni tendenziali a confronto
*(tassi di crescita)*

| | Nota tecnico illustrativa | | | DEF 2020 | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2019 | 2020 | 2021 | 2019 | 2020 | 2021 |
| Redditi da lavoro dipendente | 0,3 | 1,3 | 1,0 | 0,4 | 1,3 | 3,0 |
| Consumi intermedi | 0,2 | 2,1 | 1,0 | 0,6 | 3,9 | -0,7 |
| Prestazioni sociali in denaro | 3,9 | 3,5 | 3,2 | 3,7 | 6,9 | 0,3 |
| *Pensioni* | *2,7* | *3,1* | *3,6* | *2,4* | *2,7* | *2,3* |
| *Altre prestazioni sociali* | *8,0* | *4,8* | *2,1* | *7,8* | *20,2* | *-5,1* |
| Altre uscite correnti | 2,2 | 1,4 | 5,7 | 1,8 | 1,5 | 5,0 |
| **TOTALE USCITE CORRENTI PRIMARIE** | **2,2** | **2,6** | **2,5** | **2,1** | **4,5** | **1,1** |
| Interessi passivi | -5,2 | -3,4 | -2,8 | -6,7 | 0,5 | 4,7 |
| **TOTALE USCITE CORRENTI** | **1,6** | **2,1** | **2,1** | **1,4** | **4,2** | **1,4** |
| Investimenti fissi lordi | 7,7 | 0,0 | 16,3 | 7,2 | 2,7 | 11,2 |
| Contributi agli investimenti | 2,0 | -2,5 | 5,4 | 2,3 | 29,7 | -21,4 |
| Altre uscite in conto capitale | -29,2 | -8,2 | -7,4 | -12,1 | 5,2 | -20,3 |
| **TOTALE USCITE IN CONTO CAPITALE** | **1,8** | **-1,3** | **11,9** | **3,6** | **9,2** | **-1,0** |
| **TOTALE USCITE PRIMARIE** | **2,2** | **2,3** | **3,2** | **2,2** | **4,9** | **0,9** |
| **TOTALE USCITE COMPLESSIVE** | **1,6** | **1,9** | **2,8** | **1,6** | **4,6** | **1,2** |
| Totale entrate tributarie | 0,5 | 2,1 | 5,3 | 2,5 | -7,7 | 10,5 |
| *Imposte dirette* | *0,5* | *2,4* | *0,7* | *3,4* | *-7,2* | *5,2* |
| *Imposte indirette* | *0,7* | *1,8* | *9,9* | *1,4* | *-8,2* | *15,9* |
| *Imposte in c/capitale* | *-24,7* | *-7,1* | *0,5* | *-21,5* | *-10,9* | *3,0* |
| Contributi sociali | 2,8 | 1,8 | 1,8 | 3,2 | -5,2 | 3,0 |
| *Contributi sociali effettivi* | *2,8* | *1,8* | *1,8* | *3,2* | *-5,3* | *3,1* |
| *Contributi sociali figurativi* | *2,5* | *2,2* | *1,9* | *6,5* | *-0,1* | *1,7* |
| Altre entrate correnti | 5,4 | 0,8 | -1,0 | 4,6 | -0,1 | 1,2 |
| **TOTALE ENTRATE CORRENTI** | **1,7** | **1,9** | **3,7** | **2,8** | **-6,3** | **7,4** |
| **ALTRE ENTRATE IN CONTO CAPITALE** | **14,3** | **-3,6** | **8,0** | **8,7** | **149,3** | **-60,7** |
| **TOTALE ENTRATE** | **1,7** | **1,9** | **3,7** | **2,8** | **-5,8** | **6,8** |

Fonte: elaborazioni su dati della *Nota tecnico-illustrativa alla Legge di bilancio 2020 -2022*, Tabella 3.2-5 e DEF 2020, Tabella II.2-1.

Il calo dei contributi sociali è previsto relativamente meno marcato (-5,2 per cento), scontando un andamento della massa retributiva meno sfavorevole di quello del PIL. Le altre entrate correnti dovrebbero rimanere sullo stesso livello del 2019 in valore assoluto mentre si prospetterebbe una crescita – temporanea – delle entrate in conto capitale di natura non tributaria di 4 miliardi (+149,3 per cento), principalmente per effetto, secondo il DEF – delle maggiori risorse relative al Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), conseguenti alle iniziative in ambito UE circa l'utilizzo dei fondi strutturali per il contrasto del Coronavirus e il rilancio economico.

Nel 2021, le varie componenti di entrata tornano a crescere riflettendo sostanzialmente il profilo della ripresa economica attesa per il prossimo anno. In particolare, le imposte dirette aumenterebbero del 5,2 per cento, le indirette del 15,9 per cento – scontando le clausole di salvaguardia – e i contributi sociali del 3 per cento.

Sul versante delle uscite, nel 2020 tutte le principali poste del conto delle Amministrazioni pubbliche risulteranno influenzate dall'impatto del pacchetto di misure introdotte dal DL 18/2020, volte a potenziare la capacità di risposta del sistema sanitario e a rafforzare il sostegno a lavoratori, famiglie e imprese[13].

La spesa per redditi da lavoro dipendente salirebbe nel 2020 (1,3 per cento) e in maggior misura nel 2021 (3,0 per cento) sostanzialmente per effetto sia dei provvedimenti contenuti nel DL 18 sia dei rinnovi contrattuali del pubblico impiego. Con riferimento ai primi, per il 2020, si tratterebbe di circa 760 milioni stanziati principalmente per rapporti di lavoro non stabili collegati alla durata dell'emergenza e di 250 per il pagamento di straordinari. Sempre sull'anno in corso, peserebbero, in particolare, la conclusione del ciclo contrattuale 2016-18 nonché la sottoscrizione dei contratti relativi al triennio 2019-2021 per il comparto Sicurezza-Difesa e Soccorso pubblico. La crescita del 2021 sconta principalmente l'ipotesi di definizione della tornata contrattuale 2019-2021 per il complesso degli altri comparti, comprensiva degli arretrati maturati.

I consumi intermedi crescerebbero notevolmente nel 2020 (3,9 per cento) per poi ridursi l'anno successivo (-0,7 per cento), scontando nell'anno in corso un rimbalzo, rispetto al contenimento registrato nel 2019, in larga parte dovuto all'emergenza sanitaria e agli effetti del DL 18/2020 appena ricordato. Quest'ultimo prevede, nella sola fase dell'emergenza, la possibilità di instaurare rapporti in convenzione a tempo determinato con i medici iscritti ai corsi di formazione in medicina generale nonché il rafforzamento della specialistica ambulatoriale convenzionata e l'acquisto di prestazioni sanitarie da strutture private accreditate, ed eventualmente non accreditate, ma solamente autorizzate. Aumenterebbero, inoltre, la spesa per l'acquisto di farmaci, di dispositivi medici e le indennità a requisizione in uso, da soggetti pubblici o privati, sia di presidi sanitari e medico-chirurgici, sia di altri beni mobili. Inciderebbe su tale componente di spesa anche il rinnovo delle convenzioni per la medicina convenzionata. Al di fuori del settore sanitario, alcuni interventi sono rivolti alla gestione operativa dell'emergenza, come quelli per la sanificazione degli ambienti.

Le prestazioni sociali subirebbero una notevole espansione nel 2020 (6,9 per cento) e un moderato aumento nell'anno successivo (0,3 per cento), riflettendo in particolare la dinamica delle prestazioni diverse da quelle pensionistiche. Sul fronte della spesa per pensioni e rendite, l'incremento del 2020 (2,7 per cento) rispecchierebbe, in particolare, gli oneri dovuti alla cosiddetta "Quota 100" con effetti per l'intero anno a confronto con il 2019 in cui si erano manifestati in corso d'esercizio, e un effetto a regime rispetto a quello parziale del 2019 della rimozione dell'aggancio all'aumento della speranza di vita dai requisiti di accesso alle pensioni di anzianità. Sulla spesa influirebbe anche l'estensione della cosiddetta "Opzione donna", con effetti crescenti successivi. La crescita del 2021 (2,3

[13] Per una analisi dettagliata di tale decreto si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2020), *Memoria del Presidente*, 26 marzo.

per cento) sconterebbe l'aumento del numero dei nuovi pensionati e dell'indicizzazione ai prezzi.

Molto sostenuto sarebbe l'incremento delle altre prestazioni sociali (20,2 per cento) – cui seguirebbe una riduzione nel 2021 (-5,1 per cento) –, connesso in larga parte con l'espansione degli ammortizzatori sociali, anche in riferimento alle misure contenute nel DL 18/2020. Molto elevata è attesa la componente relativa alla cassa integrazione guadagni, sia nelle forme già esistenti sia in quelle nuove previste dal decreto. Ingenti risorse, per 3,3 miliardi, sono destinate infatti all'estensione dei trattamenti di integrazione salariale in deroga a categorie non tutelate ai sensi della normativa vigente, nonché ai trattamenti erogati dai Fondi di solidarietà, introducendo la causale specifica "COVID-19". Nell'ambito degli strumenti di integrazione del reddito dei lavoratori colpiti, quasi 3 miliardi vanno a finanziare un'indennità *una tantum* di 600 euro per il mese di marzo a varie categorie (professionisti con partita IVA e titolari di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa iscritti alla Gestione separata INPS, lavoratori autonomi iscritti alle gestioni speciali INPS, lavoratori dipendenti stagionali del settore turismo e altri). Viene creato un Fondo per il reddito di ultima istanza, con una dotazione di 300 milioni per l'anno in corso. Sulle altre prestazioni sociali influirebbero anche gli effetti, crescenti nel 2021, dei provvedimenti della legge di bilancio 2020 (tra cui la proroga dell'assegno di natalità, l'incremento del buono asili nido, la proroga dell'APE sociale, gli interventi per la disabilità e la non autosufficienza) e del DL 3/2020 con riferimento all'incremento e all'estensione del *bonus* previsto dal DL 66/2014 (vale a dire il "*bonus* di 80 euro" innalzato a 100 euro).

I provvedimenti adottati nel DL 18/2020 influenzerebbero inoltre l'andamento delle uscite in conto capitale, che aumenterebbero in modo rilevante nel 2020 (9,2 per cento) per poi ridursi il prossimo anno (-1,0 per cento). Ciò riflette – da una parte – marcati incrementi seguiti da diminuzioni sia per i contributi agli investimenti che per le altre spese in conto capitale e – dall'altra – una crescita moderata per gli investimenti pubblici nel 2020 (2,7 per cento) cui farebbe seguito una forte espansione nel 2021 (11,2 per cento), stimata sulla base dei rilevanti stanziamenti di risorse apportati dai vari provvedimenti legislativi adottati in passato. Tramite il DL 18/2020, in particolare, viene rifinanziato, per 3,3 miliardi, il Fondo centrale di garanzia per le PMI, 1,4 dei quali (per come ridotti dal successivo DL 23/2020[14]) dedicati all'istituzione di una sezione speciale volta alla copertura dei danni subiti dai creditori a seguito della moratoria sulle varie forme di esposizione debitoria di microimprese e PMI. Ulteriori 500 milioni sono destinati a garantire l'esposizione della Cassa depositi e prestiti (CDP) nei confronti di banche e altri soggetti creditori di imprese che abbiano subìto una riduzione del fatturato a causa dell'epidemia. Un altro intervento di rilievo (con un impatto di circa un miliardo) riguarda la possibilità per le società – finanziarie e non – di trasformare in crediti di imposta le DTA

[14] Per una analisi dettagliata di tale decreto si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2020), *Memoria del Presidente*, 30 aprile.

maturate a seguito della cessione di crediti deteriorati, al fine di favorirne lo smaltimento e di ridurre il carico fiscale per l'anno in corso.

Si sottolinea, infine, che qualora si considerasse lo scenario avverso contenuto nel DEF, di una contrazione del PIL reale più accentuata nel 2020 (-10,6 per cento invece del -8,0) e di una minore crescita nel 2021 (+2,3 invece del +4,7), si accrescerebbero i livelli di disavanzo e debito tendenziali e anche quelli derivanti dalle nuove politiche, decritti nel paragrafo 2.4. Anche la previsione di finanza pubblica appare quindi esposta a rischi elevati.

### *2.3.1 Le misure* una tantum

Il DEF riporta, come di consueto, l'elenco delle misure *una tantum*, individuate sulla base della metodologia definita dalla Commissione europea. Gli effetti di tali misure, corrispondenti a disposizioni già incluse nella normativa vigente, sono riepilogati nella tabella 2.3.

Non sono inclusi tra le misure *una tantum* gli interventi straordinari posti in essere per far fronte all'emergenza COVID-19, autonomamente considerati con riferimento alla clausola relativa agli eventi eccezionali.

***Tab. 2.3*** – Misure *una tantum*
*(milioni di euro)*

| | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|---|---|---|---|---|---|
| **Totale misure *una tantum* in valore assoluto ( = a + b + c )** | **-575** | **1.867** | **644** | **3.200** | **3.291** |
| *Totale misure* una tantum *in % del PIL* | *0,0* | *0,1* | *0,0* | *0,2* | *0,2* |
| Entrate *una tantum* in valore assoluto (= a) | 8.848 | 3.147 | 2.523 | 2.607 | 2.761 |
| *Entrate* una tantum *in % del PIL* | *0,5* | *0,2* | *0,1* | *0,1* | *0,1* |
| Spese *una tantum* netto dismissioni immobiliari (= b + c) | -9.423 | -1.280 | -1.879 | 593 | 530 |
| *Spese* una tantum *netto dismissioni immobiliari in % del PIL* | *-0,5* | *-0,1* | *-0,1* | *0,0* | *0,0* |
| a) Entrate, di cui: | 8.848 | 3.147 | 2.523 | 2.607 | 2.761 |
| *Imposte sostitutive varie* | *1.070* | *1.360* | *1.867* | *1.664* | *942* |
| *Allineamento valori di bilancio ai principi IAS* | *250* | *308* | *221* | *220* | *220* |
| *Fondo solidarietà UE per sisma Amatrice* | *1.167* | *0* | *0* | *0* | *0* |
| *Fondo di risoluzione bancaria* | *1.526* | *0* | *0* | *0* | *0* |
| *Emersione capitali all'estero (*voluntary disclosure*)* | *956* | *264* | *38* | *0* | *0* |
| *Rottamazione cartelle, inclusa estensione a 2017 e riapertura respinte* | *3.879* | *1.215* | *397* | *723* | *1.599* |
| b) Spese, di cui: | -10.289 | -2.200 | -2.660 | -1.174 | -340 |
| *Interventi per calamità naturali* | *-2.326* | *-1.900* | *-1.803* | *-1.174* | *-340* |
| *Fondo risoluzione (4 banche)* | *-1.000* | *0* | *0* | *0* | *0* |
| *Interventi in favore di MPS e Banche venete* | *-6.343* | *0* | *0* | *0* | *0* |
| *Riclassificazione prestito Alitalia* | *-600* | *-300* | *-400* | *0* | *0* |
| *Riclassificazione prestito Carige* | | | *-457* | | |
| *Dividendi in uscita* | *-20* | *0* | *0* | *0* | *0* |
| c) Dismissioni immobiliari (minori spese) | 866 | 920 | 781 | 1.767 | 870 |

Fonte: elaborazione su dati della tavola II.2-3 del DEF 2020, Sezione II.

L'incidenza complessiva delle misure *una tantum* sull'indebitamento netto tendenziale risulta nulla per il 2019 e moderatamente positiva per il biennio 2020-21, per due decimi di punto all'anno. Rispetto alle previsioni della NADEF 2019, si registra una revisione al ribasso per il 2019 (per 508 milioni) e al rialzo per il biennio successivo (rispettivamente per 346 e 666 milioni).

La revisione per il 2019 discende principalmente dalla inclusione tra le spese (a riduzione quindi dell'impatto positivo delle *una tantum* sul saldo) dell'effetto di alcune misure di sostegno alle imprese in crisi, parzialmente compensato da una riduzione delle erogazioni per calamità naturali rispetto a quanto previsto nella NADEF 2019.

Con riferimento agli interventi per far fronte a crisi aziendali, si tratta in particolare:

- di un prestito ponte di 400 milioni concesso ad Alitalia nel 2019[15] in vista della vendita di complessi aziendali della società e del conseguente recupero dei prestiti erogati, nell'ambito della procedura di ripartizione dell'attivo dell'amministrazione straordinaria;

- di operazioni di ricapitalizzazione di Carige e di Banca popolare di Bari.

Tali poste, inizialmente classificate come partite finanziarie (prestiti e sottoscrizione di quote azionarie) con effetti solo ai fini del saldo netto da finanziare e del fabbisogno, sono state successivamente riclassificate come trasferimenti a sostegno di aziende in crisi, con effetti sull'indebitamento netto. Il relativo impatto non è però computato ai fini del saldo strutturale, in quanto riconducibile a misure considerate *una tantum* nelle regole europee[16], come le misure necessarie a far fronte a crisi settoriali con potenziali ripercussioni sul sistema economico (ad esempio per rischio di *default* del sistema bancario).

La revisione al rialzo per il biennio 2020-21 appare dovuta, principalmente, all'incremento delle imposte sostitutive disposto dalla legge di bilancio per il 2020 (tra cui la proroga dell'imposta sostitutiva sulla rivalutazione di terreni e partecipazioni).

[15] Ai sensi del DL 137/2019.

[16] Commissione europea (2015), *Report on Public Finances in EMU*, parte II, capitolo 3. Per una sintesi dei criteri metodologici, si veda il Riquadro di pagina 17 in Ufficio parlamentare di bilancio (2016), "La legge di stabilità per il 2016 nel quadro programmatico dei conti pubblici", Focus tematico n. 1, febbraio.

## 2.4 *La Relazione al Parlamento di aprile e il quadro con nuove politiche del DEF 2020*

Con il proseguire dell'emergenza pandemica e l'emergere dei costi economici e sociali, il Governo nel mese di aprile, con una nuova Relazione[17], presentata insieme al DEF 2020, chiedeva al Parlamento l'autorizzazione a modificare ulteriormente il piano di rientro, dal momento che esso riteneva necessaria l'adozione di ulteriori misure non solo per l'anno 2020, ma anche per quelli successivi. Infatti, secondo la Relazione di aprile le ripercussioni sul sistema sociale e sul tessuto produttivo, in assenza di adeguati interventi di politica economica e di bilancio, potrebbero non esaurirsi nell'anno in corso. Il Governo rilevava quindi che le misure fino ad allora adottate non esaurivano la strategia di contrasto alla diffusione dell'epidemia e di sostegno e rilancio dell'economia, e preannunciava un nuovo decreto – il Dl 34/2020 del 19 maggio –, da finanziare anche esso in disavanzo. Si noti che la Relazione menzionava l'attivazione da parte del Consiglio dell'Unione della clausola generale di salvaguardia per quest'anno[18]. La Relazione è stata approvata dalla Camera il 29 aprile e dal Senato il 30 aprile.

Con la Relazione di aprile, il Governo richiede l'autorizzazione al ricorso all'indebitamento per l'anno 2020 per ulteriori 55 miliardi di euro, 24,85 miliardi nel 2021, 32,75 miliardi nel 2022, 33,05 miliardi nel 2023, 33,15 miliardi nel 2024, 33,25 miliardi dal 2025 al 2031 e 29,2 miliardi dal 2032. Separatamente vengono indicati gli oneri del servizio del debito derivante dagli effetti del decreto legge da adottare successivamente. Occorre quindi aggiungere 0,33 miliardi di euro nel 2020 e 1,45 miliardi nel 2021, 2,15 miliardi nel 2022, 2,95 miliardi nel 2023, 3,85 miliardi nel 2024, 4,75 miliardi nel 2025, 5,35 miliardi nel 2026, 5,6 miliardi nel 2027, 5,85 miliardi nel 2028, 6,05 miliardi nel 2029, 6,2 miliardi nel 2030 e 6,4 miliardi dal 2031.

Pertanto, considerato anche che oggetto di autorizzazione parlamentare è lo scostamento totale dell'indebitamento netto rispetto al profilo precedente, nella tabella 2.4 sono evidenziati gli importi complessivi dello scostamento richiesto.

***Tab. 2.4*** – Richiesta di autorizzazione in termini di indebitamento netto nominale per anno
*(miliardi di euro)*

| | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 | 2028 | 2029 | 2030 | 2031 | 2032 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Scostamento derivante dalle misure del prossimo DL | 55,00 | 24,85 | 32,75 | 33,05 | 33,15 | 33,25 | 33,25 | 33,25 | 33,25 | 33,25 | 33,25 | 33,25 | 29,20 |
| Oneri del servizio del debito derivante dal prossimo DL | 0,33 | 1,45 | 2,15 | 2,95 | 3,85 | 4,75 | 5,35 | 5,60 | 5,85 | 6,05 | 6,20 | 6,40 | 6,40 |
| **Scostamento totale** | **55,33** | **26,30** | **34,90** | **36,00** | **37,00** | **38,00** | **38,60** | **38,85** | **39,10** | **39,30** | **39,45** | **39,65** | **35,60** |

Fonte: Relazione al Parlamento, aprile 2020.

[17] http://www.dt.mef.gov.it/modules/documenti_it/analisi_progammazione/documenti_programmatici/def_2020/Relazione_al_Parlamento.pdf

[18] Si veda il paragrafo 4.2.1 per un approfondimento sulla clausola generale di salvaguardia.

La Relazione indica l'effetto sul fabbisogno delle Amministrazioni pubbliche per 65 miliardi di euro nel 2020, 25 miliardi nel 2021 e pari all'indebitamento netto in ciascuno degli anni successivi. Sul saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato, in termini di competenza e in termini di cassa, gli effetti del decreto ammontano a 155 miliardi nel 2020, 25 miliardi nel 2021 e risultano pari a quelli indicati in termini di indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche in ciascuno degli anni successivi (per una valutazione degli effetti differenziali sui saldi si veda il paragrafo 2.6). Come per l'indebitamento netto, anche per questi saldi, a tali valori vanno aggiunti gli oneri del servizio del debito derivanti dall'impatto finanziario del decreto.

Come già evidenziato per le previsioni macroeconomiche, il DEF non espone uno scenario programmatico, riporta invece indicazioni su un quadro di finanza pubblica con nuove politiche che recepisce gli effetti complessivi del DL 34/2020, presentato in Parlamento successivamente al DEF.

Tale decreto ha in primo luogo rafforzato ed esteso nel tempo le misure disposte dal DL 18/2020, ha inoltre ampliato il suo raggio di intervento e ha previsto la disattivazione delle clausole di salvaguardia sull'IVA e le accise a partire dal 2021.

L'impatto finanziario del DL 34/2020 farebbe salire l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche dal 7,1 a legislazione vigente al 10,4 per cento del PIL nel 2020 e dal 4,2 al 5,7 nel 2021. Il debito pubblico aumenterebbe dal 151,8 dello scenario tendenziale al 155,7 per cento del prodotto nell'anno in corso e dal 147,5 al 152,7 per cento nel prossimo[19] (tab. 2.5).

L'indebitamento netto con nuove politiche è stimato nel DEF in rapporto al PIL tendenziale, che tuttavia nel 2021 incorpora gli aumenti di gettito previsti dalle clausole di salvaguardia a legislazione vigente. Nel DEF si sottolinea che l'utilizzo del PIL tendenziale implica una valutazione prudenziale relativamente al deficit e al debito delle Amministrazioni pubbliche in rapporto al PIL stesso del 2021, in quanto la disattivazione degli aumenti delle imposte indirette dovrebbe avere un impatto espansivo sul prodotto[20].

***Tab. 2.5*** – Indicatori di finanza pubblica – Quadro con nuove politiche (1)
*(in percentuale del PIL; segno + = miglioramento del saldo)*

| | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|---|---|---|---|---|
| **Indebitamento netto** | **-2,2** | **-1,6** | **-10,4** | **-5,7** |
| Saldo primario | 1,5 | 1,7 | -6,8 | -2,0 |
| Interessi | -3,7 | -3,4 | -3,7 | -3,7 |
| **Debito pubblico** | **134,8** | **134,8** | **155,7** | **152,7** |

Fonte: DEF 2020.
(1) Eventuali mancate quadrature sono dovute agli arrotondamenti delle cifre decimali.

[19] Si evidenzia che nella Relazione e nel DEF non vengono fornite indicazioni sui saldi strutturali corrispondenti ai nuovi livelli di indebitamento netto nominale. Nel DEF 2020 vengono esposti i saldi strutturali relativi allo scenario tendenziale, ma non quelli relativi allo scenario con le nuove politiche.
[20] Più precisamente il DEF 2020, Sezione I, pag. 16 riporta che "la disattivazione degli aumenti delle imposte indirette ridurrà l'aumento previsto del deflatore del PIL, ma darà anche luogo a maggiore crescita reale. Quest'ultima, secondo stime ottenute con il modello ITEM del MEF, dovrebbe sostanzialmente compensare la minore inflazione prevista".

Il peggioramento rispetto allo scenario tendenziale di 26,1 miliardi nel 2021 incorpora 19,8 miliardi dovuti alla soppressione degli aumenti di IVA e accise; sono comprese anche ulteriori misure rispetto all'eliminazione delle clausole, con un impatto di incremento del disavanzo di circa 6 miliardi.

Si ricorda che dopo la legge di bilancio 2020 le clausole di salvaguardia in vigore prevedevano un aumento delle accise sui carburanti dal 2021, un incremento dell'aliquota ridotta dell'IVA dal 10 per cento al 12 per cento dal 2021 e un incremento dell'aliquota ordinaria dell'IVA dal 22 per cento al 25 per cento nel 2021 e poi al 26,5 per cento dal 2022 (tab. 2.6, che riporta le quantificazioni della relazione tecnica della legge di bilancio 2020). I 19,8 miliardi sopra citati sono una stima diversa, verosimilmente aggiornata, rispetto all'importo di 20,1 miliardi valutato al momento della predisposizione della legge di bilancio 2020.

Nella Relazione sono illustrate le ragioni alla base della scelta di eliminare le clausole di salvaguardia. La disattivazione: i) contribuisce, soprattutto in questa fase, a fornire elementi di certezza alle imprese e ai cittadini per la programmazione dell'attività e dei piani di investimento in un contesto reso incerto e mutevole dalla emergenza in atto; ii) migliora finalmente la trasparenza delle previsioni di finanza pubblica; iii) fornisce credibilità alla previsione di finanza; iv) rende le previsioni maggiormente comparabili con quelle della Commissione europea, che non ha mai considerato le clausole nelle proprie previsioni "a politiche invariate" e, quindi, nei parametri utilizzati per la valutazione del Programma di stabilità; v) è già inclusa nelle valutazioni e nelle aspettative degli operatori dei mercati finanziari e delle principali agenzie di *rating*.

La scelta effettuata appare in linea con le osservazioni riportate in più occasioni dall'Ufficio parlamentare di bilancio, durante le Audizioni in Parlamento e nei vari documenti pubblicati.

Data la consuetudine, in ciascuna sessione di bilancio, di disattivare in disavanzo le clausole nel primo anno di programmazione, una impostazione che non incorpora le maggiori entrate future appare più trasparente e credibile rispetto a un quadro che le comprende ma è accompagnato dall'impegno politico a eliminarle. Per rafforzare queste considerazioni sulla trasparenza, giova sottolineare che l'impatto sui saldi di finanza pubblica della disattivazione delle clausole non corrisponde a uno spazio costituito per

***Tab. 2.6*** – Clausole di salvaguardia attive dopo la legge di bilancio per il 2020
*(milioni di euro)*

| Intervento | 2021 | 2022 |
|---|---|---|
| Incremento aliquota IVA dal 10% al 12% dal 2021 | 5.793 | 5.793 |
| Incremento aliquota IVA dal 22% al 25% nel 2021 | 13.110 | |
| Incremento aliquota IVA dal 22% al 26,5% dal 2022 | | 19.665 |
| Incremento accise sui carburanti dal 2021 | 1.221 | 1.683 |
| **Totale aumenti di gettito** | **20.124** | **27.141** |
| *Totale aumenti di gettito (in percentuale del PIL del DEF 2020)* | *1,2* | *1,5* |

Fonte: elaborazioni su dati del testo e della relazione tecnica della legge di bilancio per il 2020.

nuove politiche, ma di fatto riflette la dinamica delle politiche adottate in passato.

Al termine del periodo di emergenza eccezionale, la politica di bilancio italiana si confronterà con una situazione dei conti gravata dagli interventi straordinari varati e dal crollo delle entrate dovuto alla crisi economica, in un quadro futuro non più schermato dalla presenza delle clausole. L'azione di bilancio in questo quadro peggiore ma più trasparente – rispetto all'eredità delle politiche passate – dovrà operare scelte di priorità per garantire la graduale ricostituzione di un avanzo primario che consenta di ridurre nel tempo il debito, seppure in un ambito di stabilizzazione dell'economia.

Nel DEF 2020 viene dichiarato che il Governo elaborerà nuove previsioni macroeconomiche programmatiche quando sarà superata la fase emergenziale più acuta, alla luce della versione finale delle nuove politiche urgenti, dell'evoluzione globale della pandemia, della strategia adottata per la riapertura dei settori produttivi e dei nuovi dati economici.

Pur confermando l'impegno a tornare a perseguire un percorso di progressivo avvicinamento all'OMT, il Governo dichiara di voler continuare a sostenere il sistema paese per tutto il tempo e con tutti gli strumenti che si renderanno necessari, anche avvalendosi di iniziative di sostegno e rilancio dell'economia a livello europeo. La Relazione afferma che l'elevata incertezza sul profilo temporale della pandemia e della successiva fase di ripresa economica non consentono di definire i dettagli della strategia di medio e lungo termine di consolidamento della finanza pubblica. Comunque, il Governo si impegna a ricondurre il rapporto debito/PIL verso la media dell'area dell'euro nel prossimo decennio, attraverso una strategia di rientro fondata su un adeguato avanzo primario di bilancio, e sul rilancio degli investimenti, pubblici e privati, grazie anche alla semplificazione delle procedure amministrative.

## 2.5 L'evoluzione del debito

Nel 2019 il rapporto tra il debito e il PIL si è mantenuto stabile al 134,8 per cento, inferiore alla previsione del 135,7 per cento contenuta nel DPB 2020 (tab. 2.7) grazie a un indebitamento inferiore e a una crescita nominale superiore rispetto alle previsioni dell'autunno scorso. L'incremento dello stock di debito pari a 28,9 miliardi rispetto al 2018 è il risultato di un fabbisogno delle Amministrazioni pubbliche pari a 35,5 miliardi, in parte compensato dalla riduzione delle disponibilità liquide del Tesoro per 2,2 miliardi (0,1 punti percentuali di PIL) e dall'effetto complessivo di contenimento del debito per 4,4 miliardi dovuto agli scarti e ai premi all'emissione e al rimborso, alla rivalutazione dei titoli indicizzati all'inflazione, e alla variazione del cambio.

Secondo lo scenario tendenziale del DEF, l'incidenza del debito sul PIL dovrebbe aumentare di 17 punti percentuali nel 2020 rispetto all'anno precedente, raggiungendo il picco del 151,8 per cento e poi iniziare a ridursi di oltre 4 punti nell'anno successivo, al 147,5 per cento, segnando quindi un aumento di quasi 13 punti percentuali nel biennio di previsione (tab. 2.7). Tuttavia, questo scenario non considera l'effetto del DL Rilancio approvato a maggio, che oltre a misure di contrasto al COVID-19 per il 2020 ha eliminato l'aumento dell'IVA e delle accise previste a legislazione vigente per il 2021 e gli anni seguenti.

Nello scenario tendenziale, per l'anno in corso viene stimato un deficit primario pari al 3,5 per cento di PIL, contribuendo quindi per questo importo all'aumento del debito. L'impatto del cosiddetto effetto *snow-ball*, legato al differenziale tra la spesa per interessi e il contributo del PIL nominale, determinerebbe un marcato aumento del debito, per 13,9 punti percentuali, di cui oltre 10 dovuti alla caduta del PIL nominale e 3,6 agli interessi.

***Tab. 2.7*** – Determinanti della variazione tendenziale del rapporto tra il debito e il PIL (1)
*(in percentuale del PIL e tassi di variazione)*

| | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|---|---|---|---|---|
| Rapporto debito/PIL | 134,8 | 134,8 | 151,8 | 147,5 |
| Variazione rapporto debito/PIL | 0,7 | -0,0 | 17,0 | -4,3 |
| **Avanzo primario (competenza economica)** | **-1,5** | **-1,7** | **3,5** | **0,6** |
| **Effetto *snow-ball* (2), di cui:** | **1,4** | **1,8** | **13,9** | **-5,2** |
| *Spesa per interessi/PIL nominale* | *3,7* | *3,4* | *3,6* | *3,6* |
| *Contributo crescita PIL nominale* | *-2,2* | *-1,6* | *10,2* | *-8,8* |
| *p.m. : Costo medio del debito* | *2,8* | *2,5* | *2,5* | *2,5* |
| **Aggiustamento *stock*-flussi** | **0,7** | **0,0** | **-0,3** | **0,3** |
| *Variazione disponibilità liquide del MEF* | *0,3* | *-0,1* | *-0,8* | *0,4* |
| *Altro* | *0,4* | *0,1* | *0,5* | *-0,1* |

Fonte: elaborazioni su dati del DEF 2020.
(1) Eventuali mancate quadrature sono dovute all'arrotondamento delle cifre decimali. – (2) L'effetto *snow-ball* è calcolato come somma della spesa per interessi su PIL nominale e del contributo della crescita del PIL nominale, dato da $(d_{t-1}/PIL_{t-1})*(-g_t/(1+g_t))$, dove $d_{t-1}$ è il debito al tempo t-1, e $g_t$ è il tasso di crescita nominale del PIL al tempo t.

Nel 2021, l'effetto *snow-ball* dovrebbe contribuire alla riduzione del debito per oltre 5 punti percentuali, grazie alla forte ripresa della crescita economica a fronte di una spesa per interessi stabile, in parte controbilanciato dall'effetto sfavorevole del deficit primario stimato allo 0,6 per cento di PIL. L'aggiustamento *stock*-flussi impatta favorevolmente per 0,3 punti percentuali di PIL nel 2020 e sfavorevolmente per lo stesso importo nell'anno successivo, determinando quindi un impatto nullo nel biennio. In particolare, le stime del DEF scontano l'ipotesi di una riduzione delle giacenze di liquidità del MEF dello 0,8 per cento del PIL nel 2020 e un aumento dello 0,4 per cento di PIL nel 2021.

Secondo lo scenario con nuove politiche presentato nel DEF, che tiene conto dell'impatto finanziario del DL Rilancio approvato nel mese successivo con le misure urgenti di rilancio economico[21], nell'anno in corso il rapporto del debito sul PIL dovrebbe aumentare al 155,7 per cento di PIL[22], più elevato di quasi 21 punti percentuali rispetto al 2019, mentre nel 2021 dovrebbe scendere al 152,7 per cento (tab. 2.8). Scomponendo tale dinamica nelle diverse componenti che la determinano, il deficit primario fornirebbe un contributo sfavorevole nel biennio di previsione, incidendo per 8,8 punti percentuali di PIL (tab. 2.8) mentre l'impatto sfavorevole dello *snow-ball* sarebbe pari a 8,6 punti percentuali. Anche l'aggiustamento *stock*-flussi avrebbe un impatto sfavorevole nei due anni di previsione, per lo 0,2 per cento di PIL nel 2020 e lo 0,3 per cento nel 2021. Si ricorda che, come sottolineato in precedenza, nel 2020 la variazione delle giacenze di liquidità del MEF è stimata pari a 0,8 punti percentuali; quindi al netto di tale variazione, l'aggiustamento

***Tab. 2.8*** – Determinanti della variazione con nuove politiche del rapporto tra il debito e il PIL (1)

*(in percentuale del PIL e tassi di variazione)*

| | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|---|---|---|---|---|
| Rapporto debito/PIL | 134,8 | 134,8 | 155,7 | 152,7 |
| Variazione rapporto debito/PIL | 0,7 | -0,0 | 20,9 | -3,0 |
| **Avanzo primario (competenza economica)** | **-1,5** | **-1,7** | **6,8** | **2,0** |
| **Effetto *snow-ball* (2), di cui:** | **1,4** | **1,8** | **13,9** | **-5,3** |
| *Spesa per interessi/PIL nominale* | *3,7* | *3,4* | *3,7* | *3,7* |
| *Contributo crescita PIL nominale* | *-2,2* | *-1,6* | *10,2* | *-9,0* |
| *p.m. : Costo medio del debito* | *2,8* | *2,5* | *2,5* | *2,5* |
| **Aggiustamento *stock*-flussi** | **0,7** | **0,0** | **0,2** | **0,3** |
| *Variazione disponibilità liquide del MEF* | *0,3* | *-0,1* | *-0,8* | *0,4* |
| *Altro* | *0,4* | *0,1* | *1,0* | *-0,1* |

Fonte: elaborazioni su dati del DEF 2020.
(1) Eventuali mancate quadrature sono dovute all'arrotondamento delle cifre decimali. – (2) L'effetto *snow-ball* è calcolato come somma della spesa per interessi su PIL nominale e del contributo della crescita del PIL nominale, dato da $(d_{t-1}/PIL_{t-1})*(-g_t/(1+g_t))$, dove $d_{t-1}$ è il debito al tempo t-1, e $g_t$ è il tasso di crescita nominale del PIL al tempo t.

[21] Si veda il paragrafo 2.6.
[22] Si ricorda tuttavia che nel DEF 2020 l'evoluzione del rapporto tra il debito e il PIL con nuove politiche è valutato utilizzando il PIL tendenziale.

*stock*-flussi determinerebbe un aumento considerevole del debito, pari a 1 punto percentuale di PIL. Ciò è in parte dovuto ad alcune misure del DL Rilancio che, secondo la relativa Relazione tecnica, impattano sul fabbisogno ma non sull'indebitamento netto (come il pagamento dei crediti commerciali delle pubbliche amministrazioni e l'istituzione del Fondo patrimonio PMI, si veda il paragrafo 2.6).

Negli anni successivi al biennio 2020-21, nel DEF si specifica che il rapporto tra il debito e il PIL sarà ricondotto verso la media dell'area dell'euro nel prossimo decennio, attraverso una strategia di rientro basata sul conseguimento di avanzi primari di bilancio in un contesto di rilancio degli investimenti pubblici e privati[23].

Per quanto riguarda le emissioni effettuate nel corso di quest'anno, il MEF ha raccolto circa 290 miliardi sul mercato fine a metà giugno, di cui 70 miliardi nel solo mese di maggio. Nonostante le tensioni sui mercati finanziari registrate a partire dalla fine di febbraio, i collocamenti dei titoli degli ultimi mesi hanno raccolto una buona domanda da parte degli investitori, seppur con rendimenti in aumento soprattutto a marzo e aprile rispetto all'inizio dell'anno.

Il collocamento a maggio del BTP Italia, con scadenza a 5 anni, ha raccolto oltre 22 miliardi, di cui 14 miliardi presso i risparmiatori *retail*. Nel collocamento del nuovo BTP a 10 anni dello scorso 3 giugno tramite sindacato sono stati emessi 14 miliardi, a fronte di una domanda di circa 108 miliardi. Al fine di consentire un coinvolgimento più ampio dei risparmiatori *retail*, visto il quadro di aumentate esigenze di finanziamento, è previsto il lancio di uno strumento, il BTP Futura, specificamente dedicato a tali soggetti. Il nuovo titolo avrà scadenza a 10 anni, un tasso cedolare predeterminato crescente nel tempo e un premio fedeltà indicizzato all'andamento alla crescita annua del PIL.

Nel sottoparagrafo che segue viene stimato il possibile impatto del programma di acquisiti della BCE sul mercato dei titoli di Stato italiani: a partire dalla costruzione di alcuni scenari relativi al possibile ammontare degli acquisti dell'Eurosistema destinati ai titoli pubblici italiani, si stima quale sarà l'ammontare dei flussi netti di titoli che dovranno essere assorbiti dagli investitori privati. A questo proposito si ricorda che dall'inizio dell'anno fino alla fine di maggio, l'Eurosistema ha acquistato complessivamente 309 miliardi di titoli pubblici[24] nell'ambito dell'*Asset Purchase Programme* (APP) e del *Pandemic Emergency Purchase Programme* (PEPP), di cui circa 70 miliardi di titoli pubblici italiani.

### *2.5.1 Impatto del programma di acquisti dell'Eurosistema sul mercato dei titoli di Stato italiani*

Sulla base di alcune ipotesi, si può stimare l'impatto del programma di acquisto dei titoli pubblici della BCE (APP e PEPP) sul mercato dei titoli di Stato italiani. Le emissioni lorde

[23] Si veda il paragrafo 2.6.
[24] Sono compresi sia i titoli pubblici emessi dai paesi dell'area dell'euro, pari a 282 miliardi (91 per cento), che i titoli emessi da istituzioni internazionali e sovranazionali, pari a 27 miliardi (9 per cento).

dei titoli di Stato nel 2020 sono previste pari a 552 miliardi, a copertura di un fabbisogno stimato in 191 miliardi[25] e dell'ammontare dei titoli in scadenza stimato in 374 miliardi, al netto dell'utilizzo del conto disponibilità del Tesoro per circa 13 miliardi come previsto dal DEF (tab. 2.9).

Nell'ammontare totale dei titoli in scadenza, si considerano anche quelli con scadenza inferiore a 6 mesi emessi nell'anno e che scadono entro l'anno stesso. Si noti che il Fondo Monetario e la Commissione europea, per il calcolo del debito in scadenza del loro indicatore "*Gross financing Needs*", ipotizzano che tutto il debito a breve termine in scadenza nell'anno sia rinnovato una sola volta durante l'anno stesso. In generale, quindi, il loro ammontare totale di titoli in scadenza è inferiore alla stima UPB.

Per l'anno in corso, si stima che il totale degli acquisti di attività finanziarie da parte dell'Eurosistema sia pari a circa 1.360 miliardi, di cui 360 miliardi nell'ambito dell'APP e 1.000 miliardi per il PEPP, ipotizzando che tale programma prosegua al ritmo di acquisto osservato da marzo a maggio, circa 26 miliardi a settimana[26].

Nello scenario base, si ipotizza che in media il 70 per cento del totale dei programmi di acquisti di attività sia destinato ai titoli pubblici emessi dai paesi dell'area dell'euro, sulla base dei dati pubblicati dalla BCE relativi agli acquisti effettuati dall'inizio dell'emergenza da COVID-19 (da marzo a maggio). La parte destinata ai titoli di Stato italiani sul totale degli acquisti dei titoli governativi viene stimata applicando la quota dell'Italia sul capitale della BCE (*capital key)*, pari a circa il 17 per cento. Anche per la stima del reinvestimento delle scadenze, si applica la *capital key* al dato aggregato pubblicato dalla BCE relativo alle

***Tab. 2.9*** – Emissioni lorde di titoli di Stato italiani al netto dei programmi di acquisto dell'Eurosistema

| | 2020 | |
|---|---|---|
| | Scenario base | Scenario alternativo |
| Fabbisogno del settore statale (a) | 191 | 191 |
| Rimborsi titoli di Stato (b) | 374 | 374 |
| Variazione Conto disponibilità del Tesoro (c) | -13 | -13 |
| **Emissioni lorde titoli di Stato (d) = (a) + (b) + (c)** | **552** | **552** |
| Acquisti titoli di Stato APP e PEPP (e) | 162 | 190 |
| Reinvestimento scadenze titoli di Stato APP e PEPP (f) | 37 | 37 |
| **Acquisti lordi titoli di Stato APP e PEPP (g) = (e) + (f)** | **199** | **228** |
| **Emissioni lorde titoli di Stato al netto APP e PEPP (h) = (d) - (g)** | **353** | **324** |

Fonte: elaborazioni su dati del DEF 2020, BCE, Banca d'Italia, MEF.

[25] Questo numero tiene conto delle tendenze della finanza pubblica e degli scostamenti richiesti tramite le relazioni al Parlamento.

[26] Si veda il paragrafo 4.1.2 *Gli interventi di acquisto di attività finanziarie* per una descrizione completa dei programmi di acquisto della BCE.

scadenze totali dei titoli pubblici dell'APP, cui si aggiunge una stima del reinvestimento delle scadenze del PEPP.

Con queste ipotesi, gli acquisti dei titoli di Stato italiani da parte della BCE sono stimati in circa 199 miliardi (di cui 37 miliardi di reinvestimento del capitale rimborsato sui titoli in scadenza), ovvero il 36 per cento del totale delle emissioni lorde del Tesoro previste. In questo scenario, le emissioni lorde dei titoli di Stato al netto degli acquisti della BCE sul mercato secondario ammonterebbero a 353 miliardi. Per un confronto, si stima che nel 2019 le emissioni lorde al netto degli acquisti della BCE nel mercato secondario siano state di importo maggiore, pari a 384 miliardi. Questo suggerisce che, grazie al rafforzamento del programma di acquisti da parte della BCE, la quantità complessiva di titoli di Stato che il settore privato dovrà assorbire quest'anno è inferiore a quella dello scorso anno.

Nel 2019, le emissioni lorde sono state pari a 414 miliardi mentre si stima che l'Eurosistema abbia acquistato circa 30 miliardi (di cui 28 stimati di reinvestimento del capitale dei titoli in scadenza); pertanto si stima che le emissioni lorde al netto degli acquisti dell'Eurosistema sul mercato secondario possano essere ammontate a 384 miliardi.

La stima delle emissioni nette di titoli di Stato al netto degli acquisti della BCE sul mercato secondario sarebbe positiva e pari a circa 26 miliardi (tab. 2.10); tale importo corrisponderebbe all'ammontare netto che gli investitori privati dovrebbero assorbire nel corso dell'anno. Nel calcolo, si considera anche il mancato rinnovo da parte della BCE delle scadenze dei titoli nell'ambito del *Securities Markets Programme* (SMP), vale a dire il primo programma di intervento della BCE nell'ambito del mercato dei titoli di Stato per preservare la stabilità finanziaria della zona euro. Sempre per un confronto con l'anno precedente, si stima che nel 2019 le emissioni nette al netto degli acquisti della BCE sul mercato secondario siano state maggiori, pari a circa 58 miliardi. Ciò indica che, sempre grazie al rafforzamento del programma di acquisti da parte della BCE, il flusso aggiuntivo di titoli di Stato che il settore privato dovrà assorbire quest'anno è inferiore a quello assorbito lo scorso anno.

***Tab. 2.10*** – Emissioni nette di titoli di Stato italiani al netto dei programmi di acquisto dell'Eurosistema

| | 2020 | |
|---|---|---|
| | Scenario base | Scenario alternativo |
| Fabbisogno del settore statale (a) | 191 | 191 |
| Variazione Conto disponibilità del Tesoro (b) | -13 | -13 |
| **Emissioni nette titoli di Stato ( c ) = (a) + (b)** | **178** | **178** |
| Acquisti titoli di Stato APP e PEPP (d) | 162 | 190 |
| Scadenze titoli di Stato SMP (e) | -10 | -10 |
| **Emissioni nette titoli di Stato al netto acquisti APP e PEPP e scadenze SMP (f) = (c ) - (d) - (e)** | **26** | **-2** |

Fonte: elaborazioni su dati del DEF 2020, BCE, Banca d'Italia, MEF.

Le emissioni nette dei titoli di Stato al netto degli acquisti dell'Eurosistema nel 2019 si stimano pari a 58 miliardi e sono calcolate come somma algebrica delle emissioni nette dei titoli di Stato pari a 46 miliardi, cui si aggiunge l'ammontare dei rimborsi del SMP pari a 13 miliardi al netto dei 2 miliardi di acquisti netti da parte di Banca d'Italia[27].

Nello scenario alternativo, consideriamo l'ipotesi in cui gli acquisti cumulati dei titoli di Stato italiani mantengano uno scostamento dalla *capital key* e siano pari nell'anno al 20 per cento del totale degli acquisti dei titoli governativi[28] (nel periodo marzo-maggio la quota dei titoli italiani è stata in media pari al 29 per cento nell'APP e al 22 per cento nel PEPP). In questo caso, l'ammontare totale degli acquisti salirebbe a 228 miliardi (circa 29 miliardi in più rispetto allo scenario precedente), ovvero il 41 per cento del totale delle emissioni lorde del Tesoro. In questo scenario, le emissioni lorde al netto degli acquisti della BCE nel mercato secondario sarebbero pari a 324 miliardi (tab. 2.9). Le emissioni nette al netto degli acquisti della BCE diventerebbero negative per 2 miliardi (tab 2.10). Si noti che sia in questo scenario sia in quello di base la quota di titoli di Stato detenuta dal settore privato si ridurrebbe a fine anno.

In uno esercizio controfattuale, che simula lo scenario di finanza pubblica per il 2020 in assenza degli effetti economici e finanziari della pandemia da COVID-19 così come del rafforzamento degli acquisti dei titoli da parte della BCE, si stima che l'ammontare delle emissioni lorde dei titoli di Stato al netto degli acquisti della BCE sul mercato secondario sarebbe stato pari a 337 miliardi, mentre le emissioni nette al netto degli acquisti della BCE sarebbero state pari a 19 miliardi.

Queste stime sono il risultato delle seguenti ipotesi. Le emissioni lorde necessarie per la copertura del fabbisogno in uno scenario in assenza dell'emergenza COVID, stimato in 45 miliardi, e per il rinnovo dei titoli in scadenza per 363 miliardi sarebbero state pari a 406 miliardi, al netto dell'utilizzo del conto disponibilità del Tesoro per circa 2 miliardi come precedentemente ipotizzato nella NADEF 2019. Si stima, inoltre, che sulla base del solo APP gli acquisti lordi della BCE sarebbero stati pari a 69 miliardi, di cui 34 miliardi di reinvestimento delle scadenze.

[27] Si veda Banca d'Italia "Finanza Pubblica: fabbisogno e debito", tav.5, del 15 giugno 2020.

[28] Si ipotizza che gli acquisti dei titoli tra le diverse giurisdizioni saranno condotti con un'ampia flessibilità temporale, rispettando le quote in conto capitale dei singoli paesi nel capitale BCE al termine dei programmi negli anni successivi al 2020.

## 2.6 *Effetti finanziari dei decreti legge per contrastare l'impatto economico-finanziario del COVID-19*

A partire dall'inizio di marzo, il Governo ha varato diversi provvedimenti economici mirati ad affrontare l'emergenza COVID-19. In particolare per il DL 18/2020 ("Cura Italia", successivamente convertito con poche modifiche nella L. 27/2020) e per il DL 34/2020 ( "Rilancio", attualmente in fase di conversione) si è trattato di manovre molto rilevanti dal punto di vista dell'impatto sui saldi di finanza pubblica, mentre il DL 23/2020 ("Liquidità", convertito nella L. 40/2020), pur avendo pochi riflessi sul conto economico delle Amministrazioni pubbliche, ha introdotto misure importanti a supporto della posizione finanziaria delle imprese, attivando ulteriori meccanismi di garanzia e intervenendo a livello ordinamentale.

Complessivamente, tali norme comportano un peggioramento dell'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche del 4,5 per cento del Pil nel 2020 e dell'1,5 nel 2021, in linea con quanto indicato nel DEF presentato al Parlamento in aprile (tab. 2.11).

***Tab. 2.11*** – DL 18/2020 (conv. in L. 27/2020), DL 23/2020 (conv. in L. 40/2020) e DL 34/2020: effetti finanziari sul conto delle Amministrazioni pubbliche per il triennio 2020-22 (1)
*(milioni di euro e percentuali del PIL)*

| | 2020 | 2021 | 2022 |
|---|---|---|---|
| **IMPIEGHI** | **77.848,2** | **31.290,5** | **36.238,2** |
| *In percentuale del PIL* | *4,7* | *1,8* | *n.d* |
| **Impieghi al netto della sterilizzazione clausole** | **77.848,2** | **11.469,5** | **9.505,2** |
| *In percentuale del PIL* | *4,7* | *0,7* | *n.d* |
| Maggiori spese | 70.299,7 | 9.140,1 | 6.959,5 |
| *Correnti* | *55.090,8* | *4.155,2* | *6.314,6* |
| *In conto capitale* | *15.208,9* | *4.984,9* | *644,9* |
| Minori entrate | 7.548,5 | 22.150,4 | 29.278,7 |
| *Sterilizzazione clausole* | | *-19.821,0* | *-26.733,0* |
| *In percentuale del PIL* | | *-1,1* | *n.d* |
| **RISORSE** | **2.528,5** | **5.214,2** | **1.590,3** |
| *In percentuale del PIL* | *0,2* | *0,3* | *n.d* |
| Maggiori entrate | 1.587,8 | 1.592,0 | 1.086,4 |
| Minori spese | 940,6 | 3.622,2 | 503,9 |
| *Correnti* | *363,3* | *3.402,3* | *310,0* |
| *In conto capitale* | *577,3* | *219,9* | *193,9* |
| **ENTRATE NETTE** | **-5.960,7** | **-20.558,4** | **-28.192,3** |
| **ENTRATE NETTE al netto clausole di salvaguardia** | **-5.960,7** | **-737,4** | **-1.459,3** |
| **USCITE NETTE** | **69.359,1** | **5.517,9** | **6.455,6** |
| *Correnti* | *54.727,4* | *752,9* | *6.004,6* |
| *In conto capitale* | *14.631,6* | *4.765,0* | *451,0* |
| **INDEBITAMENTO NETTO** | **-75.319,8** | **-26.076,3** | **-34.647,9** |
| *In percentuale del PIL* | *-4,5* | *-1,5* | *n.d* |

Fonte: elaborazioni su dati dei prospetti riepilogativi degli effetti finanziari allegati al DL 18/2020 (conv. in L. 27/2020), al DL 23/2020 (conv. in L. 40/2020) e al DL 34/2020 e su dati del DEF 2020.
(1) Eventuali mancate quadrature sono dovute all'arrotondamento delle cifre decimali.

Di conseguenza, il deficit delle Amministrazioni pubbliche salirebbe al 10,4 per cento del PIL nel 2020 e al 5,7 nel 2021.

Sempre in termini di indebitamento netto, questi interventi comportano impieghi per 77,8 miliardi nel 2020, per 31,3 miliardi nel 2021 e per 36,2 miliardi nel 2022; tali importi risultano di poco superiori all'impatto netto sul saldo (pari, rispettivamente a 75,3, a 26,1 e a 34,6 miliardi), in quanto si limitano a pochi decimi di PIL le risorse contestualmente reperite per ciascun anno (tab. 2.12). Oltre il 70 per cento degli impieghi 2020 (55,1 miliardi) è costituito da maggiori spese correnti, un ulteriore 20 per cento circa (15,2 miliardi) da maggiori spese in conto capitale. Per il biennio successivo, invece, la manovra si compone principalmente di minori entrate, incorporando la definitiva disattivazione delle clausole di salvaguardia sulle imposte indirette (per 19,8 miliardi nel 2021 e 26,7 nel 2022): al netto di tale intervento, gli impieghi nel 2021-22 si limitano, rispettivamente, a 11,5 e 9,5 miliardi e le entrate nette si riducono di 0,7 e 1,5 miliardi. Nel complesso, quindi, l'incremento delle uscite nette – principalmente di natura corrente – domina nel primo anno (con un impatto di 69,4 miliardi a fronte di uno di 5,5 miliardi nel 2021 e di 6,5 nel 2022), mentre dal 2021 la riduzione netta delle entrate (pari 6 miliardi nel 2020, a 20,6 nel 2021 e a 28,2 nel 2022) spiega circa l'80 per cento del peggioramento del saldo (tab. 2.11).

Guardando alle aree di intervento – attraverso la classificazione per titoli del DL 34/2020, che rispecchia le varie linee di azione (tab. 2.13) – si osserva come per il 2020 le risorse siano state indirizzate in massima parte a sostenere i lavoratori e le imprese, destinando a essi rispettivamente 27 miliardi (34,7 per cento degli impieghi) e 22,7 miliardi (29,2 per cento). Per il sistema sanitario e il comparto sicurezza sono stati stanziati ulteriori 8,3 miliardi circa. Interventi compresi tra i 6 e i 7 miliardi hanno riguardato le misure settoriali (con una composizione disomogenea) e gli Enti territoriali. Le misure fiscali hanno assorbito 4,1 miliardi di mezzi finanziari, mentre ad altre finalità sono dedicate disposizioni con effetti inferiori al miliardo.

Con riferimento alla *salute e alla sicurezza (8,3 miliardi)*, al fine di sostenere le iniziative di contrasto immediato dell'emergenza e di favorire un potenziamento strutturale dei servizi nei mesi successivi, sono disposti un incremento notevole del finanziamento del Servizio sanitario nazionale e il rifinanziamento del Fondo per emergenze nazionali; vengono inoltre destinate risorse al Commissario straordinario. Riguardo al *sostegno alle imprese e all'economia (22,7 miliardi)*, sono previsti contributi a fondo perduto ai titolari di partita IVA (con ricavi sino a 5 milioni), l'incremento del Fondo di garanzia delle PMI, il mancato versamento del saldo 2019 e della prima rata di acconto 2020 dell'IRAP, crediti di imposta relativi ai canoni di locazione di immobili non a uso abitativo e l'istituzione di alcuni fondi per specifiche iniziative (ivi inclusa la creazione di una sezione speciale del Fondo PMI per l'attuazione della moratoria sulle passività delle imprese di piccole dimensioni).

***Tab. 2.12*** – Effetti complessivi del DL 18/2020 (conv. in L. 27/2020), del DL 23/2020 (conv. in L. 40/2020) e del DL 34/2020 sul conto economico delle Amministrazioni pubbliche
*(importi lordi in milioni di euro)*

| | 2020 | 2021 | 2022 |
|---|---|---|---|
| **IMPIEGHI** [(1)] | **77.848** | **31.290** | **36.238** |
| *In percentuale del PIL* | *4,7* | *1,8* | *n.d.* |
| **Maggiori spese** | **70.300** | **9.140** | **6.959** |
| ***Maggiori spese correnti*** | ***55.091*** | ***4.155*** | ***6.315*** |
| Estensione straordinaria dei vari strumenti di integrazione del reddito (CIG, Fondi di solidarietà) | 14.204 | | |
| Indennità *una tantum* per diverse categorie di lavoratori (marzo-maggio) | 8.055 | | |
| Contributo a fondo perduto per partite IVA (con ricavi fino a 5 mln) colpite dall'emergenza | 6.192 | | |
| Fondo per l'esercizio delle funzioni fondamentali degli Enti locali | 3.500 | | |
| Incremento finanziamento Servizio sanitario nazionale | 3.203 | 605 | 1.609 |
| Congedi parentali, permessi retribuiti e indennità di malattia | 2.580 | | |
| Credito d'imposta del 60% su canoni di locazione di immobili a uso non abitativo | 1.780 | | |
| *Bonus* vacanze | 1.677 | | |
| Fondo per l'esercizio delle funzioni delle Regioni e delle Province | 1.500 | | |
| Crediti d'imposta legati alla cessione di crediti deteriorati (DTA) | 1.058 | | |
| Reddito di emergenza | 960 | | |
| Premio ai lavoratori dipendenti (reddito fino a 40.000 euro) che devono continuare a recarsi in sede | 881 | | |
| Incremento Fondo esigenze indifferibili | 800 | 90 | 90 |
| Riduzione delle tariffe utenze elettriche non domestiche (relative ad aprile, maggio e giugno 2020) | 600 | | |
| Fondo emergenziale a tutela delle filiere in crisi (settore agricolo, pesca e acquacoltura) | 500 | | |
| Fondo per sostenere le imprese del trasporto pubblico locale | 500 | | |
| Indennità per i lavoratori domestici | 468 | | |
| Misure per l'internazionalizzazione delle imprese (Fondo promozione integrata) | 401 | | |
| Proroga NASPI e DIS-COLL | 400 | | |
| Reintegro del Fondo di solidarietà comunale a seguito dell'emergenza alimentare | 400 | | |
| Fondo per l'emergenza epidemiologica da COVID-19 presso il Ministero dell'Istruzione | 400 | 600 | |
| Incremento del Fondo per il funzionamento delle istituzioni scolastiche statali | 331 | | |
| Spazi di spesa per gli Enti locali (liberati dal mancato pagamento delle quote capitale di prestiti) | 273 | | |
| Fondo compensazione gestore infrastruttura ferroviaria nazionale e indennizzo per minori introiti | 270 | | |
| Credito d'imposta per sanificazione ambienti di lavoro e acquisto dispositivi di protezione | 250 | | |
| Fondo emergenze imprese e istituzioni culturali (editoria, musei e altre istituzioni private) | 210 | | |
| Fondo per i Comuni della "Zona rossa" | 200 | | |
| Risorse per il potenziamento della sanità militare e per l'impegno straordinario del comparto sicurezza | 197 | 5 | 1 |
| Incremento del finanziamento del Servizio sanitario nazionale legato all'emersione dei rapporti di lavoro | 170 | 340 | 340 |
| Rifinanziamento del Fondo per le politiche della famiglia | 150 | | |
| Risorse ai musei in compensazione dei mancati incassi e istituzione Fondo cultura | 150 | | |
| Rifinanziamento Fondi di sostegno alle persone disabili o non autosufficienti | 150 | | |
| Fondi emergenze spettacolo, cinema e audiovisivo | 145 | | |
| Fondi sostegno locazioni e acquisto prima casa | 140 | | |
| Contributo a favore scuole paritarie dell'infanzia a gestione pubblica o privata a copertura mancato versamento delle rette e misure di sostegno all'istruzione paritaria fino ai sedici anni | 135 | | |
| Fondo compensazione danni subiti da operatori nazionali con Certificato di Operatore aereo | 130 | | |
| Acquisti di beni e servizi da parte di INPS e Inail (gestione dell'erogazione dei benefici) | 113 | | |
| Fondo per la continuità aziendale delle imprese agricole, della pesca e dell'acquacoltura | 100 | | |
| Ristoro ai Comuni per la mancata riscossione della tassa di soggiorno | 100 | | |
| Contributo alle imprese viticole | 100 | | |
| Fondo per il finanziamento ordinario dell'Università e Fondo per le esigenze emergenziali | 77 | 100 | 200 |
| Agevolazione aerospazio e incremento detrazione investimenti in imprese innovative | 17 | | |
| Crediti di imposta 110% su interventi di riqualificazione energetica, di ristrutturazione antisismica, ecc. | | 414 | 1.330 |
| Altre misure | 1.117 | 236 | 209 |
| Spesa per interessi (maggiori emissioni di debito) | 507 | 1.766 | 2.537 |
| ***Maggiori spese in conto capitale*** | ***15.209*** | ***4.985*** | ***645*** |
| Rifinanziamento Fondo di garanzia PMI e ISMEA (garanzie settore agricolo) | 6.079 | | |
| Incremento Fondo per le emergenze nazionali (Protezione civile) | 3.150 | | |
| Istituzione sezione speciale Fondo centrale di garanzia PMI - Moratoria passività microimprese e PMI | 1.730 | | |
| Somme trasferite sulla contabilità speciale del "Commissario straordinario" | 1.467 | | |
| Fondi sostegno locazioni e acquisto prima casa | 500 | | |
| Fondo copertura garanzie statali a supporto della liquidità delle imprese colpite dall'emergenza | 500 | | |
| Supporto alle imprese titolari di licenza di trasporto aereo con oneri di servizio pubblico (Alitalia) | 350 | | |
| Incremento dotazione contratti di sviluppo | 240 | | |
| Fondo emergenze spettacolo, cinema e audiovisivo | 100 | | |
| Sostegno pubblico alle procedure di liquidazione coatta amministrativa di banche di ridotta dimensione | 100 | | |
| Fondo per la salvaguardia dei livelli occupazionali (sostegno a imprese in difficoltà con più di 250 dipendenti) | 100 | | |
| Rifinanziamento Fondo per l'acquisto di autoveicoli a basse emissioni | 100 | 200 | |
| Incremento del Fondo per il finanziamento di progetti e attività di interesse generale del Terzo settore | 100 | | |
| Agevolazione aerospazio e incremento detrazione investimenti in imprese innovative | 94 | 15 | 15 |
| Compensazione minori incassi ANAS, contributo alle imprese di trasporto ferroviario (senza oneri di servizio pubblico) e finaziamento bus "rapid-transit" Taranto | 75 | 115 | 140 |
| Misure di sostegno e incentivi alla patrimonializzazione delle PMI (credito d'imposta) | 5 | 2.000 | |
| Assunzioni ricercatori Università ed Enti di ricerca | | 200 | 200 |
| Credito d'imposta per l'adeguamento degli ambienti di lavoro | | 2.000 | |
| Fondo per gli investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica (FIRST) | | 175 | 210 |
| Fondo attualizzazione contributi pluriennali | | 200 | |
| Altre misure | 518 | 80 | 80 |

***Tab. 2.12*** – *(segue)* Effetti complessivi del DL 18/2020 (conv. in L. 27/2020), del DL 23/2020 (conv. in L. 40/2020) e del DL 34/2020 sul conto economico delle Amministrazioni pubbliche
*(importi lordi in milioni di euro)*

| | 2020 | 2021 | 2022 |
|---|---|---|---|
| **IMPIEGHI** [(1)] *(segue)* | | | |
| **Minori entrate** | **7.549** | **22.150** | **29.279** |
| Disattivazione clausole di salvaguardia | | 19.821 | 26.733 |
| Eliminazione saldo IRAP 2019 e prima rata acconto 2020 | 3.952 | | |
| Proroghe e sospensioni di adempimenti fiscali, contributivi e concessori e delle relatve sanzioni | 1.267 | | |
| Incremento da 700 mila euro a 1 milione del limite annuo dei crediti compensabili o rimborsabili | 558 | | |
| Differimento adempimenti in materia di accise | 320 | | |
| Azzeramento dell'aliquota IVA per il 2020 e riduzione aliquota IVA al 5% a regime per le cessioni dei beni indispensabili alla cura e al contenimento del virus | 257 | | |
| Riduzione del 10% delle rate di acconto per gas naturale ed energia elettrica | 247 | | 27 |
| Esenzione Imu 2020 per stabilimenti balneari e strutture turistiche | 205 | | |
| Differimento *plastic tax* e *sugar tax* | 199 | 120 | |
| Esonero o riduzione del contributo onnicomprensivo annuale a carico degli studenti universitari (coperto da maggiori risorse FFO) | 165 | | |
| Esonero TOSAP per le attività di ristorazione | 128 | | |
| Crediti di imposta 110% su interventi di riqualificazione energetica, di ristrutturazione antisismica, ecc. | 62 | 854 | 1.910 |
| Agevolazione aerospazio e incremento detrazione investimenti in imprese innovative | 15 | 71 | 41 |
| Credito d'imposta per sanificazione ambienti di lavoro e acquisto dispositivi di protezione | | 318 | 318 |
| Detrazioni fiscali per erogazioni liberali a sostegno delle misure di contrasto dell'emergenza | | 119 | |
| *Bonus* vacanze | | 734 | |
| Altre misure | 112 | 72 | 103 |
| Effetti fiscali: | 58 | 40 | 147 |
| *Effetti derivanti dai crediti DTA* | *58* | *39* | *36* |
| *Riduzione del 10% delle rate di acconto per gas naturale ed energia elettrica* | | | *108* |
| *Altre misure* | | *1* | *3* |
| Oneri riflessi | 3 | 1 | 1 |
| **RISORSE** [(1)] | **2.528** | **5.214** | **1.590** |
| *In percentuale del PIL* | *0,2* | *0,3* | *n.d.* |
| **Minori spese** | **941** | **3.622** | **504** |
| ***Minori spese correnti*** | ***363*** | ***3.402*** | ***310*** |
| Effetti derivanti dai crediti DTA | 140 | 140 | 140 |
| Riduzione fondi e altre coperture | 27 | 201 | 126 |
| *Superbonus* per l'incentivo dei pagamenti elettronici | | 3.000 | |
| Altre misure | 196 | 61 | 44 |
| ***Minori spese in conto capitale*** | ***577*** | ***220*** | ***194*** |
| Istituzione sezione speciale Fondo centrale di garanzia PMI - Moratoria passività microimprese e PMI | 300 | | |
| Riduzione fondi e altre coperture | 170 | 195 | 144 |
| Altre misure | 107 | 25 | 50 |
| **Maggiori entrate** | **1.588** | **1.592** | **1.086** |
| Proroga rideterminazione del costo di terreni e partecipazioni non negoziate nei mercati regolamentati | 206 | 113 | 113 |
| Emersione dei rapporti di lavoro (inclusi costi amminisrativi per la gestione delle procedure) | 94 | | |
| Riduzione del 10% delle rate di acconto per gas naturale ed energia elettrica | | 265 | |
| Proroghe e sospensioni di adempimenti fiscali, contributivi e concessori e delle relatve sanzioni | | 205 | |
| *Bonus* vacanze | | | 315 |
| Detrazioni fiscali per erogazioni liberali a sostegno delle misure di contrasto dell'emergenza | | | 51 |
| Altre misure | 61 | 73 | 83 |
| Effetti fiscali: | 151 | 497 | 387 |
| *Effetti derivanti dai crediti DTA* | *111* | *67* | *65* |
| *Crediti di imposta 110% su interventi di riqualificazione energetica, di ristrutturazione antisismica, ecc.* | *40* | *278* | *309* |
| *Riduzione del 10% delle rate di acconto per gas naturale ed energia elettrica* | | *76* | |
| *Differimento* plastic tax *e* sugar tax | | *76* | *13* |
| Oneri riflessi | 1.076 | 439 | 137 |
| **ENTRATE NETTE** | **-5.961** | **-20.558** | **-28.192** |
| **USCITE NETTE** | **69.359** | **5.518** | **6.456** |
| *Correnti* | *54.727* | *753* | *6.005* |
| *In conto capitale* | *14.632* | *4.765* | *451* |
| **INDEBITAMENTO NETTO** | **-75.320** | **-26.076** | **-34.648** |
| *In percentuale del PIL* | *-4,5* | *-1,5* | *n.d.* |

Fonte: elaborazioni su dati dei prospetti riepilogativi degli effetti finanziari allegati al DL 18/2020 (conv. in L. 27/2020), al DL 23/2020 (conv. in L. 40/2020) e al DL 34/2020 e su dati del DEF 2020.
(1) Eventuali mancate quadrature sono dovute all'arrotondamento delle cifre decimali.

***Tab. 2.13*** – Principali misure del DL 18/2020 (conv. in L. 27/2020), del DL 23/2020 (conv. in L. 40/2020) e del DL 34/2020 (1)
*(importi netti in milioni di euro)*

| | | 2020 | 2021 | 2022 |
|---|---|---|---|---|
| | **USCITE NETTE** | **69.359** | **5.518** | **6.456** |
| **Salute e sicurezza** | Incremento finanziamento Servizio sanitario nazionale | 3.203 | 605 | 1.609 |
| | Incremento Fondo per le emergenze nazionali (Protezione civile) | 3.150 | | |
| | Somme trasferite sulla contabilità speciale del "Commissario straordinario" | 1.467 | | |
| | Risorse per il potenziamento della sanità militare e per l'impegno straordinario del comparto sicurezza | 267 | 5 | 1 |
| | ***Totale di gruppo*** | ***8.326*** | ***612*** | ***1.610*** |
| **Sostegno alle imprese e all'economia** | Contributo a fondo perduto per partite IVA (con ricavi fino a 5 mln) colpite dall'emergenza | 6.192 | | |
| | Rifinanziamento Fondo di garanzia PMI e ISMEA (garanzie settore agricolo) | 6.079 | | |
| | Istituzione sezione speciale Fondo centrale di garanzia PMI - Moratoria passività microimprese e PMI | 1.430 | | |
| | Credito d'imposta del 60% su canoni di locazione di immobili a uso non abitativo | 1.424 | | |
| | Crediti d'imposta legati alla cessione di crediti deteriorati (DTA) | 918 | -140 | -140 |
| | Fondi sostegno locazioni e acquisto prima casa | 640 | | |
| | Riduzione delle tariffe utenze elettriche non domestiche (relative ad aprile, maggio e giugno 2020) | 600 | | |
| | Fondo copertura garanzie statali a supporto della liquidità delle imprese colpite dall'emergenza | 500 | | |
| | Misure per l'internazionalizzazione delle imprese (Fondo promozione integrata) | 401 | | |
| | Incremento dotazione contratti di sviluppo | 240 | | |
| | Misure di sostegno e incentivi alla patrimonializzazione delle PMI (credito d'imposta) | 5 | 2.000 | |
| | Rifinanziamento Fondo per per l'acquisto di autoveicoli a basse emissioni | 100 | 200 | |
| | ***Totale di gruppo*** | ***18.779*** | ***2.057*** | ***-136*** |
| **Misure a favore dei lavoratori** | Estensione straordinaria dei vari strumenti di integrazione del reddito (CIG, Fondi di solidarietà) | 14.084 | | |
| | Indennità *una tantum* per diverse categorie di lavoratori (marzo-maggio) | 8.055 | | |
| | Congedi parentali, permessi retribuiti e indennità di malattia | 2.580 | | |
| | Reddito di emergenza | 960 | | |
| | Indennità per i lavoratori domestici | 468 | | |
| | Proroga NASPI e DIS-COLL | 400 | | |
| | Incremento del finanziamento del servizio sanitario nazionale legato all'emersione dei rapporti di lavoro | 170 | 340 | 340 |
| | Acquisti di beni e servizi da parte di INPS e INAIL (gestione dell'erogazione dei benefici) | 113 | | |
| | Incremento del Fondo per il finanziamento di progetti e attività di interesse generale del Terzo settore | 100 | | |
| | ***Totale di gruppo*** | ***27.114*** | ***350*** | ***350*** |
| **Disposizioni per la famiglia e la disabilità** | Rifinanziamento del Fondo per le politiche della famiglia | 150 | | |
| | Rifinanziamento Fondi di sostegno alle persone disabili o non autosufficienti | 150 | | |
| | ***Totale di gruppo*** | ***350*** | ***0*** | ***0*** |
| **Enti territoriali e debiti commerciali degli Enti territoriali** | Fondo per l'esercizio delle funzioni fondamentali degli Enti locali | 3.500 | | |
| | Fondo per l'esercizio delle funzioni delle Regioni e delle Province | 1.500 | | |
| | Reintegro del Fondo di solidarietà comunale a seguito dell'emergenza alimentare | 400 | | |
| | Spazi di spesa per gli Enti locali (liberati dal mancato pagamento delle quote capitale di prestiti) | 273 | | |
| | Fondo per i Comuni della "Zona rossa" | 200 | | |
| | ***Totale di gruppo*** | ***5.961*** | ***0*** | ***0*** |
| **Misure fiscali** | Premio ai lavoratori dipendenti (reddito fino a 40.000 euro) che devono continuare a recarsi in sede | 881 | | |
| | Credito d'imposta del 60% su canoni di locazione di immobili a uso non abitativo | 356 | | |
| | Credito d'imposta per sanificazione ambienti di lavoro e acquisto dispositivi di protezione | 200 | | |
| | Credito d'imposta per l'adeguamento degli ambienti di lavoro | | 2.000 | |
| | Crediti di imposta 110% su interventi di riqualificazione energetica, di ristrutturazione antisismica, ecc. | | 414 | 1.330 |
| | ***Totale di gruppo*** | ***1.417*** | ***2.414*** | ***1.330*** |
| **Tutela del risparmio nel settore creditizio** | Sostegno pubblico alle procedure di liquidazione coatta amministrativa di banche di ridotta dimensione | 100 | 0 | 0 |
| | ***Totale di gruppo*** | ***100*** | ***0*** | ***0*** |

***Tab. 2.13*** – *(segue)* Principali misure del DL 18/2020 (conv. in L. 27/2020), del DL 23/2020 (conv. in L. 40/2020) e del DL 34/2020 (1)
*(importi netti in milioni di euro)*

| | | 2020 | 2021 | 2022 |
|---|---|---|---|---|
| | **USCITE NETTE** *(segue)* | | | |
| **Misure di settore** | *Turismo e cultura* | *2.307* | *0* | *1* |
| | *Bonus* vacanze | 1.677 | | |
| | Fondo emergenze imprese e istituzioni culturali (editoria, musei e altre istituzioni private) | 210 | | |
| | Risorse ai musei in compensazione dei mancati incassi e istituzione Fondo cultura | 150 | | |
| | Fondo emergenze spettacolo, cinema e audiovisivo | 115 | | |
| | Ristoro ai Comuni per la mancata riscossione della tassa di soggiorno | 100 | | |
| | *Editoria* | *122* | | |
| | *Trasporti* | *1.595* | *146* | *185* |
| | Fondo per sostenere le imprese del trasporto pubblico locale | 500 | | |
| | Supporto alle imprese titolari di licenza di trasporto aereo con oneri di servizio pubblico (Alitalia) | 350 | | |
| | Fondo compensazione gestore infrastruttura ferroviaria nazionale e indennizzo per minori introiti | 270 | | |
| | Fondo compensazione danni subiti da operatori nazionali con Certificato di Operatore aereo | 130 | | |
| | Estensione straordinaria dei vari strumenti di integrazione del reddito (CIG, Fondi di solidarietà) | 120 | | |
| | *Sport* | *40* | *50* | *0* |
| | *Giustizia* | *50* | *0* | *0* |
| | *Agricoltura* | *600* | *10* | *10* |
| | Fondo emergenziale a tutela delle filiere in crisi (settore agricolo, pesca e acquacoltura) | 500 | | |
| | Contributo alle imprese viticole | 100 | | |
| | *Ambiente* | *40* | *0* | *0* |
| | *Istruzione* | *1.090* | *600* | |
| | Fondo per l'emergenza epidemiologica da COVID-19 presso il Ministero dell'Istruzione | 400 | 600 | |
| | Incremento del Fondo per il funzionamento delle istituzioni scolastiche statali | 331 | | |
| | Contributo a favore scuole paritarie dell'infanzia a gestione pubblica o privata a copertura mancato versamento delle rette e misure di sostegno all'istruzione paritaria fino ai sedici anni | 135 | | |
| | *Università e ricerca* | *167* | *525* | *660* |
| | Assunzioni ricercatori Università ed Enti di ricerca | | 250 | 250 |
| | Fondo per gli investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica (FIRST) | | 175 | 210 |
| | *Innovazione tecnologica* | *50* | *0* | *0* |
| | *Coesione territoriale* | *0* | *0* | *0* |
| | Fondo sostegno aree interne e aumento credito d'imposta su attività di ricerca e sviluppo nel Mezzogiorno | 60 | 79 | 79 |
| | Riduzione Fondo sviluppo e coesione | -60 | -79 | -79 |
| | ***Totale di gruppo*** | ***6.060*** | ***1.331*** | ***856*** |
| **Disposizioni finanziarie finali** | Incremento Fondo esigenze indifferibili | 800 | 90 | 90 |
| | *Superbonus* per l'incentivo dei pagamenti elettronici | | -3.000 | |
| | Fondo attualizzazione contributi pluriennali | | 200 | |
| | Riduzione fondi e altre coperture | -50 | -302 | -180 |
| | ***Totale di gruppo*** | ***745*** | ***-3.012*** | ***-91*** |
| **Interessi passivi (maggiori emissioni di debito)** | | **507** | **1.766** | **2.537** |
| | **ENTRATE NETTE** | **-5.961** | **-20.558** | **-28.192** |
| **Sostegno alle imprese e all'economia** | Eliminazione saldo IRAP 2019 e prima rata acconto 2020 | -3.952 | | |
| | ***Totale di gruppo*** | ***-3.953*** | ***-40*** | ***-9*** |
| **Misure a favore dei lavoratori** | Emersione rapporti di lavoro - contributi per emersione | 94 | | |
| | ***Totale di gruppo*** | ***94*** | ***0*** | ***0*** |
| **Misure fiscali** | Disattivazione clausole di salvaguardia | | -19.821 | -26.733 |
| | Crediti di imposta 110% su interventi di riqualificazione energetica, di ristrutturazione antisismica, ecc. | -22 | -576 | -1.600 |
| | Proroghe e sospensioni di adempimenti fiscali, contributivi e concessori e delle relatve sanzioni | -1.267 | 205 | |
| | Incremento da 700 mila euro a 1 milione del limite annuo dei crediti compensabili o rimborsabili | -558 | | |
| | Differimento adempimenti in materia di accise | -320 | | |
| | Azzeramento dell'aliquota IVA per il 2020 e riduzione aliquota IVA al 5% a regime per le cessioni dei beni indispensabili alla cura e al contenimento del virus | -257 | | |
| | Riduzione del 10% delle rate di acconto per gas naturale ed energia elettrica | -247 | 341 | -135 |
| | Proroga rideterminazione costo di terreni e partecipazioni non negoziate nei mercati regolamentati | 206 | 113 | 113 |
| | Differimento *plastic tax* e *sugar tax* | -199 | -45 | 72 |
| | Credito d'imposta per sanificazione ambienti di lavoro e acquisto dispositivi di protezione | | -318 | -318 |
| | Detrazioni fiscali per erogazioni liberali a sostegno delle misure di contrasto dell'emergenza | | -119 | 51 |
| | ***Totale di gruppo*** | ***-2.682*** | ***-20.272*** | ***-28.633*** |
| **Misure di settore** | *Bonus* vacanze | | -734 | 315 |
| | Esenzione Imu 2020 per stabilimenti balneari e strutture turistiche | -205 | | |
| | Esonero TOSAP per le attività di ristorazione | -128 | | |
| | Esonero o riduzione del contributo onnicomprensivo annuale a carico degli studenti universitari (coperto da maggiori risorse FFO) | -165 | | |
| | ***Totale di gruppo*** | ***-493*** | ***-684*** | ***314*** |
| **Oneri riflessi** | | **1.073** | **438** | **136** |
| | **INDEBITAMENTO NETTO** | **-75.320** | **-26.076** | **-34.648** |

Fonte: elaborazioni su dati dei prospetti riepilogativi degli effetti finanziari allegati al DL 23/2020 (conv. in L. 27/2020), al DL 23/2020 (conv. in L. 40/2020) e al DL 34/2020.
(1) Eventuali mancate quadrature sono dovute all'arrotondamento delle cifre decimali.

Per il *sostegno ai lavoratori (27 miliardi)*, gli interventi hanno provveduto a una notevole estensione (dal punto di vista della durata e delle platee di beneficiari) dei vari strumenti di integrazione del reddito esistenti (CIG, Fondi di solidarietà), alla proroga delle indennità di disoccupazione e all'istituzione di indennità *una tantum* per diverse categorie di lavoratori; la conciliazione casa-lavoro durante la fase di emergenza è stata agevolata finanziando congedi parentali e giorni di permesso retribuito straordinari; sono state introdotte, inoltre, altre misure urgenti riguardanti tra l'altro il reddito di emergenza, l'indennità per i lavoratori domestici e la procedura per l'emersione dei rapporti di lavoro.

Per quanto riguarda la *disabilità e la famiglia (0,3 miliardi)*, sono reperiti fondi aggiuntivi per la non autosufficienza e risorse da utilizzare per centri estivi. Per gli *Enti territoriali (6 miliardi)*, sono disposte misure per far fronte alle criticità finanziarie derivanti dalla diffusione del virus, con fondi destinati a Regioni ed Enti locali, compresi quelli per i Comuni della cosiddetta "zona rossa".

In relazione alle *misure fiscali (4,1 miliardi)*, varie norme hanno consentito sospensioni e proroghe di adempimenti fiscali e contributivi e delle relative procedure sanzionatorie; per il mese di marzo è stato riconosciuto un premio (fino a 100 euro) per tutti i dipendenti del settore privato con redditi fino a 40 mila euro comunque tenuti a lavorare in sede; è prevista la maggiorazione delle detrazioni per l'efficienza energetica, la riduzione del rischio sismico, l'installazione di impianti fotovoltaici e nuove agevolazioni per l'installazione di colonnine per la ricarica di veicoli elettrici, con riferimento alle spese sostenute dal 1° luglio 2020 al 31 dicembre 2021; vengono disposti il rinvio al prossimo anno delle due imposte introdotte dalla legge di bilancio per il 2020 relative al consumo dei manufatti in plastica con singolo impiego e al consumo delle bevande edulcorate e viene concesso un credito di imposta per le spese legate alla necessità di adeguare i processi produttivi e gli ambienti di lavoro, nonché per quelle relative alla sanificazione degli ambienti e all'acquisto di dispositivi di protezione; viene incrementato (da 700.000 euro a 1 milione) il limite annuo dei crediti compensabili ovvero rimborsabili in conto fiscale e sono differiti alcuni adempimenti in materia di accisa.

Con riferimento alla *tutela del risparmio nel settore creditizio (0,1 miliardi)*, è prevista la possibilità per il MEF di concedere un sostegno pubblico alle operazioni di trasferimento alla banca acquirente di attività e passività di azienda e di altri rapporti giuridici di banche poste in liquidazione coatta amministrativa dopo l'entrata in vigore del decreto legge. Le *misure di settore (6,6 miliardi)* riguardano, in particolare: il turismo e la cultura (con crediti di imposta per le spese per vacanze, l'esenzione dalla prima rata Imu 2020 per gli immobili adibiti alle attività del settore), l'editoria, i trasporti (con interventi, tra l'altro, a sostegno del trasporto pubblico locale, del settore ferroviario e del trasporto aereo), lo sport, la giustizia, l'agricoltura (tra cui l'istituzione di un "Fondo emergenziale a tutela delle filiere in crisi"), l'ambiente, l'istruzione (con fondi per l'emergenza, incremento del fondo di funzionamento e risorse per le scuole paritarie), l'università e la ricerca, l'innovazione tecnologica, la coesione territoriale, l'accelerazione dei concorsi pubblici. Sono infine

previste *ulteriori disposizioni finanziarie (0,7 miliardi escludendo la spesa per interessi)*, con l'incremento del Fondo esigenze indifferibili.

Negli anni successivi al 2020, oltre alla completa disattivazione degli incrementi di gettito previsti dalle clausole di salvaguardia su IVA e accise, producono effetti di una certa rilevanza la soppressione dell'incentivo a favore dei pagamenti elettronici previsto per il 2021 dalla legge di bilancio per il 2020, i crediti di imposta per l'adeguamento dei processi produttivi e degli ambienti di lavoro, quelli destinati a incentivare la patrimonializzazione delle piccole imprese, l'incremento del finanziamento al Servizio sanitario nazionale e dei fondi a disposizione dell'università e la ricerca (con incremento del Fondo di funzionamento per le Università, nuove assunzioni di ricercatori nelle Università e negli Enti di ricerca e nuovi investimenti).

Va notato che alcune delle misure contenute nei decreti riguardano operazioni finanziarie (concessione di garanzie, acquisizione di partecipazioni, ecc.), che in un sottoinsieme di casi implicano una movimentazione di risorse esclusivamente tra bilancio dello Stato e tesoreria, determinando una notevole differenza nell'impatto sui tre saldi (oltre all'indebitamento netto, il saldo netto da finanziare e il fabbisogno): per il 2020 il fabbisogno dovrebbe peggiorare, infatti, di circa 87 miliardi e il saldo netto da finanziare di quasi 180.

La maggior parte delle misure introdotte impatta in modo analogo sui tre saldi dei conti pubblici con l'eccezione, nel 2020, di alcune misure specifiche di importo rilevante che hanno effetti differenziati sui saldi. In particolare, per quanto riguarda il fabbisogno contribuiscono all'impatto più elevato rispetto a quello sull'indebitamento netto: i) 12 miliardi relativi al fondo per i pagamenti di debiti certi, liquidi ed esigibili (per 8 miliardi relativi a Enti locali e Regioni e per 4 miliardi a enti del servizio sanitario nazionale); ii) 4 miliardi relativi al Fondo per il patrimonio per le piccole e medie imprese; iii) 3 miliardi per la partecipazione del Ministero dell'Economia e delle finanze (MEF) alla costituzione di una nuova società per l'esercizio di attività di impresa nel settore del trasporto aereo, con una parte di copertura individuata nell'utilizzo delle risorse stanziate dal DL 18/2020 sul Fondo per esigenze indifferibili connesse a interventi non aventi effetti sull'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche. Queste tre misure influiscono allo stesso modo anche sul saldo netto da finanziare (SNF) del bilancio dello Stato. Vi sono inoltre interventi con effetti sull'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche e sul SNF ma non sul fabbisogno, quali: i) l'incremento, di oltre 5,7 miliardi, del Fondo di garanzia per le PMI; ii) l'istituzione, all'interno di tale fondo, della sezione speciale per la moratoria della passività di microimprese e PMI (con uno stanziamento di 1.730 milioni disposto dal DL 18/2020, successivamente ridotto di 249 milioni dal DL 23/2020) e iii) il fondo di 500 milioni per garanzie in favore della Cassa depositi e prestiti (CDP).

Infine comportano un impatto solo sul SNF alcune misure di importo notevole riguardanti: i) per 44 miliardi, il cosiddetto "Patrimonio Destinato" alla Cassa depositi e prestiti (si veda il paragrafo 2.6.1); ii) per 30 miliardi, l'integrazione del fondo per la concessione di garanzie a favore della SACE e della CDP istituito nell'ambito delle misure di sostegno alle imprese, di cui all'articolo 1, comma 14, del DL 23/2020; iii) la contribuzione figurativa collegata agli ammortizzatori sociali (per complessivi 8,7 miliardi); iv) per 1 miliardo, la concessione della garanzia dello Stato con riferimento al Fondo di Garanzia della Banca europea per gli investimenti e allo strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza (SURE); v) l'istituzione del Fondo di garanzia in favore di SACE e CDP a sostegno della liquidità delle imprese (1 miliardo) e la relativa copertura, attraverso il riversamento in entrata di risorse giacenti sulla

contabilità speciale del Fondo di riserva per le garanzie rilasciate dallo Stato. Nella tabella 2.14 sono riportate le misure di importo notevole che hanno effetti differenziati sui saldi secondo la loro collocazione nei vari provvedimenti.

***Tab. 2.14*** – Misure specifiche di importo rilevante che hanno effetti differenziati sui saldi di finanza pubblica
*(milioni di euro)*

| Art. | Co. | Descrizione norma | Saldo netto da finanziare | Fabbisogno | Indebitamento netto |
|---|---|---|---|---|---|
| | | ***DL 18/2020 (conv. in L. 27/2020)*** *(1)* | | | |
| Vari | | Contribuzioni figurative collegate ad ammortizzatori sociali e altri interventi a favore dei lavoratori | 2.339 | 0 | 0 |
| 49 | 1 | Incremento Fondo di garanzia PMI | 1.500 | 0 | 1.500 |
| 56 | 6 | Istituzione sezione speciale Fondo di garanzia PMI (moratoria straordinaria delle passività di microimprese e PMI) | 1.730 | 0 | 1.730 |
| 57 | 3 | Istituzione fondo a copertura di garanzie concesse dallo Stato (in favore di CDP) | 500 | 0 | 500 |
| 126 | 4 | Fondo esigenze indifferibili di cassa | 2.000 | 2.000 | 0 |
| 126 | 6-bis | Riduzione del fondo esigenze indifferibili | -360 | -360 | |
| | | ***DL 23/2020 (conv. in L. 40/2020)*** | | | |
| 1 | 14 | Fondo garanzie in favore di SACE e CDP (sostegno alle imprese) | 1.000 | | |
| 1 | 14 | Versamento in entrata di risorse disponibili sulla contabilità speciale del Fondo di riserva per garanzie rilasciate dallo Stato | -1.000 | | |
| | | ***DL 34/2020*** | | | |
| 26 | 19 | Istituzione del Fondo patrimonio PMI | 4.000 | 4.000 | 5 |
| 27 | 17 | Patrimonio destinato alla Cassa depositi e prestiti (CDP) | 44.000 | 0 | 0 |
| 31 | 1 | Integrazione del Fondo per la concessione di garanzie in favore di SACE e di CDP nell'ambito delle misure di sostegno alle imprese di cui all'articolo 1, comma 14, del DL 23 /2020 | 30.000 | 0 | 0 |
| 31 | 2 | Incremento Fondo di garanzia PMI | 3.950 | 0 | 3.950 |
| 36 | 2 | Concessione della garanzia dello Stato con riferimento al Fondo di garanzia pan europeo della Banca Europea per gli Investimenti e allo strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza (SURE) | 1.000 | 0 | 0 |
| Vari | | Contribuzioni figurative collegate ad ammortizzatori sociali e altri interventi a favore dei lavoratori | 6.323 | 0 | 0 |
| 115 | 1 | Fondo per assicurare la liquidità per pagamenti debiti certi liquidi ed esigibili | 12.000 | 12.000 | 0 |
| 202 | 1 | Costituzione di una nuova società per l'esercizio dell'attività d'impresa nel settore del trasporto aereo – Partecipazione del MEF al capitale sociale | 3.000 | 3.000 | 0 |
| 202 | 2 | Riduzione Fondo per esigenze indifferibili connesse a interventi non aventi effetti sull'indebitamento netto delle PA di cui all'articolo 3, comma 3, del DL 3/2020 | -2.000 | -2.000 | 0 |

Fonte: elaborazioni su dati dei prospetti riepilogativi degli effetti finanziari allegati al DL 18/2020 (conv. in L. 27/2020), al DL 23/2020 (conv. in L. 40/2020) e al DL 34/2020 e su dati del DEF 2020.
(1) L'articolo 49 del DL 18/2020 è stato abrogato DL 23/2020: le risorse del Fondo di garanzia PMI confluiscono in quelle previste dall'articolo 13, comma 12, del DL 23/2020.

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

Il DL 34/2020 introduce alcune disposizioni finalizzate al sostegno e rilancio del sistema economico-produttivo italiano il cui impatto sui conti pubblici richiede un approfondimento particolare, in quanto non appare adeguatamente rappresentato nelle Relazioni di accompagnamento del provvedimento.

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

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

L'operatività di Patrimonio avviene a condizioni di mercato o sulla base delle condizioni previste dal quadro normativo della UE sugli aiuti di Stato adottato per fronteggiare l'attuale emergenza epidemiologica (*Temporary Framework*). Gli interventi si rivolgono a società per azioni, anche con azioni quotate in mercati regolamentati e comprese le cooperative, che soddisfano determinati requisiti (sede legale in Italia, fatturato superiore a 50 milioni, esclusione di quelle appartenenti al settore bancario, finanziario o assicurativo) e avverrebbero con diversi strumenti (sottoscrizione di prestiti obbligazionari convertibili, aumenti di capitale e acquisto di azioni sul mercato secondario), subordinatamente all'accettazione di alcune condizioni. Le modalità e i criteri saranno definiti con decreto del Ministro dell'Economia e delle finanze, sentito il Ministro dello Sviluppo economico.

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

Sebbene la misura presenti una certa complessità e il profilo temporale dell'impatto sui conti sia subordinato a elementi al momento non noti (in particolare all'inclusione o meno di Patrimonio Destinato entro il perimetro della PA), occorre sottolineare l'elevata probabilità che le sue operazioni abbiano un impatto sui conti pubblici, in particolare sul

debito delle Amministrazioni pubbliche. Infatti, se Patrimonio Destinato venisse classificato al di fuori del perimetro della PA, l'impatto sul debito sarebbe registrato al momento del conferimento dei titoli di Stato da parte del MEF. Diversamente, se Patrimonio Destinato fosse classificato all'interno del perimetro della PA, il debito aumenterebbe successivamente, al momento delle operazioni di capitalizzazione delle imprese da esso condotte. Infine, se le operazioni di capitalizzazione delle imprese non avvenissero a prezzi di mercato, esse avrebbero un impatto anche sull'indebitamento netto.

## *2.7 Alcune considerazioni generali*

I decreti prevedono interventi per importi rilevanti, che comportano un incremento dell'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche del 4,5 per cento del PIL nel 2020.

Allo scopo di fronteggiare con urgenza tanto gli aspetti sanitari quanto quelli economici dell'emergenza, con il DL 18/2020 è stato approntato un primo pacchetto di misure volte a potenziare la capacità di risposta del sistema sanitario e a sostenere lavoratori, famiglie e imprese. Successivamente, con il DL 23/2020, il Governo è intervenuto per rispondere soprattutto alle esigenze di liquidità delle imprese, al fine di evitare un'ulteriore propagazione della crisi. Il DL 34/2020, infine, ha rafforzato ed esteso nel tempo alcune delle disposizioni dei due decreti precedenti e ha anche disposto nuovi interventi di ampia diffusione settoriale. Si è trattato in larghissima misura di sforzi ancora necessariamente contingenti, che offrono un sostegno generalizzato di natura temporanea.

In particolare su quest'ultimo decreto, il più consistente dal punto di vista degli effetti finanziari sul conto delle Amministrazioni pubbliche, si possono presentare alcune osservazioni riguardo alla strumentazione adottata, all'implementazione efficace della stessa e al carattere più o meno strutturale degli interventi disposti. Molte di queste osservazioni possono anche riguardare i due precedenti decreti.

Nel DL 34/2020 è prevista la messa in opera di una vasta gamma di strumenti, come l'istituzione di nuovi fondi, la presenza di contributi a fondo perduto, di crediti di imposta, di agevolazioni fiscali, di sospensioni di imposta con effetti temporanei sulla liquidità delle imprese. Sono inoltre previste risorse aggiuntive per il fondo relativo alle esigenze indifferibili e per quello per l'attualizzazione dei contributi pluriennali, che verosimilmente forniranno la copertura per provvedimenti aggiuntivi disposti durante l'iter di approvazione parlamentare.

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

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

riferimento tra l'altro al sistema ospedaliero e ai posti di terapia intensiva, all'assistenza territoriale e al personale infermieristico –, le assunzioni nella Scuola – anche se in parte già programmate –, nelle Università e negli Enti di ricerca e gli investimenti sempre nel campo della ricerca. Sono inoltre presenti incentivi alla spesa da parte delle famiglie, come quelli riferiti alla riqualificazione edilizia o all'acquisto di autoveicoli a bassa emissione inquinante.

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

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

Con riferimento alla spesa in conto capitale, gli investimenti pubblici dovranno trovare ulteriore sostegno – oltre a quello finanziario già in buona parte assicurato in termini di risorse stanziate – anche in una revisione celere della disciplina degli appalti, peraltro annunciata tra gli elementi di un nuovo decreto legge di semplificazione normativa. Per il rilancio infrastrutturale, sarebbe inoltre necessario individuare puntualmente le opere pubbliche ritenute prioritarie e selezionarle anche in base allo loro più pronta cantierabilità nonché avviare a soluzione la problematica connessa alla carenza di capacità di progettazione e di risorse tecniche adeguate all'interno delle amministrazioni pubbliche.

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

## 2.8 Le regole di bilancio

Come ricordato all'inizio del capitolo, la Commissione e il Consiglio hanno deciso di attivare dal 2020 la clausola generale di salvaguardia (*general escape clause*), consentendo così temporaneamente ai paesi della UE di discostarsi dagli obblighi di bilancio a partire da tale anno. Tuttavia, per il 2019 in linea di principio occorre valutare il rispetto *ex post* della parte preventiva del Patto di stabilità nonché la riduzione del debito in rapporto al PIL per la parte che eccede la soglia del 60 per cento.

Per quanto riguarda la regola sul saldo strutturale, nel 2019 l'aggiustamento richiesto è pari a 0,42 punti percentuali dato dall'aggiustamento da "matrice" pari a 0,6 punti percentuali a cui vengono sottratti 0,18 punti percentuali per la flessibilità per eventi eccezionali legata a spese per la rete viaria e per far fronte ai rischi idrogeologici. Utilizzando le stime del DEF, poiché l'aggiustamento strutturale è pari a 0,6 punti percentuali, la regola in termini annuali risulta rispettata. In termini biennali, vi è una deviazione pari a circa 0,1 punti percentuali, che quindi risulta non significativa. Non è invece possibile valutare il rispetto della regola sulla spesa in quanto nel DEF 2020 non sono riportate alcune delle informazioni necessarie (sul 2018 che rappresenta la base di partenza dei tassi di crescita). Infine, la regola numerica sul debito non viene rispettata né con il criterio *backward looking* né con quello aggiustato per il ciclo. Inoltre, utilizzando lo scenario del rapporto tra il debito e il PIL con nuove politiche, la regola numerica del debito per il 2019 non viene rispettata neppure con il criterio *forward looking*.

Nella sua valutazione del Programma di stabilità, la Commissione ha confermato che l'Italia può beneficiare di una deviazione temporanea dall'aggiustamento richiesto nel 2019 di 0,18 punti percentuali di PIL, a seguito della richiesta di flessibilità, dato che la spesa sostenuta nel 2019 per eventi eccezionali risulta pari a 0,11 punti percentuali per la manutenzione delle strade e a 0,07 punti percentuali per i rischi idrogeologici[29].

Inoltre, la Commissione sottolinea che l'obiettivo richiesto nel 2019 per l'Italia è di una crescita della spesa netta massima dello 0,1 per cento, aumentata allo 0,5 per cento in seguito alla richiesta di flessibilità. In base alle previsioni di primavera 2020 della Commissione, vi è una deviazione non significativa per la regola della spesa in termini annui (di 0,4 per cento di PIL) e una deviazione significativa in termini biennali (di 0,5 per cento di PIL). Per quanto riguarda l'aggiustamento del saldo strutturale, invece, vi è il pieno rispetto secondo le previsioni della Commissione, in quanto l'aggiustamento strutturale è stimato pari a 0,8 punti percentuali di PIL.

La valutazione complessiva da parte della Commissione mostra che non vi è evidenza di una deviazione significativa dall'aggiustamento richiesto nel 2019 in termini sia annuali che biennali. La parte preventiva del Patto di stabilità e crescita risulterebbe quindi rispettata dall'Italia nel 2019.

[29] Si veda https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/it_assessment_of_2020_sp.pdf.

Inoltre, per l'Italia è stato preparato un Rapporto ex articolo 126(3) del TFEU riguardo sia all'inosservanza della regola del debito nel 2019, dato che la differenza rispetto al *benchmark* a consuntivo è di 7,4 punti percentuali di PIL secondo la Commissione, sia alla violazione, nel 2020, della soglia di disavanzo del 3 per cento del PIL, dal momento che nel 2020 l'indebitamento netto nominale è previsto raggiungere il 10,4 per cento[30]. Nel complesso, secondo la Commissione, dall'analisi emerge che non vi sono elementi sufficienti che consentano di giungere alla conclusione se sia stato rispettato o meno il criterio del debito nel 2019, mentre il criterio del disavanzo nel 2020 non è soddisfatto, in quanto si tratta di uno sforamento eccezionale ma né piccolo né temporaneo; inoltre, in questi casi, e considerato anche l'elevato debito in rapporto al PIL, la normativa non consente di considerare i fattori rilevanti.

Si prevede in aggiunta che l'Italia non rispetterà la regola numerica di riduzione del debito nel 2020 e 2021, in base sia alle previsioni di primavera della Commissione, secondo cui la differenza rispetto al *benchmark* è del 12,9 per cento nel 2020 e del 5,7 per cento nel 2021, sia al Programma di stabilità. La Commissione prevede quindi che la regola numerica del debito non sarà rispettata in questo biennio.

Infine, le Raccomandazioni specifiche all'Italia, proposte dalla Commissione al Consiglio dell'Unione, fanno esplicito riferimento alla clausola generale di salvaguardia e sollecitano l'Italia ad adottare provvedimenti nel 2020 e nel 2021 al fine di[31]:

1. attuare, in linea con la clausola generale di salvaguardia, tutte le misure necessarie per sostenere l'economia e la ripresa, rafforzando la capacità del sistema sanitario e migliorando il coordinamento tra autorità nazionali e regionali e, quando le condizioni economiche lo consentano, perseguire politiche di bilancio prudenti, assicurando la sostenibilità del debito e aumentando gli investimenti;

2. fornire un'adeguata integrazione al reddito (*adequate income replacement*) e attenuare l'impatto della crisi sull'occupazione, rafforzando l'apprendimento a distanza e migliorando le competenze, in particolare digitali;

3. fornire liquidità all'economia reale, evitando ritardi nei pagamenti, anticipare gli investimenti pubblici e promuovere gli investimenti privati, concentrando le risorse sulla transizione verde e digitale;

4. migliorare l'efficienza del sistema giudiziario e il funzionamento della pubblica Amministrazione.

---

[30] Commissione europea (2020), "*Italy. Report prepared in accordance with Article 126(3) of the Treaty on the Functioning of the European Union",* COM (2020) 535 final, https://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/30_edps/126-03_commission/com-2020-535-it_en.pdf.

[31] Commissione europea (2020), "*Raccomandazione di RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO sul programma nazionale di riforma 2020 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2020 dell'Italia*", COM(2020) 512 final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0512&from=EN

# 3. I PRINCIPALI PROVVEDIMENTI PER CONTRASTARE L'IMPATTO ECONOMICO-FINANZIARIO DEL COVID-19

## *3.1 Le principali misure di sostegno al reddito dei lavoratori e delle famiglie*[32]

Tra marzo e giugno, per alleviare gli effetti di una crisi senza precedenti, sono state introdotte misure di sostegno al reddito dei lavoratori dipendenti e autonomi e delle famiglie per un ammontare complessivo di oltre 35 miliardi (di cui 8,6 di contribuzione figurativa)[33]. Di questi, 10,3 miliardi (di cui quasi 2,3 di contribuzione figurativa) derivano dalle misure introdotte con il DL 18/2020[34] e 25,1 miliardi (di cui 6,3 di contribuzione figurativa) da quelle, rafforzative e integrative delle precedenti, previste dal DL 34/2020[35]. A queste risorse va inoltre sommata una parte, non specificata dalla Relazione tecnica del DL 34/2020, dei circa 6,2 miliardi del contributo a fondo perduto previsto per i soggetti esercenti attività di impresa (inclusi gli imprenditori agricoli) di cui potranno beneficiare i lavoratori autonomi maggiormente danneggiati dalla crisi.

Un ruolo centrale nel contrastare la crisi viene riservato agli ammortizzatori in costanza di rapporto di lavoro, in modo tale da preservare il più possibile i redditi delle famiglie e la capacità produttiva delle imprese per la successiva fase della ripresa economica. Le misure introdotte con i due decreti sono infatti centrate essenzialmente su tre strumenti: la Cassa integrazione per il lavoro dipendente, l'indennizzo *una tantum* per le altre categorie di lavoratori e i lavoratori atipici e il Reddito di emergenza (REM). Da un lato, è stata introdotta una causale *ad hoc* ("CIG COVID-19") per permettere trattamenti a favore dei lavoratori dipendenti al di là dei limiti della normativa in vigore sulla Cassa integrazione e sui Fondi bilaterali. Nel complesso dei decreti legge introdotti, la durata delle integrazioni può arrivare sino a 18 settimane da utilizzare entro il 31 ottobre 2020 (con il vincolo che non più di 4 siano utilizzate nel bimestre settembre-ottobre). Dall'altro lato, sono state introdotte indennità *una tantum* mensili (a seconda dei casi, 500, 600 o 1.000 euro) per i lavoratori atipici (in particolare i collaboratori coordinati e continuativi), gli autonomi e i liberi professionisti con e senza Cassa previdenziale di riferimento. A

---

[32] Si veda l'Appendice 3.1 per un confronto internazionale delle misure di integrazione salariale e di sostegno al reddito in alcuni dei principali paesi europei.

[33] In tali somme si includono le misure relative alle integrazioni salariali, alle indennità *una-tantum*, al Reddito di emergenza, alla proroga di NASPI e DIS-COLL, alla promozione del lavoro agricolo, ai congedi parentali, ai permessi retribuiti, all'equiparazione della quarantena a giornate di malattia, all'appostazione di fondi, alla regolarizzazione dei rapporti di lavoro.

[34] Si veda "Memoria del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio sul DDL AS 1766 di conversione del DL 17 marzo 2020, n. 18 recante misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19" depositata presso la Commissione 5ª del Senato della Repubblica (Programmazione economica, Bilancio) il 26 marzo 2020.

[35] Si veda "Audizione informale del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio sul DDL di conversione del DL 19 maggio 2020, n. 34 recante misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19" presso la Commissione V della Camera dei deputati (Bilancio, Tesoro e Programmazione), 27 maggio 2020.

questi due blocchi di misure si è aggiunto il REM, come strumento ultimo di salvaguardia per i nuclei familiari maggiormente esposti alla crisi. Le misure sono illustrate e discusse in dettaglio nei paragrafi successivi, mettendo in evidenza, dove utile, integrazioni e modifiche del DL 34/2020 e del DL 52/2020 rispetto al DL 18/2020.

Il tentativo di dare il più possibile continuità all'attività e di non lasciare nessuno privo di una qualche forma di sostegno si coglie anche in altri aspetti. È stato stabilito fino al 17 agosto il divieto per tutti i datori di lavoro di licenziare per giustificato motivo oggettivo (sia licenziamenti collettivi, sia individuali singoli o plurimi) (art. 80 del DL 34/2020). Le indennità di disoccupazione NASPI e DIS-COLL la cui erogazione è terminata a marzo e aprile sono automaticamente e per il medesimo importo rinnovate per due mesi (0,6 miliardi, di cui 0,2 di contribuzione figurativa; art. 92)[36]. Sino al 17 luglio è prevista la sospensione di obblighi/condizionalità connessi alla fruizione di integrazioni salariali, indennità di disoccupazione e Reddito di cittadinanza (art. 76). I lavoratori cessati dalla CIG in deroga tra il 1° dicembre 2017 e il 1° dicembre 2018 e non titolati alla NASPI, possono beneficiare per 12 mesi, e comunque entro il 2020, di un sostegno pari all'Indennità di mobilità in deroga (art. 87, applicabile nel limite massimo di risorse già assegnate a Regioni e Province Autonome). Contestualmente, si consente ai percettori di indennità di disoccupazione e di Reddito di cittadinanza (Rdc) di stipulare contratti a termine con datori di lavoro agricoli per una durata massima di 30 giorni rinnovabili per altri 30 e nel limite di 2.000 euro per il 2020, senza subire riduzioni delle prestazioni già in fruizione (art. 94); inoltre si permette che i contratti di lavoro dipendente a tempo determinato già in essere al 23 febbraio 2020 possano essere rinnovati o prorogati sino a fine agosto derogando alle durate massime e agli obblighi di indicazione di causale di cui all'articolo 19 del D.Lgs. 81/2015 (art. 93). Anche la misura per favorire l'emersione di rapporti di lavoro (art. 103), seppure rispondente ad altre finalità rilevanti e non privo di contraddizioni (può essere visto come un condono), va nella direzione di far pervenire il sostegno reddituale a un altro segmento di lavoratori altrimenti scoperto.

All'interno di questa strategia di azione molto importanti sono tre misure frutto a vario titolo di coordinamento europeo per il sostegno dei redditi delle famiglie e, più in generale, dell'economia. La prima è la partecipazione italiana al Fondo di garanzia costituito dalla BEI per aiutare i Paesi Membri a finanziare misure anticrisi (art. 36). La seconda è la partecipazione italiana al SURE, strumento europeo (gestito dalla Commissione Europea) specifico per fornire sostegno finanziario temporaneo per attenuare gli effetti della crisi sul mercato del lavoro (art. 36)[37]. La terza è la facoltà, prevista nell'ambito del Quadro temporaneo sugli aiuti di Stato della Commissione

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

[37] Per sostenere le due partecipazioni si istituisce un fondo con una dotazione di 1 miliardo per il 2020.

europea, che Regioni, Province Autonome, Enti territoriali e Camere di Commercio (anche tramite accordo in sede di Conferenze) finanzino, con risorse dei loro bilanci, aiuti ai datori di lavoro (ivi inclusi i lavoratori autonomi nelle vesti di datori) per pagare le retribuzioni dei loro dipendenti ed evitare licenziamenti[38] (art. 60). Utilità ed efficacia di queste tre misure dipenderanno ovviamente dalla modalità e dalla tempestività con cui si riuscirà a tradurle sul piano operativo. Potranno rivestire un ruolo importante nei prossimi mesi qualora si rivelasse necessario nella seconda metà dell'anno prolungare i sostegni straordinari (integrazioni e indennità), oppure si decidesse di farli andare a esaurimento in maniera più graduale rispetto alle scadenze fisse adesso previste, oppure per fronteggiare il presumibile aumento della spesa per indennità di disoccupazione (NASPI, DIS-COLL e indennità agricola) quando verrà meno il divieto di licenziamento.

### *3.1.1 Le integrazioni salariali*

Sul fronte delle integrazioni salariali, il DL 18/2020 si è trovato a intervenire per contrastare un evento fuori dall'ordinario e con rari precedenti storici e, di conseguenza, in condizioni informative molto limitate. La scelta è stata quella di avviare una causale *ad hoc*, "COVID-19", per estendere la Cassa integrazione tendenzialmente a tutto il lavoro dipendente al 23 febbraio 2020, a tempo indeterminato e determinato, fatta eccezione per il lavoro domestico, per un periodo allora fissato in 9 settimane al massimo (artt. 19-22[39]), sospendendo i limiti di dimensione di impresa e di durata previsti dalla normativa[40].

A marzo il complesso delle ore autorizzate per CIGO, CIGS, CIG in deroga e prestazioni dei Fondi bilaterali è ammontato a poco meno di 20 milioni, un ordine di grandezza in linea con i mesi precedenti. La discontinuità forte è visibile ad aprile e a maggio. Ad aprile la quasi totalità delle richieste di integrazione è con causale COVID-19, per un numero di ore autorizzate superiore a 835 milioni: circa 703 milioni per CIG (artt. 19 e 20 del DL 18/2020), circa 85 milioni relative ai Fondi bilaterali (artt. 19 e 21), circa 47 milioni per CIG in deroga (art. 22)[41]. A maggio le ore autorizzate con causale COVID-19 hanno continuato sullo

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

[39] Inizialmente è stato stabilito che le 9 settimane dovessero collocarsi tra il 23 febbraio e il 31 agosto 2020. In sede di conversione in legge del decreto, è stata prevista la possibilità di un'ulteriore estensione sino a 3 mesi per i datori di lavoro e i lavoratori nelle aree più colpite dalla crisi (si veda la tabella 3.1).

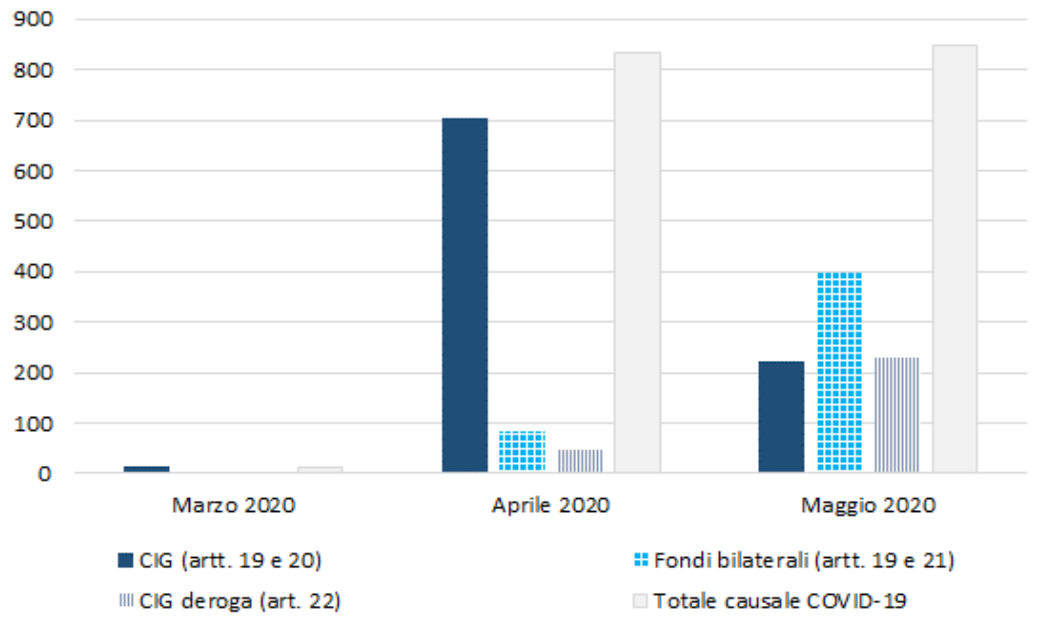
[40] Gli effetti sono leggibili nei recenti Rapporti di monitoraggio dell'INPS: quello mensile tradizionale sull'andamento delle ore autorizzate per integrazioni salariali e delle domande di indennità di disoccupazione (pubblicato a maggio e giugno) e quelli specifici sulle ore autorizzate per integrazioni con causale COVID-19 ad aprile e a maggio. I rapporti sono disponibili sul sito *web* istituzionale dell'INPS nell'area "Banche dati statistiche" (https://www.inps.it/webidentity/banchedatistatistiche/menu/cig/main1.html).

[41] Il rapporto di monitoraggio dell'INPS sulle ore autorizzate per integrazioni con causale COVID-19 non include, almeno per adesso, la causale COVID-19 per dipendenti agricoli (la CISOA in deroga).

stesso ordine di grandezza di aprile ma con una composizione interna diversa: poco meno di 850 milioni, di cui circa 221 milioni per CIG, circa 397 milioni relative ai Fondi bilaterali, circa 231 milioni per CIG in deroga. Ad aprile le ore autorizzate hanno riguardato soprattutto i lavoratori già ricompresi nel perimetro di funzionamento delle Casse, presso imprese già abituate a gestire le richieste di Cassa e le relative pratiche. A maggio, invece, sono state autorizzate soprattutto ore di Cassa COVID-19 in deroga e le ore relative ai Fondi bilaterali. In particolare, le ore di Cassa in deroga sono quasi quintuplicate (fig. 3.1). Le ore autorizzate fino a maggio si riferiscono esclusivamente alle richieste possibili in base al DL 18/2020. Dal mese di giugno dovrebbero sopraggiungere richieste basate anche sulle modifiche normative apportate con il DL 34/2020.

Le autorizzazioni di un singolo mese (sia aprile sia maggio) hanno quasi raggiunto il livello annuale registrato per il complesso di CIGO, CIGS e applicazioni in deroga nell'intero 2009, il primo anno della crisi economica (916,1 milioni di ore)[42]. Come rilevato dall'INPS nel

***Fig. 3.1*** – Ore autorizzate di integrazioni salariali nel periodo marzo-maggio 2020 (1) *(milioni di ore)*



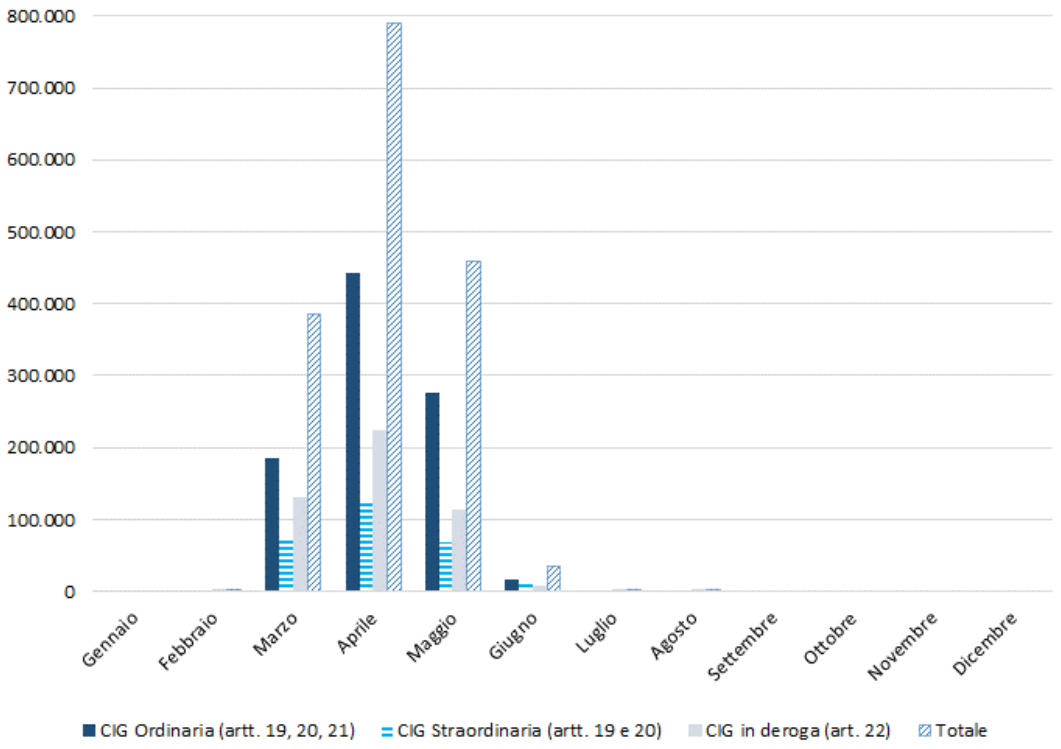

Fonte: Inps, Rapporti di monitoraggio delle integrazioni con causale COVID-19 di aprile e maggio 2020 e banca dati *on-line* "Osservatorio Cassa integrazione guadagni e Fondi di solidarietà - ore autorizzate".
(1) Nella legenda si fa riferimento agli articoli del DL 18/2020, poi modificati e integrati dal DL 34/2020. I dati di marzo sono riportati per completezza e a titolo di confronto considerato che non c'è stato tempo sufficiente per presentare domanda con causale COVID-19, essendo il DL 18/2020 entrato in vigore dal 17 marzo. Le ore autorizzate di marzo si riferiscono, pertanto, alla CIGO, alle integrazioni a carico della Bilateralità e alle applicazioni in deroga (queste ultime per quanto possibili anche prima dell'urgenza COVID-19).

[42] Nel 2009 le prestazioni della Bilateralità non erano ancora state riorganizzate. Le serie storiche disponibili sul sito dell'INPS partono dal 2017, conclusa la fase attuativa del *Jobs Act*. Per una descrizione degli ammortizzatori attivi e passivi del mercato del lavoro post *Jobs Act* (con il nuovo ruolo della Bilateralità), si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2018), "Gli ammortizzatori del mercato del lavoro dopo il *Jobs Act*", Focus n. 8.

Rapporto di monitoraggio, tali numeri mensili sono confrontabili con il totale delle ore annue autorizzate nel periodo di crisi che va dal 2009 al 2014.

Bisogna tuttavia sottolineare alcuni aspetti rilevanti per l'interpretazione dei dati. Le ore mensilmente autorizzate con causale COVID-19 potranno essere effettivamente utilizzate ("tirate") anche nei mesi successivi a quello di richiesta (sino a tutto ottobre 2020) e non è detto che si trasformino tutte in effettivo tiraggio; possono inoltre essere utilizzate anche per le giornate lavorative precedenti l'entrata in vigore del DL 18/2020 e successive al 23 febbraio 2020[43]. Ad esempio, del monte ore autorizzate tra il 1° aprile e il 31 maggio poco più di 3 milioni sono state richieste per sospensioni/interruzioni verificatesi a febbraio e poco meno di 386 milioni per quelle verificatesi a marzo[44] (fig. 3.2).

***Fig. 3.2*** – Ore di integrazione salariale autorizzate tra il 1° aprile e il 31 maggio 2020: suddivisione per mese di competenza (1)
*(migliaia di ore)*




Fonte: Relazione tecnica del DL 52/2020.
(1) Nella legenda si fa riferimento agli articoli del DL 18/2020, poi modificati e integrati dal DL 34/2020. Il dato di competenza non va confuso con quello di "tiraggio" (o utilizzo effettivo). Il grafico mostra la distribuzione delle autorizzazioni rilasciate dall'Inps su domande pervenute tra il 1° aprile e il 14 maggio 2020 sui mesi in cui il datore di lavoro al momento della domanda dichiara di voler usufruire delle ore per sopperire al possibile mancato lavoro.

[43] Dopo le revisioni del DL 34/2020, il termine di presentazione delle domande riferite a periodi di sospensione o riduzione dell'attività lavorativa che hanno avuto inizio nel periodo ricompreso tra il 23 febbraio 2020 e il 30 aprile 2020 è fissato al 31 maggio 2020.
[44] I dati sono illustrati nella relazione tecnica del DL 52/2020.

Le serie storiche mostrano che il rapporto tra le ore utilizzate e quelle autorizzate può essere anche significativamente inferiore al 100 per cento. Ad esempio, delle ore CIGO, CIGS e CIG in deroga autorizzate durante il 2018, a gennaio 2020 risulta utilizzato poco più del 43 per cento; di quelle autorizzate nel 2019, sempre a gennaio 2020 ne è stato utilizzato circa il 39 per cento; mentre delle ore autorizzate a gennaio 2020, nello stesso mese ne è stato utilizzato solo il 25 per cento per la CIGO e circa l'8,5 per cento per la CIGS e la CIGO in deroga[45].

Da un lato, nei mesi di aprile e maggio – il primo interamente interessato dal *lockdown*, il secondo caratterizzato da una lenta riapertura in condizioni di elevata incertezza – i datori di lavoro hanno richiesto autorizzazioni anche per ore non lavorate sia nei mesi precedenti (febbraio e marzo) sia nei mesi successivi (giugno, con poche autorizzazioni che riguardano anche luglio e agosto; fig. 3.2). Dall'altro lato, non si può escludere che anche i prossimi mesi possano fare registrare richieste (e conseguenti autorizzazioni) con ordini di grandezza altrettanto diversi dai dati storici. Inoltre, nella fase di crisi generalizzata, che ha caratterizzato marzo, aprile e maggio, è plausibile che anche le percentuali di tiraggio si siano collocate su valori significativamente più alti di quelle passate[46].

Sinora, la quasi totalità dei datori di lavoro che hanno fatto richiesta di accesso alle integrazioni salariali con causale COVID-19 è stata autorizzata a utilizzare le integrazioni per tutte le nove settimane concesse dal DL 18/2020. Il ricorso alla massima estensione temporale è di gran lunga prevalente in tutte e tre le integrazioni: CIG, Fondi bilaterali, FIS, CIG in deroga. Inoltre, le prestazioni con causale COVID-19 per gli iscritti alla Bilateralità fanno riferimento quasi interamente al FIS – Fondo di integrazione salariale.

A maggio il DL 34/2020 è intervenuto sullo schema già adottato dal DL 18/2020, con alcune modifiche e aggiunte significative, che hanno ampliato la platea dei beneficiari (tab. 3.1):

- Viene ricompreso tutto il lavoro dipendente al 25 marzo 2020 (anziché dal 23 febbraio stabilito con il DL 18/2020), a tempo indeterminato e determinato, fatta eccezione per i lavoratori domestici (esenzione giustificabile per ragione di verificabilità) per i quali tuttavia viene prevista un'indennità *una tantum* (si veda oltre);

- La durata massima delle integrazioni con causale COVID-19 (ivi inclusi gli assegni ordinari a carico del Fondo integrazioni salariali (FIS) e dei Fondi bilaterali) viene estesa, rispetto alle 9 settimane tra il 23 febbraio e il 31 agosto 2020 già stabilite dal DL 18/2020, a 18 settimane tra il 23 febbraio e il 31 ottobre 2020. Le 9 settimane in più sono riconoscibili in due *tranche* – 5 settimane sino ad agosto 2020 e 4 nel

[45] Le percentuali sono descritte nel Rapporto di monitoraggio dell'INPS sull'andamento delle ore autorizzate per integrazioni salariali e delle domande di indennità di disoccupazione, pubblicato a maggio con serie che si spingono sino ad aprile 2020.

[46] Il dato sul "tiraggio" effettivo, solitamente pubblicato con qualche ritardo e non particolarmente analizzato, questa volta sarà molto importante e veicolerà informazioni essenziali per le scelte dei prossimi mesi.

***Tab. 3.1*** – Quadro delle Integrazioni salariali risultante dal DL 18/2020, dal DL 34/2020 dal DL 52/2020 (1)

| | BENEFICIO | PLATEA | DURATA | DETTAGLI PRINCIPALI | ALTRI DETTAGLI | RELAZIONI TECNICHE | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | | Spesa *(milioni)* | Di cui: IVS *(milioni)* | Teste *(migliaia)* |
| Art. 19 del DL 18/2020 modificato dall'art. 68 del DL 34/2020 e dal DL 52/2020 (si veda anche art. 71 del DL 34/2020) | Integrazione CIGO/CISOA con causale COVID-19 *ad hoc* | Assicurati CIGO/CISOA alle dipendenze al 25 marzo 2020 (già 23 febbraio), non ancora percettori | **PRE DL 34/2020:** al più 9 settimane comprese tra il 23 febbraio e il 31 agosto 2020. Con riferimento alle unità produttive collocate nelle aree più colpite dalla crisi (quelle della prima decretazione di urgenza elencate nel DPCM del 1° marzo 2020) e/o ai lavoratori ivi residenti/domiciliati, la durata può essere prolungata sino a ulteriori 3 mesi<br><br>**POST DL 34/2020 e DL 52/2020:** alle 9 settimane tra il 23 febbraio e il 31 agosto 2020, già stabilite dal DL 18/2020, si aggiungono atre 9 settimane per un totale di 18 tra il 23 febbraio e il 31 ottobre 2020. Le 9 settimane in più sono riconoscibili in due *tranche* rispettivamente di 5 sino ad agosto 2020 e di 4 per il bimestre settembre-ottobre 2020. Accedono ai prolungamenti i datori di lavoro che hanno esaurito le settimane già concesse in precedenza. Il DL 52/2020 ha stabilito che le 4 settimane previste per il bimestre settembre-ottobre possono essere utilizzate anche prima dai datori di lavoro che esauriscono in anticipo le settimane disponibili sino ad agosto. In linea di principio, in ogni caso, le settimane di possibile fruizione delle integrazioni sono raddoppiate (18 settimane, anziché 9). Continua a valere l'estensione del secondo periodo *sub* "PRE DL 34/2020"<br><br>Per l'agricoltura: al massimo 90 giornate con inizio della fruizione tra il 1° febbraio e il 31 ottobre 2020 e conclusione entro il 2020 | Rimozione dei limiti di durata in capo al datore, con sospensione del contatore. Per l'agricoltura: in capo al lavoratore, non valgono i limiti di fruizione presenti nell'attuale normativa e il limite minimo di giornate lavorative da svolgere presso la stessa impresa; inoltre, la causale COVID-19 non incide sulle future richieste | Le procedure di domanda sono semplificate. La domanda va inoltrata entro la fine del mese di avvio della sospensione/riduzione di orario (il DL 18/2020 prevedeva 4 mesi). I dipendenti di imprese agricole che non rientrano nel campo applicativo CISOA possono fare domanda per l'applicazione della CIG in deroga. La deroga prevista dall'art. 22 del DL 18/2020 arriva a includere i dipendenti agricoli a tempo determinato | **PRE DL 34/2020**: 359,2<br><br>**POST DL 34/2020 e DL 52/2020:** 2.077,2 | **PRE DL 34/2020:** 113,6<br><br>**POST DL 34/2020 e DL 52/2020:** 775,7 | **PRE DL 34/2020:** 210,7<br><br>di cui dipendenti agricoli: 121,4<br><br>**POST DL 34/2020 e DL 52/2020:** 399<br><br>di cui dipendenti agricoli: 60 |
| | Assegno ordinario con causale COVID-19 *ad hoc* finanziato dal bilancio pubblico | Assicurati CIGO/CISOA alle dipendenze al 25 marzo 2020 (già 23 febbraio), già percettori | | | | | | |
| | | Dipendenti al 25 marzo 2020 (già 23 febbraio) di imprese tra 6 e 15 occupati iscritte al FIS, non ancora percettori | | Possibilità di erogare assegno ordinario (sinora vietato a questa categoria di imprese) e rimozione dei limiti di durata in capo al datore, con sospensione del contatore | Le procedure di domanda sono semplificate. La domanda va inoltrata entro la fine del mese di avvio della sospensione/riduzione di orario (il DL 18/2020 lasciava 4 mesi). Ai percettori dell'assegno odinario spetta l'assegno al nucleo familiare (chiarito dubbio interpretativo sul DL 18/2020) | **PRE DL 34/2020:** 1.068,0<br><br>**POST DL 34/2020 e DL 52/2020:** 11.717,0 (comprensivi di 1.270 di rifinanziamento Fondi bilaterali) | **PRE DL 34/2020:** 400,0<br><br>**POST DL 34/2020 e DL 52/2020:** 4.282,9 | **PRE DL 34/2020:** 324<br><br>**POST DL 34/2020 e DL 52/2020:** 3.070,5 |
| | | Dipendenti al 25 marzo 2020 (già 23 febbraio) di imprese con oltre 15 occupati iscritte a FdB - Fondi Bilateralità (ogni tipo, incluso FIS), non ancora percettori | | Rimozione dei limiti di durata in capo al datore, con sospensione del contatore | | | | |
| | | Dipendenti al 25 marzo 2020 (già 23 febbraio) di imprese con oltre 15 occupati iscritte a FdB - Fondi Bilateralità (ogni tipo, incluso FIS), già percettori alla data di entrata in vigore del DL 6/2020 (23 febbraio 2020) | | Rimozione dei limiti di durata in capo al datore, con sospensione del contatore (incide sul rinnovo) e possibilità di passare a erogare assegno ordinario con causale COVID-19 se sinora hanno scelto di erogare l'assegno di solidarietà | | | | |
| Art. 21 del DL 18/2020 | Assegno ordinario con causale COVID-19 *ad hoc* finanziato dal bilancio pubblico | Dipendenti di imprese tra 6 e 15 occupati iscritte al FIS, percettori di assegno di solidarietà alla data di entrata in vigore del DL 6/2020 (23 febbraio 2020) | Confermata la durata PRE DL 34/2020: al più 9 settimane comprese tra il 23 febbraio e il 31 agosto 2020 | Possibilità di passaggio da assegno di solidarietà a assegno ordinario e rimozione dei limiti di durata in capo al datore, con sospensione del contatore (incide sul rinnovo) | Scaduta la durata massima (al più 9 settimane tra il 23 febbraio e il 31 agosto 2020), gli stessi soggetti beneficiari dell'art. 21 potranno probabilmente continuare a ricevere il trattamento previsto nell'art. 68 del DL 34/2020 vista la sospensione del contatore | | | |

***Tab. 3.1*** – *(segue)* Quadro delle Integrazioni salariali risultante dal DL 18/2020, dal DL 34/2020 dal DL 52/2020 (1)

| | BENEFICIO | PLATEA | DURATA | DETTAGLI PRINCIPALI | ALTRI DETTAGLI | RELAZIONI TECNICHE | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | | Spesa *(milioni)* | di cui IVS *(milioni)* | Teste *(migliaia)* |
| Art. 20 del DL 18/2020 modificato dall'art. 69 del DL 34/2020 e dal DL 52/2020 (si veda anche art. 71 del DL 34/2020) | Integrazione CIGO con causale COVID-19 *ad hoc* | Dipendenti di imprese rientranti in campo CIGS, già percettori di trattamento straordinario alla data di entrata in vigore del DL 6/2020 (23 febbraio 2020) | **PRE DL 34/2020:** al più 9 settimane comprese tra il 23 febbraio e il 31 agosto 2020. Con riferimento alle unità produttive collocate nelle aree più colpite dalla crisi (quelle della prima decretazione di urgenza elencate nel DPCM del 1° marzo 2020) e/o ai lavoratori ivi residenti/domiciliati, la durata può essere prolungata sino a ulteriori 3 mesi<br><br>**POST DL 34/2020 e DL 52/2020:** alle 9 settimane tra il 23 febbraio e il 31 agosto 2020, già stabilite dal DL 18/2020, si aggiungono atre 9 settimane per un totale di 18 tra il 23 febbraio e il 31 ottobre 2020. Le 9 settimane in più sono riconoscibili in due tranche rispettivamente di 5 sino ad agosto 2020 e di 4 per il bimestre settembre-ottobre 2020. Accedono ai prolungamenti i datori di lavoro che hanno esaurito le settimane già concesse in precedenza. Il DL 52/2020 prevede che le 4 settimane previste per il bimestre settembre-ottobre possano essere utilizzate anche prima dai datori di lavoro che esauriscono in anticipo le settimane disponibili sino ad agosto. In linea di principio, in ogni caso, le settimane di possibile fruizione delle integrazioni sono raddoppiate (18 settimane, anziché 9). Continua a valere l'estensione del secondo periodo *sub* "PRE DL 34/2020" | Possibilità di passaggio a trattamento ordinario (per superare incompatibilità di coesistenza di CIGO e di CIGS) e rimozione dei limiti di durata in capo al datore, con sospensione del contatore (incide sul rinnovo) | Le procedure di domanda sono semplificate. Non ci sono precisazioni su limiti temporali per il passaggio da CIGS a CIGO COVID-19, se non quelli per poter utilizzare la massima durata della nuova causale | **PRE DL 34/2020:** 338,2<br><br>**POST DL 34/2020 e DL 52/2020:** 933,6 | **PRE DL 34/2020:** 136,4<br><br>**POST DL 34/2020 e DL 52/2020:** 377,3 | **PRE DL 34/2020:** 202<br><br>**POST DL 34/2020 e DL 52/2020:** 204 |
| Art. 22 del DL 18/2020 modificato dall'art. 70 del DL 34/2020 e dal DL 52/2020 (si veda anche l'art. 71 del DL 34/2020) | Integrazione CIGO con causale COVID-19 *ad hoc* e applicata in deroga | Qualunque tipo di lavoratore al 25 marzo 2020 (già 23 febbraio) dipendente presso datori di qualsivoglia dimensione, non già coperto, ossia che non è già raggiunto dalle estensioni degli articoli 19-21 del DL 18/2020 così come novellati dal DL 34/2020. Vi rientrano gli assicurati CIGS non in fase di percezione dei trattamenti, i lavoratori presso imprese con meno di 6 occupati di ogni settore (sicuramente fuori campo CIGO/CIGS), i lavoratori di imprese di qualsivoglia dimensione fuori campo CIGO/CIGS/CISOA e non iscritti ad alcun FdB (di ogni tipo, incluso FIS). Il DL 34/2020 ammette a CIG COVID-19 in deroga anche i lavoratori agricoli a tempo determinato normalmente fuori campo CISOA. Sono esclusi i datori di lavoro domestico | **PRE DL 34/2020:** al più 9 settimane comprese tra il 23 febbraio e il 31 agosto 2020. Con riferimento alle unità produttive collocate nelle aree più colpite dalla crisi e/o ai lavoratori ivi residenti/domiciliati, la durata può essere prolungata sino a ulteriori 3 mesi (qui si specifica "a decorrere dal 23 febbraio 2020"), Con riferimento alle unità produttive collocate in LOM, EMR e VEN e/o ai lavoratori ivi residenti/domiciliati, la durata può essere prolungata sino a ulteriori 4 settimane a decorrere dal 23 febbraio 2020<br><br>**POST DL 34/2020 e DL 52/2020:** come nella riga pecedente relativa all'art. 69 | Possibilità di attivare prestazioni sinora non esistenti ricalcandole sulla CIGO con causale COVID-19 | Necessario accordo, che può essere concluso anche in via telematica, con le Organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale. Accordo non richiesto per datori con meno di 5 dipendenti e per datori che hanno chiuso attività per *lockdown* di legge<br><br>Le Integrazioni in deroga sono gestite dalle Regioni e dalle Province Autonome, fatto salvo il cambiamento stabilito all'art. 71. Per i datori di lavoro con unità produttive localizzate in diverse Regioni/Province, la domanda può essere presentata al Ministero del Lavoro | **PRE DL 34/2020:** 3.293,2<br><br>**POST DL 34/2020 e DL 52/2020:** 5.148,5 | **PRE DL 34/2020:** 973,1<br><br>**POST DL 34/2020 e DL 52/2020:** 1.484,3 | **PRE DL 34/2020:** 2.320<br><br>**POST DL 34/2020 e DL 52/2020:** 1.406,4 |

***Tab. 3.1*** – *(segue)* Quadro delle Integrazioni salariali risultante dal DL 18/2020, dal DL 34/2020 dal DL 52/2020 (1)

| | BENEFICIO | PLATEA | DURATA | DETTAGLI PRINCIPALI | ALTRI DETTAGLI | RELAZIONI TECNICHE | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | | Spesa *(milioni)* | di cui IVS *(milioni)* | Teste *(migliaia)* |
| Revisioni in sede di convesione del DL 18/2020: commi 10-*ter* dell'art. 19, 7-*bis* dell'art. 20, 8-*bis* e 8-*quater* dell'art. 22, che hanno introdotto le ulteriori estensioni di durata CIGO COVID-19 per le aree già colpite dalla crisi | | | | | | **PRE DL 34/2020:** 218,4 | | |
| Art. 22 del DL 18/2020 modificato dall'art. 71 del DL 34/2020 e dal DL 52/2020 | Fondo per ulteriori estensioni e passaggio di CIGO COVID-19 in deroga all'INPS | Predisposizione di fondo dedicato per il finanziamento di estensioni delle integrazioni salariali con causale COVID-19, ivi incluse quelle di cui agli artt. 68, 69 e 70 del DL 34/2020. Questo fondo è già in parte utilizzato dal DL 52/2020 per rimodulare l'accesso alle settimane di integrazione salariale rispetto a quanto previsto nella versione originaria del DL 34/2020 (le 4 settimane previste per il bimestre settembre-ottobre possono ora, a certe condizioni, essere anticipate; si veda la colonna "Durata" della tabella). La Relazione tecnica prevede che di questa possibilità beneficerà circa 1 milione di lavoratori quasi tutti già compresi nella platea destinataria degli art. 19-22 del DL 18/2020 (aumentano di 1.800 unità i beneficiari di CIG COVID-19, art. 19), per una maggiore spesa (aggiuntiva rispetto alle voci di spesa del DL 18/2020 e del DL 34/2020) di circa 1,2 miliardi. Il numero medio di settimane di cui nella Relazione tecnica è ipotizzato l'anticipo è pari a 3.<br>Dopo le prime 9 settimane già riconoscibili dalle Regioni in base all'art. 22 del DL 18/2020, i periodi successivi di integrazione con causale COVID-19 in deroga sono autorizzati direttamente dall'INPS. La modifica non riguarda le Province Autonome. Tutte le domande di integrazioni salariali con causale COVID-19 in deroga inviate a decorrere dal trentesimo giorno successivo all'entrata in vigore del DL 34/2020 sono comunque indirizzate direttamente all'INPS. In attesa del completo perfezionamento della pratica, l'INPS anticipa il 40% sulla base dei dati essenziali trasmessi dai datori di lavoro. | | | **POST DL 34/2020 e DL 52/2020:** 2.740,8 (fondo dedicato)<br><br>di cui 1.162,2 già utilizzati a copertura delle modifiche del DL 52/2020 | **POST DL 34/2020 e DL 52/2020**: 883,4 | |
| Art. 60 del DL 34/2020 | Sostegno al pagamento delle retribuzioni da parte di Regioni, Province Autonome, Enti territoriali e Camere di Commercio | Nell'ambito del Quadro temporaneo degli aiuti di Stato della Commissione europea, Regioni, Province Autonome, Enti territoriali e Camere di Commercio (anche tramite accordo in sede di Conferenze) possono, con risorse dei loro bilanci, attivare sovvenzioni per aiutare i datori di lavoro (ivi inclusi i lavoratori autonomi nelle vesti di datori) a pagare le retribuzioni ed evitare licenziamenti. Le sovvenzioni possono essere concesse per un periodo non superiore a 12 mesi e comunque non oltre il 2020; non possono superare l'80% del monte retributivo lordo mensile (comprensivo della contribuzione sociale a carico del datore) dei lavoratori coinvolti; possono essere combinate con altre misure di sostegno del lavoro e dell'occupazione, purché non ne risulti una sovra-compensazione (>100%) del costo del lavoro; possono altresì essere combinate con il differimento del pagamento delle imposte e dei contributi sociali. Nella forma e nella sostanza restano distinte e diverse dalle integrazioni salariali (CIGO, CIGS e versioni in deroga avviate dal DL 18/2020) | | | Risorse proprie dell'Ente territoriale (Regioni, Province Autonome, Comuni) o della Camera di Commercio | | |

(1) Nel quadro risultante dal combinato disposto di DL 18/2020 e DL 34/2020, il sistema delle Casse arriva a coprire tutto il lavoro dipendente in essere al 25 marzo 2020, agricolo e non agricolo, a tempo indeterminato e determinato (senza nessun limite di durata del contratto), ivi inclusi i lavoratori a domicilio e i lavoratori con contratto intermittente (D.Lgs. 81/2015). La durata massima delle integrazioni è di 18 settimane collocate tra il 23 febbraio 2020 e il 31 ottobre 2020. Restano esclusi i lavoratori domestici (cui è dedicata l'indennità dell'articolo 85 del DL 34/2020 commentata nella tabella 3.4), e i lavoratori saltuari inquadrati come dipendenti ma sorpresi in una fase di non occupazione dall'avvento della crisi (costoro, ricorrendone le condizioni, possono richiedere una delle indennità mensili o il REM).

bimestre settembre-ottobre 2020 – e possono ricorrervi solo i datori di lavoro che hanno già esaurito ("tirato") le 9 settimane concesse dal DL 18/2020. Le 4 settimane previste per il bimestre settembre-ottobre possono essere utilizzate anche prima del 1° settembre dai datori di lavoro che esauriscono in anticipo le settimane disponibili sino ad agosto[47]. In linea di principio, in ogni caso, le settimane di possibile fruizione delle integrazioni sono raddoppiate (18 settimane, anziché 9)[48];

- È precisato che anche le integrazioni per gli iscritti al FIS e ai Fondi bilaterali sono corredate di Assegno per il nucleo familiare (il punto era rimasto in dubbio all'indomani del DL 18/2020);

- Viene chiarito che la CISOA con causale COVID-19 può durare al massimo 90 giornate con inizio della fruizione tra il 1° febbraio e il 31 ottobre 2020 e conclusione entro il 2020[49] (era dubbio se la CISOA fosse o meno ricompresa nell'articolo 19 del DL 18/2020);

- È precisato che i lavoratori dipendenti agricoli a tempo determinato possono, indipendentemente dal numero di ore per le quali sono contrattualizzati, beneficare di CIGO COVID-19 in deroga (art. 22 del DL 18/2020)[50];

- Dopo le prime 9 settimane di trattamento già riconoscibili dalle Regioni in base all'articolo 22 del DL 18/2020, i periodi successivi di integrazione con causale COVID-19 in deroga sono autorizzati direttamente dall'INPS con lo sperabile risultato di velocizzare le pratiche e le erogazioni[51].

---

[47] Si tratta di una modifica introdotta con il DL 52/2020. La versione originaria del DL 34/2020 prevedeva che 5 settimane in più divenissero disponibili per tutti i datori di lavoro che avessero già esaurito le precedenti 9 (del DL 18/2020), mentre eventuali ulteriori 4 settimane fossero utilizzabili solo nel periodo dal 1° settembre al 31 ottobre 2020, fatta eccezione per i datori di lavoro svolgenti attività attinenti turismo, fiere, congressi, divertimento e svago, spettacoli dal vivo e cinematografici, che potevano accedervi essere anche prima del 1° settembre.

[48] L'estensione di 9 settimane potrebbe avvenire senza soluzione di continuità e senza una nuova richiesta da parte del datore di lavoro, anche se il testo dell'articolato lascia alcuni dubbi interpretativi al riguardo.

[49] In capo al lavoratore dipendente agricolo, non valgono il limite di fruizione e il limite minimo di giornate lavorative da svolgere presso la stessa impresa, entrambi presenti nella normativa ordinaria precedente il DL 18/2020 e il DL 34/2020; inoltre, la causale COVID-19 non incide sulle future richieste.

[50] Normalmente la CISOA riguarda i lavoratori dipendenti agricoli (braccianti, operai, impiegati, quadri, apprendisti) con contratto a tempo indeterminato iscritti negli appositi elenchi dei lavoratori agricoli subordinati. Sono considerati lavoratori agricoli i salariati fissi e gli altri lavoratori sempre a tempo indeterminato che svolgono annualmente oltre 180 giornate lavorative presso la stessa azienda agricola (contrattualizzati per oltre 180 giornate all'anno; art. 8 della L. 457/1972). Non rientrano tra i beneficiari gli assunti o i mantenuti in soprannumero rispetto alle esigenze dell'impresa.

[51] La modifica non riguarda le Province Autonome. Tutte le domande di integrazioni salariali con causale COVID-19 in deroga inviate a decorrere dal trentesimo giorno successivo all'entrata in vigore del DL 34/2020 sono comunque indirizzate direttamente all'INPS senza più coinvolgere le Regioni. In attesa del completo perfezionamento della pratica, l'INPS potrà anticipare il 40 per cento degli importi sulla base dei dati essenziali trasmessi dai datori di lavoro. Questa anticipazione offre da subito garanzia di velocità per la liquidità di cui i datori di lavoro hanno bisogno. Durante la crisi degli anni 2008-2012, l'interposizione delle Regioni nella gestione delle integrazioni in deroga rispondeva anche allo scopo di identificare un ordine di priorità di intervento (le situazioni più gravi, quelle con maggiori ricadute occupazionali). Adesso che la situazione di urgenza è generalizzata, quella funzione è venuta meno e l'invio diretto all'INPS consente di accelerare i tempi grazie all'eliminazione di passaggi burocratici.

Nel quadro risultante dal combinato disposto dei decreti, il sistema delle Casse di fatto arriva a coprire tutto il lavoro dipendente in essere al 25 marzo 2020, agricolo e non agricolo, a tempo indeterminato e determinato (senza nessun limite di durata del contratto), ivi inclusi i lavoratori a domicilio e i lavoratori con contratto intermittente[52]. Restano esclusi i lavoratori domestici (cui è dedicata l'indennità dell'articolo 85 del DL 34/2020 commentata in seguito) e i lavoratori saltuari inquadrati come dipendenti ma sospesi in una fase di non occupazione dall'avvento della crisi. Una simile estensione ha reso necessarie, nelle quantificazioni ufficiali, ipotesi per la stima delle spese più articolate rispetto a quanto fatto nella Relazione tecnica del DL 18/2020.

Nella Relazione tecnica la quantificazione finanziaria delle innovazioni apportate dal DL 34/2020 (l'elenco dei sei punti riepilogati) è stata fatta utilizzando le informazioni disponibili sul grado di coinvolgimento dei vari settori nella riduzione del livello di attività per obbligo di legge (*lockdown*) e/o per condizioni di mercato e differenziando su questa base le retribuzioni mensili, i *take-up* e la durata media delle prestazioni[53]. Non viene specificata l'intensità della sospensione delle ore di lavoro. Così come accaduto per il DL 18/2020, si deve con ogni probabilità intendere che l'integrazione salariale è per ipotesi richiesta per compensare una sospensione integrale delle ore di lavoro (Cassa "a zero ore"). Le spese così stimate trovano totale finanziamento articolo per articolo ma, per irrobustire la copertura, all'articolo 71 (primo comma) viene istituito un fondo *ad hoc* ad ampio spettro, con risorse pari a 2,7 miliardi per il 2020 (di cui 0,9 di contribuzione figurativa), dedicato a esigenze di spesa ulteriori rispetto a quelle già stimate, sia rifinanziamenti di trattamenti già fruibili sia eventuali estensioni della loro durata. È in questo fondo, come si specificherà più avanti, che trovano copertura finanziaria le modifiche introdotte dal DL 52/2020 e, in particolare, la possibilità di utilizzare anche prima del 1° settembre le 4 settimane di integrazione salariale previste per il bimestre settembre-ottobre 2020. Al netto di questo utilizzo, la capienza residua del fondo *ex* articolo 71 è di circa 1,5 miliardi. Di seguito si riportano separatamente le ipotesi sottostanti le stime contenute nelle Relazioni tecniche del DL 34/2020 (che ricomprendono gli effetti del DL 18/2020) e del DL 52/2020 per giungere al quadro complessivo sottostante le stime ufficiali.

La Relazione tecnica del DL 34/2020 affronta contemporaneamente la stima delle necessità di rifinanziamento delle integrazioni già erogabili grazie al DL 18/2020 e quella dei nuovi benefici che si aggiungono. Essa quantifica in circa 2,2 milioni i lavoratori dipendenti non agricoli assicurati alla CIG e dipendenti in imprese ancora in *lockdown* (tabb. 3.1 e 3.2). Di questi si assume che il 10 per cento possa accedere alle integrazioni grazie alla temporanea rimozione dei limiti e dei vincoli e che tutti questi lavoratori effettivamente vi accedano, fruendo dei benefici per un periodo medio di 11 settimane, 7 settimane in meno della durata massima consentita. I lavoratori dipendenti non agricoli

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

[53] Il decreto cui si fa riferimento per individuare le imprese coinvolte dal *lockdown* è il DL 19/2020 (convertito con L. 35/2020).

***Tab. 3.2*** – Ipotesi delle Relazioni tecniche del DL 34/2020 e del DL 52/2020 sul ricorso alle integrazioni salariali nel periodo 23 febbraio – 31 ottobre

| | | | | Ipotesi della Relazione tecnica del DL 34/2020 e del DL 52/2020 23 febbraio - 31 ottobre (massimo 18 settimane di integrazione) | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | Platea complessiva dei lavoratori [1] *(migliaia)* | *Di cui:* lavoratori ammessi a integraz. con DL 18, 34 e 52 del 2020 [2] *(migliaia)* | % di (a) che può beneficiare del blocco dei "contatori" | % di (c) che effettivamente accede alle integrazioni COVID-19 | Durata media delle integrazioni *(settimane)* | *Take-up* beneficio potenziale |
| | | (a) | (b) = (a) x (c) x (d) | (c) | (d) | (e) | (f) = (d) x (e) / 18 |
| CIG (art. 19) | In *lockdown* [3] | 2.211,1 | 222,9 | 10,0 | 100,0 | 17,0 | 94,4% |
| | | 17,9 | 1,8 | 10,0 | 100,0 | 17,0 | 94,4% |
| | Non in *lockdown* | 2.435,0 | 114,2 | 10,0 | 45,0 | 11,0 | 27,5% |
| | Dipendenti agricoli [4] | 200,0 | 60,0 | 100,0 | 30,0 | 11,0 | 18,3% |
| | **Totale** | **4.864,0** | **398,9** | **13,7** | **69,59** | **13,7** | **53,2%** |
| Passaggio da CIGS a CIG (art. 20) | Tutte le attività | 146,8 | 139,4 | 100,0 | 95,00 | 11,0 | 58,1% |
| | | 67,8 | 64,4 | 100,0 | 95,00 | 17,0 | 89,7% |
| | **Totale** | **214,6** | **203,8** | **100,0** | **95,00** | **12,9** | **68,1%** |
| Fondi bilaterali (artt. 19 e 21) | In *lockdown* | 1.885,4 | 1.885,4 | 100,0 | 100,0 | 11,0 | 61,1% |
| | | 494,6 | 494,6 | 100,0 | 100,0 | 17,0 | 94,4% |
| | Non in *lockdown* | 3.454,0 | 690,8 | 100,0 | 20,0 | 11,0 | 12,2% |
| | **Totale** | **5.834,0** | **3.070,8** | **100,0** | **52,6** | **11,5** | **33,7%** |
| CIG in deroga (art. 22) | In *lockdown* | 827,0 | 827,0 | 100,0 | 100,0 | 9,0 | 50,0% |
| | | 221,4 | 221,4 | 100,0 | 100,0 | 17,0 | 94,4% |
| | Non in *lockdown* | 1.155,5 | 238,0 | 100,0 | 20,0 | 9,0 | 10,0% |
| | Dipendenti agricoli [4] | 400,0 | 120,0 | 100,0 | 30,0 | 9,0 | 15,0% |
| | **Totale** | **2.603,9** | **1.406,4** | **100,0** | **53,7** | **9,7** | **28,9%** |
| **TOTALE [5]** | | **13.301,9** | **5.079,9** | **70,1** | **60,6** | **12,2** | **41,0%** |

Fonte: elaborazioni su dati della Relazione tecnica del DL 34/2020 e del DL 52/2020.
(1) La ripartizione della platea complessiva tra soggetti che prolungano o meno di 3 settimane in media la permanenza in condizione di integrazione salariale (ipotesi della Relazione tecnica del DL 52/2020) avviene in base a come questa caratteristica si distribuisce sui lavoratori che accedono alle integrazioni in virtù del DL 18/2020, del DL 34/2020 e del DL 52/2020. – (2) Somma dei lavoratori ammessi alle integrazioni salariali così come risultante dalle Relazioni tecniche del DL 34/2020 (che include anche le platee interessate dal DL 18/2020) e del DL 52/2020. Tali importi sono dati dal prodotto delle colonne (a), (c) e (d) tranne nel caso della CIG per i dipendenti non agricoli e della CIG in deroga per i lavoratori delle imprese non in *lockdown*. Nel primo caso la differenza è dovuta alla previsione nella Relazione tecnica del DL 52/2020 di 1.800 lavoratori in più rispetto a quelli riportati nella Relazione tecnica del DL 34/2020; nel secondo caso la causa è l'elevata approssimazione del numero dei dipendenti agricoli, indicato in 0,4 milioni di individui. – (3) Nella colonna (b) si riportano separatamente dagli altri i 1.800 lavoratori in più rispetto alle stime della Relazione tecnica del DL 34/2020, che in base alla Relazione tecnica del DL 52/2020 possono beneficiare del prolungamento di 3 settimane in media della CIG COVID-19 già prima del 1° settembre. – (4) Attività non in *lockdown*. - (5) Nella platea complessiva dei lavoratori (colonna (a)) non è considerata quella dei lavoratori che possono passare da CIGS a CIG COVID-19 perché sovrapposta alle altre platee.

assicurati alla CIG e dipendenti in imprese non più in *lockdown* sono circa 2,5 milioni. Di questi si ipotizza che il 10 per cento possa accedere alle integrazioni grazie alla temporanea rimozione dei limiti e dei vincoli e che solo il 45 per cento di questi lavoratori effettivamente vi acceda, fruendo anch'essi dei benefici per un periodo medio di 11 settimane. La Relazione tecnica non indica esplicitamente quanti dei 200.000 dipendenti agricoli a tempo indeterminato ricorrono alla CISOA con causale COVID-19 grazie alla

rimozione dei limiti di accesso. Tuttavia, la percentuale può essere ricavata per differenza rispetto ai dati complessivi riportati nelle tabelle: circa il 30 per cento (in linea con il tasso di adesione dei dipendenti agricoli a tempo determinato che accedono alla CIG COVID-19 in deroga, si veda più avanti).

Sul fronte dei Fondi bilaterali, sono circa 2,4 milioni i dipendenti di imprese per le quali è avvenuto il *lockdown*; si ipotizza che tutti usufruiscano della prestazione a carico del bilancio pubblico (di norma la Bilateralità è autofinanziata dai contributi periodici degli iscritti) per un periodo medio di 11 settimane. Sono invece circa 3,5 milioni i dipendenti di imprese non coinvolte dal *lockdown*; si ipotizza che il 20 per cento di loro usufruisca della prestazione a carico del bilancio pubblico, per un periodo medio sempre di 11 settimane.

Per i 200.000 lavoratori già in CIG straordinaria (CIGS), si ipotizza che il 95 per cento opti per il passaggio alla causale COVID-19 che consente di prolungare i benefici in sospensione di contatore. La Relazione tecnica è meno chiara per questi soggetti, ma si può evincere che venga ipotizzata una durata media del trattamento di 11 settimane, allineata a quella dei beneficiari di CIG COVID-19.

Per quanto riguarda, invece, la causale COVID-19 in deroga, sono quantificati in 2,2 milioni i lavoratori non agricoli dipendenti "residuali", non già coperti da CIG COVID-19 né iscritti a Fondi bilaterali che potrebbero ottenere prestazione equivalente a CIG COVID-19. Di questi, circa 1 milione è presso imprese coinvolte dal *lockdown* e accedono tutti al trattamento in deroga per una durata di 9 settimane, il limite massimo già previsto dal DL 18/2020. Ammontano a circa 1,2 milioni, invece, quelli presso imprese non coinvolte dal *lockdown* e per loro si ipotizza che il 20 per cento acceda al trattamento per 9 settimane. La Relazione tecnica considera anche 0,4 milioni di lavoratori agricoli a tempo determinato presso imprese non coinvolte dal *lockdown*[54] e per loro si ipotizza che il 30 per cento acceda al trattamento sempre per 9 settimane.

Nella Relazione tecnica del successivo DL 52/2020 viene descritto il cambiamento atteso nella platea dei beneficiari e nella spesa in connessione con la possibilità – prevista per i datori di lavoro che hanno già esaurito il *plafond* massimo consentito fino al 31 agosto dal DL 34/2020 (14 settimane) – di ricorrere anche prima del 1° settembre alle 4 settimane di integrazione salariale previste per il bimestre settembre-ottobre. Secondo la Relazione tecnica a utilizzare questa possibilità per un numero medio di 3 settimane (ulteriori rispetto alle 14 già consentite) sono solo le imprese in regime di *lockdown* ai sensi del DL 19/2020 che, in base al successivo DPCM del 26 aprile 2020, possono essere suddivise in due gruppi: quelle per le quali ha continuato a valere il *lockdown* e quelle che sono state autorizzate alla riapertura, prima che dalla terza settimana di maggio il *lockdown* finisse del tutto. Utilizzando questa suddivisione e altre assunzioni di seguito specificate,

[54] L'agricoltura, come settore essenziale, non è stato coinvolto dal *lockdown* (si veda elenco allegato al DPCM 22 marzo 2020).

secondo la Relazione tecnica beneficerebbero di integrazioni salariali per 17 settimane i seguenti soggetti:

- circa 225.000 lavoratori che beneficiano di CIG COVID-19 (art. 19 del DL 18/2020, già modificato da DL 34/2020). In questo caso viene ampliata la platea già beneficiaria prima del DL 52/2020 (circa 223.000) e si aggiungono circa 1.800 lavoratori che, grazie al prolungamento della durata, possono continuare a ricevere integrazioni o iniziare a percepirle[55];

- circa 495.000 lavoratori iscritti alla Bilateralità che beneficiano di CIG COVID-19 (art. 19). Gli altri lavoratori appartenenti a questa (circa 1,9 milioni) continuano a percepire l'integrazione per la durata di 11 settimane già ipotizzata nella Relazione tecnica del DL 34/2020;

- circa 64.000 lavoratori che trasformano la CIGS in corso di svolgimento in CIG COVID-19 (art. 20). I restanti lavoratori di questo tipo (circa 140.000) continuano a percepire la nuova integrazione per la durata di 11 settimane già precedentemente ipotizzata;

- circa 221.000 lavoratori che beneficiano della CIG COVID-19 in deroga (art. 22). Gli altri 830.000 lavoratori di questa categoria continuano a percepire la stessa integrazione per le 11 settimane già previste.

Ne consegue che le ipotesi sottostanti la Relazione tecnica del DL 52/2020 ampliano sia la platea dei beneficiari delle integrazioni a causale COVID-19 (di circa 1.800 beneficiari, portandola complessivamente a poco meno di 5,1 milioni di lavoratori) sia il numero medio di settimane usufruite da una parte di questa platea generando un aumento di spesa di circa 1,2 miliardi (di cui 0,4 di contribuzione figurativa). Tale maggiore spesa, come già menzionato, trova copertura nel fondo di oltre 2,7 miliardi predisposto dall'articolo 71 del DL 34/2020.

Complessivamente, combinando le stime riportate nelle Relazioni tecniche del DL 34/2020 e del DL 52/2020 (tab. 3.2), i percettori di CIG COVID-19 sarebbero circa 399.000, per una durata media di 13,7 settimane e un *take up* del 53,2 per cento[56]; sarebbero circa 204.000 coloro che, già in CIGS, optano per la causale COVID-19, per una durata media di quasi 13 settimane e un *take up* di poco superiore al 68 per cento; sarebbero quasi 3,1 milioni i percettori di CIG COVID-19 iscritti alla Bilateralità (in qualsivoglia sua forma), per una durata media di poco superiore a 11,5 settimane e un *take up* di 33,7 per cento;

[55] Un datore di lavoro che ha avviato le integrazioni COVID-19 a fine febbraio, potrebbe trovarsi ad aver consumato le 14 settimane concesse dal DL 18/2020 e dal DL 34/2020 già prima della metà del mese di giugno.
[56] Il *take-up* è dato dal prodotto tra la percentuale di beneficiari che non avrebbero avuto accesso alle integrazioni senza la causale COVID-19 (i cosiddetti "sbloccati") e la percentuale di settimane utilizzate rispetto al numero massimo di settimane consentite (18). Non va confuso con la percentuale delle ore effettivamente integrate rispetto al monte ore lavorativo pieno (il cosiddetto "tiraggio" per lavoratore o intensità di utilizzo della Cassa) che può variare da zero (nessun ricorso alle integrazioni) a 100 per cento (Cassa a "zero ore").

sarebbero, infine, poco più di 1,4 milioni i percettori di CIG COVID-19 in deroga, per una durata media di circa 9,7 settimane e un *take up* del 29 per cento. Nel totale di tutti i gruppi, i circa 5,1 milioni di beneficiari riceverebbero integrazioni per una media di 12,2 settimane, con un take up del 41 per cento.

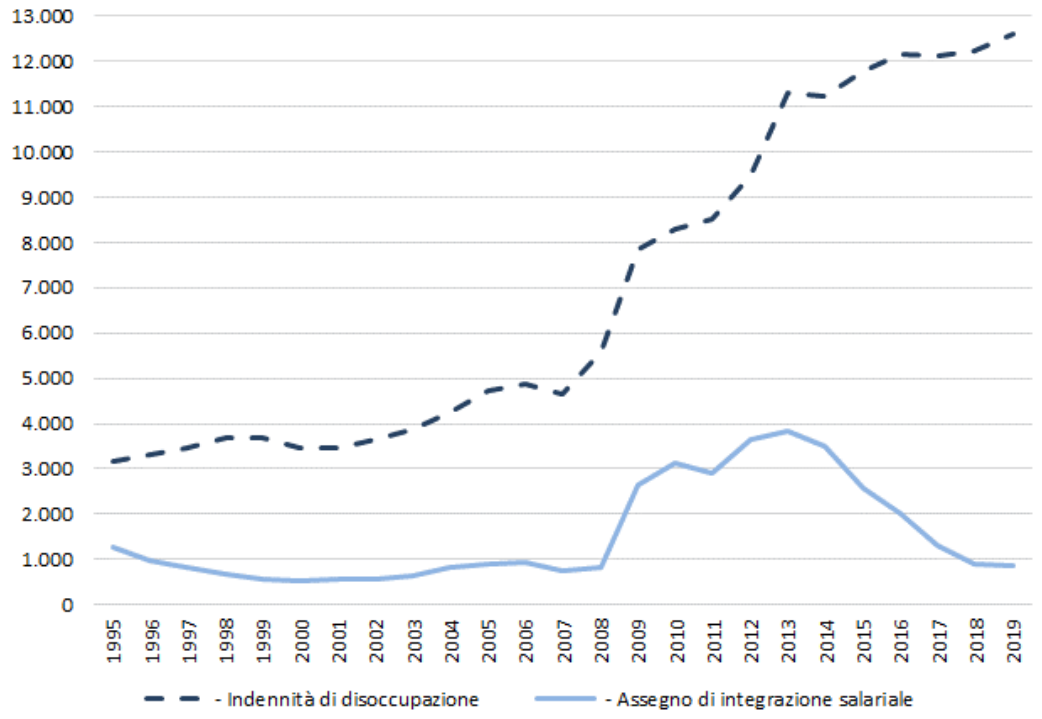
Va tenuto presente che le suddette settimane medie di utilizzo sono "pesanti", ossia con sospensione totale dell'attività lavorativa (settimane equivalenti di Cassa a "zero ore"). Le 12,2 settimane "pesanti" che adesso emergono nella media complessiva di tutti i gruppi di lavoratori si tradurrebbero nella durata massima ora permessa dal DL 34/2020 (18 settimane non necessariamente "pesanti") qualora vi fosse una sospensione delle ore lavorative appena inferiore al 68 per cento. In altri termini, se saranno utilizzate tutte le 18 settimane teoricamente possibili, l'invarianza di spesa rispetto alle voci stimate puntualmente nelle Relazioni tecniche si otterrebbe solo se la riduzione dell'orario lavorativo non oltrepassasse, nella media di tutte le settimane, il 68 per cento.

Riassumendo, gli oneri derivanti dalle misure introdotte nel DL 34/2020 ammonterebbero secondo le stime ufficiali a circa 16,4 miliardi[57], inclusivi di 1,3 miliardi di rifinanziamento dei Fondi bilaterali e di 2,7 miliardi del Fondo dell'articolo 71, parzialmente utilizzato per la copertura della maggiore spesa derivante dal DL 52/2020. A tale ammontare vanno poi sommati i circa 5,3 miliardi[58] del precedente DL 18/2020 (inclusivi dei 218 milioni aggiunti con la conversione in legge). Complessivamente, quindi, la maggiore spesa per le integrazioni salariali, rispetto alla normativa *pre* DL 18/2020, DL 34/2020 e DL 52/2020, ammonterebbe a circa 22 miliardi (di cui 7,4 di contribuzione figurativa).

Si tratta di importi molto rilevanti che si aggiungono all'andamento tendenziale della spesa per integrazioni salariali per le prestazioni dei lavoratori che anche a normativa *pre* DL 18/2020 e in assenza della pandemia avrebbero avuto accesso ai trattamenti. Ripartiti per la durata massima che le integrazioni in deroga (artt. 19-22 del DL 18/2020) possono avere (18 settimane) e quindi passando dalla sospensione totale dell'attività a ipotesi di sospensione di circa il 68 per cento delle ore lavorate, i 22 miliardi (comprensivi della dotazione del fondo), si tradurrebbero in circa 5,3 miliardi al mese[59], cifra significativamente superiore a quanto complessivamente speso per integrazioni in tutto il 2013, anno di picco della spesa (circa 3,8 miliardi; fig. 3.3), e molto al di sopra sia del valore medio annuo che questa voce di spesa ha assunto dal 2008 (anno di inizio della crisi) a oggi (2,4 miliardi), sia dell'importo del 2019 (quasi 850 milioni).

[57] Di cui 5,8 miliardi di contribuzione figurativa.
[58] Di cui 1,6 miliardi di contribuzione figurativa.
[59] Se la spesa matura su una durata media di 12,2 settimane a "zero ore", per garantire invarianza di spesa quando le settimane diventano 18, le integrazioni devono passare da regimi di sospensione totale del lavoro a regimi di sospensione al 68 per cento delle ore (per esempio, il 68 per cento delle ore tutti i giorni, o il 68 per cento delle giornate lavorative intere ogni mese o su altro arco temporale).

***Fig. 3.3*** – Spesa per integrazioni salariali e indennità di disoccupazione
*(milioni di euro)*




Fonte: Istat, Conto della protezione sociale.

Non bisogna sottovalutare l'incertezza sull'intensità di ricorso alle integrazioni. Ad esempio, si consideri la Cassa in deroga introdotta dall'articolo 22 del DL 18/2020, per la quale il complesso delle Relazioni tecniche (tab 3.2) individua l'ipotesi di una durata media di 9,7 settimane, poco più di quelle già consentite in base alle norme del solo DL 18/2020. Se tutti i lavoratori con Cassa COVID-19 in deroga ricevessero, ad esempio, il trattamento al 75 per cento per tutte le 18 settimane ora teoricamente possibili invece che al 100 per cento per 9,7 settimane[60], il maggiore onere per i trattamenti in deroga derivante dal combinato disposto dei tre decreti consecutivi non sarebbe più di circa 5,1 miliardi ma di quasi 7,1, con un aumento di circa 2 miliardi a fronte dei quali si rivelerebbe insufficiente la dotazione residua del fondo *ex* articolo 71 del DL 34/2020 (1,5 miliardi). Questo risultato si spiega con il fatto che, nello specifico, le valutazioni della Relazione tecnica del DL 52/2020 si fondano sull'ipotesi che solo un piccolo sottogruppo dei beneficiari di CIG COVID-19 in deroga (221.000 lavoratori presso imprese già coinvolte in *lockdown* dal DL 19/2020) prolungherebbe la durata delle integrazioni sino a 17 settimane, mentre il sottogruppo più numeroso (oltre 1,5 milioni di lavoratori presso imprese non in *lockdown*) continuerebbe a sfruttare solo 9 settimane.

Riformulato a livello più generale, l'esempio precedente porta a dire che, se le integrazioni fossero utilizzate per tutte le 18 settimane invece che per le 12,2 ipotizzate dalla

[60] Ossia se lo ricevessero per una durata pari a circa 1,8 volte rispetto quanto ipotizzato nella Relazione tecnica (9,7 settimane) e con una riduzione delle ore di lavoro di circa 20 punti percentuali superiore a quella (poco meno del 54 per cento) che garantirebbe invarianza di questa specifica voce di spesa.

combinazione delle Relazioni tecniche con una riduzione media dell'orario di lavoro superiore al 68 per cento che garantirebbe invarianza di spesa, la capienza residua del fondo dell'articolo 71 (1,5 miliardi) sarebbe messa alla prova. In particolare, i circa 22 miliardi stimati diventerebbero oltre 24,3 se la riduzione media dell'attività lavorativa si attestasse al 75 per cento e circa 23,4 miliardi se invece la riduzione fosse del 72 per cento.

Dietro le stime delle risorse necessarie sembra esserci come ipotesi latente ma cruciale per le coperture che, nella media delle 18 settimane ora teoricamente disponibili (nel periodo 23 febbraio – 31 ottobre), il ricorso alle integrazioni si manterrà al di sotto del 70 per cento delle ore lavorative. Tenuto conto che almeno 6 settimane (l'ultima di marzo, quelle di aprile e la prima di maggio[61]) sono già state di integrazioni diffuse e alta riduzione delle ore, se ne potrebbe evincere una sottostante ipotesi di quasi normalità lavorativa (ricorso alle integrazioni molto più contenuto e simile ai valori della serie storica) già raggiungibile a settembre.

Anche se la fase più acuta della pandemia e del *lockdown* sembra essere ormai terminata, il valore che questo parametro – l'intensità di riduzione delle ore di lavoro – potrà effettivamente assumere nei prossimi mesi non è facilmente prevedibile e questo suggerisce di tenere alta l'attenzione sui dati che di volta in volta il monitoraggio renderà disponibili.

### *3.1.2 Le indennità* una-tantum *riconosciute a marzo (DL 18/2020)*

Immediatamente dopo lo scoppio della pandemia, il DL 18/2020 aveva già introdotto per il mese di marzo indennità *una tantum* per i lavoratori parasubordinati e autonomi, i professionisti senza e con Cassa previdenziale di riferimento e le fattispecie più marginali del lavoro dipendente (stagionali, agricoli a tempo determinato, ecc.). Sono poi sopraggiunti due decreti interministeriali (DM 28 marzo 2020 e DM 30 aprile 2020) a utilizzare le risorse appostate nel Fondo per il reddito di ultima istanza (art. 44 del DL 18/2020)[62] per estendere l'indennità ai lavoratori intermittenti, occasionali e agli incaricati delle vendite a domicilio. Nel complesso dei tre decreti la spesa per le indennità *una-tantum* di marzo sarebbe ammontata, secondo le stime ufficiali, a poco più di 3,4 miliardi (tab. 3.3).

[61] Il primo decreto sul *lockdown* è del 25 marzo ma, al di là di quanto disposto per legge, significative contrazioni delle ore lavorate si sono registrate anche prima (come testimoniano i dati sulle integrazioni autorizzate di competenza del mese di marzo).

[62] Il DL 18/2020 si è limitato a creare questo fondo con dotazione inziale di 300 milioni, dedicandolo in senso lato a prestazioni a favore dei lavoratori dipendenti, autonomi e liberi professionisti danneggiati dalla crisi pandemica che non avessero già percepito altre forme di sostegno al reddito.

***Tab. 3.3*** – Indennità *una tantum* previste per marzo per i lavoratori dipendenti e autonomi dal DL 18/2020, dal DM 28 marzo 2020 e dal DM 30 aprile 2020 (1)

| Riferimento normativo | Platea | Condizioni | Spesa prevista da RT *(milioni)* | Platea prevista da RT *(migliaia)* |
|---|---|---|---|---|
| Art. 27 DL 18/2020 | Lavoratori parasubordinati e professionisti senza Cassa previdenziale | Iscritti in via esclusiva alla Gestione separata dell'INPS e con contratto di para-subordinazione e partita IVA attivi al 23 febbraio 2020. Non titolari di pensione | RT: 203,4 Monitoraggio INPS: 234,1 | RT: 339,0 Monitoraggio INPS: 400,9 |
| Art. 28 DL 18/2020 e Circolare INPS 49/2020 | Lavoratori autonomi e altri iscritti alle Gestioni speciali presso l'INPS | Oltre alla Gestione speciale, è ammessa solo l'iscrizione alla Gestione separata dell'INPS. Non titolari di pensione | RT: 2.160 Monitoraggio INPS: 1.690,1 | RT: 3.600 Monitoraggio INPS: 2.863,4 |
| Art. 29 DL 18/2020 | Lavoratori dipendenti stagionali del settore del turismo e degli stabilimenti termali | Cessati involontariamente da rapporto di lavoro tra il 1° gennaio 2019 e il 23 febbraio 2020 e non titolari di rapporto di lavoro dipendente al 23 febbraio 2020. Non titolari di pensione | RT: 103,8 Monitoraggio INPS: 106,3 | RT: 173,0 Monitoraggio INPS: 211,2 |
| Art. 30 DL 18/2020 | Operai agricoli a tempo determinato | Almeno 50 giornate effettive di attività di lavoro agricolo nel 2019. Non titolari di pensione | RT: 396 Monitoraggio INPS: 324,3 | RT: 660,0 Monitoraggio INPS: 553,4 |
| Art. 38 DL 18/2020 | Lavoratori iscritti al Fondo pensioni Lavoratori dello spettacolo | Almeno 30 contributi giornalieri versati nel 2019. Reddito da lavoro non superiore a 50.000 euro nel 2019. Non titolari di rapporto di lavoro dipendente al 23 febbraio 2020 nè di pensione | RT: 48,6 Monitoraggio INPS: 18,7 | RT: 81,0 Monitoraggio INPS: 32,1 |
| DM 28 marzo 2020 (2) | Lavoratori autonomi con partita IVA<br>Liberi professionisti con Cassa di riferimento (ordinisti) | Due soglie di reddito riferite all'anno di imposta 2018. Se si ricade nella fascia di reddito più alta, c'è anche condizione di aver subìto un danno significativo: chiusura della partita IVA tra il 23 febbraio e il 30 marzo 2020 o riduzione di almeno il 33 per cento del reddito (da lavoro) nel primo trimestre 2020 rispetto all'omologo periodo dell'anno precedente. Il reddito è calcolato col principio di cassa. Non titolari di pensione diretta | 280<br>(limite di spesa configurato all'art.1 del decreto) | |
| DM 30 aprile 2020 (2) | Lavoratori dipendenti stagionali appartenenti a settori diversi da quelli del turismo e degli stabilimenti termali | Cessati involontariamente dal rapporto di lavoro nel periodo compreso tra il 1° gennaio 2019 e il 31 gennaio 2020. Almeno 30 giornate nel medesimo periodo. Non titolari, alla data della domanda, né di pensione né di rapporto di lavoro a tempo indeterminato diverso da quello intermittente | 220 | 100,0 |
| | Lavoratori intermittenti | Almeno 30 giornate di lavoro nel periodo compreso tra il 1° gennaio 2019 e il 31 gennaio 2020. Non titolari, alla data della domanda, né di pensione né di rapporto di lavoro a tempo indeterminato diverso da quello intermittente | | 245,0 |
| | Lavoratori occasionali (art. 2222 Codice Civile) | Iscritti in via esclusiva alla Gestione separata dell'INPS al 23 febbraio 2020. Con almeno un contratto di lavoro tra il 1° gennaio 2019 e il 23 febbraio 2020 e versamento di almeno un contributo mensile. Privi di contratto alla data del 23 febbraio 2020. Non titolari, alla data della domanda, né di pensione né di rapporto di lavoro a tempo indeterminato diverso da quello intermittente | | 5,0 |
| | Incaricati alle vendite a domicilio con partita IVA | Al 23 febbraio 2020 con partita IVA attiva e iscritti in via esclusiva alla Gestione separata dell'INPS. Reddito 2019 da vendite superiore a 5.000 euro. Non titolari, alla data della domanda, né di pensione né di rapporto di lavoro a tempo indeterminato diverso da quello intermittente | | 15,0 |

Fonte: elaborazioni su dati contenuti nei prospetti riepilogativi degli effetti finanziari del DL 18/2020 e dei decreti interministeriali e, laddove disponibili, sui dati del Monitoraggio INPS al 19 giugno.
(1) Le indennità degli artt. 27, 28, 29, 20 e 38 sono incompatibili tra loro e con il RdC. Nel DL 18/2020 non si specificano altri aspetti di compatibilità/incompatibilità. Il DL 34/2020 chiarisce ma in maniera non esaustiva. – (2) Decreti interministeriali di attuazione dell'art. 44 del DL 18/2020. Le indennità introdotte da questi decreti sono incompatibili con le altre indennità del DL 18/2020 e con le integrazioni salariali con causale COVID-19; anche con riferimento ai lavoratori atipici, autonomi e liberi professionisti (normalmente estranei al campo di applicazione delle Casse) i decreti si premurano di specificare l'incompatibilità anche con le integrazioni salariali. Non si esplicita l'incompatibilità con il RdC (a questa data il REM non è stato ancora introdotto).

La finalità era quella di fornire sostegno a chi non soddisfaceva i requisiti per accedere al sistema delle integrazioni salariali (anche in deroga) e alle prestazioni per disoccupazione. Queste indennità (di seguito riepilogate) sono state introdotte in un quadro di chiara incompatibilità tra l'una e l'altra e con il RdC (art. 31) e meno chiara invece nei confronti delle integrazioni salariali (in particolare la CIG COVID-19), delle indennità per disoccupazione (NASPI, DIS-COLL e Indennità di disoccupazione agricola) e delle prestazioni finanziabili dal Fondo per il reddito di ultima istanza. Il quadro di compatibilità è stato in parte chiarito anche se permangono alcuni dubbi, motivati anche dal fatto che le varie incompatibilità sono specificate in maniera non omogenea nel DL 34/2020, nel DM 28 marzo 2020, nel DM 30 aprile 2020 e nel DM 29 maggio 2020. Dopo un sintetico riepilogo delle *una tantum* previste dal DL 18/2020, si passa all'esame delle modifiche e delle aggiunte derivanti dal DL 34/2020, distinguendo tra categorie del lavoro dipendente o assimilabile (par. 3.1.3.1) e categorie del lavoro autonomo o professionale (par. 3.1.3.2).

Il DL 18/2020 ha introdotto per il mese di marzo indennità *una tantum* di 600 euro fiscalmente esenti per cinque categorie di soggetti (tab. 3.2):

- Lavoratori parasubordinati e professionisti senza Cassa previdenziale di riferimento[63], non titolari di pensione[64], iscritti in via esclusiva alla Gestione separata dell'INPS e con contratto di para-subordinazione e partita IVA attivi al 23 febbraio 2020 (art. 27); sono inclusi lavoratori con rapporto di collaborazione attivi nel settore dello sport (art. 96). L'onere allora previsto ammontava a circa 203 milioni;

- Lavoratori autonomi iscritti alle Gestioni speciali presso l'INPS (artigiani, commercianti, coltivatori diretti e mezzadri)[65], non titolari di pensione e non iscritti ad altre forme previdenziali obbligatorie fatta eccezione per la Gestione separata (art. 28) per una spesa allora prevista di circa 2,2 miliardi;

- Lavoratori dipendenti stagionali del settore del turismo e degli stabilimenti termali che hanno cessato involontariamente il rapporto di lavoro tra il 1° gennaio 2019 e il 23 febbraio 2020, non titolari di pensione e non titolari di

[63] Dai Rapporti di monitoraggio dell'INPS del 22 maggio e del 19 giugno si evince che sono state accettate anche domande provenienti da professionisti partecipanti in studi professionali associati.

[64] Questa condizione (non titolare di pensione) non compare mai nelle estensioni delle integrazioni salariali con causale COVID-19, probabilmente perché i casi di pensionati che continuano/riprendono a lavorare con contratto di lavoro subordinato sono limitati. Tuttavia, nelle circostanze di urgenza, la si poteva prendere in considerazione come elemento selettivo almeno per le applicazioni in deroga delle Casse. Per inciso, dalla Relazione tecnica del DL 18/2020 e dal Rapporto di monitoraggio dell'INPS si evince che, a proposito della condizione di non essere titolari di pensione, l'interpretazione è stata quella di considerare solo la titolarità di pensioni dirette. Il DL 34/2020 utilizza in maniera trasversale questo criterio di selettività per l'accesso alle indennità, mentre continua a non farvi riferimento per l'accesso alle integrazioni con causale COVID-19.

[65] Devono essere iscritti alle Gestioni speciali in quanto lavoratori autonomi. Con Circolare n. 49/2020, l'INPS ha dato interpretazione estensiva, ammettendo all'indennità di marzo anche le categorie di familiari coadiuvanti e coadiutori di artigiani, commercianti e agricoltori, iscritti alle Gestioni speciali anche se non appartenenti alla categoria del lavoro autonomo.

rapporto di lavoro dipendente al 23 febbraio 2020[66] (art. 29), per un onere complessivo allora previsto di circa 104 milioni;

- Operai agricoli a tempo determinato, non titolari di pensione, che nel 2019 abbiano effettuato almeno 50 giornate effettive di attività di lavoro agricolo (art. 30), per una spesa allora prevista di circa 396 milioni[67];

- Lavoratori iscritti al Fondo pensioni lavoratori dello spettacolo dell'INPS, con almeno 30 contributi giornalieri versati nel 2019 al medesimo Fondo, con reddito da lavoro non superiore a 50.000 euro nel 2019, non titolari di pensione né di rapporto di lavoro dipendente al 23 febbraio 2020 (art. 38), per un onere complessivo allora previsto di circa 49 milioni.

Confrontando i Rapporti di monitoraggio sulle indennità dell'INPS del 22 maggio e del 19 giugno (i due sinora pubblicati) e la Relazione tecnica del DL 34/2020 (che, prima di affrontare le stime, ricostruisce quanto accaduto in precedenza), si evince che il numero di domande pervenute per queste indennità di marzo si è già da diversi giorni sostanzialmente stabilizzato (le domande sono pervenute quasi tutte entro il mese di aprile), per una spesa sostanzialmente in linea con le risorse preventivate.

Sono poi sopraggiunti due decreti interministeriali che hanno rifinanziato il Fondo per il reddito di ultima istanza (art. 44 del DL 18/2020) e attinto alle sue risorse per erogare altre indennità *una tantum* per il mese di marzo[68].

In particolare, con il Decreto congiunto del Ministro del Lavoro e delle politiche sociali e del Ministro dell'Economia del 28 marzo 2020[69], sono stati destinati 280 milioni al finanziamento, sempre per il mese di marzo, di una indennità di 600 euro per lavoratori autonomi[70] e liberi professionisti appartenenti a specifici ordini professionali (cosiddetti ordinisti). Tra le condizioni compaiono quelle di non essere titolare di pensione, di soddisfare due soglie di reddito riferite all'anno di imposta 2018 e, se ricadenti nella fascia di reddito più alta, anche di aver subìto un danno significativo dalla crisi come testimoniato dalla chiusura della partita IVA tra il 23 febbraio e il 30 marzo 2020 o dalla riduzione di almeno il 33 per cento del reddito (da lavoro) nel primo trimestre 2020 rispetto all'omologo periodo dell'anno precedente[71]. In questo caso è stata compiuta la

[66] I lavoratori stagionali hanno contratti di lavoro dipendente a termine e di brevi durate a cavallo della stagione o a cavallo dell'evento nel quale sono coinvolti con mansioni di vario tipo.
[67] Sono coinvolti esplicitamente solo gli operai agricoli, non altre qualifiche. Tuttavia, dal Rapporto di monitoraggio dell'INPS del 22 maggio si evince che sono state accettate anche domande provenienti da piccoli coloni (compartecipanti familiari e piccoli coltivatori diretti che integrano le giornate).
[68] Il Fondo è stato successivamente rifinanziato anche con l'articolo 78 del DL 34/2020.
[69] Si veda https://www.lavoro.gov.it/documenti-e-norme/normative/Documents/2020/D-I-28-marzo-2020.pdf.
[70] In questo caso non sono compresi familiari coadiuvanti e coadiutori di artigiani, commercianti e agricoltori. L'indennità aggiuntiva di 600 euro è destinata, in questo caso, ai lavoratoti autonomi con partita IVA.
[71] In particolare, se il reddito complessivo del 2018 (al lordo dei canoni di locazione) non supera i 35.000 euro, è sufficiente che l'attività sia stata limitata dai provvedimenti di contrasto della pandemia. Se, invece,

prima scelta di selettività nell'indirizzare le prestazioni emergenziali: è un passaggio rilevante che trova continuazione anche nel DL 34/2020. Inoltre, sempre in questo decreto accessorio si afferma quanto sarebbe stato preferibile stabilire direttamente nel DL 18/2020 come principio quadro: i 600 euro non sono compatibili con nessuna delle altre prestazioni di contrasto degli effetti da COVID-19 sul lavoro, che si tratti di integrazioni salariali con causale COVID-19 o di altre indennità (i 600 euro alle cinque categorie del DL 18/2020). Non si afferma esplicitamente, tuttavia, l'incompatibilità con il RdC (il Reddito di emergenza alla data ancora non esisteva), che però dovrebbe scaturire per analogia dall'articolo 31 del DL 18/2020.

Con il Decreto del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali del 30 aprile 2020[72], altri 220 milioni sono stati destinati al finanziamento, sempre per il mese di marzo, di una indennità di 600 euro ai soggetti appartenenti alle seguenti quattro categorie, purché non titolari, alla data della domanda, né di pensione né di rapporto di lavoro a tempo indeterminato diverso da quello intermittente (condizione aggiuntiva rispetto al precedente decreto interministeriale):

- Lavoratori dipendenti stagionali appartenenti a settori diversi da quelli del turismo e degli stabilimenti termali che hanno cessato involontariamente il rapporto di lavoro nel periodo compreso tra il 1° gennaio 2019 e il 31 gennaio 2020 e che abbiano svolto la prestazione lavorativa per almeno 30 giornate nel medesimo periodo;

- Lavoratori intermittenti che abbiano svolto la prestazione lavorativa per almeno 30 giornate nel periodo compreso tra il 1° gennaio 2019 e il 31 gennaio 2020;

- Lavoratori autonomi senza partita IVA, già iscritti in via esclusiva alla Gestione separata dell'INPS al 23 febbraio 2020, che nel periodo compreso tra il 1° gennaio 2019 e il 23 febbraio 2020 siano stati titolari di contratti autonomi occasionali di matrice civilistica (art. 2222 del Codice Civile) con versamento di almeno un contributo mensile, che non abbiano avuto un contratto in essere alla data del 23 febbraio 2020[73];

lo stesso reddito cade nella fascia tra 35.000 e 50.000 euro, deve essersi verificata anche la condizione aggiuntiva di chiusura della partita IVA tra il 23 febbraio e il 31 marzo 2020, oppure una comprovata riduzione di almeno il 33 per cento del reddito del primo trimestre 2020 rispetto all'omologo trimestre del 2019. A tal fine il reddito è calcolato con il principio di cassa (ricavi percepiti e spese sostenute).

[72] Sul sito https://www.lavoro.gov.it/documenti-e-norme/normative/Documents/2020/Decreto-interministeriale-30aprile2020.pdf.

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

- Incaricati alle vendite a domicilio con partita IVA attiva al 23 febbraio 2020 e alla stessa data iscritti in via esclusiva alla Gestione separata dell'INPS, con reddito annuo derivante dalle vendite superiore a 5.000 euro nel 2019.

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

Il riconoscimento dell'indennità doveva servire a portare un contenuto (solo un mese) sostegno economico a una platea che tendenzialmente comprendeva tutti i lavoratori con rapporto/attività di lavoro in corso, diversi da quelli con canonico contratto di lavoro dipendente, ma con redditi/giornate di lavoro superiori a un livello minimo (sotto il quale dovrebbe attivarsi il RdC o, dopo il DL 34/2020, anche il Reddito di emergenza[74]). Erano rimasti esclusi i cosiddetti *working poor* e, tra questi, i lavoratori occasionali con redditi inferiori a 5.000 euro all'anno e quelli retribuiti con *voucher* (*ex* art. 54-bis del DL 50/2017 e successive integrazioni e modifiche).

### *3.1.3 Le indennità* una tantum *riconosciute ad aprile e maggio (DL 34/2020)*

Come già sul fronte delle integrazioni salariali, il DL 34/2020 ha continuato e rafforzato la linea d'azione del DL 18/2020 introducendo indennità *una tantum* per i mesi di aprile e, in alcuni casi, di maggio. Come si vedrà più in dettaglio in seguito, il decreto interviene, con alcuni distinguo, sulle medesime categorie previste dal DL 18/2020 e dai due decreti interministeriali collegati e introduce un'indennità in favore dei lavoratori domestici rimasti fino ad allora esclusi da qualsiasi forma di beneficio economico.

Dopo queste modifiche, le indennità sono in linea di principio rivolte a tutti i lavoratori con rapporto/attività di lavoro in corso nei mesi *pre* crisi e non necessariamente titolati a trattamento di integrazione salariale. Continuano a rimanere esclusi da qualsiasi forma di sostegno economico *working poor* come i lavoratori occasionali con redditi inferiori a 5.000 euro all'anno, i lavoratori occasionali retribuiti con *voucher* (ex art. 54-bis del DL 50/2017 e successive integrazioni e modifiche), i lavoratori domestici con poche ore di lavoro settimanali (meno di 10) che tuttavia potrebbero accedere al Reddito di emergenza (art. 82).

Per il complesso delle nuove indennità (artt. 84, 85 e 98 del DL 34/2020), la Relazione tecnica stima una spesa di circa 4,5 miliardi nel 2020 (tabb. 3.4 e 3.5), che si aggiunge agli

[74] Così si possono spiegare il limite minimo ai redditi da lavoro occasionale o il limite minimo di giornate lavorate per i lavoratori dipendenti agricoli e i lavoratori intermittenti.

oltre 3,4 miliardi delle indennità già previste per marzo (tab. 3.3). Anche questa rappresenta una cifra molto alta, se si considera che nel 2019 (anno di picco della serie storica dal 1995) la spesa per il complesso delle indennità di disoccupazione[75] (NASPI, DIS-COLL, Indennità agricola, altre indennità in corso di esaurimento dopo la riforma de *Jobs Act*) è ammontata a circa 12,6 miliardi, mentre la spesa media annua dal 2008 (anno di inizio della crisi) a oggi è stata di poco superiore a 10,2 miliardi (fig. 3.3). Pur nella loro provvisorietà ed estemporaneità, a queste indennità *una tantum* sono state destinate risorse pari a poco meno di due terzi di quelle spese nel 2019 per tutte le indennità di disoccupazione e a quasi l'80 per cento di quanto mediamente speso dal 2008 a oggi. Questo dato dovrebbe fare comprendere, in primo luogo, le difficoltà che potrebbero sorgere se, in mancanza di un sufficiente recupero dell'attività economica, si presentasse la necessità di prolungare le indennità *una tantum* sino alla seconda metà dell'anno come già fatto sul fronte delle integrazioni salariali (accessibili sino a ottobre): se, ad esempio, la durata fosse equiparata a quella massima dell'integrazione salariale con causale COVID-19 (18 settimane) si dovrebbe aggiungere un'altra mensilità e mezzo di indennità. In secondo luogo, il dato fornisce un'idea dell'esigenza di spesa che potrebbe sorgere quando, dopo il 17 agosto, scadrà il divieto di licenziamento e, in mancanza di un'adeguata ripresa economica o di supporti alternativi al lavoro, potrebbero improvvisamente aumentare le domande di indennità di disoccupazione (su questo punto si ritorna nel paragrafo 3.1.5). A tale proposito, il più recente Rapporto mensile dell'INPS[76] mostra come le domande di NASPI e DIS-COLL di gennaio e febbraio siano state in linea, anzi anche leggermente inferiori, rispetto a quelle del 2019, mentre abbiano fatto segnare un aumento di oltre il 37 per cento a marzo (da 105.070 a 144.223) e di oltre il 54 per cento ad aprile (da 119.726 a 184.490). Si tratta, ovviamente, di indennità successive alla naturale conclusione di contratti subordinati a tempo determinato o di contratti di collaborazione.

Il secondo Rapporto di monitoraggio dell'INPS sulle *una tantum* (19 giugno 2020) contiene, oltre all'aggiornamento riguardante l'indennità di marzo, alcuni dati su quella di aprile. In realtà si tratta, per il momento, di dati parziali, perché sono riproposte (con valori grossomodo identici) le stesse indennità delle categorie già beneficiarie a marzo (quelle di cui agli artt. 27, 28, 29, 30 e 38 del DL 18/2020, che hanno avuto il rinnovo per aprile), più il numero di domande pervenute da lavoratori in somministrazione (art. 84, comma 5, del DL 34/2020) e dai lavoratori iscritti al Fondo pensioni lavoratori dello spettacolo (art. 84, comma 10, del DL 34/2020). Per un quadro più completo occorre attendere i prossimi monitoraggi.

[75] Prese a riferimento come prestazioni sostitutive (e non solo integrative come quelle della CIG COVID-19) del reddito da lavoro. Per inciso, nel Rapporto di monitoraggio dell'INPS le domande di indennità di disoccupazione di marzo 2020 sono in aumento di oltre il 40 per cento rispetto allo stesso mese del 2019.

[76] Il Rapporto periodico tradizionale "Cassa integrazione guadagni e Disoccupazione" pubblicato a metà giugno. A questo rapporto si è affiancato, come già detto, un Rapporto specifico sulle integrazioni salariali a causale COVID-19.

In tema di compatibilità tra prestazioni, il DL 34/2020 stabilisce la cumulabilità delle indennità (incluse quelle erogate a valere sul Fondo per il reddito di ultima istanza) con l'assegno ordinario di invalidità (artt. 75, 85 e 86) e l'incompatibilità delle indennità tra loro (art. 86). Se si escludono i casi in cui è precisata, continua a essere meno chiara e non rispondente a un principio "cornice" la cumulabilità tra indennità e integrazioni salariali (in particolare la CIG con causale COVID-19) e indennità per disoccupazione (NASPI, DIS-COLL e Indennità di disoccupazione agricola).

#### *3.1.3.1 Le indennità* una-tantum *per i lavoratori dipendenti*

Entrando nel dettaglio, l'articolo 84 del DL 34/2020 ha introdotto le seguenti novità rispetto al precedente decreto (tab. 3.4):

Ai lavoratori dipendenti stagionali del settore del turismo e degli stabilimenti termali che hanno cessato involontariamente il rapporto di lavoro tra il 1° gennaio 2019 e il 23 febbraio 2020 è riconosciuta una indennità di 600 euro anche per il mese di aprile, purché non titolari al 23 febbraio 2020 né di pensione né di rapporto di lavoro dipendente[77]. A tali lavoratori è riconosciuta inoltre una indennità di 1.000 euro per il mese di maggio se hanno cessato involontariamente il rapporto di lavoro tra il 1° gennaio 2019 e il 17 marzo 2020[78], purché non titolari alla data di entrata in vigore del DL 34/2020 né di pensione né di rapporto di lavoro dipendente né di NASPI;

- Ai lavoratori in somministrazione presso imprese utilizzatrici attive nel settore del turismo e degli stabilimenti termali che hanno cessato involontariamente il rapporto di lavoro tra il 1° gennaio 2019 e il 17 marzo 2020 è riconosciuta un'indennità di 600 euro per il mese di aprile e di 1.000 euro per il mese di maggio, purché non titolari, alla data di entrata in vigore del DL 34/2020, né di pensione né di rapporto di lavoro dipendente né di NASPI;

- Agli operai agricoli a tempo determinato, non titolari di pensione, che nel 2019 abbiano effettuato almeno 50 giornate effettive di attività di lavoro agricolo[79], è riconosciuta una indennità di 500 euro per il mese di aprile e nulla per il mese di maggio;

[77] La stessa categoria dell'art. 29 del DL 18/2020 e quindi potenziali beneficiari a marzo dell'indennità di 600 euro.
[78] La stessa categoria dell'art. 29 del DL 18/2020, con il termine per la cessazione del rapporto di lavoro spostato in avanti, e quindi potenziali beneficiari a marzo dell'indennità di 600 euro. Compare il requisito aggiuntivo di non essere percettori di NASPI.
[79] La stessa categoria dell'art. 30 del DL 18/2020 e quindi potenziali beneficiari a marzo dell'indennità di 500 euro.

***Tab. 3.4*** – Indennità *una tantum* per il comparto del lavoro dipendente previste dal DL 34/2020 (1)

| Riferimento normativo | Platea | Beneficio | Condizioni | Spesa prevista da RT *(milioni)* | Platea prevista da RT *(migliaia)* |
|---|---|---|---|---|---|
| Art. 84 c. 5, 1° cap. | Lavoratori dipendenti stagionali del settore del turismo e degli stabilimenti termali | 600 euro *una tantum* ad **aprile** in esenzione di imposta | Cessati involontariamente da rapporto di lavoro tra il 1° gennaio 2019 e il 23 febbraio 2020 e non titolari di rapporto di lavoro dipendente al 23 febbraio 2020. Non titolari di pensione | **aprile**: 140,4<br>**maggio**: 208,0<br>**totale**: 348,4 | **aprile**: 234<br>**maggio**: 208 |
| Art. 84 c. 6, 1° cap. | | 1.000 euro *una tantum* a **maggio** in esenzione di imposta | Cessati involontariamente da rapporto di lavoro tra il 1° gennaio 2019 e il 17 marzo 2020. Non titolari, al 19 maggio 2020, né di pensione né di rapporto di lavoro dipendente né di NASPI | | |
| Art. 84 c. 5, 2° cap. | Lavoratori in somministrazione presso imprese utilizzatrici attive nel settore del turismo e degli stabilimenti termali | 600 euro *una tantum* ad **aprile** in esenzione di imposta | Cessati involontariamente da rapporto di lavoro tra il 1° gennaio 2019 e il 17 marzo 2020. Non titolari né di pensione né di rapporto di lavoro dipendente al 19 maggio 2020. Per i beneficiari dell'indennità di maggio si aggiunge anche il vincolo di non essere percettori di NASPI al 19 maggio 2020 | | |
| Art. 84 c. 6, 2° cap. | | 1.000 euro *una tantum* a **maggio** in esenzione di imposta | | | |
| Art. 84, c. 7 | Operai agricoli a tempo determinato | 500 euro *una tantum* ad **aprile** in esenzione di imposta | Almeno 50 giornate effettive di attività di lavoro agricolo nel 2019. Non titolari di pensione | **aprile**: 330 | **aprile**: 660 |
| Art. 84, c. 8, l. a) | Lavoratori dipendenti stagionali appartenenti a settori diversi da quelli del turismo e degli stabilimenti termali | 600 euro *una tantum* ad **aprile** e **maggio** in esenzione di imposta | Cessati involontariamente dal lavoro tra 1° gennaio 2019 e 31 gennaio 2020, con almeno 30 giornate di lavoro nel medesimo periodo. Alla presentazione della domanda, non titolari né di pensione né di rapporto di lavoro dipendente a tempo indeterminato (escluso l'intermittente) | **aprile**: 221,4<br>**maggio**: 221,4<br>**totale**: 442,8<br>con (a)(b) della tabella 3.5 | **aprile:** 369<br>**maggio**: 369<br>con (c)(d) della tabella 3.5 |
| Art. 84, c. 8, l. b) | Lavoratori intermittenti | | Almeno 30 giornate di lavoro tra 1° gennaio 2019 e 31 gennaio 2020. Alla presentazione della domanda, non titolari né di pensione né di rapporto di lavoro dipendente a tempo indeterminato (escluso l'intermittente) | | |
| Art. 84 c. 10 | Lavoratori iscritti al Fondo pensioni lavoratori dello spettacolo | | Almeno 30 contributi giornalieri versati nel 2019. Reddito da lavoro non superiore a 50.000 euro nel 2019. Alla data di entrata in vigore del decreto, non titolari né di pensione né di rapporto di lavoro dipendente | **aprile**: 57,0<br>**maggio**: 57,0<br>**totale**: 114,0 | **aprile**: 95,0<br>**maggio**: 95,0 |
| | | | Almeno 7 contributi giornalieri versati nel 2019. Reddito non superiore a 35.000 euro nel 2019. Alla data di entrata in vigore del decreto, non titolari né di pensione né di rapporto di lavoro dipendente | | |
| Art. 85 (2) | Lavoratori domestici | 500 euro *una tantum* ad **aprile** e **maggio** in esenzione di imposta | Al 23 febbraio 2020, in essere uno o più contratti di lavoro per durata complessiva superiore a 10 ore settimanali. Non conviventi con il datore di lavoro, né titolari di pensione e di rapporto di lavoro dipendente a tempo indeterminato diverso da quello domestico | **aprile**: 234,15<br>**maggio**: 234,15<br>**totale**: 468,3 | **aprile**: 476,0<br>**maggio**: 476,0 |

Fonte: elaborazioni su dati contenuti nel prospetto riepilogativo degli effetti finanziari del DL 34/2020.
(1) Le indennità sono cumulabili con l'assegno ordinario di invalidità. Sono incompatibili tra di loro e con il REM. Nel caso già si percepisca il RdC di importo inferiore, le indennità lo integrano fino a concorrenza del loro importo. Solo per l'indennità al comma 6 si precisa l'incompatibilità con la NASPI; eppure anche figure coinvolte negli altri commi potrebbero essere interessate da eventuali sovrapposizioni di prestazioni (la NASPI si rivolge a tutti i lavoratori dipendenti privati, inclusi gli apprendisti, i soci lavoratori di cooperativa e il personale artistico, e inclusi anche i dipendenti pubblici con contratto diverso da quello dipendente a tempo indeterminato). Non è chiarito il regime di compatibilità con le integrazioni salariali (con causale COVID-19 ma anche con causali ordinarie) e le indennità per disoccupazione in generale (NASPI, DIS-COLL e agricola). – (2) L'indennità non spetta ai lavoratori il cui rapporto di lavoro usufruisce dell'art. 103 del DL 34/2020 ("Emersione dei rapporti di lavoro").

- Ai lavoratori iscritti al Fondo pensioni dei lavoratori dello spettacolo, con almeno 30 contributi giornalieri versati nel 2019 al medesimo Fondo, spetta una indennità di 600 euro per i mesi di aprile e maggio, se il reddito da lavoro non è stato superiore a 50.000 euro nel 2019 e se non titolari di pensione o di rapporto di lavoro dipendente alla data di entrata in vigore del DL 34/2020[80]; medesimo trattamento (600 euro di indennità sia nel mese di aprile che di maggio) è riconosciuto agli stessi lavoratori con almeno 7 contributi giornalieri versati nel 2019 e un reddito non superiore, nello stesso anno, a 35.000 euro;

- Ai lavoratori dipendenti stagionali appartenenti a settori diversi da quelli del turismo e degli stabilimenti termali che hanno cessato involontariamente il rapporto di lavoro nel periodo compreso tra il 1° gennaio 2019 e il 31 gennaio 2020 e che abbiano svolto la prestazione lavorativa per almeno 30 giornate nel medesimo periodo, spetta una indennità di 600 euro per i mesi di aprile e maggio, purché, alla data di presentazione della domanda, non siano titolari né di pensione né di rapporto di lavoro dipendente a tempo indeterminato (eccezion fatta per l'intermittente);

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

Le indennità introdotte con l'articolo 84 sono incompatibili con il RdC se quest'ultimo è di importo più elevato; se invece fosse inferiore, lo integrano fino a concorrenza dell'importo. Le stesse indennità sono incompatibili con il Reddito di emergenza (REM)[81].

Sempre con riferimento al comparto del lavoro dipendente, l'articolo 85 riconosce ai lavoratori domestici l'indennità di 500 euro per i mesi di aprile e maggio, a condizione che, alla data del 23 febbraio 2020, abbiano in essere uno o più contratti di lavoro per una durata complessiva superiore a 10 ore settimanali, non siano conviventi con il datore di lavoro, né titolari di pensione o di rapporto di lavoro dipendente a tempo indeterminato diverso dal lavoro domestico (non c'è riferimento alla data di presentazione della domanda). C'è incompatibilità con il RdC se quest'ultimo è di importo più elevato; se

[80] La stessa categoria dell'art. 38 del DL 18/2020 e quindi potenziali beneficiari a marzo dell'indennità di 600 euro. La platea dei destinatari dell'indennità di maggio si amplia, perché divengono meno selettivi sia il requisito dei contributi giornalieri versati nel 2019, sia il requisito di reddito nel 2019.

[81] Per il regime di incompatibilità del REM sarebbe stato più lineare, forse, adottare lo stesso schema valido per il RdC.

quest'ultimo, invece, è inferiore, le *una tantum* lo integrano fino a concorrenza dell'importo. Le stesse *una tantum* sono incompatibili con il REM[82].

Alla luce di questi dettagli emerge che mentre il DL 18/2020 aveva adottato una prospettiva omogenea per tutti, ossia una sola mensilità (marzo), di identico importo (600 euro), con vincoli e condizioni di accesso abbastanza simili, il DL 34/2020 ha operato scelte differenziate in termini di durata (ad alcuni una ad altri due mensilità), di importo (ad alcuni 1.000 euro, ad altri 600, ad altri ancora 500) e di condizioni di accesso (compatibilità, soglie di reddito, versamenti contributivi, ecc.)[83]. Tale differenziazione non sembra rispondere a esigenze dettate dal differente impatto della crisi in termini di intensità e durata. L'assenza di un'adeguata *ratio* potrebbe diventare più evidente, e nel contempo anche più criticabile, se fosse necessario prolungare l'erogazione dell'indennità anche oltre maggio.

#### *3.1.3.2 Le indennità* una-tantum *per i lavoratori autonomi e i professionisti*

Con riferimento al comparto del lavoro parasubordinato, autonomo e delle libere professioni, l'articolo 84 del DL 34/2020 ha introdotto le seguenti novità (tab. 3.5):

- Ai lavoratori parasubordinati, non titolari di pensione, iscritti in via esclusiva alla Gestione separata dell'INPS e con contratto di para-subordinazione esistente al 23 febbraio 2020, è erogata indennità di 600 euro per il mese di aprile[84]. Gli stessi lavoratori ricevono una indennità di 1.000 euro nel mese di maggio se hanno cessato il rapporto di lavoro alla data di entrata in vigore del DL 34/2020[85];

- Ai professionisti senza Cassa previdenziale di riferimento non titolari di pensione, iscritti in via esclusiva alla Gestione separata dell'INPS e con partita IVA attiva al 23 febbraio 2020, è erogata indennità di 600 euro anche per il mese di aprile.

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

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

[84] La stessa categoria dell'art. 27 del DL 18/2020 e quindi potenziali beneficiari a marzo dell'indennità di 600 euro. Ora sono esclusi lavoratori con rapporto di collaborazione attivi nel settore dello sport ricadenti nell'articolo 98 del DL 34/2020.

[85] La categoria è la stessa, cambiano le condizioni e l'importo del beneficio.

***Tab. 3.5*** – Indennità *una tantum* per il comparto del lavoro parasubordinato, autonomo e da libera professione previste dal DL 34/2020 e dal DM 29 maggio 2020 (1)

| Riferimento normativo | Platea | Beneficio | Condizioni | Spesa prevista da RT *(milioni)* | Platea prevista da RT *(migliaia)* |
|---|---|---|---|---|---|
| Art. 84, c. 1 | Lavoratori parasubordinati | 600 euro *una tantum* ad **aprile** in esenzione di imposta | Iscritti in via esclusiva alla Gestione separata dell'INPS e con contratto di parasubordinazione in essere al 23 febbraio 2020. Non titolari di pensione | **aprile**: 300,6<br>**maggio**: 448,0<br>**totale:** 748,6 | **aprile**: 501,0<br>**maggio**: 448,0 |
| Art. 84, c. 3 | | 1.000 euro *una tantum* a **maggio** in esenzione di imposta | Iscritti in via esclusiva alla Gestione separata dell'INPS e cessati dal rapporto di lavoro alla data di entrata in vigore del decreto. Non titolari di pensione | | |
| Art. 84, c. 1 | Liberi professionisti senza Cassa previdenziale di riferimento | 600 euro *una tantum* ad **aprile** in esenzione di imposta | Iscritti in via esclusiva alla Gestione separata dell'INPS e con partita IVA attiva al 23 febbraio 2020. Non titolari di pensione | | |
| Art. 84, c. 2 | | 1.000 euro *una tantum* a **maggio** in esenzione di imposta | Partita IVA attiva alla data di entrata in vigore del decreto, iscritti in via esclusiva alla Gestione separata dell'INPS, con reddito del secondo bimestre 2020 inferiore di oltre il 33 per cento rispetto all'omologo periodo del 2019. Il reddito è calcolato col principio di cassa. Non titolari di pensione | | |
| Art. 84, c. 4 e Circolare INPS 49/2020 | Lavoratori autonomi e altri iscritti alle Gestioni speciali presso l'INPS | 600 euro *una tantum* ad **aprile** in esenzione di imposta | Oltre alla Gestione speciale è ammessa solo iscrizione alla Gestione separata dell'INPS. Non titolari di pensione | **aprile**: 1.830,0 | **aprile**: 3.050 |
| Art. 84, c. 8, l. c) | Lavoratori occasionali (art. 2222 Cod. Civ.) | 600 euro *una tantum* ad **aprile** e **maggio** in esenzione di imposta | Iscritti in via esclusiva alla Gestione separata dell'INPS al 23 febbraio 2020 con almeno un contratto di lavoro tra il 1° gennaio 2019 e il 23 febbraio 2020 e senza contratti in essere alla data del 23 febbraio 2020. Non titolari, alla data della domanda, né di pensione né di rapporto di lavoro a tempo indeterminato diverso da quello intermittente | (a)<br>(si veda la tabella 3.4) | (c)<br>(si veda la tabella 3.4) |
| Art. 84, c. 8, l. d) | Incaricati alle vendite a domicilio con partita IVA | | Al 23 febbraio 2020 con partita IVA attiva e iscritti in via esclusiva alla Gestione separata dell'INPS. Reddito da vendite superiore a 5.000 euro nel 2019. Non titolari, alla data della domanda, né di pensione né di rapporto di lavoro a tempo indeterminato diverso da quello intermittente | (b)<br>(si veda la tabella 3.4) | (d)<br>(si veda la tabella 3.4) |
| Art. 98 | Lavoratori impiegati con rapporti di collaborazione nel settore dello sport | | Incompatibilità ampia: con qualsivoglia altro reddito da lavoro, con ogni altro tipo di indennità *una tantum* prevista (anche quelle connesse al Fondo per il reddito di ultima istanza), con ogni tipo di integrazione salariale con causale COVID-19 (CIG COVID-19 anche in deroga), con il RdC e con il REM [(2)] | **aprile**: 115,0<br>**maggio**: 115,0<br>**totale**: 230,0 | **aprile**: 165,0<br>**maggio**: 165,0 |
| DM 29 maggio 2020 | Liberi professionisti con Cassa di riferimento (ordinisti), anche quelli iscritti nel 2019 o nel 2020 entro il 23 febbraio | 600 euro *una tantum* ad **aprile** in esenzione di imposta | Due soglie di reddito riferite all'anno di imposta 2018. Se si ricade nella fascia di reddito più alta, c'è anche condizione di aver subìto un danno significativo: chiusura della partita IVA tra il 23 febbraio e il 30 marzo 2020 o riduzione di almeno il 33 per cento del reddito (da lavoro) nel primo trimestre 2020 rispetto all'omologo periodo dell'anno precedente. Il reddito è calcolato col principio di cassa. L'indennità non è compatibile con: altre prestazioni di contrasto degli effetti da COVID-19 sul lavoro (integrazioni salariali o indennità), redditi da pensione diretta, titolarità di rapporti di lavoro dipendente a tempo indeterminato, RdC e REM | 370<br>(limite di spesa configurato all'art.1 del decreto) | 371<br>(limite di spesa configurato all'art.1 del decreto) |

Fonte: elaborazioni su dati contenuti nel prospetto riepilogativo degli effetti finanziari del DL 34/2020.
(1) Dopo le modifiche del DL 34/2020, le indennità sono in linea di principio rivolte a tutti i lavoratori con rapporto/attività di lavoro in corso nei mesi pre crisi e non necessariamente titolati a trattamento di integrazione salariale. Continuano a rimanere esclusi da qualsiasi forma di sostegno economico *working poor* come i lavoratori occasionali con redditi inferiori a 5.000 euro all'anno, i lavoratori occasionali retribuiti con voucher (ex art. 54-bis del DL 50/2017 e successive integrazioni e modifiche), i lavoratori domestici con poche ore di lavoro settimanali (meno di 10), persone che tuttavia potrebbero accedere al REM. - (2) Le indennità sono cumulabili con l'assegno ordinario di invalidità. Sono incompatibili tra di loro e con il REM. Nel caso già si percepisca il RdC di importo inferiore, le indennità lo integrano fino a concorrenza del loro importo. Non è chiaro il regime di compatibilità con le integrazioni salariali (con causale COVID-19 ma anche con causali ordinarie) e con le indennità per disoccupazione in generale (NASPI, DIS-COLL e agricola). Solo per l'indennità di cui all'art. 98 (che riguarda la ristretta platea dei collaboratori nel settore dello sport) e per quella introdotta dal DM 29 maggio 2020 (che riguarda i liberi professionisti ordinisti) si precisa una incompatibilità più ampia che esclude anche integrazioni salariali con causale COVID-19, RdC, REM e titolarità di rapporti di lavoro dipendente a tempo indeterminato.

Gli stessi professionisti ricevono una indennità di 1.000 euro nel mese di maggio se hanno la partita IVA attiva alla data di entrata in vigore del decreto e nel secondo bimestre 2020 il loro reddito da lavoro (individuato secondo il principio di cassa) è inferiore di oltre il 33 per cento rispetto all'omologo periodo del 2019[86];

- Ai lavoratori autonomi iscritti alle Gestioni speciali presso l'INPS[87], non titolari di pensione e non iscritti ad altre forme previdenziali obbligatorie fatta eccezione per la Gestione separata, è erogata indennità di 600 euro anche per il mese di aprile. Per il mese di maggio, in sostituzione dell'indennità, questi stessi lavoratori, solo se titolari di partita IVA (quindi con esclusione di coadiuvanti e coadiutori), possono ricevere il contributo a fondo perduto introdotto dall'articolo 25 dello stesso DL 34/2020 a condizione di soddisfarne i più stringenti requisiti (si veda il paragrafo 3.2.1.2);

- Ai lavoratori autonomi senza partita IVA, iscritti in via esclusiva alla Gestione separata dell'INPS al 23 febbraio 2020, che nel periodo compreso tra il 1° gennaio 2019 e il 23 febbraio 2020 siano stati titolari di contratti autonomi occasionali di matrice civilistica (art. 2222 del Codice Civile), è riconosciuta una indennità di 600 euro anche per i mesi di aprile e maggio, purché non abbiano avuto un contratto in essere al 23 febbraio 2020 e, alla data di presentazione della domanda, non siano titolari né di pensione né di rapporto di lavoro dipendente a tempo indeterminato (eccezion fatta per l'intermittente)[88];

- Le medesime mensilità sono riconosciute agli incaricati alle vendite a domicilio con partita IVA attiva al 23 febbraio 2020 e alla stessa data iscritti in via esclusiva alla Gestione separata dell'INPS, con reddito annuo derivante dalle vendite superiore a 5.000 euro nel 2019, purché, alla data di presentazione della

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

[87] La stessa categoria dell'art. 28 del DL 18/2020. Devono essere iscritti alle Gestioni speciali in quanto lavoratori autonomi. Con Circolare n. 49/2020, l'INPS ha dato interpretazione estensiva, ammettendo all'indennità di marzo anche le categorie di familiari coadiuvanti e coadiutori di artigiani, commercianti e agricoltori, iscritti alle Gestioni speciali anche se non appartenenti alla categoria del lavoro autonomo.

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

domanda, non siano titolari né di pensione né di rapporto di lavoro dipendente a tempo indeterminato (eccezion fatta per l'intermittente)[89].

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

Rispetto al DL 18/2020, il DL 34/2020 non ha rinnovato direttamente le indennità per i liberi professionisti con Cassa previdenziale di riferimento (i cosiddetti ordinisti). Tuttavia, l'articolo 78 ha incrementato di 1,2 miliardi la dotazione del Fondo per il reddito di ultima istanza prevedendo che 650 milioni fossero utilizzati per erogare indennità per i mesi di aprile e maggio a liberi professionisti ordinisti, a condizione che, alla data di presentazione della domanda, essi non fossero titolari né di contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato né di pensione. Il decreto del Ministro del Lavoro e delle politiche sociali di concerto con il Ministro dell'Economia e delle finanze del 29 maggio 2020 ha introdotto, a valere su quelle risorse, l'indennità relativamente al solo mese di aprile[90]. I professionisti beneficiari sono gli stessi già destinatari del precedente DM del 28 marzo 2020, con l'aggiunta di quelli che si sono iscritti alla Cassa previdenziale di riferimento nel corso del 2019 o entro il 23 febbraio 2020, purché anche il loro reddito rientri in una delle due soglie specificate nel precedente decreto.

Un aspetto da sottolineare del DM 29 maggio 2020 è il regime delle incompatibilità, che diviene più selettivo rispetto sia a quello del DM del 28 marzo 2020 sia a quello del DM del 30 aprile 2020. Come già prima, i 600 euro non sono compatibili con nessuna delle altre prestazioni di contrasto degli effetti da COVID-19 sul lavoro, che si tratti di integrazioni salariali o di altre indennità, e con redditi da pensione diretta; ma in questo

[89] È la quarta categoria già considerata dal Decreto del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali del 30 aprile 2020.

[90] Il decreto è intervenuto a riconoscere l'indennità per aprile ma non per maggio. Probabilmente si attendono dati di consuntivo di maggio per definire i dettagli dell'intervento alla luce sia delle risorse disponibili sia delle situazioni rilevabili su una platea – quella dei liberi professionisti – molto variegata al suo interno per settore e per modalità di esercizio della professione. Inoltre, non si deve sottovalutare che le libere professioni possono contare, per le prestazioni di urgenza, sulle capacità di indirizzo, organizzazione e, almeno in parte, anche finanziamento degli Ordini e delle Casse privatizzate.

caso si esplicita anche l'incompatibilità con la titolarità di un rapporto di lavoro dipendente a tempo indeterminato[91] e con il percepimento di RdC e REM. Anche quest'ultimo atto normativo (in ordine cronologico) testimonia l'esigenza, via via che le prestazioni sono prolungate nel tempo e rivolte a platee più ampie, di dotarle di requisiti di accesso adatti a individuare le situazioni di maggiore sofferenza, per bilanciare i due obiettivi di coesione e sostenibilità della spesa.

Infine, per la categoria dei lavoratori autonomi è rilevante anche quanto disposto con l'articolo 25 del DL 34/2020, che peraltro non si rivolge soltanto a loro ma agli esercenti attività di impresa in senso più ampio. Si tratta di una misura *una tantum*, in esenzione di imposta ed esclusa dal valore della produzione, pagabile dall'Agenzia delle Entrate a favore di soggetti esercenti attività di impresa, anche agricola, e di lavoro autonomo, se titolari di partita IVA con fatturato non superiore a 5 milioni nel 2019 purché abbiano subìto una riduzione di almeno un terzo del fatturato nel mese di aprile 2020 rispetto allo stesso mese del 2019[92]. Si prescinde dall'entità della riduzione in caso di soggetti che abbiano avviato l'attività dopo il 1° gennaio 2019 o con sede legale/operativa nei Comuni con pandemia ancora in corso al momento della dichiarazione dello stato di emergenza. Più in dettaglio, l'*una tantum* è pari a una percentuale della perdita di fatturato, con un minimo di 1.000 euro per le persone fisiche e 2.000 per le persone giuridiche (si veda il paragrafo 3.2.1.2). La percentuale è decrescente nel volume di affari secondo tre scaglioni. Sono esclusi i lavoratori dipendenti, i lavoratori iscritti al Fondo pensioni lavoratori dello spettacolo dell'INPS, i professionisti con partita IVA senza Cassa previdenziale di riferimento, i parasubordinati, i liberi professionisti con Cassa previdenziale di riferimento, gli intermediari finanziari e le società di partecipazione. Il riferimento all'attività di impresa (con corrispondente iscrizione nel registro delle imprese), l'esclusione di soggetti svolgenti attività di lavoro (dipendente e indipendente) in prima persona, così come il limite di fatturato relativamente elevato, qualificano questa misura come "ponte" tra gli aiuti al mondo del lavoro e quelli alle imprese. In particolare, i lavoratori autonomi, che nel DL 34/2020 ricevono indennità per il mese di aprile e non per maggio (tab. 3.5), possono contare su questo aiuto[93].

Il maggiore importo cui possono avere accesso i liberi professionisti senza Cassa (art. 84 del DL 34/2020) e i lavoratori autonomi (art. 25 dello stesso decreto) a maggio, rispetto all'importo ricevibile ad aprile, potrebbe trovare giustificazione nel fatto che nel frattempo la misura acquisisce una selettività più elevata, facendo riferimento a situazioni di grave perdita di fatturato/redditi. Se le condizioni di urgenza dovessero protrarsi, il ricorso alla selettività potrebbe diventare necessario anche per le altre prestazioni integrative e indennitarie.

[91] Forse una precauzione eccessiva visto che, in caso di rapporto di lavoro dipendente a tempo indeterminato, il professionista ricadrebbe all'interno del raggio di applicazione delle Casse integrazioni.
[92] A proposito di questa soglia (il 33 per cento), si rimanda alle considerazioni già sviluppate nella nota 86.
[93] Semplificando, si può dire che l'articolo 25 si rivolge alle partite IVA (persone fisiche e giuridiche) che svolgono attività di impresa di dimensioni piccole e medie, plausibilmente con lavoratori alle dipendenze.

### *3.1.4 Analisi distributiva sulle misure di sostegno al reddito*

In questo paragrafo si forniscono alcune prime analisi distributive sugli effetti delle misure di integrazione salariale per i lavoratori dipendenti (par. 3.1.4.1), delle indennità *una tantum* riconosciute ai lavoratori autonomi e ad alcune categorie marginali di lavoratori dipendenti (par. 3.1.4.2) e del REM (par. 3.1.4.3) realizzate con il modello di microsimulazione dell'UPB. In particolare, ci si sofferma sulla platea dei beneficiari, sul beneficio medio e su alcuni aspetti della sua distribuzione.

Come rilevato in precedenza, le misure di sostegno al reddito di lavoratori e famiglie del DL 34/2020 e del DL 52/2020 costituiscono in larga parte una estensione temporale dei provvedimenti analoghi emanati nei mesi scorsi nel pieno della fase di *lockdown* con il DL 18/2020, con alcuni importanti interventi aggiuntivi quali, innanzitutto, l'introduzione del REM.

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

Già dall'avvio della fase 2 lo sblocco ha riguardato un'ampia porzione delle attività economiche (circa il 40 per cento delle attività, in termini delle componenti positive della base imponibile dell'IRAP[94]), mentre solo il 6 per cento circa è rimasto formalmente bloccato (fig. 3.4). Dal 18 maggio è stata consentita la riapertura di ulteriori segmenti di attività economiche, anche in modo differenziato sul territorio, sulla base di ordinanze locali.

L'allentamento delle misure restrittive, tuttavia, di per sé non costituisce garanzia di una piena ripresa delle attività delle imprese, che in alcuni settori ha continuato a essere condizionata dall'emergenza sia per le restrizioni operative connesse con il distanziamento sociale, sia per le conseguenze indirette dovute al complessivo rallentamento dell'attività economica. Continua dunque a essere difficile valutare l'impatto della crisi in questa fase di transizione e quindi stimare quali possano essere gli effettivi costi delle misure di sostegno alle imprese e ai lavoratori più colpiti, anche perché, come menzionato in precedenza, i dati relativi al monitoraggio delle misure introdotte dai decreti legge 18 e 34 e di quelle preesistenti e sempre usufruibili (le Casse integrazioni) non consentono di avere una visione completa di quanto avvenuto nella prima fase dell'emergenza.

[94] Sostanzialmente costituita dal valore della produzione dell'impresa.

***Fig. 3.4*** – Valore della produzione tra Fase 1 e Fase 2: attività mai sospese, sbloccate e ancora sospese al 4 maggio (1)

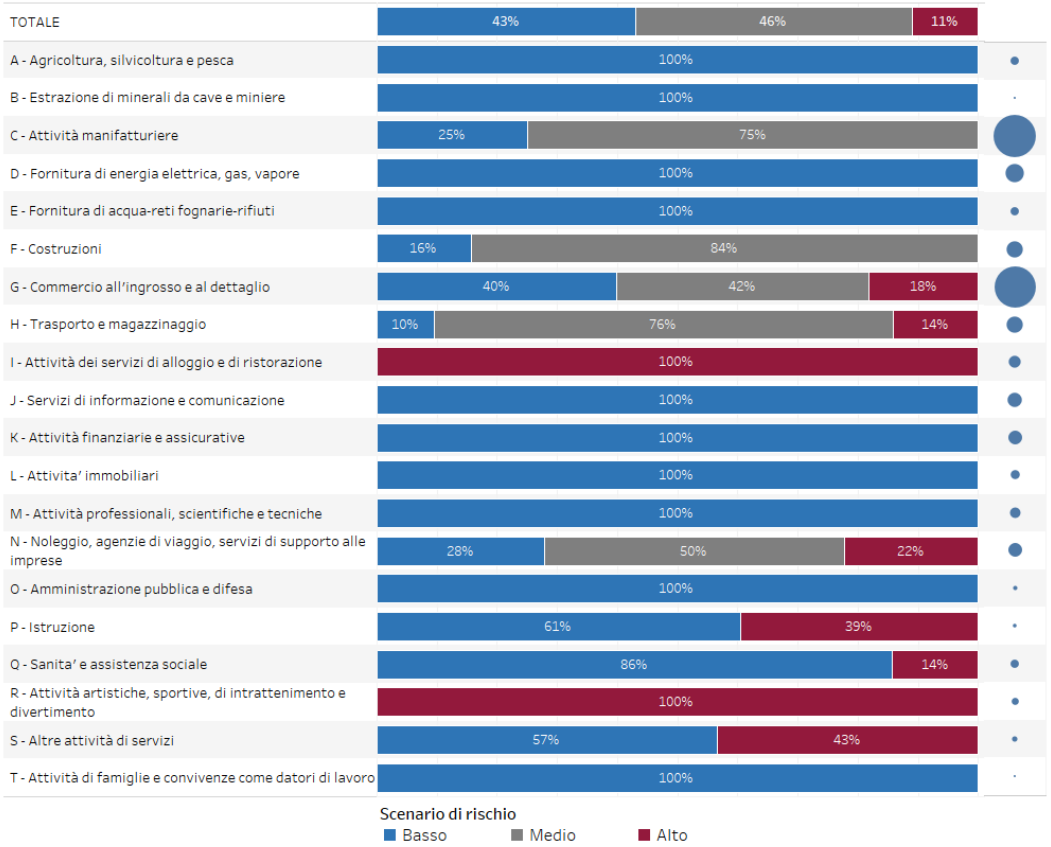
Fonte: elaborazioni su dati delle dichiarazioni IRAP.
(1) Si utilizza la distribuzione delle componenti positive della base imponibile dell'IRAP, costituita sostanzialmente dal valore della produzione dell'impresa.

Nella memoria relativa al DL 18/2020[95], per tenere conto delle plausibili asimmetrie nel ricorso ai diversi strumenti messi a disposizione dal decreto, è stata proposta una analisi di scenario in cui si sono ipotizzati diversi *take up* sulla base di una classificazione dei settori per grado di rischio, maggiore per i settori interessati dal blocco, medio per i settori non bloccati ma comunque condizionati dall'epidemia e basso per i settori plausibilmente meno colpiti.

Per la valutazione dell'impatto delle singole misure di sostegno al reddito la classificazione è stata rivista alla luce del nuovo assetto della fase 2, mantenendo comunque una valutazione di rischio alto per i settori ancora bloccati e di rischio medio per i settori sbloccati ma che comunque potrebbero essere ancora condizionati dagli effetti dell'epidemia[96]. La figura 3.5 illustra le ipotesi alla base dello scenario di valutazione attraverso una mappa settoriale del rischio in termini di quote di valore della produzione (componenti positive della base imponibile dell'IRAP). Per ciascun settore, le barre indicano la ripartizione per tipologia di rischio (alto, medio e basso) e i pallini la dimensione relativa del settore sull'intera economia. Si assume un rischio elevato (alto

[95] Si veda "Memoria del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio sul DDL AS 1766 di conversione del DL 17 marzo 2020, n. 18 recante misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19" depositata presso la Commissione 5ª del Senato della Repubblica (Programmazione economica, Bilancio) il 26 marzo 2020.
[96] Lo scenario è basato su una classificazione settoriale Ateco a sei digit.

***Fig. 3.5*** – Scenario dei rischi settoriali (1)




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

*take up* delle misure) per tutti i settori connessi con le attività turistiche e di ristorazione e i servizi ricreativi e culturali e per porzioni più limitate dei settori del commercio, dei trasporti e di altre attività dei servizi. Si assume un rischio medio per il comparto manifatturiero, benché risulti completamente sbloccato, in considerazione degli effetti indiretti della crisi, con esclusione dei comparti legati all'industria alimentare e chimico-farmaceutica. Si assume un rischio basso per i rimanenti settori. Nel complesso si valutano a rischio alto (*take up* elevato delle misure) e medio (*take up* intermedio delle misure), rispettivamente, circa l'11 e il 46 per cento dei settori (in termini di dimensione dell'attività).

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

Per fronteggiare gli effetti dell'epidemia sul mercato del lavoro dipendente, il DL 18/2020 dello scorso marzo, come già menzionato in precedenza, ha stabilito la possibilità di ricorrere alla Cassa integrazione al di là di quanto già permesso dalla legislazione prima della crisi (sistematizzata dal *Jobs Act*) prevedendo l'introduzione di ampie deroghe con

l'obiettivo di ricomprendere anche settori precedentemente non coperti da tale strumento. Rispetto a quanto previsto a marzo, con il DL 34/2020 il periodo di fruizione è stato esteso di ulteriori nove settimane, portandolo a un massimo di diciotto settimane. A questo strumento si sono aggiunte le indennità *una tantum* per alcune categorie marginali di lavoratori dipendenti.

La tabella 3.6 illustra uno scenario di utilizzo delle diverse misure a favore del lavoro dipendente: la CIG ordinaria così come regolata dalla normativa pre crisi, le relative estensioni previste dal DL 18/2020, dal DL 34/2020 e dal DL 52/2020 e le indennità *una tantum*. Nella simulazione, condotta con il modello di microsimulazione dell'UPB[97], il ricorso alla Cassa integrazione viene diversificato sulla base di *take up* variabili in funzione del rischio settoriale illustrato in precedenza. I *take up* sono riferiti a un mese di utilizzo della Cassa integrazione[98] e non tengono conto del tiraggio effettivo della causale COVID-19 durante la fase più emergenziale (fase 1), dato che purtroppo non sono disponibili dati

***Tab. 3.6*** – Impatto dell'epidemia COVID-19 sulle diverse forme di integrazione salariale e del reddito a favore dei lavoratori dipendenti

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

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

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

[98] Equivalente a 4,3 settimane di utilizzo della Cassa a zero ore. Ovviamente questa è una rappresentazione standardizzata del *take up*, poiché le modalità di utilizzo potranno essere differenziate sia in termini di settimane utilizzate che di ore usufruite per settimana. Ad esempio, il ricorso a un mese di Cassa integrazione per il 90 per cento dei dipendenti equivale, in termini di risorse, al ricorso a due mesi di Cassa integrazione per il 45 per cento dei dipendenti.

affidabili di monitoraggio. In questo scenario si ipotizza un tasso di ricorso a una mensilità di integrazione salariale del 90 per cento per le imprese in settori ad alto rischio, del 50 per cento nei settori a medio rischio e del 20 per cento nei settori a basso rischio. Ne deriva un *take up* medio delle diverse forme di Cassa integrazione del 43,5 per cento[99].

La tabella include le diverse indennità previste per specifiche categorie di lavoratori dipendenti, tra le quali la nuova indennità di 500 euro per i lavoratori domestici non conviventi (ipotizzando un *take up* di poco meno di due terzi), l'indennità per gli operai agricoli a tempo determinato[100], stimati in circa 560.000, e le indennità per le altre tipologie di lavoratori stagionali e intermittenti, circa 800.000 degli oltre due milioni e mezzo di non occupati nella fase acuta della crisi COVID-19.

Nel complesso, in questo scenario i lavoratori dipendenti interessati dalle misure di sostegno del reddito risulterebbero circa 7,7 milioni (di cui circa 5,9 per la Cassa integrazione ordinaria e in deroga) per un totale di prestazioni con riferimento a un mese pieno pari a circa 10,2 miliardi (6,6 di prestazioni dirette e circa 3,6 di contribuzione figurativa). In tali importi è compresa anche la spesa per integrazioni salariali ottenibili sulla base della legislazione vigente prima dei decreti COVID-19. Le prestazioni dirette medie si attesterebbero attorno a 1.000 euro mensili per le varie forme di Cassa integrazione e, ovviamente, a 500-600 euro per le indennità *una tantum* essendo queste stabilite in somma fissa.

Con riferimento alla sola Cassa integrazione, il confronto tra le stime risultanti dal modello di microsimulazione dell'UPB e quelle indicate nelle Relazioni tecniche dei decreti legge non è immediato. Le stime riportate nella tabella 3.6 sono riferite alle prestazioni totali ottenibili nella fase post emergenziale (la fase 2) non solo in base alle novità normative introdotte con i decreti legge, ma anche in base alla legislazione pre-esistente (tendenziale pre COVID-19). Nella Relazione tecnica del DL 34/2020 sono invece riportate le quantificazioni della sola spesa aggiuntiva derivante dalle modifiche apportate dai decreti 18 e 34 per l'intero periodo; a tale stima va poi aggiunta, come visto in precedenza, quella contenuta nella Relazione tecnica del DL 52/2020. In secondo luogo, le due stime si differenziano per le diverse ipotesi di *take-up* sottostanti, con quelli riportati nella tabella 3.6 inferiori a quelli indicati nelle Relazioni tecniche, perché riferiti esclusivamente alla fase post emergenziale. Per quanto riguarda le indennità *una tantum*, le stime condotte dall'UPB sono in linea con quelle indicate nella Relazione tecnica del DL 34/2020, sia per la platea di beneficiari sia per l'onere complessivo.

La tabella 3.7 evidenzia come si distribuirebbero, nello scenario ipotizzato, le prestazioni di integrazione del reddito per grado di rischiosità settoriale, così come definito in

[99] In altri termini si può dire che nello scenario ipotizzato si assume che circa il 43,5 per cento dei lavoratori in media usufruirà nella fase post emergenziale di integrazioni salariali per 4,3 settimane.
[100] Possono usufruire dell'indennità i lavoratori con almeno 50 giornate lavorative nel 2019.

***Tab. 3.7*** – Impatto dell'epidemia COVID-19 sulle diverse forme di integrazione salariale e del reddito a favore dei lavoratori dipendenti – Analisi per rischiosità settoriale

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

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

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

Oltre la metà dei lavoratori coinvolti sono nel Nord (tab. 3.8), una quota che rispecchia la distribuzione degli occupati totali poiché i *take up* risultano sostanzialmente omogenei su tutto il territorio nazionale. La quota di risorse che afferisce a tale area (57 per cento) risulta superiore alla quota dei soggetti coinvolti poiché la prestazione media erogata per lavoratore è relativamente più elevata (+25 per cento rispetto al Sud).

I lavoratori posti in Cassa integrazione subiscono una perdita di reddito in quanto la prestazione non copre integralmente la retribuzione ordinariamente percepita ma solo l'80 per cento fino a certi massimali. Il tasso di copertura della retribuzione è quindi più elevato per i lavoratori con reddito più basso per l'effetto combinato del meccanismo di calcolo della prestazione (che prevede la copertura dell'80 per cento della retribuzione fino a dei massimali) e dell'applicazione di tasse e contributi. Come si evince dalla tabella 3.9, il tasso di copertura lordo, dato dal rapporto tra prestazione e retribuzione mensile

***Tab. 3.8*** – Impatto dell'epidemia COVID-19 sulle diverse forme di integrazione salariale e del reddito a favore dei lavoratori dipendenti – Analisi per area geografica

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

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

***Tab. 3.9*** – Tasso di copertura della prestazione per i lavoratori in Cassa integrazione – Analisi per qualifica
*(euro e percentuali)*

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

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

lorda, si attesta in media appena al di sopra del 50 per cento. Il tasso di copertura netto, tenendo conto non solo del minore reddito ma anche degli effetti fiscali (minori contributi sociali e minori imposte), sale a poco meno del 65 per cento. Il peso degli effetti fiscali tenderebbe a ridursi all'aumentare del periodo di Cassa integrazione[101]. La perdita rispetto alla retribuzione lorda mensile è maggiore per gli impiegati (circa il 40 per cento) che per gli operai (poco sopra il 30 per cento). L'operare di contribuzione e tassazione contribuisce a ridurre anche i differenziali osservati tra Nord e Sud (tab. 3.10).

La Cassa integrazione garantisce, a fronte della perdita della retribuzione ordinaria, una indennità pari all'80 per cento della retribuzione lorda, che tuttavia sconta l'applicazione di un massimale variabile su due fasce di reddito: 998 euro per redditi mensili fino ai 2.160 euro e circa 1.200 euro per redditi superiori a tale soglia. Per effetto dell'applicazione dei massimali il rapporto tra prestazione e retribuzione lorda può risultare quindi notevolmente inferiore all'80 per cento. Si consideri, tuttavia, che la prestazione è sottoposta a una aliquota contributiva a carico del lavoratore ridotta (5,84 per cento a fronte del 9,19 per cento generalmente applicato) e che a fronte di un reddito inferiore si beneficia di una riduzione dell'imposta personale.

Benché sia il DL 18/2020 che il DL 34/2020 abbiano disposto un blocco ai licenziamenti, è possibile che in seguito agli effetti del *lockdown* si verifichino comunque dei casi in cui il lavoratore possa perdere l'occupazione. Anche in questo caso è difficile fornire una valutazione del fenomeno. Nell'ambito dello scenario proposto si possono considerare,

***Tab. 3.10*** – Tasso di copertura della prestazione per i lavoratori in Cassa integrazione – Analisi per area geografica
*(euro e percentuali)*

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

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

[101] Il risparmio di imposta connesso alla riduzione del reddito è infatti funzione dell'aliquota marginale che, all'aumentare dell'ampiezza della variazione del reddito, tende all'aliquota media e quindi diminuisce.

tuttavia, almeno due principali categorie di lavoratori occupati maggiormente a rischio di perdere l'occupazione: i lavoratori a tempo determinato con contratto in scadenza nel periodo dell'emergenza e i lavoratori occupati presso imprese meno resilienti. La tabella 3.11 prova a riscostruire una platea potenziale dei lavoratori in queste condizioni. I lavoratori a tempo determinato con contratto in scadenza nel periodo tra marzo e ottobre occupati nei settori a rischio[102] sarebbero 138.000, mentre per quanto riguarda i lavoratori che potrebbero perdere il lavoro per la chiusura dell'impresa si fa riferimento in prima battuta alla forma giuridica dell'impresa di riferimento. Per quanto riguarda le società di capitali si considerano a rischio i soggetti occupati presso imprese in condizioni di sofferenza finanziaria, così come desumibile dal bilancio d'esercizio[103]. Scontando un certo grado di arbitrarietà nella definizione di una soglia di rischio di bilancio specifica, si stimano in circa 264.000 i lavoratori che potrebbero perdere il posto di lavoro per il concomitante rischio settoriale e rischio specifico dell'impresa in cui sono occupati. Infine, si possono considerare comunque a rischio i 426.000 lavoratori delle imprese più piccole (in larga prevalenza ditte individuali) che operano in settori ad alto rischio connesso con il *lockdown*. Nel complesso si stima dunque una platea di occupati a rischio specifico alto di disoccupazione di poco meno di 830.000 unità, che mediamente presentano un reddito imponibile di quasi 1.000 euro mensili e che potrebbero dunque ricadere, ove fossero soddisfatti i requisiti individuali, nell'ambito di applicazione di diverse forme di assicurazione contro la disoccupazione.

***Tab. 3.11*** – Lavoratori maggiormente a rischio di disoccupazione

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

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

[102] La stima fa riferimento a informazioni desumibili dagli estratti conto INPS relativi ai soggetti intervistati nel campione It-Silc 2016 occupati a tempo determinato in settori a rischio con contratto in scadenza tra marzo e ottobre. I dati sono stati attualizzati al 2020 con procedure di calibrazione.

[103] Le informazioni sulla solidità di bilancio sono desumibili dal modello di microsimulazione UPB per le società di capitali MEDITA, collegate con chiave amministrativa alle imprese presso cui sono occupati i soggetti intervistati nel campione It-Silc 2016. L'indicatore di bilancio è stato ricostruito sulla base della definizione dell'indicatore economico-finanziario utilizzato dal Mediocredito Centrale per identificare le fasce di rischio delle imprese.

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

La tabella 3.12 presenta i risultati delle stime effettuate utilizzando il modello di microsimulazione dell'UPB[104] per quantificare gli effetti delle misure di sostegno economico al lavoro autonomo. Si tratta, in particolare, delle indennità e dei fondi di cui agli articoli 25, 78 e 84 del DL 34/2020[105].

La prima colonna della tabella 3.12 riporta il numero di iscritti alle Gestioni speciali dell'AGO (Artigiani, Commercianti, Coltivatori Diretti, Coloni e Mezzadri), alla Gestione separata (professionisti cosiddetti non ordinisti e collaboratori) e i professionisti iscritti agli enti di diritto privato di previdenza obbligatoria (cosiddetti ordinisti). Il DL 34/2020 ripropone per il mese di aprile l'indennità di 600 euro erogata per il mese di marzo dal DL 18/2020 sotto le condizioni evidenziate in dettaglio in precedenza. Nella seconda colonna della tabella è riportata la platea dei potenziali beneficiari, cioè gli iscritti alle suddette gestioni che rispettano tali condizioni. Confrontando la numerosità delle domande presentate e quella delle domande accolte riportate dall'INPS[106] per il mese di marzo con i potenziali beneficiari individuati dal modello dell'UPB, si è ipotizzato, per il mese di aprile, un *take-up* del cento per cento: la platea dei beneficiari effettivi coinciderebbe con quella dei beneficiari potenziali. La terza colonna riporta il rapporto tra beneficiari e iscritti alle diverse gestioni del lavoro autonomo. I valori riportati danno un'idea di quanto stringenti siano i criteri di condizionalità per l'accesso alle indennità. Per gli iscritti alla Gestione separata risultano particolarmente vincolanti l'esclusività – non devono essere iscritti ad altre forme previdenziali obbligatorie – e il fatto che le collaborazioni per le quali è prevista l'indennità sono solo le collaborazioni coordinate e continuative (Co.Co.Co.) in

***Tab. 3.12*** – Le indennità per il lavoro autonomo

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

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

[104] Come spiegato in precedenza, il modello è basato sui dati dell'indagine Istat It-Silc, integrata con i dati delle dichiarazioni dei redditi Irpef e gli estratti conto contributivi INPS.
[105] Si ricorda che l'articolo 84 ha prorogato per i mesi di aprile e maggio 2020 gli indennizzi di cui agli articoli 27, 28, 29, 30, 38 e 44 del DL 18/2020. Non sono invece considerati nell'analisi i trattamenti rivolti ai lavoratori autonomi privi di partita IVA, agli incaricati alle vendite a domicilio e ai collaboratori di società sportive.
[106] INPS (2020), "Indennità 600 euro", Report 22 maggio e 19 giugno 2020 e INPS (2020), "Audizione del Presidente dell'INPS - Commissione lavoro pubblico e privato, previdenza sociale del Senato del 19 maggio 2020".

senso stretto. Nella quinta colonna sono riportati i tassi di copertura, cioè il rapporto tra beneficio e reddito mensile medio pre-crisi per categoria. Questa misura risulta relativamente più bassa per i professionisti iscritti agli enti di diritto privato di previdenza obbligatoria (ordinisti), che hanno generalmente redditi superiori a quelle degli altri lavoratori autonomi. Le stime condotte dall'UPB per il mese di aprile sono in linea con quelle indicate nella Relazione tecnica del DL 34/2020, sia per la platea di beneficiari sia per l'onere complessivo.

Per quanto riguarda il mese di maggio il DL 34/2020 introduce meccanismi di selettività sia per l'accesso al beneficio sia nel calcolo dello stesso. Gli iscritti alle gestioni speciali dell'AGO (Artigiani, Commercianti, Coltivatori Diretti, Coloni e Mezzadri) che a marzo e aprile hanno ricevuto l'indennità di 600 euro, nel mese di maggio rientrano nel campo di applicazione del contributo a fondo perduto (art. 25 del DL 34/2020). Si passa da un beneficio generalizzato su base individuale condizionato all'iscrizione alle gestioni speciali dell'AGO a un contributo che spetta ai titolari di partita IVA e alle imprese[107] e il beneficio è commisurato all'entità della perdita di fatturato registrata ad aprile 2020 rispetto al corrispondente mese del 2019 (che deve essere almeno pari al 33 per cento). Gli iscritti alle gestioni speciali non titolari di imprese individuali, ma soci di società o coadiuvanti, riceverebbero dunque il beneficio in maniera indiretta attraverso l'impresa. Nella tabella 3.12, la sezione riferita alle indennità di maggio per Artigiani, Commercianti e CDCM fa riferimento solo ai titolari di imprese individuali, beneficiari di contributo diretto. Il beneficio medio per il mese di maggio risulterebbe pari a circa 1.300 euro[108], spettanti a circa 1,1 milioni di titolari di partita IVA.

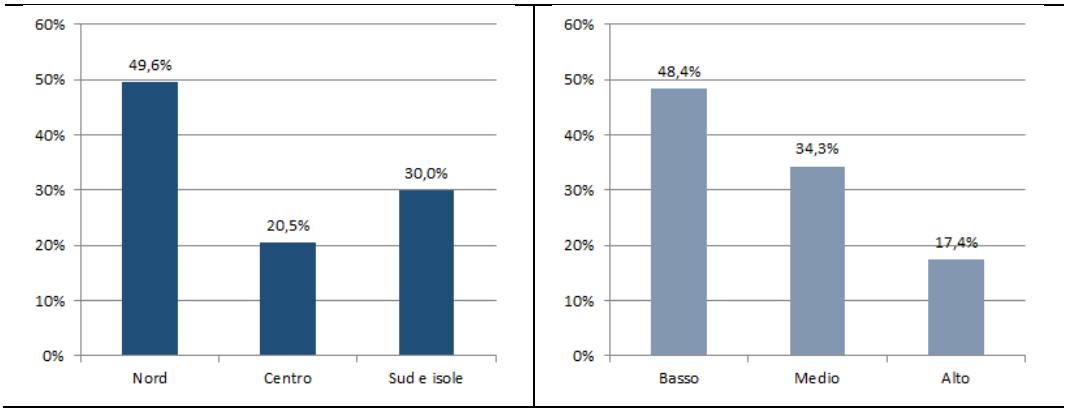
Anche per i collaboratori e i professionisti non ordinisti titolari di partita IVA l'accesso all'indennità di maggio è limitato ai soggetti colpiti dalla crisi: in questo caso la riduzione di un terzo riguarda il reddito, riferito al secondo bimestre. Per i titolari di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa beneficiari del contributo di aprile (88.000 domande accolte[109]) invece il rapporto di lavoro deve essere cessato. L'indennità è incrementata da 600 a 1.000 euro. La simulazione evidenzia un limitato calo dei beneficiari[110] e, coerentemente con quanto stimato nella Relazione tecnica, un incremento della spesa complessiva rispetto al mese di aprile.

Passando alla distribuzione territoriale del beneficio (fig. 3.6) si osserva che il 49,6 per cento delle risorse sarebbe attribuito al Nord, il 20,5 per cento al Centro e il restante 30

[107] Il contributo a fondo perduto è riservato alle imprese con ricavi e corrispettivi inferiori ai 5 milioni di euro (si veda il paragrafo 3.2.1.2).
[108] La stima è stata effettuata con il modello di microsimulazione dell'UPB a partire dai dati amministrativi relativi al fatturato delle imprese individuali.
[109] Audizione del Presidente dell'INPS del 19 maggio (https://www.inps.it/docallegatiNP/Mig/Allegati/Audizione_19_maggio_2020_Senato_PT.pdf).
[110] La condizionalità riguardante la riduzione del fatturato è stata applicata sulla base dello scenario di rischio settoriale descritto in precedenza.

***Fig. 3.6*** – Distribuzione del beneficio di aprile per gli autonomi

*Distribuzione territoriale* *Distribuzione per indice di rischiosità*




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

per cento al Sud e alle Isole. Per quanto riguarda la distribuzione del beneficio in funzione del rischio settoriale definito in precedenza, si osserva che il 48,4 per cento delle risorse sarebbe attribuito a settori a basso rischio, il 34,3 per cento settori a medio rischio e il restante 17,4 per cento a settori ad alto rischio. Questa distribuzione, essendo il beneficio uniforme, riflette il numero di lavoratori per categoria di rischiosità.

### *3.1.4.3 Il Reddito di emergenza*

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

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

- residenza in Italia del richiedente[111];
- reddito familiare del mese di aprile 2020 inferiore al beneficio ottenibile con il REM;
- un valore ISEE inferiore a 15.000 euro;
- patrimonio mobiliare familiare (riferito al 2019) inferiore a una soglia di 10.000 euro, accresciuta di 5.000 euro per ogni componente successivo al primo e fino a

[111] Sono esclusi i soggetti in stato detentivo e i lungo degenti a totale carico dello Stato o di altra amministrazione pubblica.

un massimo di 20.000 euro, incrementato di 5.000 euro se è presente un disabile grave;

- non devono essere presenti nel nucleo dei titolari di pensione (diretta o indiretta), ad eccezione dell'assegno ordinario di invalidità;
- non devono essere presenti lavoratori dipendenti con retribuzione lorda superiore al beneficio;
- nessun componente del nucleo deve essere già percettore di altre indennità connesse con l'epidemia da COVID-19;
- il nucleo non deve essere già percettore di RdC.

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

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

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

Le soglie di accesso basate sul reddito, una delle componenti dell'ISEE, risultano invece più stringenti per il REM che per il RdC. Infatti, mentre si può accedere al RdC con redditi inferiori ai 500 euro mensili (6.000 euro annui) moltiplicati per la scala di equivalenza, la soglia REM è pari a 400 euro mensili (anch'essa moltiplicata per la scala di equivalenza). Si consideri tuttavia che per l'accesso al REM si fa riferimento al reddito del mese di aprile 2020, mentre per quello RdC al reddito ISEE che in condizioni normali è riferito a due anni precedenti la richiesta del beneficio, a meno di non ricorrere alla modifica dell'ISEE mediante l'utilizzo dell'ISEE corrente[112].

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

A differenza del RdC il beneficio del REM non dipende dai redditi del nucleo, che rilevano solo come requisito di accesso. Benché dunque il beneficio REM sia inferiore a quello teorico garantito dal RdC[113], può accadere che se il nucleo percepisce reddito, il beneficio del REM possa risultare superiore al RdC effettivo. Il RdC effettivamente corrisposto è infatti pari al beneficio teorico da cui sono detratti integralmente i redditi percepiti.

Il REM risulta infine meno restrittivo per quanto riguarda i requisiti di cittadinanza, molto stingenti nel caso del RdC[114], mentre esclude espressamente i titolari di reddito da pensione, non direttamente colpiti dalla crisi.

Per comprendere come questi diversi fattori si combinino tra loro e come si caratterizzi la platea dei beneficiari del nuovo istituto, ne è stata simulata l'applicazione mediante il modello di microsimulazione dell'UPB[115] considerando le diverse condizioni di accesso e le diverse incompatibilità sopra richiamate, sia con il RdC sia con le diverse indennità connesse con l'emergenza COVID-19.

A tal fine, il reddito dei soggetti beneficiari di trattamenti di integrazione salariale è stato ridotto rispetto alla retribuzione ordinaria coerentemente con l'applicazione della Cassa integrazione, mentre il reddito dei soggetti a maggior rischio di disoccupazione individuati nella tabella 3.11 è stato ridotto del 75 per cento. Coerentemente con l'applicazione della normativa sono stati esclusi dalla possibilità di accedere al REM i percettori di RdC. Tuttavia, va considerato che non tutti i nuclei che soddisfano i requisiti formali per l'accesso al RdC ne fanno richiesta (timore di controlli, non disponibilità al lavoro, non conoscenza della misura, costi di transazione); può dunque accadere che soggetti eleggibili per RdC, ma non percettori, possano accedere al REM. Le simulazioni tengono conto di questo fenomeno, esplicitando la condizione di eleggibilità del RdC[116].

---

[113] Per i nuclei in casa di proprietà il beneficio teorico è di 500 euro mensili moltiplicati per la scala di equivalenza, mentre i nuclei in affitto beneficiano anche della componente di affitto, fino a 280 euro mensili.

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

[115] A differenza di altri esercizi di simulazione condotti dall'UPB relativi a misure regolate dall'ISEE nei quali è stato utilizzato il campione delle dichiarazioni ISEE, in questo caso le simulazioni sono state condotte sul modello di microsimulazione basato sul campione It-Silc 2016 integrato con le informazioni di fonte amministrativa relative alle dichiarazioni dei redditi e agli estratti contributivi INPS. Questo differente approccio è dovuto a diverse esigenze: da un lato, ha consentito di stimare congiuntamente i percettori di indennità legate al COVID-19 (esclusi dal REM) e, dall'altro, di valutare l'accesso al REM di eventuali potenziali beneficiari del RdC che, per diverse ragioni, non presentano dichiarazione ISEE. Finora non è stato possibile effettuare analisi di robustezza su un campione di dichiarazioni ISEE aggiornato, in quanto non ci è ancora stato reso disponibile l'archivio relativo alle dichiarazioni 2019, primo anno di applicazione del RdC.

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

La tabella 3.13 riporta i risultati aggregati della stima della platea dei percettori potenziali del REM. Nel complesso tale platea risulterebbe composta da circa 851.000 nuclei, al netto di quelli (circa 171.000) che pur soddisfacendo i requisiti economici di eleggibilità, non possono accedere al REM perché percettori di indennità COVID-19 con esso incompatibili. Il costo di una mensilità di erogazione del REM è stimabile pari a poco meno di 430 milioni, un valore leggermente inferiore a quanto indicato nella Relazione tecnica del DL 34/2020. L'analisi incrociata tra REM e RdC evidenzia una sovrapposizione tra le due platee, dovuta al basso *take up* del RdC, che contribuisce a incrementare i beneficiari del REM: la platea dei nuclei beneficiari sarebbe costituita infatti da circa 416.000 "nuovi" nuclei che non soddisfano i requisiti del RdC e di circa 436.000 nuclei che invece ne soddisferebbero i requisiti ma non ne beneficiano.

La tabella 3.14 riporta alcune principali caratteristiche dei beneficiari potenziali del REM, con riferimento alla cittadinanza e all'area geografica di residenza. Circa il 71 per cento dei beneficiari del REM sono costituiti da nuclei di cittadini italiani; il 29 per cento è costituito da stranieri, una quota più elevata di quella riscontrata tra i percettori del RdC

***Tab. 3.13*** – Platea potenziale e beneficio del REM
*(migliaia)*

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

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

***Tab. 3.14*** – Beneficiari potenziali del REM per cittadinanza e area geografica di residenza

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

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

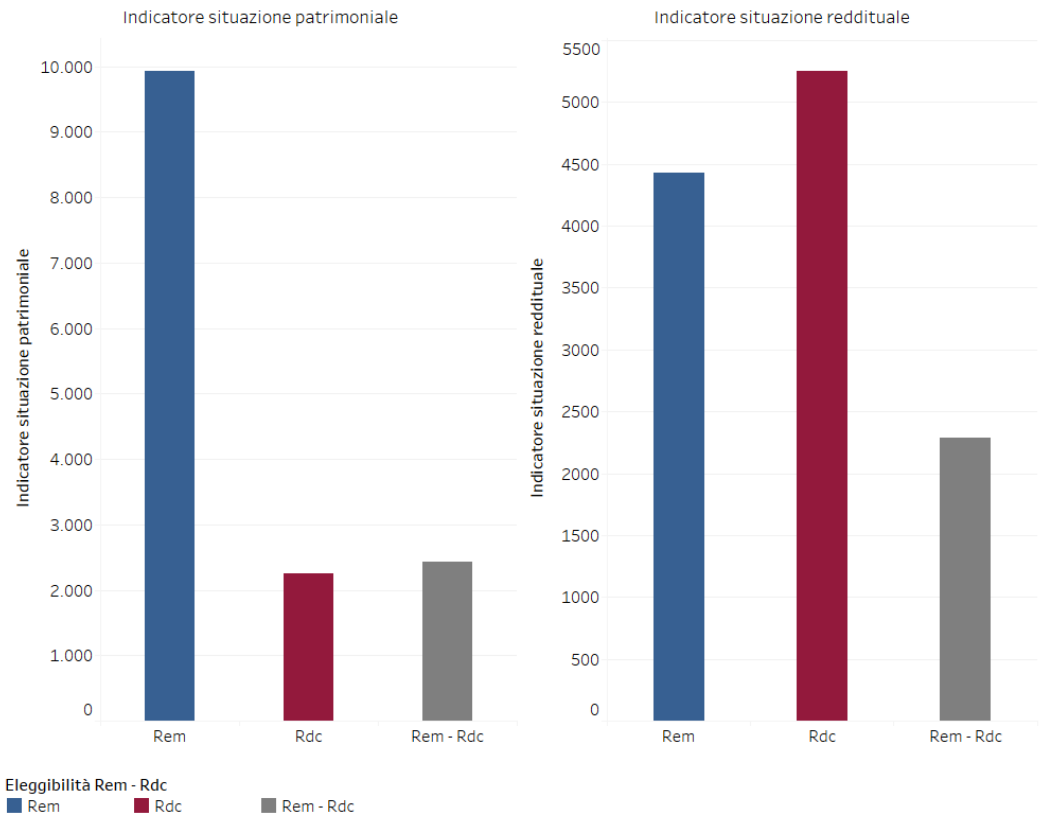
(12 per cento), coerentemente con la rimozione del vincolo dei dieci anni di residenza previsto per l'accesso a quest'ultimo strumento. Circa il 46 per cento dei nuclei beneficiari è al Sud, un dato inferiore alla quota dei nuclei effettivamente beneficiari del RdC (61 per cento ad aprile 2020).

Infine un'analisi preliminare sulla specificità dei nuclei potenzialmente percettori di REM riportata nella figura 3.7 evidenzia che, coerentemente con quanto osservato in precedenza, questi presentano una componente patrimoniale più elevata rispetto ai nuclei beneficiari di RdC e una componente reddituale inferiore.

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

In questo paragrafo si propone una prima analisi dell'effetto congiunto delle misure di sostegno al reddito presentate nei paragrafi precedenti (inclusive di quelle spettanti in base alla legislazione precedente il DL 18/2020, il DL 34/2020 e il DL 52/2020), che

***Fig. 3.7*** – Componente patrimoniale e reddituale nelle platee REM e RdC



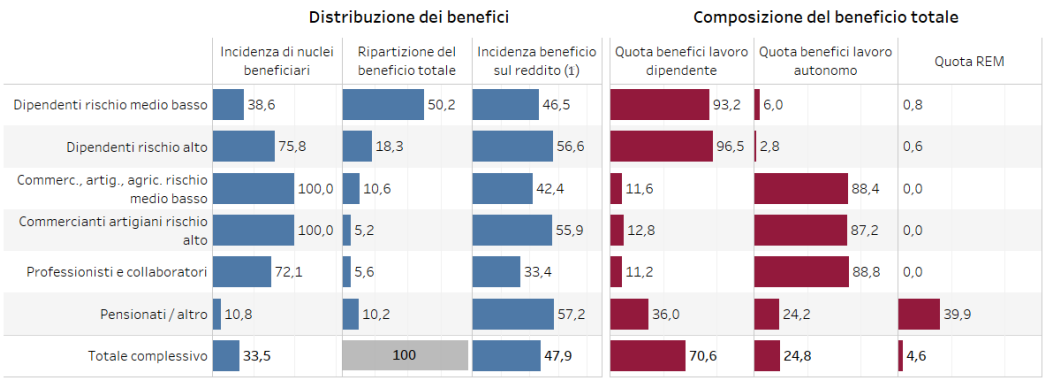

Fonte: simulazioni condotte con il modello di microsimulazione dell'UPB.

consente di evidenziare la distribuzione dei trasferimenti sul complesso delle famiglie italiane in funzione di alcune principali caratteristiche socioeconomiche[117].

Nell'esercizio sono considerate tutte le forme di trasferimento e, in particolare, le integrazioni salariali e le diverse indennità a favore dei lavoratori dipendenti, le indennità per i lavoratori autonomi e il REM. Le modalità di erogazione, i *take up*, gli scenari di rischio settoriale sono i medesimi utilizzati nelle simulazioni delle singole misure illustrate in precedenza. In particolare si ricorda che, come evidenziato all'inizio del paragrafo 3.1.4, si ipotizza che la crisi coinvolga, sebbene in misura ridotta, anche i settori non interessati dal *lockdown* (settori a basso rischio), che costituiscono una ampia quota del sistema produttivo. Le misure analizzate non fanno riferimento a uno specifico periodo di erogazione. In particolare: per quanto riguarda le integrazioni salariali, si ipotizza un mese standard[118] di erogazione in fase 2; per il REM si fa riferimento a una delle due mensilità erogabili tra maggio e luglio; per i lavoratori autonomi si considerano le indennità in cifra fissa erogate in un mese della fase emergenziale, poiché risulterebbe più complesso ricondurre su base personale il beneficio erogato sotto forma di contributo a fondo perduto alle imprese.

La figura 3.8 riporta la distribuzione delle prestazioni in esame tra le famiglie italiane, distinte per occupazione del capofamiglia e in funzione del grado di rischio del settore di appartenenza (alto e medio-basso). Nel complesso le erogazioni raggiungono circa un terzo delle famiglie italiane e risultano in media pari al 48 per cento del reddito disponibile familiare mensile pre crisi, con una distribuzione che rispecchia l'eterogeneità dei beneficiari e nella attribuzione del beneficio, propri dei diversi istituti messi in campo dal Governo per fronteggiare l'emergenza.

***Fig. 3.8*** – Distribuzione delle erogazioni per occupazione e rischio settoriale del capofamiglia




Fonte: analisi condotte con il modello di microsimulazione dell'UPB.
(1) Incidenza del beneficio sul reddito disponibile familiare mensile dei nuclei beneficiari.

[117] Tutte le stime relative alle misure analizzate nel capitolo sono state condotte con il modello di microsimulazione dell'UPB. Ciò consente di analizzare simultaneamente l'impatto distributivo delle diverse misure.
[118] Si tratta di 4,3 settimane di integrazioni salariali a "zero ore".

Questa eterogeneità è frutto di scelte condizionate dall'urgenza di assicurare un intervento immediato, che ha portato all'adozione di criteri di *targeting* dei soggetti maggiormente bisognosi non sempre coerenti. Si trattava, da un lato, di discriminare tra soggetti colpiti e non colpiti dalla crisi e, dall'altro, di assicurare prioritariamente un sostegno ai soggetti economicamente più fragili.

Per i lavoratori dipendenti si è fatto affidamento sullo strumento collaudato della Cassa integrazione, che ha una selettività intrinseca in quanto viene percepita solo in caso di sospensione o riduzione dell'attività lavorativa e che ha un meccanismo di calcolo del beneficio tale da coprire una quota di reddito più elevata per i soggetti a reddito più basso per effetto dell'applicazione di massimali. Tuttavia, poiché il trattamento ordinario di Cassa integrazione non supera l'80 per cento del reddito, vi è una perdita anche per i lavoratori con redditi molto bassi, che rischia di incidere in modo significativo sulle condizioni di vita. I lavoratori dipendenti in regime di integrazione salariale che percepiscono un trattamento lordo mensile inferiore a 600 euro, ossia all'importo dell'indennità *una tantum* riconosciuto nella fase emergenziale, sono circa il 10 per cento. Se si considerano i soli lavoratori dipendenti a tempo parziale questa percentuale raggiunge circa il 24 per cento.

Per contro, nell'ambito del lavoro autonomo, si è privilegiato inizialmente un approccio meno selettivo, erogando un'indennità sostanzialmente universale, indipendente dall'effettiva perdita di reddito e dalla condizione economica. Se, da un lato, l'indennità a somma fissa risulta più progressiva del trasferimento garantito dalla Cassa integrazione, dall'altro, la minore efficienza del *targeting* è stata compensata da un trasferimento unitario mediamente più basso rispetto a quanto assicurato ai lavoratori dipendenti in regime di integrazione salariale. Questi ultimi infatti percepiscono in media un trattamento lordo mensile di 952 euro.

La figura 3.8 mette in evidenza la disparità nella distribuzione dei benefici. I nuclei familiari con capofamiglia iscritti alle gestioni speciali dell'AGO[119] (commercianti, artigiani e agricoltori), beneficiari di una indennità incondizionata di 600 euro, sono tutti raggiunti dal trasferimento. Diversa è la situazione per i nuclei con capofamiglia lavoratore autonomo (professionisti e collaboratori). Anche tale categoria riceve un'indennità in cifra fissa ma sottoposta a qualche forma di selettività riguardante il livello del reddito e il calo delle attività. Ne deriva che il beneficio raggiunge il 72 per cento circa dei nuclei familiari interessati.

I nuclei il cui capofamiglia è un lavoratore dipendente, per effetto della maggiore selettività intrinseca della Cassa integrazione, hanno nel loro complesso un tasso di copertura del beneficio sensibilmente inferiore. L'incidenza di nuclei beneficiati tra quelli con capofamiglia lavoratore dipendente risulta superiore nei settori più coinvolti dall'emergenza COVID-19 (75,8 per cento nel caso di settori ad alto rischio contro il 38,6 in quelli a rischio medio-basso). Tuttavia, poiché i settori a basso-medio rischio costituiscono una ampia quota del sistema produttivo (54 per cento della produzione), la

[119] Gli iscritti alle gestioni speciali che risultano anche lavoratori dipendenti o pensionati, a cui non spetta il beneficio, non sono stati considerati nella tabella come lavoratori autonomi.

quota dei trasferimenti diretti ai nuclei con capofamiglia lavoratore dipendente addetto a tali settori costituisce circa la metà del totale delle erogazioni complessive (a fronte del 18,3 per cento rilevabile per quelli dei settori ad alto rischio).

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

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

La distribuzione per decili di reddito dei benefici evidenzia una maggiore presenza dei nuclei beneficiati in corrispondenza dei decili più bassi: si passa da un'incidenza del 46,4 per cento del primo decile al 24,7 per cento del decimo decile (fig. 3.9). La distribuzione del complesso delle risorse tra i decili risulta invece sostanzialmente omogenea.

Dal momento che la Cassa integrazione risulta solo parzialmente correlata con il reddito per la presenza di massimali e le altre indennità *una-tantum* sono corrisposte in cifra fissa, le prestazioni erogate costituiscono una quota più elevata del reddito dei più poveri. I trasferimenti coprono il 90,9 per cento del reddito familiare mensile medio pre crisi dei nuclei beneficiari del secondo decile, contro poco meno del 21 per cento dei nuclei beneficiari del decimo decile (la presenza del REM porta l'indicatore del primo decile fuori scala). Per il primo decile, il REM costituisce quasi il 47 per cento del totale dei trasferimenti ricevuti.

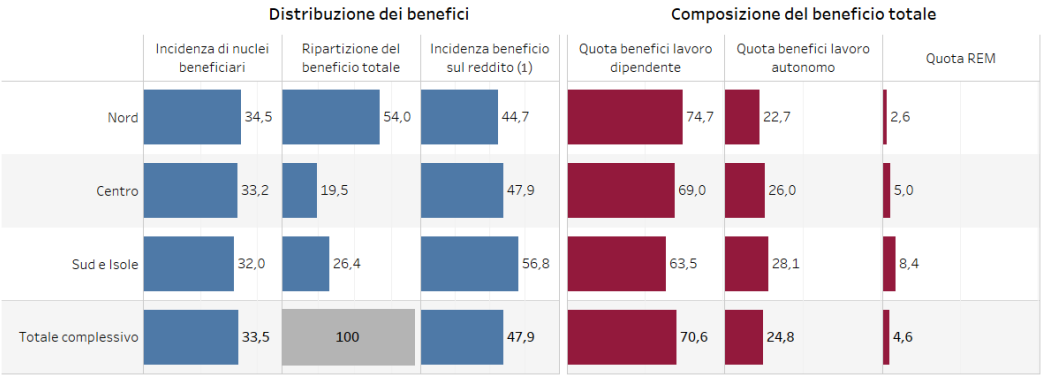
Nella figura 3.10, infine, è riportata la distribuzione territoriale delle erogazioni complessive: il 54 per cento andrebbe a famiglie residenti nel Nord, mentre il 26,4 per

***Fig. 3.9*** – Distribuzione delle erogazioni per decile di reddito disponibile equivalente

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

Fonte: analisi condotte con il modello di microsimulazione dell'UPB.
(1) Incidenza del beneficio sul reddito disponibile familiare mensile dei nuclei beneficiari.

***Fig. 3.10*** – Distribuzione delle erogazioni per area geografica di residenza




Fonte: analisi condotte con il modello di microsimulazione dell'UPB.
(1) Incidenza del beneficio sul reddito disponibile familiare mensile dei nuclei beneficiari.

cento affluirebbe al Sud. Le erogazioni a favore del lavoro dipendente costituiscono circa i tre quarti dei benefici che affluiscono al Nord, contro il 70,6 per cento medio nazionale, mentre al Sud la quota dei benefici totali derivanti dal REM risulta doppia rispetto alla media (8,4 per cento, contro il 4,6).

### *3.1.5 Considerazioni generali*

Nel complesso il DL 34/2020 e il DL 52/2020 hanno rinforzato la strategia iniziale intrapresa per contrastare l'impatto della crisi pandemica sul lavoro con il DL 18/2020. Dai tre decreti emerge un disegno coerente nelle sue componenti principali, anche se non scevro di aspetti migliorabili, soprattutto qualora le prestazioni straordinarie di supporto al lavoro dovessero essere prolungate per altri mesi. Sono tre le componenti principali: l'estensione della copertura delle integrazioni salariali (Casse e Fondi bilaterali) di fatto a tutti i lavoratori dipendenti; il riconoscimento di indennità mensili (sinora al più per tre mesi: marzo, aprile, maggio) per lavoratori atipici (comprensivi di alcune categorie più marginali del lavoro dipendente), lavoratori autonomi e liberi professionisti; l'introduzione del REM (una versione semplificata *pro tempore* del RdC) per i nuclei familiari in condizioni di disagio economico durante il periodo della crisi e non percettori delle altre forme di sostegno al reddito previste in questi mesi.

Ripercorrendo più nel dettaglio, sono state solo marginalmente riviste le regole sulle indennità di disoccupazione (NASPI, DIS-COLL, indennità agricola) grazie anche al fatto che si è stabilito il divieto di licenziamento sino al 17 agosto. Si è invece puntato sulla tutela delle attività lavorative già in corso al momento dell'arrivo della pandemia, avviando una causale straordinaria per le integrazioni salariali (COVID-19) e, contemporaneamente, riconoscendo prestazioni forfettarie (500, 600, 1000 euro a seconda dei casi) ai lavoratori non raggiungibili dalle integrazioni. La finalità è stata quella di preservare il più possibile il capitale umano e professionale, per tenere pronta la struttura produttiva a partecipare alla ripresa economica, così portando sollievo anche ai redditi delle famiglie.

Potenzialmente tutti i lavoratori coinvolti dagli effetti della pandemia hanno ricevuto e riceveranno un sostegno con integrazioni o indennità, con l'eccezione dei cosiddetti *working poor* come gli occasionali con reddito al di sotto dei 5.000 euro all'anno, gli operai agricoli come meno di 50 giornate di lavoro, i pochi lavoratori pagati con *voucher*. Se ne soddisfano i requisiti, costoro possono tuttavia trovare tutela nel RdC o nella sua versione più accessibile, il REM, avviata proprio per contrastare gli effetti della crisi COVID-19 sui nuclei familiari più bisognosi.

Rispetto alla normativa di base *pre* crisi pandemica, quasi 5,1 milioni di lavoratori possono accedere alle integrazioni salariali con causale COVID-19; la connessa maggiore spesa ammonterebbe a circa 22 miliardi (di cui 8 di contribuzione figurativa), includendo la dotazione del Fondo *ad hoc* predisposto per fronteggiare utilizzi superiori alle stime o, come in effetti avvenuto con il DL 52/2020, estensioni temporali delle possibilità di accesso alle settimane di integrazione salariale. Tale stima non è direttamente confrontabile con quella ottenuta con il modello di microsimulazione dell'UPB, che riguarda le prestazioni ottenibili non solo in base alle novità normative introdotte con i diversi decreti legge, ma anche in base alla legislazione pre-esistente (tendenziale pre COVID-19). Inoltre, le due stime si differenziano per le diverse ipotesi di *take-up*: quelli sottostanti la stima dell'UPB sono inferiori perché riferiti esclusivamente alla fase post emergenziale.

Sulla base delle Relazioni tecniche del DL 18/2020 e del DL 34/2020, le indennità *una tantum* sono rivolte a oltre 5,2 milioni di soggetti a marzo (di cui 3,6 milioni iscritti alle gestioni speciali dell'INPS)[120], a oltre 4,9 ad aprile (di cui poco più di 3 milioni iscritti alle gestioni speciali), a circa 1,1 milioni a maggio con la platea più importante costituita dai 448.000 iscritti alla gestione separata dell'INPS. Per quanto riguarda la spesa, le stime ufficiali indicano circa 8 miliardi complessivi, cui andrebbe aggiunta l'indennità di aprile per i liberi professionisti riconosciuta con il DM 29 maggio 2020 (nel limite di spesa di 370 milioni) e una parte, non indicata nella Relazione tecnica del DL 34/2020, dei 6,2 miliardi destinati a finanziare il contributo a fondo perduto per le piccole e medie imprese. Tenendo conto di ciò, le stime condotte dall'UPB risultano sostanzialmente in linea con quelle ufficiali con riferimento sia alla platea di beneficiari sia all'onere complessivo.

Infine, per le due mensilità del REM, le stime ufficiali indicano una spesa di circa 955 milioni rivolta a circa 868.000 nuclei familiari e poco più di 2 milioni di persone. Si tratta di valori sostanzialmente in linea con i risultati delle simulazioni dell'UPB.

Nei prossimi mesi (almeno sino a tutto ottobre) sarà necessario un costante monitoraggio delle prestazioni CIG COVID-19 e delle indennità *una tantum*, sia per verificare

[120] Un confronto con i dati di monitoraggio è possibile, per adesso, con riferimento alle indennità di marzo e solo in parte quelle di aprile. In base al documento diffuso dall'INPS lo scorso 19 giugno sono arrivate poco meno di 4,9 milioni di domande, di cui circa 4,0 accolte e 835.000 tra respinte e giacenti in istruttoria, per una spesa complessiva per domande accolte di circa 2,4 miliardi sia a marzo sia ad aprile. Mentre il dato di marzo può essere considerato abbastanza assestato, per aprile non sono ancora comprese alcune delle nuove categorie di beneficiari introdotte dal DL 34/2020.

l'andamento della spesa rispetto alle coperture, sia per trarne informazioni sull'andamento dell'occupazione nei vari settori, negli spaccati disponibili per dimensione d'impresa e geografica. È cruciale che l'INPS diffonda i dati delle domande e dei pagamenti in maniera tempestiva e calendarizzata. Altrettanta attenzione va dedicata al REM, per il quale al momento sono disponibili solo dati preliminari; tra l'altro, la scadenza per la presentazione della domanda è stata posticipata al 31 luglio[121].

Nello specifico delle integrazioni salariali, i dati sulle ore autorizzate dovrebbero essere corredati con quelli delle ore effettivamente utilizzate (il "tiraggio"). Normalmente questa associazione non è possibile o necessita di elaborazioni dispendiose sulle banche dati, perché le autorizzazioni possono coprire intervalli lunghi (anche più anni) e uno stesso datore di lavoro può anche avanzare più richieste consecutive di ore di integrazione salariale. Nella fase attuale, tuttavia, questi problemi dovrebbero essere circoscritti se non del tutto assenti, perché da marzo la quasi totalità (oltre il 95 per cento stando al Rapporto di monitoraggio dell'INPS) delle richieste/autorizzazioni sta avvenendo sotto la causale COVID-19, che ha un intervallo di tiraggio ben definito (al più diciotto settimane entro ottobre 2020) all'interno del quale le informazioni possono essere incrociate e collegate tra loro. A tale fine è stato utile eliminare la possibilità (prevista in origine dal DL 18/2020) che la richiesta di CIG COVID-19 potesse essere inviata entro quattro mesi dall'inizio della riduzione/sospensione dell'attività lavorativa.

Dopo le modifiche e integrazioni disposte con il DL 34/2020, le indennità *una tantum* risultano diversificate in termini di importo (500, 600, 1.000 euro), di durata (due o tre mesi), di condizioni di accesso (la data esatta o il periodo in cui verificare l'esistenza di reddito da pensione e/o del contratto di lavoro, ecc.). In mancanza di informazioni certe sul differente impatto della crisi (in intensità e durata) per settori/categorie, le scelte differenziate sollevano qualche perplessità, soprattutto nella prospettiva, non escludibile a priori, che le indennità possano essere estese oltre maggio, come già sta accadendo per le integrazioni salariali.

Un aspetto migliorabile è anche quello della compatibilità di integrazioni e indennità tra di loro con altri redditi e altre prestazioni. Il DL 34/2020 ha chiarito la cumulabilità delle indennità (incluse quelle erogate a valere sul Fondo per il reddito di ultima istanza) con l'assegno ordinario di invalidità. È stata anche chiarita l'incompatibilità delle indennità tra di loro. Se si escludono i casi in cui è precisata, non è invece ancora chiara la cumulabilità tra le indennità e le integrazioni salariali (in particolare la CIG COVID-19), le indennità per disoccupazione (NASPI, DIS-COLL e Indennità di disoccupazione agricola), il RdC e il REM. Andrebbe valutata l'opportunità di inserire un articolo "cornice" che fissi la mutua incompatibilità tra tutte le prestazioni erogate sotto emergenza da COVID-19 e tra queste e le altre prestazioni di tutela del lavoro già accessibili a normativa vigente. Anche se è plausibile che i casi di sovrapposizione siano limitati (le prestazioni si rivolgono in linea di massima a figure lavorative e professionali con percorsi diversi), è preferibile evitare

[121] Modifica apportata dal DL 52/2020 (in precedenza la scadenza era al 30 giugno).

dubbi interpretativi. L'articolo "cornice" potrebbe prendere spunto dall'articolo 98 del DL 34/2020, che già stabilisce in maniera chiara e netta tutte le incompatibilità con riferimento all'indennità riconosciuta ai collaboratori attivi nel settore dello sport. Sul fronte del REM, invece, c'è la selettività propria dello strumento rispetto alla condizione economico-patrimoniale del nucleo familiare. Anche se meno stringente rispetto a quella del RdC, questa selettività funziona già come regola di compatibilità con altre fonti di reddito ivi incluse le prestazioni sociali.

Maggiore attenzione meriterebbe inoltre il tema più ampio della selettività delle misure rispetto alle condizioni di bisogno in cui il lavoratore o il nucleo familiare possono momentaneamente trovarsi a causa della crisi; la compatibilità tra prestazioni è solo una delle componenti della selettività rispetto al bisogno. La selettività può diventare cruciale nel bilanciare l'obiettivo di massimizzare la platea dei beneficiari con quello di tenere sotto controllo la spesa qualora il sostegno straordinario al lavoro dovesse essere prolungato nella seconda metà dell'anno. Questo tema è già emerso in maniera concreta se si considera che, ad esempio, le integrazioni salariali con causale COVID-19 sono per ora finanziate per una durata media di massimo 12,2 settimane a "zero ore" (riduzione totale delle ore lavorate); se le settimane utilizzate si spingessero invece a 18 (il limite massimo di durata), la capienza del fondo ah *hoc* appostato in via precauzionale (articolo 71 del DL 34/2020) potrebbe non essere sufficiente se la riduzione media dell'orario di lavoro si attestasse al di sopra del 68 per cento (dal 23 febbraio al 31 ottobre 2020, il periodo di utilizzabilità della causale COVID-19), cosa che dipenderà ovviamente dai tempi di recupero dell'attività economica.

A oggi, le indennità coprono al più sino al mese di maggio e, per giunta, alla *una tantum* di maggio non accedono gli operai agricoli a tempo determinato, gli iscritti alle Gestioni speciali dell'INPS e i liberi professionisti ordinisti. Le integrazioni salariali invece possono durare al massimo 18 settimane tra il 23 febbraio e il 31 ottobre e di queste a oggi ne potrebbero restare meno della metà, tenuto conto che 9 potrebbero già essere state utilizzate a marzo e aprile (mesi di maggior caduta dell'attività economica) e in parte anche a maggio quando si è continuato a farvi ricorso ma in misura più contenuta (il decreto di alleggerimento del *lockdown* è del 26 aprile, mentre i vincoli di legge sono stati rimossi per tutti solo dalla metà di maggio). L'incertezza sui tempi di ripresa dell'economia non permette di escludere che vi siano richieste di prolungamento nella seconda metà dell'anno[122] e, in tal caso, lo snodo della selettività potrà risultare essenziale per indirizzare i sostegni lì dove sono più necessari e con importi che ne rinforzino l'efficacia. In questa prospettiva, è stato importante introdurre alcuni fattori di selettività già da marzo, seppure circoscritti ai titolari di partita IVA autonomi e liberi professionisti con Cassa.

Un primo progresso in senso selettivo è arrivato, infatti, con il DM 28 marzo 2020 che per il mese di marzo ha destinato 600 euro (aggiuntivi rispetto a quelli già resi disponibili per

[122] Nel dibattito si sono già affacciate (pur senza alcuna ufficialità) l'ipotesi di estendere la causale COVID-19 sino a tutto il 2020 e quella di prolungare le indennità *una tantum* di alcuni mesi.

lo stesso mese dal DL 18/2020) ai lavoratori autonomi e ai liberi professionisti che soddisfano due soglie di reddito riferite all'anno di imposta 2018 e che, se ricadenti nella fascia di reddito più alta, dimostrano di avere subìto un danno significativo dalla crisi (chiusura della partita IVA tra il 23 febbraio e il 30 marzo 2020 o riduzione di almeno il 33 per cento del reddito nel primo trimestre 2020 rispetto all'omologo periodo dell'anno precedente).

Il ricorso alla selettività ha trovato continuazione nel DL 34/2020, in particolare il riferimento alla contrazione dei redditi e/o alla chiusura della partita IVA. L'indennità *una tantum* per i liberi professionisti senza Cassa di riferimento può aumentare dai 600 euro di marzo e aprile ai 1.000 di maggio anche perché il sostegno non è più *erga omnes* ma si concentra su coloro che hanno subìto la riduzione più ampia della loro attività (redditi del secondo bimestre 2020 in contrazione di almeno il 33 per cento rispetto all'omologo periodo del 2019). Anche l'apparente esclusione dei coadiuvanti familiari e dei coadiutori (dei lavoratori autonomi)[123] dall'indennità di maggio potrebbe rispondere alla medesima esigenza di aumentare l'importo del sostegno e destinarlo alle imprese che stanno maggiormente soffrendo la crisi e sono a rischio chiusura, con l'obiettivo, in questo modo, di salvaguardare anche le posizioni lavorative (ivi inclusi coadiuvanti familiari e coadiutori[124]) presso queste imprese.

Medesimo esempio può esser fatto per i lavoratori autonomi, che a marzo e aprile ricevono tutti 600 euro, mentre a maggio possono contare sul più generoso contributo a fondo perduto per imprese di piccole-medie dimensioni, purché abbiano subìto una riduzione di almeno un terzo del fatturato nel mese di aprile 2020 rispetto allo stesso mese del 2019. Attraverso la selettività si compiono scelte allocative sapendo che la misura può avere un valore tanto maggiore, e quindi essere più efficace nel contrastare gli effetti della crisi, quanto più riesce a concentrarsi dove è elevato il rischio di chiusura di attività che, superata la crisi, potrebbero riacquisire la loro normale redditività. Nella stessa direzione si è mosso il DM 29 maggio 2020 che, avvalendosi delle risorse del Fondo per il reddito di ultima istanza, eroga l'indennità *una tantum* per il mese di aprile ai liberi professionisti con Cassa di riferimento (gli ordinisti).

Altro aspetto critico nei recenti decreti, che tuttavia rimanda anch'esso alla selettività, è la combinabilità con redditi da pensione. Per quanto riguarda le indennità, sino dall'introduzione della *una tantum* di marzo è applicato omogeneamente a tutti i beneficiari il vincolo di non essere titolari di pensione (di qualunque importo essa sia); tale condizione non è invece prevista per le integrazioni con causale COVID-19 a favore dei lavoratori che hanno continuato/ripreso a lavorare in regime di cumulo. Mentre per le

[123] Si ricorda che l'INPS con la Circolare n. 49/2020 ha dato interpretazione estensiva a quanto disposto dal DL 18/2020, ammettendo all'indennità di marzo anche le categorie di familiari coadiuvanti e coadiutori di artigiani, commercianti e agricoltori, iscritti alle Gestioni speciali anche se non appartenenti alla categoria del lavoro autonomo.

[124] Coadiuvanti familiari e coadiutori sono generalmente figure di supporto all'attività principale svolta dal lavoratore autonomo provvisto di partita IVA; la loro continuità lavorativa è inscindibile dalla continuità dell'attività di impresa.

integrazioni salariali che sarebbero state comunque erogate (a normativa *pre* DL 18/2020 e DL 34/2020) la scelta di lasciare piena cumulabilità risponderebbe alla logica assicurativa dell'istituto della Cassa integrazione, per le estensioni in deroga (quelle degli articoli 19-22 del DL 18/2020 come rifinanziate ed estese dal DL 34/2020 e dal DL 52/2020) potrebbe essere riconsiderata l'eventualità di assoggettarle allo stesso vincolo delle indennità, soprattutto se la ripresa economica dovesse tardare e si rendesse necessario convogliare le risorse sulle situazioni individuali/familiari più critiche. Va detto, a tale proposito, che i due gruppi che non hanno dovuto sopportare riduzioni di reddito a causa della crisi sono i dipendenti pubblici e i pensionati. Anche qui parrebbe logico inserire una norma "cornice" che impedisca la cumulabilità tra redditi da pensione e prestazioni emergenziali di sostegno al reddito da lavoro.

Da ultimo, il tema della selettività andrebbe più attentamente collegato a quello del rientro alla normalità di funzionamento degli ammortizzatori sociali e in generale al loro ruolo n una situazione di forte cambiamento. In uno scenario ottimistico e improbabile di pieno e generalizzato recupero dei ritmi lavorativi già nelle prime settimane della seconda parte dell'anno, la chiusura al 31 ottobre della causale COVID-19 potrebbe non sollevare particolari problemi. Uno scenario più plausibile, tuttavia, è quello di un recupero più lento e soprattutto differenziato per settore e per territorio, con imprese che recuperano immediatamente la redditività (per le quali la prosecuzione della causale COVID-19 non è necessaria) affiancate da altre che continuano a svolgere un'attività rallentata dal rispetto di specifiche limitazioni dovute al distanziamento sociale ancora presenti (per le quali invece potrebbe essere necessaria una prosecuzione della causale COVID-19), da altre ancora che a causa della crisi possono subire una riduzione definitiva dell'attività e stentare a sopravvivere. A tutto ciò si affiancano imprese in settori in cui la crisi ha accelerato il cambiamento del modello di produzione sulla base di spinte e impulsi già in atto prima della crisi stessa e indipendenti da questa (ad esempio, le imprese del commercio che decidono di adeguarsi e fare ricorso più ampio alle modalità di vendita *on line*). In scenari di questo tipo diventa dunque rilevante non solo il disegno di uscita graduale dalla causale COVID-19, ma anche una riflessione generale sul sistema degli ammortizzatori sociali e sul loro ruolo in presenza di situazioni così differenziate tra loro e di cambiamenti strutturali nell'attività di impresa.

Il disegno di una transizione verso il superamento (*phasing out)* della causale COVID-19 potrebbe prevedere l'applicazione progressiva di alcuni criteri di selettività. Sinora le integrazioni a causale COVID-19, pur muovendosi al di fuori del normale contesto assicurativo delle Casse, non hanno scontato alcuna selettività rispetto a condizioni di bisogno (hanno accesso tutti i lavoratori dipendenti e le prestazioni sono calcolate con le regole già in vigore prima della pandemia), neppure l'incompatibilità con redditi da pensione. Una medesima osservazione (difficile chiusura a data fissa di tutti i sostegni) vale ovviamente anche sul fronte delle indennità, dove però alcune premesse per una erogazione selettiva sono già state inserite nella normativa e potranno, nel caso, essere di guida per i rinnovi oltre maggio. Inoltre, anche per il REM – la cui erogazione è prevista per sole due mensilità – potrebbe essere necessario introdurre una transizione più

graduale verso la normativa del RdC. Il REM è già dotato di un elevato grado di selettività rispetto al bisogno (reddito familiare, patrimonio, ISEE, ecc.), sicuramente superiore a quello delle integrazioni salariali e delle indennità *una tantum* e, da questo punto di vista, il suo prolungamento oltre luglio, se fosse necessario, porrebbe meno complicazioni. Per tutti e tre gli strumenti sarà opportuno avviare delle riflessioni sulla eventuale gradualità della loro rimozione al fine di evitare una conclusione brusca o una fase transitoria con termini incerti o troppo vaghi. È auspicabile che qualora si verificassero cambiamenti strutturali ereditabili dalla crisi questi strumenti non vengano trascinati in avanti "per inerzia" ma discussi esplicitamente all'interno di un quadro complessivo delle priorità e delle risorse.

Il monitoraggio dei dati e la predisposizione a fare scelte selettive saranno cruciali soprattutto in previsione di quello che potrebbe accadere dalla seconda metà di agosto quando, terminato il divieto di licenziamento introdotto dal DL 18/2020 e prolungato dal DL 34/2020, in alcuni settori/ambiti territoriali la spesa per ammortizzatori del mercato del lavoro potrebbe virare, anche in maniera repentina, verso le indennità di disoccupazione (NASPI, DIS-COLL e Indennità agricola)[125]. A tale proposito, nel più recente Rapporto mensile dell'INPS emerge che le domande di NASPI e DIS-COLL di gennaio e febbraio sono risultate in linea con quelle del 2019 mentre a marzo e aprile hanno fatto segnare un aumento di oltre, rispettivamente, il 37 per cento (da 105.070 a 144.223) e il 54 per cento (da 119.726 a 184.490). Si tratta, ovviamente, di indennità successive alla naturale conclusione di contratti subordinati a tempo determinato o di contratti di collaborazione (stante il temporaneo divieto di licenziamento), ma che fanno intendere lo stato di sofferenza di parti del mondo del lavoro, nonostante i sostegni straordinari provenienti dalle integrazioni salariali COVID-19 e delle indennità *una-tantum*.

In altri termini, è possibile che a settembre si debba riformulare la strategia di risposta alla crisi, dall'assetto attuale con le tre "gambe" integrazioni – indennità *una tantum* – REM, in cui il ruolo di gran lunga più importante è rivestito dalle integrazioni, verso un assetto in cui anche la spesa per l'indennità di disoccupazione a normativa vigente potrebbe fare registrare aumenti superiori rispetto alla dinamica annuale e infrannuale osservata negli ultimi tempi. Una componente del riposizionamento del *mix* di interventi potrebbe venire proprio dalla selettività sia per integrazioni salariali sia per indennità[126].

Un ruolo rilevante nel ridisegno del *mix* di interventi potrà essere rivestito da uno degli strumenti frutto del coordinamento europeo – il SURE– e dalla possibilità, compatibile

[125] La NASPI ammonta al 75 per cento dell'intera retribuzione, mentre le integrazioni salariali ristorano l'80 per cento della retribuzione persa a causa della riduzione delle ore di lavoro; inoltre il massimale della NASPI (poco più di 1.300 euro al mese) è superiore ai due massimali previsti per le integrazioni. Valutato in capo allo stesso lavoratore, il passaggio da integrazione salariale a NASPI rappresenterebbe plausibilmente una perdita (perché viene meno anche la parte della retribuzione a carico del datore di lavoro e corrispondente alle ore non ridotte) ma costituisce una maggiore spesa per lo Stato (che deve farsi carico non dell'80 per cento della retribuzione persa, ma dell'intero ammontare dell'indennità di disoccupazione).

[126] Ad esempio, sul fonte delle integrazioni, la rimozione del divieto generalizzato di licenziamento potrebbe trovare compensazione se l'accesso ai trattamenti integrativi con causale COVID-19 fosse condizionata in qualche misura all'impegno a non ridurre il personale per un congruo numero di mesi.

con quanto previsto dal Quadro temporaneo sugli aiuti di Stato della Commissione europea, che gli Enti territoriali (*in primis* Regioni) finanzino con risorse dei loro bilanci aiuti ai datori di lavoro (ivi inclusi i lavoratori autonomi nelle vesti di datori) per pagare le retribuzioni dei loro dipendenti ed evitare licenziamenti. Tali strumenti potranno risultare utili negli scenari prima menzionati: nel caso nella seconda metà dell'anno si rivelasse necessario prolungare i sostegni straordinari (integrazioni salariali, indennità e REM), oppure se si scegliesse di farli andare a esaurimento in maniera più graduale rispetto alle scadenze fisse adesso previste, oppure per fronteggiare il presumibile aumento della spesa per indennità di disoccupazione (NASPI, DIS-COLL, indennità agricola) quando sarà rimosso il divieto di licenziamento. Tuttavia, la possibilità di utilizzare tali risorse per sostenere il lavoro e l'economia nella seconda metà dell'anno richiede, da un lato, la rapida implementazione del SURE (si veda il paragrafo 4.2.3) e, dall'altro, l'effettiva disponibilità di risorse da parte degli Enti territoriali per finanziare gli aiuti (si veda il paragrafo 3.4.3).

## *3.2 Le misure di sostegno alle imprese*

Le limitazioni introdotte a partire da marzo dal Governo e dalle singole Regioni, insieme con il rallentamento del commercio internazionale, hanno prodotto per molte imprese una repentina, seppure in molti casi temporanea, riduzione dei ricavi. Tuttavia, anche in questo frangente, le imprese hanno dovuto continuare a sostenere alcuni oneri inderogabili, relativi ai finanziamenti contratti, alle retribuzioni dei dipendenti, ai pagamenti dei fornitori e agli oneri di natura tributaria. Per evitare effetti a cascata sull'intero sistema economico, è stato necessario attuare, insieme con le misure di integrazione salariale per i dipendenti, specifici interventi di sostegno per arginare situazioni di crisi temporanee di liquidità ed evitare la definitiva fuoriuscita dal mercato di quelle imprese che già presentavano segnali di difficoltà finanziaria (per maggiori esposizioni debitorie e livelli di liquidità inadeguati).

Nella fase emergenziale, con il DL 18/2020 e il DL 23/2020, sono state introdotte misure sostanzialmente universali per consentire a tutte le imprese colpite dalla sospensione dell'attività, e quindi in potenziale crisi di liquidità, di avere accesso al credito. Nella fase successiva, con il DL 34/2020, le misure di sostegno hanno in gran parte dei casi incorporato elementi di maggiore selettività – i benefici previsti sono stati condizionati alla effettiva perdita di fatturato nei mesi della emergenza – e sono state differenziate in relazione alle dimensioni e alla natura giuridica dell'impresa. Inoltre, tra le misure più recenti emergono quelle finalizzate a favorire la ripresa economica, costituite sia da incentivi fiscali al rafforzamento patrimoniale delle imprese, alla innovazione e alla ricerca, sia da agevolazioni, più o meno rilevanti, in favore di specifici settori (edilizia, turismo, cultura e mobilità sostenibile).

Nel complesso i tre decreti hanno introdotto misure con effetti sull'indebitamento netto pari a 28 miliardi nel 2020 e 4,2 nel 2021 (rispettivamente l'1,7 e lo 0,2 per cento del PIL). Inoltre sono stati disposti per l'anno in corso accantonamenti per 44 miliardi sul Fondo Patrimonio Destinato della CDP, per 30 miliardi sul Fondo SACE e per 4 miliardi sul Fondo Patrimonio PMI. Tali accantonamenti fanno salire l'impatto sul saldo netto da finanziare a 104,5 miliardi nel 2020.

I principali interventi possono essere raggruppati in base alle loro finalità prevalenti: a) il sostegno alla liquidità e al finanziamento (tab. 3.15; par. 3.2.1.1); b) la sospensione ed esonero del pagamento delle imposte (tab. 3.17; par. 3.2.2); c) il sostegno ai costi di impresa (tab. 3.19; par. 3.2.3); d) il sostegno settoriale (tab. 3.20; par. 3.2.4).

### 3.2.1 Misure di sostegno alla liquidità e al finanziamento

#### 3.2.1.1 Le misure attraverso il sistema bancario

La maggior parte degli interventi adottati a sostegno della liquidità sono di tipo indiretto e sono prevalentemente mediati attraverso il sistema bancario per garantire sia il mantenimento delle linee di credito già esistenti (con la moratoria straordinaria di tipo automatico), sia il funzionamento dei canali di nuovo credito per fronteggiare eventuali crisi di liquidità anche in presenza di un deterioramento dei bilanci delle imprese (con le garanzie statali). In quest'ultimo caso, vengono trasferiti dal soggetto finanziatore allo Stato i rischi relativi agli inadempimenti delle imprese, la cui probabilità potrebbe aumentare a seguito dei danni dell'emergenza sanitaria. In generale, le misure rispettano i requisiti previsti nel Quadro temporaneo per gli aiuti di Stato della Commissione europea[127].

In primo luogo, con il DL 18/2020 è stata prevista una moratoria straordinaria di tipo automatico fino al 30 settembre 2020 per le micro e le piccole-medie imprese (PMI) senza esposizioni creditizie deteriorate alla data di entrata in vigore del decreto che attestano la carenza di liquidità a seguito della emergenza in atto (art. 56). La moratoria è prevista per: a) le aperture di credito a revoca e per i prestiti accordati a fronte di anticipi su crediti (comma 2, lett. a)); b) i prestiti non rateali in scadenza prima del 30 settembre 2020 (comma 2, lett. b)); c) i mutui e gli altri finanziamenti a rimborso rateale (comma 2, lett. c)).

Per queste esposizioni è prevista la concessione di una garanzia pubblica (fino al 33 per cento) a parziale copertura di un possibile peggioramento significativo nella qualità del credito al termine del periodo di moratoria con riferimento alle rate sospese, ai prestiti per i quali è stata allungata la scadenza e al maggior utilizzo delle linee di credito congelate.

A questo fine è stata istituita una sezione speciale del Fondo centrale di garanzia delle PMI con dotazione di 1,43 miliardi da ripartire in egual misura a garanzia, di natura sussidiaria e a titolo gratuito, delle tre tipologie di esposizione debitorie prorogate (33,3 per cento del Fondo a ciascuna di esse). Per ciascuna operazione garantita deve essere effettuato un accantonamento a copertura del rischio non inferiore al 6 per cento del suo importo. In base ai dati presentati nella Relazione tecnica, le risorse assegnate al Fondo corrispondono a circa 72 miliardi di prestiti per i quali può essere chiesta una garanzia di natura sussidiaria e gratuita pari a circa 23,8 miliardi (33 per cento dei prestiti al massimo riferibili alla assegnazione al Fondo)[128].

---

[127] Con la Comunicazione del 19 marzo integrata e modificata il 3 aprile 2020 e il 13 maggio 2020.

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

In base ai dati della Banca d'Italia[129], alle banche sono arrivate alla data del 29 maggio 1,2 milioni di richieste di moratoria, di cui solo l'1 per cento è stato rigettato, per un importo di prestiti complessivo pari a 149 miliardi, quasi il 70 per cento dell'importo potenziale dei prestiti oggetto di moratoria stimati nella Relazione tecnica (219 miliardi) sulla base dei dati riferiti al 31 gennaio 2020 (45,6 per cento dei prestiti complessivi alle PMI, pari a circa 480 miliardi). A tale proposito si può osservare un forte squilibrio nella tipologia di sospensioni richieste visto che oltre l'85 per cento riguarda quella della sospensione delle rate e dei canoni dei mutui e dei finanziamenti a rimborso rateale (art. 56, comma 2, lett c)). A prescindere dalla capienza complessiva del Fondo rispetto alla richiesta di garanzie, questo squilibrio potrebbe comportare l'incapienza delle garanzie necessarie per questa categoria di operazioni rispetto alla equa ripartizione del Fondo prevista nella norma.

In secondo luogo, per favorire l'accesso a nuovo credito da parte delle imprese, il DL 18/2020 e, soprattutto, il DL 23/2020 hanno significativamente esteso e potenziato il funzionamento delle garanzie pubbliche sia per le PMI sia per le imprese più grandi, attraverso il Fondo di garanzia PMI, un nuovo Fondo istituito presso la SACE e la CDP. In generale, le misure hanno ampliato la platea delle imprese che ha diritto alle garanzie, aumentato gli importi garantiti, ridotto il costo del finanziamento e semplificato ed eliminato alcune condizioni di accesso.

1) *Il Fondo di garanzia per le PMI.* – Vi possono ricorrere tutte le imprese attive non finanziarie fino a 499 dipendenti (art. 13, comma 1 del DL 23/2020): oltre alle PMI (imprese con meno di 250 dipendenti e con un fatturato fino a 50 milioni o un totale dell'attivo di bilancio fino a 43 milioni) sono quindi incluse anche una parte delle grandi imprese (quelle con un numero di dipendenti compreso tra 250 e 499, a prescindere dal fatturato e dall'attivo) che, normalmente, non hanno accesso al Fondo. Le garanzie complessive attivabili per ciascuna impresa sono elevate da 2,5 a 5 milioni (il limite tiene conto delle eventuali garanzie già ottenute in precedenza con il Fondo). Garanzie sui prestiti sono richiedibili dalle imprese agricole e della pesca ricorrendo all'operatività di ISMEA ed è prevista inoltre l'estensione delle facoltà operative del Fondo di garanzia per l'impiantistica sportiva e del Fondo speciale per la concessione di contributi in conto interessi, entrambi gestiti e amministrati dall'Istituto per il credito sportivo. Rimangono comunque esclusi il settore finanziario e le Amministrazioni pubbliche e non sono ammesse le imprese che al 31 dicembre 2019 risultavano in difficoltà o che al 29 febbraio 2020 presentavano esposizioni deteriorate presso il sistema bancario.

   Sono previste due possibilità di accesso alla liquidità che possono essere tra loro cumulate a livello di singola impresa[130]: 1) un prestito fino a 30.000 euro rimborsabile in 10 anni con un periodo di preammortamento di 24 mesi e comunque non superiore

[129] Si veda l'Audizione del Capo del Dipartimento Vigilanza bancaria e finanziaria della Banca d'Italia, "Lo stato di attuazione delle misure in materia di finanziamento con garanzie dello Stato previste dai Decreti Legge n.18 di marzo e n. 23 di aprile 2020", presso la Commissione Parlamentare d'inchiesta sul sistema bancario e finanziario, dell'11 giugno 2020.

[130] Si veda al riguardo il paragrafo 20 del Quadro temporaneo sugli aiuti di Stato e il paragrafo 30 del documento con cui la Commissione europea ha dato approvazione alla misura (https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases1/202016/285511_2148349_27_2.pdf).

all'importo più elevato tra il 25 per cento del fatturato e il doppio delle spese per il personale del 2019, garantito al 100 per cento dal Fondo in presenza di autocertificazione di danni economici da COVID-19 (art. 13, comma 1, lettera m))[131]; 2) un prestito con garanzia complessiva del 90 per cento se diretta e del 100 per cento in riassicurazione per un importo pari al più alto tra il 25 per cento del fatturato del 2019, il doppio della spesa salariale dello stesso anno e il fabbisogno per costi di capitale di esercizio e di investimento nei successivi 12 mesi (18 mesi per le PMI) (art. 13, comma 1, lettera c)). Rientra in quest'ultima categoria la possibilità, qualora il fatturato 2019 non fosse superiore a 3,2 milioni e si fosse in presenza di danni economici da COVID-19, di ottenere un prestito fino al 25 per cento del fatturato (quindi pari a massimo 800.000 euro) garantito al 90 per cento dal Fondo di garanzia aumentabile al 100 per cento attraverso garanzie concesse da confidi o altri soggetti abilitati al rilascio di garanzie (art. 13, comma 1, lettera n)). A loro volta, queste misure per le PMI possono cumularsi con le garanzie previste a valere sul Fondo SACE (con una quota riservata fino a 30 miliardi), in caso di pieno utilizzo della loro capacità di accesso al Fondo di garanzia PMI[132].

Sempre a valere sul Fondo PMI è poi previsto che le garanzie pubbliche non debbano necessariamente riguardare nuovo credito. Sono infatti consentite, a certe condizioni, anche le rinegoziazioni e riassicurazioni di prestiti, purché vi sia un incremento del nuovo ammontare del finanziamento non inferiore al 10 per cento[133] per il periodo compreso tra l'8 aprile e il 6 giugno – la data di entrata in vigore del DL 23/2020 e quella della sua conversione in legge – e del 25 per cento a partire dal 7 giugno[134].

L'introduzione di queste norme aumenta sensibilmente la percentuale di garanzia pubblica sui prestiti. In particolare, essa passerebbe da poco più del 75 per cento

[131] Con la conversione in legge del DL 23/2020 sono stati modificati l'importo massimo (passato da 25.000 a 30.000 euro) e la durata del prestito (portata da 6 a 10 anni). Inoltre è stato affiancato il parametro del doppio della spesa del personale a quello del 25 per cento del fatturato per stabilire l'importo massimo del prestito concedibile con garanzia dello Stato al 100 per cento. Tali modifiche sono state approvate dalla Commissione europea nell'ambito del Quadro temporaneo sugli aiuti di Stato (https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases1/202025/286526_2166152_59_2.pdf).

[132] Va osservato che in assenza di questa possibilità si determinerebbe una disparità di trattamento rispetto all'accesso alle garanzie, in quanto le PMI sarebbero escluse dall'accesso al Fondo SACE, mentre una parte delle grandi imprese potrebbero comunque accedere a entrambi i Fondi.

[133] L'art. 13, comma 1, lettera m) del DL 23/2020 non esclude a priori la possibilità di utilizzare il prestito massimo di 30.000 euro per rinegoziare prestiti già esistenti. Infatti, alla lettera m) si definisce nuovo finanziamento un ammontare di credito almeno pari alle esposizioni di ciascuna impresa verso i soggetti che erogano i finanziamenti eventualmente decurtate di quelle venute naturalmente a scadenza, ovvero estinte per decisione autonoma del soggetto finanziato. Tuttavia questa possibilità è stata esclusa con una Circolare dell'ABI dello scorso 24 aprile (https://www.abi.it/DOC_Info/Lettere%20circolari%20Covid/Imprese/UCR-000791%2024%20aprile%202020.pdf) dove si specifica che il prestito fino a 25.000 euro (l'importo massimo allora consentito) non può essere utilizzato per compensare alcun prestito preesistente, anche nella forma dello scoperto di conto corrente; la compensazione determinerebbe in questo caso un avvio del rimborso prima dei 24 mesi, facendo decadere la garanzia in quanto non più conforme al Quadro temporaneo sugli aiuti di Stato della Commissione europea.

[134] Anche tale modifica, apportata con la conversione in legge del DL 23/2020, è stata approvata dalla Commissione europea nell'ambito del Quadro temporaneo sugli aiuti di Stato (https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases1/202025/286526_2166152_59_2.pdf).

(media delle garanzie che il Fondo ha assegnato negli ultimi due anni ai prestiti delle imprese che ne hanno fatto richiesta)[135] al 90 o al 100 per cento (80 per cento per le rinegoziazioni).

Per queste finalità, al Fondo di garanzia sono stati assegnati complessivamente 6 miliardi per il 2020 come accantonamenti per il rischio di perdite finanziarie associate alla probabilità di inadempimento delle imprese (tab. 3.15). Va tuttavia osservato che la procedura di concessione della garanzia, che la norma – per necessità legate alla fase di emergenza – ha reso meno stringente e più semplificata rispetto a quella ordinariamente seguita, potrebbe determinare una sottovalutazione del rischio di inadempimento futuro delle imprese e quindi degli importi da accantonare nel Fondo. Ciò determinerebbe la necessità nei prossimi anni di recuperare risorse aggiuntive per fare fronte agli obblighi assunti.

La procedura di accesso alle garanzie del Fondo è diversa rispetto a quella seguita prima della pandemia. Il Mediocredito centrale (MCC), in condizioni di normale operatività, assegna a ciascuna impresa una specifica fascia di rischio sulla base di un indice composito determinato sia dalla valutazione di indicatori di bilancio delle imprese (definiti nel Modulo economico-finanziario) sia da specifici indicatori relativi alla qualità del soggetto più strettamente legata al credito (Modulo andamentale che raccoglie informazioni della Centrale dei rischi). Vengono considerate cinque fasce di rischio (da 1 a 5) a ciascuna delle quali viene associata una probabilità massima di inadempimento. Le imprese che cadono nella fascia 5 e a cui viene assegnata la massima probabilità di inadempimento pari al 23 per cento non sono generalmente ammesse alla garanzia (con l'eccezione, ad esempio, dei finanziamenti di microcredito, delle *start up* innovative e degli investimenti di portafoglio). Nell'ambito delle garanzie previste dal DL 23/2020, invece, MCC deve considerare ammissibili tutte le imprese proposte dai soggetti finanziatori e, per i prestiti di importo più limitato (fino a 30.000 euro), la garanzia deve essere automatica e gratuita. Per gli altri prestiti è esclusa l'applicazione della procedura di selezione sulla base dei moduli economico-finanziario e andamentale, ma è comunque prevista una valutazione preliminare sulle condizioni di merito creditizio delle imprese da parte dei soggetti finanziatori. MCC deve invece effettuare l'analisi economico-finanziaria dell'impresa ai soli fini della assegnazione della probabilità di inadempimento che definisce il coefficiente di rischio per l'accantonamento al Fondo. Il modulo andamentale verrà utilizzato solo in una fase successiva per integrare le valutazioni preliminari di accantonamento al Fondo.

La norma sulle rinegoziazioni potrebbe agevolare una ristrutturazione del debito delle imprese a condizioni più favorevoli, ma potrebbe anche determinare un incentivo da parte delle banche a richiedere alle imprese meno solide la rinegoziazione di debiti esistenti o estensioni delle garanzie prima di concedere eventuale credito ulteriore. Tali possibilità andrebbero valutate a fronte di risorse pubbliche limitate.

[135] Secondo il regime ordinario, le garanzie variano dal 30 all'80 per cento del finanziamento a seconda della durata dei prestiti e della classe di valutazione di rischio assegnata dal Fondo all'impresa.

***Tab. 3.15*** – Misure di sostegno alla liquidità e al finanziamento delle imprese nel DL 18/2020, nel DL 23/2020 e nel DL 34/2020
*(milioni di euro)*

| Misure | Soggetti interessati | Caratteristiche | Condizioni di accesso | Classi di fatturato | | | | | | | | Effetti sull'indebitamento netto | | | Fondi |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | 0-3,2 | 3.2-5 | 5-10 | 10–50 | 50-250 | 250-1.500 | 1.500-5.000 | oltre 5.000 | 2020 | 2021 | 2022 | 2020 |
| ***Decreto "Cura Italia" (DL 18/2020 convertito, con modificazioni, dalla L. 27/2020)*** | | | | | | | | | | | | | | | |
| Supporto moratoria straordinaria delle passività: istituzione sezione speciale nel Fondo garanzia PMI (art. 56) | Imprese PMI attive non finanziarie fino a 250 dipendenti | | | x | x | x | x | | | | | 1.481 | 0 | 0 | 1.481 |
| Garanzie Fondo PMI (art. 49 bis) | Imprese PMI attive non finanziarie fino a 250 dipendenti | Garanzia 80% e gratuita | Ubicati nei comuni classificati come Zona Rossa | x | x | x | x | | | | | 50 | 0 | 0 | 50 |
| Crediti d'imposta legati alla cessione di crediti deteriorati (DTA) (art. 55) | Imprese (persone fisiche e giuridiche) | | | x | x | x | x | x | x | x | x | 857 | -174 | -175 | 0 |
| Fondo copertura garanzie statali a supporto della liquidità delle imprese colpite (art. 57) | Settori individuati con decreto ministeriale e che non hanno accesso alla garanzia del Fondo PMI | | Riduzione del fatturato a causa della citata emergenza | x | x | x | x | x | x | x | x | 500 | 0 | 0 | 500 |

***Tab. 3.15*** – *(segue)* Misure di sostegno alla liquidità e al finanziamento delle imprese nel DL 18/2020, nel DL 23/2020 e nel DL 34/2020
*(milioni di euro)*

| Misure | Soggetti interessati | Caratteristiche | Condizioni di accesso | Classi di fatturato | | | | | | | | Effetti sull'indebitamento netto | | | Fondi |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | 0-3,2 | 3.2-5 | 5-10 | 10–50 | 50-250 | 250-1.500 | 1.500-5.000 | oltre 5.000 | 2020 | 2021 | 2022 | 2020 |
| ***Decreto "Liquidità" (DL 23/2020 convertito, con modificazioni, dalla L. 40/2020)*** | | | | | | | | | | | | | | | |
| Garanzie Fondo SACE (art. 1) | PMI non finanziarie attive (fino a 250 dipendenti) che hanno esaurito disponibilità individuale su Fondo garanzia PMI | Garanzia su finanziamenti (fino a 6 anni) per un importo massimo pari al maggiore tra: a) 25% del fatturato; b) doppio della spesa per il personale annua. Garanzie concedibili: max 30 miliardi alle PMI e 170 miliardi alle grandi imprese | a) Divieto di distribuzione di dividendi e di riacquisto azioni nel 2020; b) mantenimento dei livelli occupazionali secondo accordi sindacali; c) impegno a non delocalizzare la produzione; c) deve trattarsi di finanziamento "aggiuntivo" destinato a costi del personale, canoni di locazione e affitti di rami di azienda, investimenti o capitale circolante in Italia | x x x x (90%) | | | | | | | | 0 | 0 | 0 | 31.000 (1.000 DL 23/2020 + 30.000 da DL 34/2020) |
| | Grandi imprese non finanziarie attive | | | | | | | x x (90%) | | x (80%) | x (70%) | | | | |
| Garanzia diretta e su rifinanziamenti del Fondo garanzia PMI e Fondo ISMEA. Tetto di 5 milioni di garanzie del Fondo (anche pregresse) (art. 13) | Imprese attive non finanziarie fino a 499 dipendenti | Garanzia nuovi finanziamenti (fino a 10 anni) per un importo massimo pari al minore tra il a) 25% del fatturato; b) doppio della spesa per personale annua e c) 30.000 euro (comma 1, lett. m)) | Autocertificazione di danno da emergenza COVID-19. Procedura di rilascio: automatica, gratuita e senza valutazione | x x x x x x x x (100%) | | | | | | | | 6.000 (1.800 DL 23/2020 + 4.200 da DL 34/2020) | 0 | 0 | 6.000 (1.800 DL 23/2020 + 4.200 da DL 34/2020) |
| | | Garanzia nuovi finanziamenti (fino a 6 anni) per un importo massimo pari al maggiore tra: a) 25% del fatturato; b) doppio della spesa per personale annua; c) fabbisogno costo del capitale (comma 1, lett. c) e n)) | Autocertificazione di danno da emergenza COVID-19. Procedura di rilascio: valutazione del sistema creditizio | x (100%) x x x x x x x (90%) | | | | | | | | | | | |
| | | | Procedura di rilascio: valutazione del sistema creditizio | x x x x x x x x (90%) | | | | | | | | | | | |
| | | Garanzia su rinegoziazione di debito incrementato almeno del 10% (25% dal 7 giugno) per un importo massimo pari al maggiore tra: a) 25% del fatturato e b) doppio della spesa per personale annua (comma 1, lett e)) | Procedura di rilascio: valutazione del sistema creditizio | x x x x x x x x (80%) | | | | | | | | | | | |


upB ufficio parlamentare di bilancio

***Tab. 3.15*** – *(segue)* Misure di sostegno alla liquidità e al finanziamento delle imprese nel DL 18/2020, nel DL 23/2020 e nel DL 34/2020
*(milioni di euro)*

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

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

Va infine osservato che un elemento cruciale per l'efficacia della norma è costituito dalla rapidità di erogazione dei prestiti. A questo proposito, nella prima fase di attuazione, sono stati rilevati importanti ritardi nelle erogazioni dovuti alla complessità di alcuni adempimenti amministrativi e ad alcune incertezze attuative. Va peraltro ricordato che il quadro normativo è significativamente cambiato nel passaggio dal DL 18/2020 al DL 23/2020 ed è stato ulteriormente modificato con la conversione in legge di quest'ultimo.

Sulla base di analisi condotte dalla Banca d'Italia[136] sullo stato di attuazione delle misure in materia di finanziamento, il numero delle richieste si è intensificato a partire dalla fine di aprile e nella seconda metà di maggio è passato da una media giornaliera di circa 500 domande a una di circa 20.000. Secondo queste analisi, nella prima fase hanno certamente pesato alcune criticità operative del sistema creditizio. Le banche hanno registrato difficoltà nella gestione di un numero di domande molto più elevato di quello ordinario per le quali hanno dovuto continuare a effettuare la valutazione rispetto ai profili antiriciclaggio e antimafia e al merito del credito. Rispetto a quest'ultimo, nonostante non fosse richiesto per le garanzie sui prestiti più ridotti (quelli previsti dall'articolo 13, comma 1, lett. m) del DL 23/2020), in molti casi le banche hanno continuato a effettuarne la valutazione per il rischio legale di incorrere nel reato di anomala erogazione del credito in presenza di una garanzia statale del 100 per cento. Per quanto riguarda il Fondo di Garanzia, i tempi di accoglimento delle domande hanno risentito sia della graduale entrata a regime della piattaforma *on line* per l'inserimento delle pratiche e della predisposizione della modulistica standard, sia dei tempi necessari per le delibere di accoglimento (non necessarie per i finanziamenti più contenuti).

In base alle informazioni raccolte nell'ambito della *Task force* per le misure a sostegno della liquidità[137] emerge più di recente, come detto, una accelerazione sia delle domande sia delle erogazioni di prestiti da parte delle banche.

Tra il 17 marzo e il 29 giugno sono pervenute al Fondo di garanzia oltre 738.000 domande (circa il 17 per cento della platea potenziale complessiva dei beneficiari) corrispondenti a circa 43 miliardi di finanziamento con un importo medio di 58.029 euro. Oltre l'88 per cento delle domande e il 30,4 per cento dell'importo complessivo (13 miliardi) ha riguardato i finanziamenti fino a 25.000 euro (30.000 euro dal 7 giugno 2020) interamente garantiti dallo Stato (art. 13, comma 1, lett. m)) con un importo medio pari a 19.968 euro. Questi numeri, sulla base delle risorse attualmente destinate al Fondo (6 miliardi), definiscono un accantonamento medio pari al 14 per cento dei prestiti garantiti. Rispetto alla ripartizione territoriale, la distribuzione delle domande e dei finanziamenti è sostanzialmente in linea con quella del numero delle imprese e dei loro ricavi tra le diverse regioni (tab. 3.16). Gli importi medi dei prestiti

[136] Si veda, Audizione del Capo del Dipartimento Vigilanza bancaria e finanziaria della Banca d'Italia, "Lo stato di attuazione delle misure in materia di finanziamento con garanzie dello Stato previste dai Decreti Legge n.18 di marzo e n. 23 di aprile 2020", presso la Commissione Parlamentare d'inchiesta sul sistema Bancario e Finanziario, dell'11 giugno 2020.

[137] Della *Task force*, costituita per promuovere l'attuazione delle misure a sostegno della liquidità adottate dal Governo per far fronte all'emergenza COVID-19, fanno parte Ministero dell'Economia e delle finanze, Ministero dello Sviluppo economico, Banca d'Italia, Associazione Bancaria Italiana, Mediocredito Centrale e SACE.

***Tab. 3.16*** – Richieste di finanziamento al Fondo di garanzia per le PMI: distribuzione regionale
*(percentuali)*

| | Numero imprese | Numero domande di finanziamento | Ricavi | Ammontare del finanziamento | Importo medio *(milioni di euro)* |
|---|---|---|---|---|---|
| Valle d'Aosta | 0,25 | 0,22 | 0,20 | 0,13 | 34.530 |
| Piemonte | 7,18 | 7,28 | 7,38 | 6,93 | 55.239 |
| Lombardia | 17,76 | 18,34 | 28,70 | 23,96 | 75.799 |
| Trentino Alto Adige | 1,98 | 1,03 | 2,88 | 1,44 | 81.537 |
| Veneto | 9,10 | 8,65 | 11,44 | 11,30 | 75.836 |
| Friuli Venezia Giulia | 1,82 | 1,75 | 2,04 | 1,86 | 61.471 |
| Liguria | 2,66 | 2,37 | 1,97 | 1,76 | 42.994 |
| Emilia Romagna | 8,26 | 9,71 | 10,76 | 10,43 | 62.352 |
| Toscana | 7,42 | 8,23 | 6,33 | 7,45 | 52.533 |
| Umbria | 1,59 | 1,67 | 1,27 | 1,58 | 54.895 |
| Marche | 3,03 | 3,71 | 2,46 | 3,56 | 55.737 |
| Lazio | 9,56 | 8,91 | 8,20 | 8,14 | 52.967 |
| Abruzzo | 2,35 | 2,53 | 1,52 | 1,83 | 41.927 |
| Molise | 0,51 | 0,49 | 0,22 | 0,31 | 37.200 |
| Campania | 8,19 | 7,16 | 5,47 | 7,07 | 57.253 |
| Puglia | 5,92 | 6,35 | 3,32 | 4,55 | 41.550 |
| Basilicata | 0,87 | 0,87 | 0,45 | 0,53 | 35.513 |
| Calabria | 2,64 | 2,55 | 0,99 | 1,31 | 29.791 |
| Sicilia | 6,45 | 5,99 | 3,20 | 4,40 | 42.621 |
| Sardegna | 2,46 | 2,18 | 1,21 | 1,46 | 38.816 |
| **Totale** | **100,00** | **100,00** | **100,00** | **100,00** | **58.029** |

Fonte: elaborazione su dati MISE e modello di microsimulazione MEDITA dell'UPB.

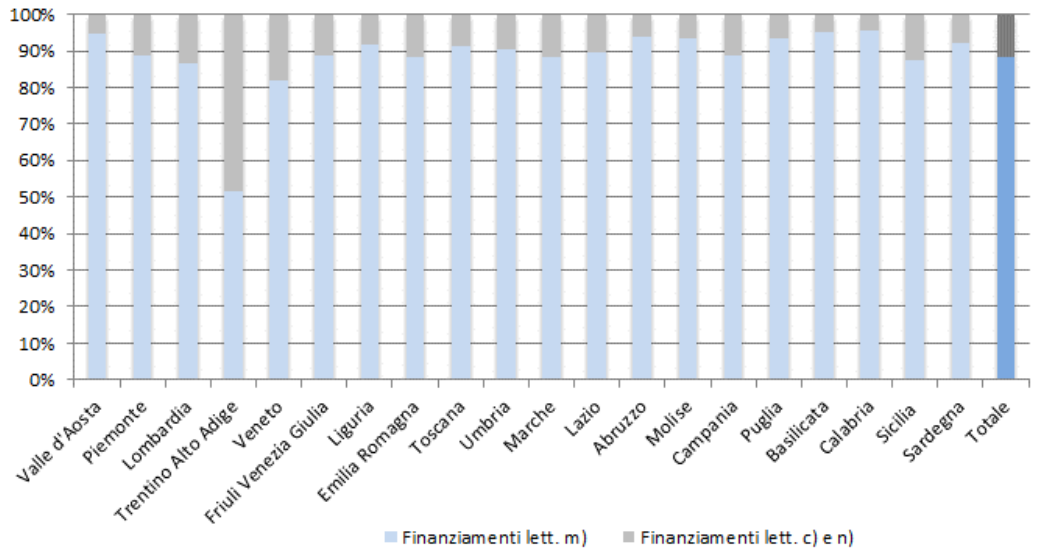
sono generalmente più elevati in alcune regioni del Nord: in Lombardia e in Veneto sono più alti del 30 per cento rispetto alla media nazionale e in Trentino Alto Adige del 40 per cento. In quest'ultima regione è più bassa rispetto alle altre la proporzione dei finanziamenti di importo più limitato (52 per cento delle imprese e 13 per cento degli importi complessivi) (fig. 3.11).

L'ammontare dei prestiti richiesti finora sembrerebbe abbastanza contenuto rispetto a quello potenzialmente raggiungibile qualora tutte le imprese ricorressero ai prestiti per l'importo massimo consentito dalle norme, che può essere stimato in circa 550 miliardi (di cui circa 46 relativi ai prestiti fino a 25.000 euro)[138]. Da una parte, dal lato delle imprese, è plausibile che le esigenze di liquidità siano inferiori all'ammontare massimo di prestiti ottenibili, siano concentrate nei settori più colpiti dalla emergenza e che trovino poco conveniente aumentare oltre un certo livello il proprio grado di

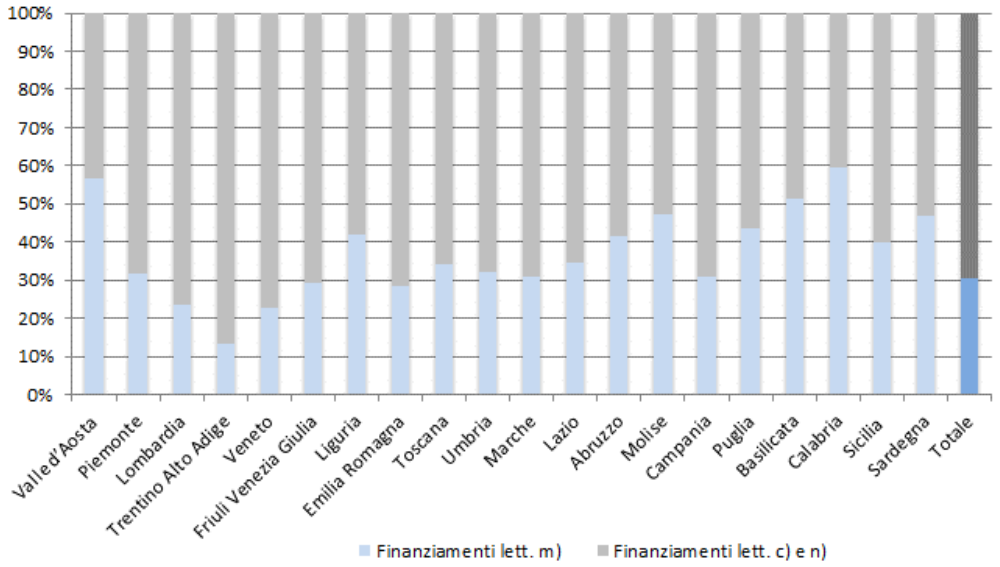
[138] Si veda la Memoria del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio sul DDL AC 2461 di conversione del DL 8 aprile 2020, n. 23 recante misure urgenti in materia di accesso al credito e di adempimenti fiscali per le imprese, di poteri speciali nei settori strategici, nonché interventi in materia di salute e lavoro, di proroga di termini amministrativi e processuali, Commissioni riunite VI (Finanze) e X (Attività produttive, Commercio e Turismo) della Camera dei deputati, 30 aprile 2020.

***Fig. 3.11*** – Richieste di finanziamento al Fondo di garanzia per le PMI: distribuzione regionale delle domande e dei finanziamenti per tipologia *(percentuali)*

*Domande*




*Finanziamenti*




Fonte: elaborazione su dati MISE.

indebitamento; dal lato delle banche, d'altro canto, è possibile che alcuni prestiti siano stati rifiutati in assenza di adeguato merito di credito. Dall'altra parte, il meccanismo di concessione delle garanzie ha cominciato a funzionare speditamente solo nell'ultimo mese e quindi l'ammontare dei prestiti coperti da garanzia pubblica potrebbe crescere rapidamente nei prossimi mesi.

Si può infine osservare che lo stanziamento sul Fondo di garanzia nel 2020 non esaurisce la dimensione complessiva degli interventi né sul piano quantitativo né sul

piano temporale. La concessione di ulteriori garanzie fino al 31 dicembre del 2020 (termine ultimo previsto dalla norma) potrebbe richiedere nuovi rifinanziamenti del Fondo di garanzia a meno che non si sia disposti ad accettare il rischio di un abbassamento eccessivo della percentuale di accantonamento al Fondo di garanzia in corrispondenza delle garanzie concesse sui prestiti, già non particolarmente alta se si tiene conto dei potenziali rischi di inadempimento impliciti soprattutto per le garanzie automatiche al 100 per cento.

Considerata la dimensione potenziale dei finanziamenti che potrebbero essere ammessi alla garanzia statale, sarà particolarmente importante il loro costante monitoraggio per valutarne il costo effettivo nei prossimi mesi.

2) *Il Fondo SACE.* – Per le imprese più grandi (con più di 250 dipendenti e oltre 50 milioni di fatturato) si prevede che la SACE conceda – fino al 31 dicembre 2020 e sotto determinate condizioni – garanzie in favore di banche e altri soggetti abilitati all'esercizio del credito in Italia per finanziamenti concessi sotto qualsiasi forma. Si tratta di garanzie a prima richiesta esplicite e irrevocabili fino al 31 dicembre 2020, per un importo complessivo massimo di 200 miliardi di euro, di cui almeno 30 destinati a supporto delle piccole e medie imprese, inclusi i lavoratori autonomi e i liberi professionisti titolari di partita IVA, che abbiano pienamente utilizzato la loro capacità di accesso al Fondo di garanzia PMI.

Per queste imprese l'importo massimo del finanziamento ammesso alla garanzia è pari al maggiore importo tra il 25 per cento del fatturato annuo nel 2019 e il doppio dei costi del personale; la durata del finanziamento non può essere superiore a 6 anni, con la possibilità per le imprese di avvalersi di un preammortamento di durata fino a 36 mesi. Il grado di copertura della garanzia è modulato in base alla dimensione aziendale[139], così come le commissioni dovute dalle imprese per il rilascio della garanzia sono graduate in base alla dimensione aziendale e alla durata del finanziamento[140]. Il costo del finanziamento deve essere inferiore a quello che sarebbe stato richiesto per finanziamenti con le medesime caratteristiche ma privi della garanzia. Inoltre, le imprese beneficiarie si devono impegnare a non distribuire dividendi, a non riacquistare azioni nel corso del 2020, a gestire i livelli occupazionali attraverso accordi sindacali, a non delocalizzare le produzioni e, infine, a destinare il finanziamento coperto da garanzia a costi del personale, canoni di locazione o di affitto di ramo d'azienda, investimenti o capitale circolante in Italia. il finanziamento può essere destinato, in misura non superiore al 20 per cento dell'importo erogato, al pagamento di rate di finanziamenti scadute o in scadenza nel periodo dal 1° marzo

[139] Il 90 per cento per imprese con più di 5.000 dipendenti in Italia e fatturato fino a 1,5 miliardi; l'80 per cento per imprese con fatturato tra 1,5 miliardi e 5 miliardi o con più di 5.000 dipendenti in Italia; il 70 per cento per le imprese con fatturato superiore a 5 miliardi (tali due ultimi livelli di copertura della garanzia possono essere aumentati, rispettivamente al 90 e all'80 per cento, con decreto ministeriale).

[140] Per le piccole e medie imprese 25 punti base nel primo anno, 50 nel secondo e terzo anno, 100 nel quarto, quinto e sesto anno; per le altre imprese 50 punti base durante il primo anno, 100 durante il secondo e terzo anno, 200 durante il quarto, quinto e sesto anno.

al 31 dicembre 2020, per le quali il rimborso sia reso oggettivamente impossibile in conseguenza della pandemia e a condizione che tale impossibilità sia attestata dal rappresentante legale dell'impresa beneficiaria.

Si prevedono due procedure per il rilascio delle garanzie a seconda della dimensione aziendale: una procedura semplificata affidata alla valutazione degli intermediari finanziari e della SACE per le imprese con meno di 1,5 miliardi di volume d'affari e più di 5.000 dipendenti; una procedura più complessa, con una fase istruttoria attribuita alla SACE e una fase deliberativa affidata a un decreto ministeriale, per le imprese di dimensioni superiori ad almeno una di tali soglie. In entrambi i casi, con decreto del Ministro dell'Economia e delle finanze possono essere impartiti alla SACE indirizzi sulla gestione dell'attività di rilascio delle garanzie e sulla verifica, al fine dell'escussione della garanzia dello Stato, del rispetto dei suddetti indirizzi e dei criteri e delle condizioni cui tale garanzia è sottoposta.

Viene inoltre prevista la garanzia dello Stato nei confronti delle esposizioni della SACE sui prestiti alle imprese e di quelle della CDP assunte entro il 31 dicembre 2020 su portafogli di finanziamenti concessi da banche e altri soggetti abilitati all'esercizio del credito alle imprese che abbiano subito una riduzione del fatturato a seguito dell'emergenza epidemiologica.

In particolare, si stabilisce che con riferimento alle obbligazioni della SACE a fronte delle garanzie concesse alle imprese, la garanzia statale, che deve essere soggetta a gestione separata, opera di diritto, a prima richiesta e senza regresso e non sono indicati limiti di importo o temporali. Relativamente alle esposizioni della CDP, la garanzia statale viene disposta con decreto ministeriale nell'ambito dell'importo di 200 miliardi previsto per le garanzie concesse dalla SACE.

Al Fondo SACE sono stati assegnati complessivamente 31 miliardi (1 miliardo con il DL 23/2020 e 30 miliardi con il DL 34/2020) per un ammontare complessivo di garanzie finanziabili pari a 200 miliardi. Con un limite prefissato alle garanzie, criteri di selezione molto articolati e una leva implicita del 15 per cento le risorse assegnate al Fondo dovrebbero risultare adeguate (tab. 3.15). È tuttavia di primaria importanza procedere a un attento monitoraggio dei prestiti sui quali verranno concesse le garanzie al fine dell'aggiornamento delle probabilità di escussione future. L'attuale incertezza sul futuro andamento economico e sulla capacità delle imprese di reagire alla crisi potrebbe determinare un aumento rispetto al passato di tali probabilità con conseguenti effetti sui conti pubblici[141].

In terzo luogo, un'altra disposizione prevede, per le imprese che hanno sofferto una riduzione del fatturato a causa dell'emergenza COVID-19 operanti in una serie di settori che saranno individuati in un prossimo decreto ministeriale e che non hanno accesso alla garanzia del Fondo centrale di garanzia per le PMI, che le esposizioni assunte dalla CDP –

[141] Secondo la Banca d'Italia i tassi di insolvenza potrebbero superare quelli del biennio 2012-13, quando si attestarono poco sotto il 10 per cento, per effetto dell'ampliamento della platea dei beneficiari, delle più elevate percentuali di copertura delle garanzie e dell'assenza di limitazione all'utilizzo delle garanzie ai soli nuovi finanziamenti o al rinnovo di quelli in scadenza contrattuale. Si veda la Testimonianza del Capo del Servizio Struttura economica della Banca d'Italia, Fabrizio Balassone, sulla Conversione in legge del DL 8 aprile 2020, n. 23, presso le Commissioni riunite VI (Finanze) e X (Attività produttive) della Camera dei Deputati del 27 aprile 2020.

anche nella forma di garanzie di prima perdita su portafogli di finanziamenti in favore di banche e altri soggetti autorizzati all'esercizio del credito – possano essere assistite dalla garanzia dello Stato, rilasciata in favore della stessa Cassa, fino a un massimo dell'80 per cento dell'esposizione assunta. A tale fine è prevista una dotazione iniziale su un apposito Fondo di 500 milioni nel 2020 (art. 57 del DL 18/2020).

Infine, viene potenziato il sostegno pubblico all'esportazione prevedendo un sistema di coassicurazione per i rischi definiti non di mercato ai sensi dell'attuale normativa della UE, in base al quale gli impegni derivanti dall'attività assicurativa della SACE sono assunti dallo Stato e dalla stessa SACE in una proporzione pari rispettivamente al 90 e al 10 per cento. In particolare, la SACE può rilasciare, a condizioni di mercato e in conformità alla normativa della UE, entro l'importo complessivo massimo di 200 miliardi, garanzie sotto qualsiasi forma, incluse controgaranzie verso i confidi, in favore delle banche e delle istituzioni finanziarie nazionali e internazionali, per finanziamenti sotto qualsiasi forma concessi alle imprese con sede in Italia.

#### *3.2.1.2 Le principali agevolazioni fiscali e i contributi a fondo perduto*

Durante la prima fase di emergenza, per affrontare carenze di liquidità delle imprese il DL 18/2020 ha previsto, a fronte della cessione di crediti vantati nei confronti di debitori inadempienti – definiti sulla base di un ritardo dei pagamenti di almeno 90 giorni – la concessione di un credito di imposta rimborsabile. Questo credito è commisurato alla presenza di attività per imposte anticipate (*deferred tax assets*, DTA) relative a perdite pregresse e deduzioni ACE non ancora utilizzate. Si tratta di un'agevolazione che permette di recuperare deduzioni pregresse (non ancora utilizzate) che, per il deteriorarsi delle aspettative di redditività, difficilmente potranno essere altrimenti utilizzate nell'anno (art. 55). È una misura accessibile a tutte le imprese, anche in assenza di esigenze legate alle conseguenze dell'emergenza sanitaria che, per sua natura, potrà essere più facilmente sfruttata dalle imprese medio-grandi e da quelle del settore finanziario (si veda il Riquadro 3.1). Nelle stime ufficiali tale misura dovrebbe comportare una riduzione di gettito di 0,9 miliardi.

Nella fase successiva a quella strettamente emergenziale, in cui gli interventi in favore delle imprese, come decritto in precedenza, sono stati essenzialmente mirati ad assicurare a tutte le imprese un adeguato accesso al credito (DL 18/2020 e DL 23/2020), il Governo con il DL 34/2020 ha introdotto ulteriori agevolazioni di sostegno alla liquidità, il contributo a fondo perduto (art. 25) e incentivi fiscali al rafforzamento patrimoniale (artt. 26 e 27) volti a riequilibrare la struttura finanziaria delle imprese. Queste misure, a differenza delle precedenti, prevedono elementi di selettività: in generale, escludono il settore finanziario e per la maggior parte delle piccole e medie imprese (fino a 50 milioni di fatturato) l'accesso ai benefici sono condizionati all'effettiva perdita di fatturato. Si tratta di una selettività più stringente rispetto a quella adottata fino ad allora, che solo in

alcuni casi prevedeva una generica autocertificazione dei danni subiti con la emergenza COVID-19. Inoltre, i principali interventi sono maggiormente differenziati in relazione alle dimensioni e alla natura giuridica dell'impresa.

Per le imprese più piccole e le altre partite IVA, compresi quindi i lavoratori autonomi, fino a 5 milioni di fatturato o di compensi, che abbiano subito una riduzione del fatturato nel mese di aprile 2020 di almeno un terzo rispetto a quello del corrispondente periodo del 2019, è previsto un contributo a fondo perduto proporzionale alle perdite effettive di ricavi nel mese di aprile. Per il contributo sono previste percentuali differenziate sulla base della diversa classe di fatturato: 20 per cento della perdita registrata nel mese di aprile per soggetti fino a 0,4 milioni di fatturato, 15 per cento tra 0,4 e 1 milione e 10 per cento tra 1 e 5 milioni. Viene comunque fissato un importo minimo pari a 1.000 o 2.000 euro per ciascun soggetto a seconda che il beneficiario sia, rispettivamente, persona fisica o persona giuridica. La norma esclude i professionisti che comunque accedono, nei limiti di 1.000 euro, ai benefici attraverso le loro Casse di gestione previdenziale (si veda il paragrafo 3.1.3.2).

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

Si osserva che, sebbene la perdita di ricavi sia riferita al periodo che potrebbe aver risentito maggiormente dei rallentamenti produttivi, ciò potrebbe non consentire di cogliere adeguatamente le situazioni di crisi reale a cui è finalizzato il contributo con riferimento alle imprese che non registrano andamenti mensili stabili dei ricavi. Con un periodo di riferimento troppo stretto rimane il rischio di includere imprese che non hanno avuto danni effettivi e di escludere quelle che possono risentire delle perdite nei mesi successivi al periodo della emergenza.

Dal sito dell'Agenzia delle entrate[142] risulta che al 24 giugno sono state presentate oltre 900.000 domande per il contributo a fondo perduto. Di queste, 203.000 sarebbero già in pagamento per un importo complessivo di 730 milioni. Le domande più numerose sono giunte dal settore del Commercio al dettaglio, da quello della Ristorazione e da quello dell'Edilizia. Oltre l'80 per cento di coloro che hanno già ricevuto il pagamento sono contribuenti con volume d'affari inferiore ai 400.000 euro.

[142] Comunicato stampa dell'Agenzia delle entrate del 24 giugno.

## Riquadro 3.1 – I crediti deteriorati e le DTA

Il DL 18/2020 prevede che il 20 per cento del valore nominale dei crediti delle imprese nei confronti di debitori inadempienti ceduti entro il 31 dicembre 2020 possa essere trasformato in un credito di imposta, anche rimborsabile. L'ammontare del credito è commisurato alla presenza di DTA relative a perdite fiscali non ancora utilizzate (perdite pregresse) e all'importo del rendimento nozionale, relativo all'ACE, eccedente il reddito imponibile non ancora dedotto o utilizzato come credito di imposta. Al fine di contenere il costo dell'agevolazione e di evitare la sua concentrazione su imprese di grandi dimensioni è previsto un limite di 2 miliardi per l'ammontare dei crediti ceduti trasformabili in credito di imposta, che deve essere calcolato tenendo conto anche dell'insieme delle cessioni delle singole società nel caso di gruppi societari. È previsto l'esercizio dell'opzione per la trasformazione e il pagamento di un canone dell'1,5 per cento[143]. La misura non si applica a società per le quali sia stato accertato lo stato o il rischio di dissesto ovvero lo stato di insolvenza.

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

Con questa misura le imprese possono ridurre il costo della cessione dei crediti deteriorati – che plausibilmente potrebbero aumentare sensibilmente in questa fase a causa della emergenza COVID-19 – in presenza di esigenze di liquidità che potrebbero richiedere operazioni di smobilizzo anche superiori a quelle previste in modo ordinario. Inoltre, con i crediti di imposta le imprese potranno anticipare le minori imposte future relative ai riporti delle perdite pregresse e del rendimento nozionale ACE accumulato (importi che con la crisi potranno diventare ancora più difficili da recuperare nel breve periodo), disponendo immediatamente di liquidità aggiuntiva.

Nella Relazione tecnica si stima che la maggiore liquidità disponibile per le imprese – liberata dai crediti di imposta ed effettiva nel caso di rimborso – possa ammontare a circa 1 miliardo, di cui quattro quinti relativi al comparto delle imprese finanziarie; ciò deriverebbe da una quantificazione di crediti deteriorati ceduti nel 2020 pari a 20 miliardi di cui 12 relativi alle società finanziarie, 4 alle imprese non finanziarie e 4 indotti dall'incentivo insito del provvedimento.

In linea di principio la misura è rivolta a tutte le imprese e può essere intesa come un sostegno generalizzato al sistema economico e quindi come un beneficio per la stabilità generale dell'intero comparto produttivo. Tuttavia, l'efficacia della norma, soprattutto in relazione alle imprese che potrebbero trovarsi in crisi di liquidità a causa della emergenza COVID-19, dipende principalmente da due fattori: l'ammontare di crediti cedibili nei confronti di debitori inadempienti e quello delle DTA a disposizione delle imprese.

Concentrando l'attenzione sul solo comparto delle imprese finanziarie, l'unico per il quale sono disponibili dati, il valore dei crediti in sofferenza per il 2019 si aggira intorno ai 70 miliardi. Considerando che nello stesso anno sono stati ceduti complessivamente 33 miliardi di crediti bancari di cui l'80 per cento in sofferenza (circa 26 miliardi)[144], se tali flussi fossero confermati per l'anno in corso si potrebbe pensare a una base potenziale di 5 miliardi per il solo settore finanziario. La Relazione tecnica, invece, stima 4 miliardi di cessioni di crediti utilizzabili per tutti i settori, di cui 2,4 dalle imprese finanziarie, e questo dato potrebbe pertanto risultare non prudenziale pur considerando le limitazioni introdotte sull'ammontare.

Le disponibilità di DTA per le imprese sono fortemente influenzate dal ciclo economico e dagli interventi normativi, sia specifici, che cambiano la convenienza a iscriverle in bilancio, sia generali, perché quando cambiano le aliquote di prelievo cambia il valore delle attività iscritte. La figura R3.1.1 evidenzia la variabilità dello *stock* di DTA in bilancio per le imprese finanziarie e una relativa

[143] Per evitare un contrasto con la normativa sugli aiuti di Stato è previsto il pagamento di un canone dell'1,5 per cento da calcolare sulla differenza, se positiva, fra le DTA e le imposte versate. Il canone è pienamente deducibile da Ires e IRAP (DL 59/2016).

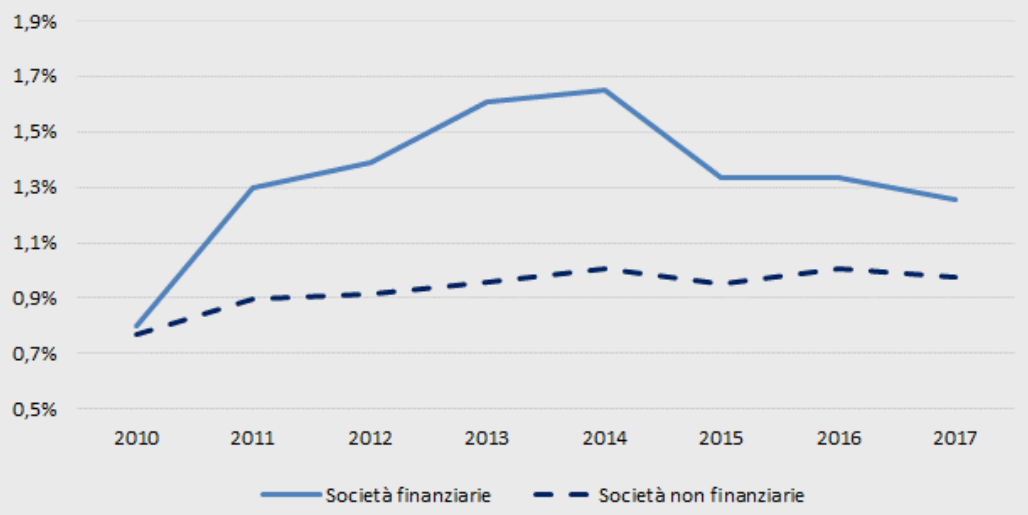
[144] Nel 2018 l'ammontare di cartolarizzazioni è stato molto superiore e pari a 65 miliardi, di cui la quasi totalità relativa a crediti in sofferenza.

stabilità per quello delle imprese non finanziarie almeno fino al 2015. I provvedimenti del 2015[145] hanno negli anni successivi determinato una notevole riduzione delle poste che determinano l'iscrizione di nuove DTA per le società finanziarie, mentre la convenienza a tale iscrizione per le imprese non finanziarie risulta essere più stabile[146] (fig. R3.1.1 e tab. R3.1.1).

Per delimitare il valore potenziale di DTA per l'intero comparto societario interessato effettivamente dalla norma, per il settore finanziario si può fare riferimento ai dati di bilancio del 2018 e per quello non finanziario ai dati di bilancio 2017 (ultimo anno disponibile) relativi alle deduzioni non ancora utilizzate (perdite pregresse e rendimento nozionale ACE). Lo *stock* di DTA presente nei soli bilanci delle società finanziarie ammonta a 47,6 miliardi. Di questo *stock* circa il 9 per cento, poco più di 4 miliardi, è riferibile ad accumulo di perdite e deduzioni ACE fiscali non utilizzate ed è pertanto trasformabile in crediti di imposta[147]. Lo *stock* complessivo di DTA iscritto in bilancio dalle imprese non finanziarie è rimasto sostanzialmente stabile nel 2018 intorno ai 35 miliardi. Di tale importo non è però determinabile la quota effettivamente utilizzabile.

Tuttavia, non essendo obbligatoria l'iscrizione di DTA tra le poste dell'attivo, l'importo potenziale di perdite e deduzioni ACE è particolarmente importante per valutare il perimetro del fenomeno, tanto più che il provvedimento in esame specifica che la trasformazione in credito di imposta è ammessa anche se le DTA non sono iscritte in bilancio. A questo proposito si può fare riferimento ai dati fiscali sulle perdite non dedotte e sull'accumulo di deduzioni ACE non ancora sfruttate. Nel 2017, queste rappresentavano per l'intero comparto societario un totale potenziale di 38 miliardi

***Fig. R3.1.1*** – Incidenza delle DTA sul totale dell'attivo




Fonte: per gli anni 2010-14 delle società finanziarie, dati tratti da De Vincenzo, A. e Ricotti, G. (2014), "L'utilizzo della fiscalità in chiave macroprudenziale: l'impatto di alcune recenti misure tributarie sulla prociclicità e sulla stabilità delle banche", Note di stabilità finanziaria e vigilanza, n. 1, Banca d'Italia. Per gli anni 2015-17 delle società finanziarie e per le società non finanziarie, modello di microsimulazione Medita dell'UPB.

[145] Il riferimento è in particolare al DL 83/2015 che ha modificato l'articolo 106, comma 3 del TUIR rendendo immediatamente e interamente deducibili le rettifiche di valore su crediti iscritte in bilancio a partire dall'esercizio 2016.

[146] È importante sottolineare come l'iscrizione delle DTA in bilancio non sia obbligatoria, tanto più che la mancata iscrizione non pregiudica la possibilità di dedurre le poste fiscali nel futuro, come le perdite rimandate a nuovo o le deduzioni ACE. L'iscrizione comporta degli oneri di stima e valutazione, anche prospettica, ed è stata certamente meno conveniente per le imprese non finanziarie.

[147] Il 65 per cento dei 47,6 miliardi è invece trasformabile in credito di imposta secondo la normativa che fa riferimento al DL 29 dicembre 2010, n. 225, ma non è rilevante per il provvedimento in analisi.

***Tab. R3.1.1*** – *Stock* di DTA e crediti di imposta maturati
*(miliardi di euro e valori percentuali)*

| | 2015 | 2016 | 2017 |
|---|---|---|---|
| ***Deferred Tax Assets*** | | | |
| ***Stock* DTA in bilancio** | 91,04 | 88,87 | 83,62 |
| Società finanziarie | 52,47 | 51,80 | 48,03 |
| Società non finanziarie | 38,56 | 37,08 | 35,59 |
| ***Stock* DTA in bilancio in % attivo** | | | |
| Società finanziarie | 1,34% | 1,34% | 1,25% |
| Società non finanziarie | 0,95% | 1,00% | 0,98% |
| **Crediti di imposta da DTA** | | | |
| **Totale di competenza dell'anno** | 1,66 | 5,31 | 1,44 |
| Società finanziarie | 1,64 | 5,30 | 1,43 |
| Società non finanziarie | 0,03 | 0,01 | 0,00 |
| **Utilizzato in compensazione** | 3,61 | 4,11 | 3,75 |
| Società finanziarie | 3,50 | 4,07 | 3,73 |
| Società non finanziarie | 0,11 | 0,04 | 0,01 |
| **Utilizzato in compensazione in % imposta netta** | 4,83% | 15,96% | 4,37% |
| Società finanziarie | 28,64% | 141,37% | 35,64% |
| Società non finanziarie | 0,09% | 0,04% | 0,02% |

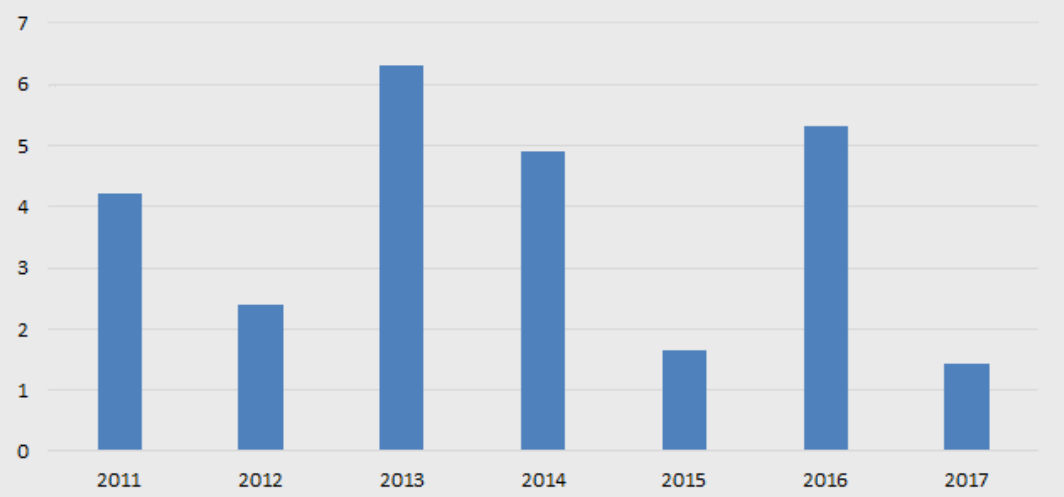
Fonte: modello di microsimulazione Medita dell'UPB.

(di cui 27,5 attribuibili alle perdite e i restanti 10,5 alle deduzioni ACE). Il settore finanziario assorbe il 40 per cento delle deduzioni ACE non ancora utilizzate e il 10 per cento del totale delle perdite da dedurre negli esercizi futuri.

I dati storici di natura fiscale, riportati nella figura R3.1.2, mostrano che la trasformazione dei crediti di imposta in DTA ha già costituito uno strumento importante per le società e in particolare per le società finanziarie.

I precedenti provvedimenti normativi che hanno consentito la trasformazione delle DTA in crediti di imposta hanno dato luogo a circa 27 miliardi cumulati tra il 2011 e il 2017, con una manifestazione temporale che ha seguito l'evolversi delle normative e della valutazione degli *stock* iscritti in bilancio. Si tratta, almeno negli anni più recenti, di meccanismi che consentono di dare liquidità a crediti fiscali (come le perdite non ancora utilizzate in compensazione) che avrebbero avuto una manifestazione negli esercizi futuri, e che dunque favoriscono le imprese a bassa redditività.

***Fig. R3.1.2*** – Crediti di imposta da DTA




Fonte: per il periodo 2010-14, *Documento di economia e finanza* dei vari anni; per il periodo 2015-17, modello di microsimulazione Medita dell'UPB.

La tabella R3.1.1 evidenzia come i crediti di imposta maturati da DTA iscritte in bilancio delle imprese finanziare rappresentino in media il 99 per cento del totale. Questo è dovuto a una normativa disegnata in gran parte specificamente per le imprese finanziarie, le quali hanno avuto interesse alla trasformazione in crediti di imposta, oltre che per l'anticipo di cassa a essi connessa, anche per le implicazioni in termini di regolamentazione patrimoniale.

Dei crediti di imposta maturati dalle società finanziarie nell'anno 2017 (1,44 miliardi), poco meno del 20 per cento è ricollegabile a perdite fiscali già iscritte in bilancio. I crediti di imposta utilizzabili nell'anno 2017 erano in realtà molto superiori, pari a 7 miliardi, grazie, tra gli altri, a poco meno di 4 miliardi provenienti da anni precedenti e non ancora sfruttati, mentre i crediti effettivamente utilizzati sono stati pari a 3,7 miliardi, poco meno di un quarto delle imposte Ires e IRAP dovute nell'anno.

Infine, con riferimento alla potenziale efficacia della misura rispetto alle imprese più esposte agli effetti negativi del COVID-19, la tabella R3.1.2 illustra la distribuzione degli *stock* di DTA e delle deduzioni ammesse alla trasformazione in crediti di imposta tra le diverse tipologie di rischio settoriale (alto, medio e basso) già utilizzate nel paragrafo 3.1.4. In questo caso si evidenzia come nelle imprese appartenenti ai settori a basso rischio (il 48,1 per cento del totale) si concentri oltre la metà di DTA iscritte in bilancio e circa il 39,7 e il 53,5 per cento rispettivamente delle perdite e dell'ACE non dedotte.

Al contrario, le imprese che fronteggiano un più incisivo impatto della crisi evidenziano nei loro bilanci solo il 6,5 per cento di DTA, a cui corrispondono quote più contenute di perdite non ancora compensate e deducibilità ACE non ancora utilizzata (rispettivamente, il 14 e il 5,6 per cento).

***Tab. R3.1.2*** – Distribuzione delle DTA, delle perdite non compensate e dell'ACE non dedotta per le società non finanziarie

| | Numero di società | DTA iscritte 2017 | Perdite non compensate | ACE non dedotta |
|---|---|---|---|---|
| Settori alto rischio | 14,27% | 6,49% | 13,98% | 5,60% |
| Settori medio rischio | 37,59% | 42,86% | 46,20% | 40,88% |
| Settori basso rischio | 48,14% | 50,65% | 39,70% | 53,52% |
| Totale | 100,00% | 100,00% | 100,00% | 100,00% |

Fonte: modello di microsimulazione Medita dell'UPB.

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

I titoli potranno essere sottoscritti entro il 31 dicembre 2020 dal Fondo Patrimonio PMI, appositamente costituito presso INVITALIA.

Infine, per le imprese più grandi, oltre i 50 milioni di fatturato, con l'esclusione di quelle appartenenti al settore bancario, finanziario o assicurativo, costituite come società per azioni (anche in forma cooperativa) anche con azioni quotate in mercati regolamentati e con sede legale in Italia, sono previste operazioni di ricapitalizzazione, per il tramite della CDP, che a tal fine viene autorizzata a costituire un patrimonio destinato, denominato Patrimonio Rilancio o Patrimonio Destinato (per un periodo limitato di 12 anni). A fronte del patrimonio conferito, che comprende titoli di Stato appositamente emessi (fino a 44 miliardi), potrà essere acquisita liquidità da destinare a operazioni di finanziamento sotto forma di sottoscrizione di prestiti obbligazionari convertibili, aumenti di capitale e acquisto di azioni sul mercato secondario (si veda il paragrafo 2.6.1).

Ulteriori incentivi sono previsti per le PMI innovative e, a prescindere dalla dimensione di impresa, per le *start up* innovative (art. 38) e per le imprese che investono in ricerca e sviluppo nel Mezzogiorno (art. 24). In particolare, il DL 34/2020 prevede una detrazione dall'imposta delle persone fisiche pari al 50 per cento dell'investimento nel capitale sociale di una *start up* innovativa fino a un massimo di 100.000 euro annui[148]. Sono poi previsti finanziamenti agevolati, contributi a fondo perduto per gli investimenti e agevolazioni per gli investimenti in capitale di rischio. Per gli investimenti in ricerca e sviluppo nel Mezzogiorno è previsto un potenziamento del credito di imposta (attualmente fissato al 12,5 per cento) con aliquote differenziate per dimensione di impresa: 25 per cento della spesa per le grandi imprese (oltre 250 dipendenti e con un fatturato superiore a 50 milioni); 35 per cento per le medie imprese (tra 50 e 250 dipendenti e con un fatturato di almeno 10 milioni); 45 per cento per le piccole imprese (meno di 50 dipendenti e con un fatturato non superiore a 10 milioni).

Complessivamente, in base alle valutazioni ufficiali, il DL 34/2020 destina 6,2 miliardi al finanziamento dei contributi a fondo perduto e 2 miliardi per quello dei crediti di imposta per la capitalizzazione delle imprese, rispettivamente nel 2020 e nel 2021 (tab. 3.15). A questi importi si devono aggiungere le risorse accantonate nei Fondi che ammontano complessivamente a 4,3 miliardi nel 2020. Con riferimento a questi ultimi, il decreto istituisce, per le imprese di medie dimensioni, il Fondo Patrimonio PMI con un accantonamento di 4 miliardi. Per le imprese innovative sono stanziati 10 milioni per i contributi a fondo perduto, 100 milioni per incrementare le risorse destinate ai finanziamenti agevolati nell'ambito della misura "*Smart&Start* Italia", istituita nel 2014 (con decreto del MISE) e 200 milioni sono destinati a rifinanziare il Fondo per il sostegno al *venture capital*. Altri 4 milioni alimentano il nuovo Fondo istituito presso il MISE (*First Playable Fund)* per sostenere lo sviluppo dell'industria dell'intrattenimento digitale a livello nazionale. Va inoltre ricordato che ulteriore liquidità rispetto ai menzionati 44.000

[148] La detrazione già spetta nella misura del 30 per cento per investimenti fino a 1 milione da parte di persone fisiche o giuridiche.

miliardi del Patrimonio Destinato della CDP potrebbe derivare dalle emissioni obbligazionarie garantite dallo Stato.

Per le imprese di media dimensione e per quelle più grandi, le misure adottate sembrano finalizzate a rafforzare la struttura finanziaria delle imprese prestando attenzione a un maggiore equilibrio delle fonti di finanziamento delle società, per evitare il rischio che gli strumenti di sostegno del credito messi in campo nella fase emergenziale lascino la struttura finanziaria delle imprese troppo appesantita sul lato del debito, con la necessità di destinare il flusso di cassa dei prossimi anni ai rimborsi anziché al finanziamento degli investimenti. La finalità sembrerebbe quella di creare condizioni più favorevoli per gli investimenti che saranno fondamentali per la ripresa e la riqualificazione delle attività produttive, soprattutto in un momento in cui i mutamenti della domanda e dei modelli di produzione obbligheranno probabilmente a costose operazione di riconversione.

Per le imprese beneficiarie, queste agevolazioni si affiancano a una misura esistente già da diversi anni, l'ACE, che è ugualmente finalizzata ad agevolare in modo strutturale la capitalizzazione delle imprese, ma determinano un forte potenziamento dell'incentivo. In primo luogo, l'agevolazione introdotta prevede un credito che può arrivare anche al 30 per cento dei nuovi apporti di capitale, mentre l'ACE prevede ogni anno la deducibilità del solo rendimento nozionale a esso associato (negli ultimi anni progressivamente ridotto dal 4,75 per cento del 2016 all'1,3 per cento nel 2019 anche per tenere conto dell'andamento effettivo dei tassi di interesse) e il risparmio di imposta è proporzionale alla aliquota dell'imposta sulle società (24 per cento). In secondo luogo, il credito di imposta si applica all'effettivo apporto di capitale nel periodo compreso tra il 20 maggio e il 31 dicembre 2020 e la società potrà godere del beneficio anche nel caso in cui lo stesso apporto non dia diritto alla deduzione ACE. Quest'ultima infatti è proporzionale agli incrementi di patrimonio netto riferiti al 2010 e quindi i nuovi apporti potrebbero semplicemente compensare eventuali riduzioni verificatesi nel periodo di riferimento annullando la deduzione e quindi il risparmio di imposta. Si deve tuttavia sottolineare che il beneficio è indirizzato a un numero ristretto di imprese dato che la classe di ricavo ammessa rappresenta meno del 5 per cento delle società di capitali (quasi 50.000, esclusi i settori non interessati dalla norma) e circa il 25 per cento dei ricavi complessivi.

Tutte le piccole imprese con fatturato fino a 5 milioni, con l'eccezione delle *start up* innovative e di quelle che investono in ricerca e sviluppo nel Mezzogiorno, rimangono escluse dalle misure di incentivo della patrimonializzazione. Queste imprese non solo potrebbero subire un deterioramento maggiore dei bilanci rispetto a quelle più grandi, ma le difficoltà di reperire ulteriori finanziamenti potrebbe rallentare i loro investimenti e ostacolare la loro crescita dimensionale.

Infine, va considerato che le agevolazioni per il rafforzamento patrimoniale sono soggette complessivamente a un limite di spesa che potrebbe essere insufficiente a beneficiare tutte le imprese interessate e i loro effetti finanziari si manifesteranno solo dal 2021: in

particolare per le società la dimensione della agevolazione è condizionata alla effettiva chiusura del bilancio del 2020 per la determinazione delle perdite complessive realizzate.

### *3.2.2 Misure di sospensione ed esonero del pagamento delle imposte*

Un secondo gruppo di interventi racchiude le misure relative agli obblighi tributari delle imprese che prevedono sia sospensioni dei versamenti nel periodo più acuto della emergenza, sia veri e propri esoneri dal pagamento (tab. 3.17).

Con riferimento alle prime, il DL 18/2020 e il DL 23/2020 hanno disposto la sospensione temporanea dei pagamenti di alcuni tributi per fare fronte o evitare ulteriori carenze di liquidità nella fase di maggiore rallentamento delle attività produttive. Il successivo DL 34/2020 ha poi previsto una ulteriore estensione temporale delle sospensioni che tuttavia continuano a operare in corso d'anno e sono limitate ai contribuenti maggiormente interessati dal rallentamento dell'attività economica.

Con riferimento ai veri e propri esoneri dal pagamento delle imposte, il DL 34/2020 ha previsto l'abolizione del saldo 2019 e del primo acconto 2020 dell'IRAP (art. 24) per la maggior parte delle imprese (rimangono escluse le imprese con fatturato superiore ai 250.000 euro e i contribuenti del settore finanziario, le Amministrazioni e gli enti pubblici), della prima rata IMU e del pagamento della TOSAP e della COSAP nel 2020 (artt. 177 e 181), solo per le imprese rispettivamente proprietarie di immobili adibiti alla ricezione turistica e titolari di concessioni o autorizzazioni per l'utilizzo di suolo pubblico più direttamente colpite dalla emergenza. Si tratta di un vero e proprio contributo a fondo perduto per le imprese interessate e, in questi termini, queste misure potrebbero essere collocate anche nel gruppo di interventi già analizzato in precedenza.

Gli esoneri comportano complessivamente una perdita di gettito nel 2020 pari a 4,3 miliardi che risulta quasi completamente concentrata sull'IRAP (3,9 miliardi). La perdita di gettito per quest'ultima imposta rappresenterebbe circa un quinto del totale atteso nel 2020. In questo caso, la quasi completa generalità del beneficio accordato alle imprese costituisce una eccezione rispetto ai criteri selettivi generalmente utilizzati negli altri interventi del DL 34/2020. La tabella 3.18 mostra la ripartizione tra i diversi settori produttivi dei beneficiari e della riduzione del gettito. Si può osservare che i beneficiari sono più concentrati nei settori del Commercio e delle Costruzioni (rispettivamente il 27 e il 18 per cento dei contribuenti complessivi), mentre oltre il 33 per cento della riduzione di imposta è concentrata nel settore delle Attività manifatturiere. Con riferimento ai sottosettori che sono maggiormente interessati alle restrizioni dovute alla emergenza

***Tab. 3.17*** – Misure di esonero dal pagamento di imposte nel DL 18/2020, nel DL 23/2020 e nel DL 34/2020
*((milioni di euro)*

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

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

***Tab. 3.18*** – Distribuzione settoriale della riduzione del gettito IRAP

| | Numero beneficiari | Ruduzione gettito IRAP |
|---|---|---|
| **Settori** | | |
| Agricoltura, silvicoltura e pesca | 0,9% | 0,5% |
| Estrazione di minerali da cave e miniere | 0,1% | 0,2% |
| Attività manifatturiere | 14,6% | 32,7% |
| Fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata | 0,4% | 2,3% |
| Fornitura di acqua; reti fognarie, attività di gestione dei rifiuti e risanamento | 0,4% | 2,0% |
| Costruzioni | 18,2% | 9,4% |
| Commericio all'ingrosso e al dettaglio; riparazione di autoveicoli e motocicli | 27,1% | 21,5% |
| Trasporto e magazzinaggio | 4,6% | 5,2% |
| Attività dei servizi di alloggio e ristorazione | 10,8% | 5,7% |
| Servizi di informazione e comunicazione | 2,9% | 3,7% |
| Attività immobiliari | 8,5% | 6,3% |
| Noleggio, agenzie di viaggio, servizi di supporto alle imprese | 4,6% | 5,2% |
| Istruzione | 0,7% | 0,5% |
| Sanità e assistenza sociale | 1,2% | 2,0% |
| Attività artistiche, sportive, di intrattenimento e divertimento | 1,4% | 1,9% |
| Altre attività di servizi e organismi extraterritoriali | 3,8% | 1,0% |
| Totale | 100,0% | 100,0% |
| **Settori ad alto rischio (1)** | **21,5%** | **12,8%** |
| **Totale** | **100,0** | **100,0** |

Fonte: simulazioni con il modello di microsimulazione MEDITA dell'UPB.
(1) Questi sottosettori comprendono: gli interi settori dell'alloggio, ristorazione e turismo e delle attività culturali, ricreative e sportive; solo alcuni comparti del settore trasporto e magazzinaggio, della istruzione, delle altre attività di servizi e del commercio.

COVID-19 ("sottosettori ad alto rischio"[149]), i beneficiari rappresentano il 21,5 per cento dei contribuenti e a essi corrisponderebbe il 12,8 per cento della riduzione complessiva del gettito. Si evidenzia quindi che si tratta di una riduzione di imposta generalizzata e rilevante anche per molti settori che hanno risentito meno della emergenza o per settori che già beneficiano di misure rilevanti. Questa scelta appare lontana dalla finalità di indirizzare le risorse pubbliche alle imprese maggiormente colpite dalla crisi che sembra caratterizzare questa ultima fase di interventi. Già nei primi anni dopo la sua introduzione l'IRAP è stata oggetto di discussione e da parte del mondo imprenditoriale ne è stata richiesta ripetutamente la soppressione[150]. Se questa misura dovesse rappresentare un primo passo in questa direzione emergerebbe la necessità di ripensare il quadro complessivo di tassazione delle imprese e del finanziamento del sistema sanitario.

[149] Questi sottosettori comprendono quelli connessi con le attività turistiche e di ristorazione, i servizi ricreativi e culturali e porzioni più limitate dei settori del commercio, dei trasporti e di altre attività dei servizi in linea con quanto fatto per le quantificazioni del paragrafo 3.1.4.
[150] Si ricorda che l'IRAP è stata introdotta nel 1998 come parte di una riforma che aboliva alcune imposte (tra cui quella sul patrimonio netto e l'ILOR per le imprese) e, tra le altre finalità, rivedeva le modalità di finanziamento del servizio sanitario eliminando i contributi sanitari e riducendo così il cuneo fiscale sul lavoro.

### *3.2.3 Misure di sostegno ai costi di impresa*

La terza tipologia di interventi, prevalentemente adottati con il DL 34/2020, riportati nella tabella 3.19, comprende le misure di sostegno alle imprese a fronte di oneri diversi da quelli relativi al personale (trattate nel paragrafo 3.1). Ci si riferisce sia ad alcuni costi fissi a carico delle imprese a prescindere dal rallentamento delle attività dell'impresa, come l'agevolazione per i canoni di locazione (art. 65 del DL 18/2020 e art. 28 del DL 34/2020) e la riduzione delle tariffe per le utenze elettriche (art. 30 del DL 34/2020), sia ai costi più strettamente legati alla riapertura in sicurezza delle attività produttive, come la sanificazione degli ambienti e i dispositivi di protezione (art. 64 del DL 18/2020 e artt. 120 e 125 del DL 34/2020). Complessivamente, a questa finalità sono destinati 2,6 miliardi nel 2020 e 2 miliardi nel 2021.

In particolare, alle imprese con un fatturato non superiore a 5 milioni (compresi gli enti non commerciali, quelli del terzo settore e gli enti religiosi) che nei mesi di marzo, aprile e maggio hanno subito una riduzione di fatturato superiore al 50 per cento rispetto al periodo corrispondente del 2019, spetta per tre mesi un credito di imposta pari al 60 per cento del canone mensile di locazione (30 per cento nel caso sia ricompreso almeno un immobile a uso non abitativo). Con il DL 18/2020 il credito di imposta nel mese di marzo è concesso a tutti i negozi e botteghe la cui attività è stata sottoposta a chiusura o a restrizioni. Nel caso di strutture alberghiere e agrituristiche non sono previste limitazioni di tipo dimensionale e il periodo di riferimento slitta ai mesi di aprile, maggio e giugno per tenere conto della specificità di questi servizi. Il credito può essere ceduto al locatore o al concedente a fronte di uno sconto equivalente sui canoni dovuti. È prevista poi una riduzione del costo del servizio elettrico per imprese alimentate in bassa tensione, mediante riduzione delle "quote fisse" delle bollette elettriche. In questo caso, pur non essendo previsto alcun limite dimensionale, la misura è di fatto indirizzata a imprese medio-piccole in relazione al tipo di tensione utilizzata (dato che le grandi imprese utilizzano prevalentemente servizi elettrici ad alta tensione). Con riferimento ai costi legati alla emergenza, agli operatori con attività aperte al pubblico (bar, ristoranti, alberghi, teatri e cinema) è concesso un credito di imposta del 60 per cento per le spese necessarie alla riapertura in sicurezza sostenute nel 2020 fino a un massimo di 80.000 euro. Più in generale, alle persone fisiche esercenti arti e professioni, agli enti non commerciali, compresi gli enti del terzo settore e gli enti religiosi, il credito del 60 per cento è riconosciuto per le spese di sanificazione e protezione necessarie a contenere e contrastare la diffusione del virus COVID-19 fino a un massimo di 60.000 euro.

***Tab. 3.19*** – Misure di sostegno ai costi di impresa nel DL 18/2020, nel DL 23/2020 e nel DL 34/2020
*(milioni di euro)*

| Misure | Soggetti interessati | Caratteristiche | Condizioni di accesso | Classi di fatturato | | | | | | | | Effetti sull'indebitamento netto | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | 0-3,2 | 3.2-5 | 5-10 | 10–50 | 50-250 | 250-1.500 | 1.500-5.000 | oltre 5.000 | 2020 | 2021 | 2021 |
| Canoni di locazione immobili a uso non abitativo e affitto d'azienza (art. 65 DL 18/2020 e art. 28 DL 34/2020)) | Imprese (persone fisiche e giuridiche) non finanziarie | Credito di imposta del 60% (30% se inclusa unità abitativa) sull'affitto mensile pagato per i tre mesi rilevanti | Perdita di fatturato di almeno il 50% nel mese di riferimento 2020 rispetto al corrispondente mese del 2019 (marzo, aprile e maggio) | x | x | | | | | | | 1.726 | 0 | 0 |
| | Strutture alberghiere e agrituristiche | | Perdita di fatturato di almeno il 50% nel mese di riferimento 2020 rispetto al corrispondente mese del 2019 (aprile, maggio e giugno) | x | x | x | x | x | x | x | x | 54,1 | 0 | 0 |
| Adeguamento degli ambienti di lavoro e protezione( art. 64 DL 18/2020 e artt. 120 e 125 DL 34/2020) | Imprese (persone fisiche e giuridiche) | Credito di imposta 60% della spesa fino a un massimo di 80.000 euro | Esercizio di attività aperte al pubblico | x | x | x | x | x | x | x | x | 50 | 2.000 | 0 |
| | | Credito di imposta 60% della spesa fino a un massimo di 60.000 euro | Nessuna | x | x | x | x | x | x | x | x | 150 | 0 | 0 |
| Riduzione tariffe utenze elettriche non domestiche alimentate in bassa tensione (art. 30) | | | | x | x | x | x | x | x | x | x | 600 | 0 | 0 |

### *3.2.4 Misure con finalità settoriali*

Infine, l'ultimo gruppo di interventi include misure di natura più settoriale, sia dal lato della domanda, attraverso spese fiscali (detrazioni e crediti di imposta), sia riguardanti direttamente le imprese dei settori più colpiti dalla pandemia (agricoltura, trasporti, editoria, turismo e cultura) (tab. 3.20).

Tra le prime assumono un certo rilievo la detrazione/credito di imposta fino a un massimo di 500 euro per nucleo familiare per il bonus vacanze, che dovrebbe avere ricadute positive sul settore turistico, tra i settori più esposti alla emergenza, e quella del 110 per cento per i diversi interventi di riqualificazione energetica e volti alla riduzione del rischio sismico, con aspettative di rilancio del settore della edilizia (si veda il paragrafo 3.3). Queste due misure potrebbero determinare riduzioni di imposta rispettivamente pari a 2,2 miliardi e 4,3 miliardi cumulate nel triennio 2020-22. Per incentivare la mobilità sostenibile è invece previsto, con un limite di spesa di 50 milioni nel 2020, un contributo (buono mobilità) che copre il 60 per cento della spesa fino a un massimo di 500 euro, che può essere utilizzato, dal 4 maggio 2020 e fino al 31 dicembre 2020, per l'acquisto di biciclette, anche a pedalata assistita, di veicoli per la mobilità personale a propulsione prevalentemente elettrica e per la mobilità condivisa. Va tuttavia considerato che con questa misura non si destinano nuove spese, frutto di una specifica scelta allocativa, al raggiungimento dell'obiettivo della mobilità sostenibile, ma piuttosto si utilizzano risorse vincolate a finalità analoghe da un provvedimento del 2019[151].

Alla seconda categoria di misure, ossia quelle più direttamente rivolte alle imprese di specifici settori, è indirizzata nel 2020 una spesa complessiva pari a 2,6 miliardi.

Al settore dell'agricoltura sono destinati 600 milioni: 500 per l'istituzione del Fondo emergenziale a tutela delle filiere in crisi, finalizzato all'attuazione di interventi di ristoro per i danni subiti dal settore agricolo, della pesca e dell'acquacoltura; 100 milioni per le imprese viticole che si impegnano alla riduzione volontaria, almeno del 15 per cento rispetto alla quantità media prodotta negli ultimi 5 anni, della produzione di uve destinate a vini a denominazione di origine e a indicazione geografica.

Per il settore turistico, oltre al menzionato bonus vacanze per le famiglie, sono previsti 65 milioni per contributi diretti alle imprese. In primo luogo, 25 milioni sono assegnati a un fondo per sostenere le agenzie di viaggio e i tour operator in considerazione dell'impatto economico negativo conseguente all'adozione delle misure di contenimento del COVID-19.

[151] L'articolo 2, comma 1, del DL 111/2019 ha istituito il Programma sperimentale buono mobilità con l'obiettivo di contribuire alla riduzione delle emissioni inquinanti, climalteranti e acustiche, dei volumi di traffico privato, della congestione veicolare e dell'occupazione dello spazio pubblico. L'articolo 229 del DL 34/2020 stabilisce per nel 2020 il Programma incentivi forme di mobilità sostenibile alternative al trasporto pubblico locale mediante l'introduzione del buono mobilità appena descritto.

***Tab. 3.20*** – Misure di sostegno settoriale dal lato della domanda e dell'offerta nel DL 34/2020
*(milioni di euro)*

| Misure | Soggetti interessati | Caratteristiche | Condizioni di accesso | Effetti sull'indebitamento netto | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | 2020 | 2021 | 2022 |
| Contributi per il settore agricolo (artt. 222 e 223) | Imprese settore agricolo | | | 600 | 0 | 0 |
| Misure per il settore turistico (artt. 176, 182 e 227) | Nuclei familiari | Detrazione/credito di imposta per un solo componente per nucleo familiare, per un ammontare massimo di 500 euro | Reddito ISEE non superiore a 40.000 euro | 1.677 | 734 | -315 |
| | Agenzie di viaggio e *tour operator* | Contributi | Riduzione di fatturato | 25 | 0 | 0 |
| | PMI che forniscono servizi turistici in zone economiche ambientali (ZEA) | | | 40 | 0 | 0 |
| Misure per il settore trasporti (artt. 196-199 e art. 52) | Imprese che operano nel settore dei trasporti ferroviari, marittimi e aerei | Contributi e indennizzi | | 1.290 | 0 | 0 |
| Misure per l'editoria (artt. 186, 188, 190 e 189) | Imprese/lavoratori autonomi che investono in campagne pubblicitarie su stampa o emittenti televisive o radiofoniche | Credito di imposta | | 33 | 0 | 0 |
| | Imprese editrici di quotidiani e periodici | | | 24 | 0 | 0 |
| | Imprese editrici di quotidiani e periodici che acquistino servizi digitali | | Almeno un dipendente a tempo indeterminato | 8 | 0 | 0 |
| | Esercenti punti vendita di giornali e riviste | Bonus edicole: contributo *una tantum* fino a 500 euro | No titolari di redditi da lavoro dipendente o pensione | 7 | 0 | 0 |
| Misure per il settore cultura (art. 183) | Operatori e imprese che operano nel settore delle attività culturali | Contributi | | 615 | 0 | 0 |
| | Persone fisiche e imprese | Estensione credito di imposta per erogazioni liberali (*Art bonus*) | | 0 | 1 | 1 |
| Interventi di riqualificazione energetica (art .119 commi 1-2) | Persone fisiche | Detrazione/credito di imposta (in 5 anni) al 110% (spesa massima fra 30.000 e 60.000 euro per il numero delle unità immobiliari a seconda del tipo di intervento) | | 22 | 656 | 1.985 |
| Interventi di ristrutturazione antisismica (art. 119 comma 4) | Persone fisiche | Detrazione/credito di imposta (in 5 anni) al 110% della spesa e detrazione 90% premi assicurazioni contro calamità naturali | | 1 | 167 | 385 |
| Installazione impianti fotovoltaici (art. 119 commi 5-6) | Persone fisiche | Detrazione/credito di imposta (in 5 anni) al 110% della spesa massima di 48.000 euro | | -1 | 152 | 522 |
| Installazione infrastrutture di ricarica veicoli elettrici (art. 119 comma 8) | Persone fisiche | Detrazione/credito di imposta (in 5 anni) al 110% della spesa massima di 3.000 euro | | 0 | 15 | 37 |
| Misure per incentivare la mobilità sostenibile (art. 229) | Persone fisiche | Contributo acquisto biciclette e mezzi di trasporto elettrici pari al 60% della spesa (massimo 500 euro) | Residenza in Città metropolitane, capoluoghi di Regione o Provincia e Comuni > 50.000 abitanti | 50 | 0 | 0 |

Inoltre è prevista la proroga delle concessioni, a carattere turistico-ricreativo, dei beni del demanio marittimo per la prosecuzione delle attività[152]. In secondo luogo, 40 milioni sono assegnati a un Fondo di dotazione per un contributo straordinario alle micro, piccole e medie imprese, operanti nelle zone economiche ambientali (ZEA). La ripartizione della somma stanziata tra i beneficiari dovrà essere definita, da un decreto ministeriale, in proporzione alla differenza tra il fatturato registrato nel periodo tra gennaio e giugno 2020 e quello registrato nello stesso periodo del 2019. Secondo la Relazione tecnica del DL 34/2020, la platea dei soggetti interessati operanti nelle ZEA è costituita da 4.890 operatori tra guide escursionistiche e ambientali e guide del parco, circa 3.000 imprese operanti nel settore della ricettività turistica (alberghi, rifugi, *bed and breakfast*, ecc.), 5.400 imprese operanti nel settore della ristorazione all'interno dei parchi e ulteriori 5.000 imprese non ricomprese nel precedente elenco che svolgono attività eco-compatibili per un complesso di più di 18.000 tra imprese e operatori in 251 Comuni.

Per i trasporti, oltre al menzionato contributo per incentivare la mobilità sostenibile, sono stanziati 1,3 miliardi nel 2020 per compensare i danni subiti dagli operatori nazionali in ragione della emergenza sanitaria. In particolare, per il trasporto ferroviario una spesa di 270 milioni è destinata alla Rete Ferroviaria Italiana S.p.A per: a) la compensazione dei minori introiti scaturenti dalla riscossione del canone per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria relativamente al periodo tra il 10 marzo e il 30 giugno 2020; b) una riduzione del canone per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria da applicarsi ai servizi ferroviari sia passeggeri sia merci non sottoposti a obbligo di servizio pubblico per la quota eccedente la copertura del costo direttamente legato alla prestazione del servizio ferroviario; c) per promuovere la ripresa del traffico ferroviario. Inoltre, sono stanziati 50 milioni per rifinanziare la concessione di contributi per l'attuazione di progetti per migliorare la catena intermodale e decongestionare la rete viaria, il cosiddetto "Marebonus", e per servizi di trasporto ferroviario intermodale in arrivo e in partenza da nodi logistici e portuali in Italia, il cosiddetto "Ferrobonus". Per il trasporto aereo sono previsti 350 milioni per il supporto alle imprese titolari di licenza di trasporto aereo con oneri di servizio pubblico (Alitalia). Per gli altri operatori che non hanno oneri di servizio pubblico è istituito un Fondo, con una dotazione di 130 milioni. Infine, per sostenere il settore del trasporto pubblico locale, è istituito un Fondo con una dotazione di 500 milioni, destinato a compensare la riduzione dei ricavi tariffari relativi ai passeggeri nel periodo dal 23 febbraio al 31 dicembre 2020.

Per il settore dell'editoria sono previste spese complessive pari a 72 milioni. In particolare, viene stabilito il potenziamento del credito di imposta per gli investimenti pubblicitari (giornali quotidiani e periodici, anche *on line* e emittenti televisive e radiofoniche locali e nazionali). Esso viene commisurato, nel limite di spesa di 35 milioni, al 50 per cento del

[152] Le concessioni demaniali marittime "a scopo turistico-ricreativo" riguardano l'esercizio delle seguenti attività: a) gestione di stabilimenti balneari; b) esercizi di ristorazione e somministrazione di bevande, cibi precotti e generi di monopolio; c) noleggio di imbarcazioni e natanti; d) gestione di strutture ricettive e attività ricreative e sportive; e) esercizi commerciali; f) servizi di altra natura e conduzione di strutture a uso abitativo.

valore totale degli investimenti effettuati, anziché al 75 per cento dei soli investimenti incrementali (come previsto dall'art. 57-*bis* del DL 50/2017)[153]. È previsto un credito d'imposta pari all'8 per cento delle spese sostenute per l'acquisto, nel 2019, della carta utilizzata per la stampa di quotidiani e periodici (24 milioni). Alle imprese editrici di quotidiani e di periodici che occupano almeno un dipendente a tempo indeterminato è riconosciuto un credito d'imposta pari al 30 per cento della spesa effettiva sostenuta nel 2019 per l'acquisizione dei servizi di *server*, *hosting* e banda larga per le testate edite in formato digitale, che tuttavia non è cumulabile con il contributo diretto alle imprese editrici di quotidiani e periodici (8 milioni). Inoltre, a titolo di sostegno per gli oneri straordinari sostenuti per lo svolgimento dell'attività, mai sospesa, durante l'emergenza sanitaria è riconosciuto un bonus *una tantum* fino a 500 euro agli esercenti delle edicole (7 milioni).

Al settore delle attività culturali sono destinati complessivamente 615 milioni. In particolare, il Fondo emergenze per lo spettacolo viene incrementato di 245 milioni (130 milioni con il DL 18/2020 e 115 con il DL 34/2020)[154] e viene istituito il Fondo emergenze imprese e istituzioni culturali con una dotazione di 210 milioni destinato al sostegno delle librerie, dell'intera filiera dell'editoria, dei musei e degli altri istituti e luoghi della cultura non statali e al ristoro delle perdite derivanti dall'annullamento di spettacoli, fiere, congressi e mostre. Un ulteriore Fondo è istituito presso il Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo, con una dotazione di 50 milioni, finalizzato alla promozione di investimenti e altri interventi per la tutela, la fruizione, la valorizzazione e la digitalizzazione del patrimonio culturale materiale e immateriale. Inoltre, 100 milioni sono destinati ad assicurare il funzionamento degli istituti e dei luoghi della cultura statali, tenuto conto della riduzione delle entrate dei biglietti. Infine, per sostenere la ripresa delle attività culturali è autorizzata una spesa di 10 milioni per realizzare una piattaforma digitale per la fruizione del patrimonio culturale e di spettacoli.

[153] L'aliquota del credito era stata fissata al 30 per cento dal DL 18/2020 (convertito con la L. 27/2020) ed è stata elevata al 50 per cento dal DL 34/2020.

[154] Finora sono intervenuti due decreti ministeriali: il DM 188 del 23 aprile 2020 e il DM 211 del 28 aprile 2020 hanno destinato rispettivamente 20 milioni agli organismi operanti nei settori del teatro, della danza, della musica e del circo e 5 milioni allo spettacolo viaggiante.

## *3.3* Ecobonus *e crediti di imposta cedibili*

Con il DL 34/2020 sono state introdotte misure volte a rafforzare gli incentivi pubblici per interventi di riqualificazione edilizia. Si tratta, in particolare: 1) di un aumento della detrazione per le spese sostenute nel secondo semestre 2020 e nel 2021 per il miglioramento dell'efficienza energetica e delle caratteristiche antisismiche degli edifici; 2) di nuove modalità di fruizione dell'agevolazione, estese anche alle altre spese di riqualificazione degli edifici sostenute nel biennio 2020-21 che non beneficiano dell'aumento della percentuale di detrazione.

Più in dettaglio, l'articolo 119 prevede l'incremento al 110 per cento della detrazione fiscale fruibile a fronte delle spese di riqualificazione edilizia[155] e la riduzione da 10 a 5 anni delle annualità di riparto della detrazione stessa a condizione del conseguimento, a seguito degli interventi, di un miglioramento di almeno due classi energetiche (o il raggiungimento della classe più elevata) o di una riduzione del rischio sismico nelle zone sismiche 1-3.

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

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

Per gli interventi di riduzione del rischio sismico sugli edifici[156], l'incremento della detrazione fiscale al 110 per cento è previsto solo con riferimento alle spese sostenute nelle zone sismiche 1-3. Inoltre, in caso di cessione del credito di imposta corrispondente alla detrazione del 110 per cento e contestuale stipula di una polizza assicurativa che copra il rischio di eventi calamitosi, è prevista la detraibilità al 90 per cento dei corrispondenti premi.

[155] Sulla base della legislazione previgente, tale aliquota varia tra il 36 e il 65 per cento, a seconda del tipo di intervento di riqualificazione energetica e dell'anno in cui è stata effettuata la spesa.
[156] Agevolati sulla base della legislazione previgente con aliquote di detrazione che variano dal 50 all'85 per cento, a seconda del tipo di intervento e del grado di riduzione del rischio sismico a esso conseguente.

Il secondo intervento, previsto dall'articolo 121, introduce due opzioni alternative alla detrazione per la fruizione del beneficio fiscale con riferimento alle spese sostenute nel biennio 2020-21[157] per il recupero del patrimonio edilizio. I contribuenti possono infatti optare, in alternativa alla detrazione, per: 1) uno sconto in fattura, fino a un importo massimo pari al corrispettivo dovuto, anticipato dal fornitore e cedibile a terzi, inclusi operatori del settore finanziario; 2) la trasformazione dell'importo della detrazione in credito d'imposta utilizzabile in compensazione, tramite il modello F24[158], o cedibile a terzi, inclusi operatori del settore finanziario. Tali modalità alternative alla detrazione si applicano sia alle spese che beneficiano dell'incremento della detrazione previsto dall'articolo 119, sia alle spese e ai soggetti che continuano a beneficiare delle detrazioni previste dalla normativa previgente, purché connesse alle seguenti tipologie di spesa: recupero del patrimonio edilizio, miglioramento dell'efficienza energetica, riduzione del rischio sismico, rifacimento delle facciate, installazione di impianti fotovoltaici e di colonnine per la ricarica degli autoveicoli elettrici.

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

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

L'impatto finanziario atteso dalla disposizione appare ingente: la Relazione tecnica mostra un onere complessivo dell'incentivo, distribuito lungo il periodo 2020-2033, pari a circa 11,8 miliardi, al netto degli effetti indotti positivi di gettito pari a circa 460 milioni. Tale ammontare complessivo è il risultato di maggiori oneri che si producono fino al 2026[159]–

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

[158] Il credito d'imposta è utilizzabile in compensazione, tramite il modello F24, quindi nell'ambito dell'insieme di rapporti con il fisco del contribuente, con la stessa ripartizione in quote annuali delle rate residue di detrazione non fruite. La quota di credito d'imposta non utilizzata nell'anno non può essere usufruita negli anni successivi e non può essere richiesta a rimborso. Non si applicano i limiti all'utilizzo dei crediti di imposta in compensazione previsti dalla normativa vigente. Si ricorda infatti che quest'ultima prevede un limite di 250.000 euro per i crediti d'imposta utilizzabili nella dichiarazione dei redditi e un limite di 700.000 euro (elevato a 1 milione dall'art. 147 del DL 34/2020) per i crediti d'imposta utilizzabili in compensazione nel modello F24.

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

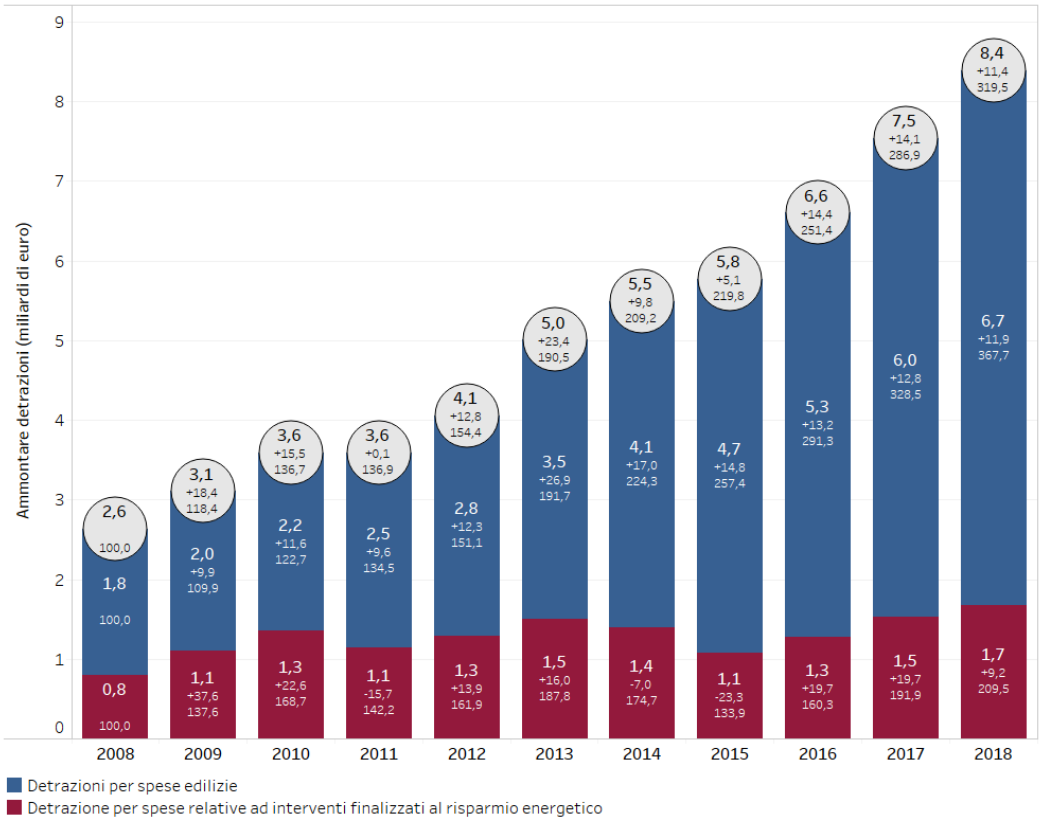
dovuti al più elevato importo dell'agevolazione e al ridotto numero di esercizi in cui essa è ripartita – e di recuperi di gettito negli anni successivi, per il venir meno della detrazione prevista dalla normativa previgente, distribuita su dieci annualità anziché cinque. La Relazione tecnica stima inoltre in 6,6 miliardi complessivi la quota di agevolazione che verrà fruita mediante cessione del credito d'imposta, mentre la parte restante verrà fruita mediante detrazione d'imposta.

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

Questi oneri si aggiungono a quelli dei diversi interventi di stimolo fiscale introdotti da diversi anni a favore delle persone fisiche proprietarie di immobili che effettuano lavori di ristrutturazione e riqualificazione energetica. Come si evince dalla figura 3.12, in dieci anni l'ammontare totale annuo delle detrazioni godute è triplicato, passando da 2,6 miliardi del 2008 agli oltre 8,4 del 2018, causando nel decennio una perdita di gettito di circa 56 miliardi

***Fig. 3.12*** – Detrazioni per spese di ristrutturazione e di riqualificazione energetica

*(nelle etichette sono riportati, in ordine, l'ammontare in miliardi, il tasso di crescita annuale e il numero indice, 2008 = 100)*

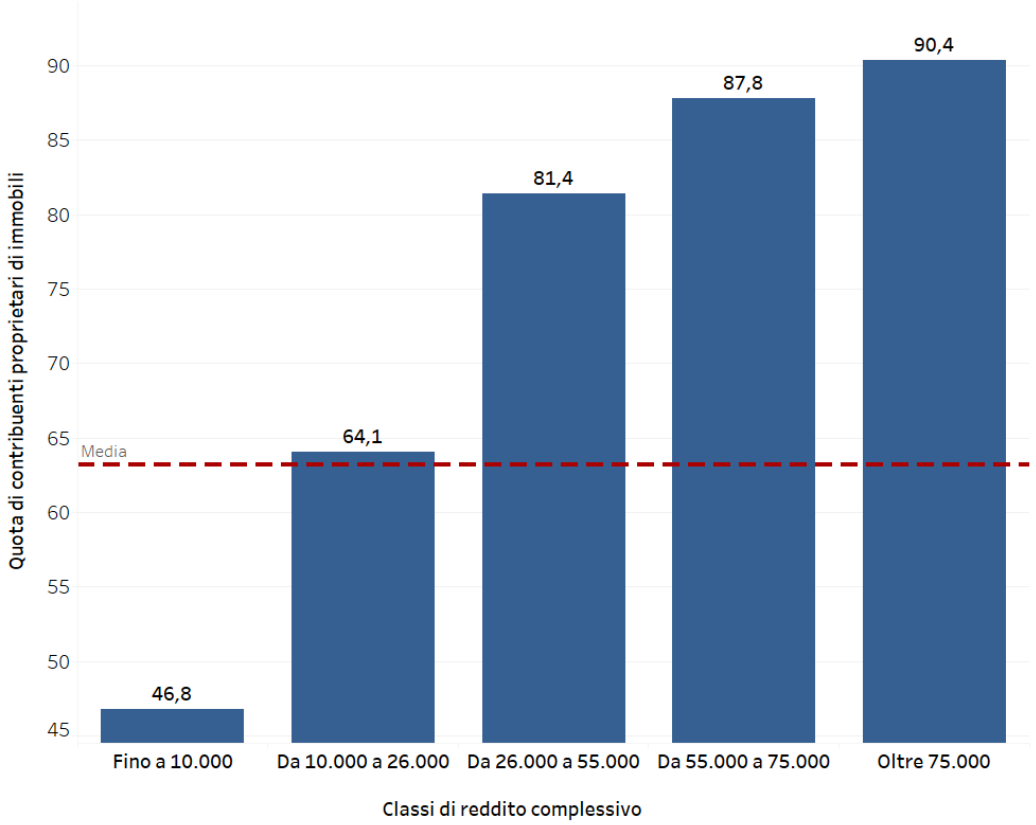



Fonte: elaborazioni su dati delle dichiarazioni dei redditi relative al periodo 2008-2018.

La nuova misura, ponendo integralmente a carico del bilancio pubblico gli interventi di riqualificazione energetica e di riduzione del rischio sismico degli edifici, sembra finalizzata, oltre che a sostenere il settore dell'edilizia, a realizzare incisivi miglioramenti nella classificazione energetica e nella stabilità antisismica degli edifici. A tal fine viene introdotta una modalità di fruizione del beneficio che, in linea teorica, consente di estendere la platea dei beneficiari delle agevolazioni verso famiglie con redditi relativamente bassi e con vincoli di liquidità. Ciò potrebbe ridurre il grado di regressività che caratterizza questo tipo di incentivi fiscali per due ordini di motivi. In primo luogo, la proprietà immobiliare è concentrata tra i contribuenti con redditi più elevati: più del 90 per cento dei contribuenti con oltre 75.000 euro risulta proprietario di immobili, contro il 46 per cento circa dei contribuenti con reddito fino a 10.000 euro (fig. 3.13). In secondo luogo, tra i proprietari di immobili i contribuenti con redditi elevati beneficiano maggiormente delle agevolazioni, in quanto possono disporre di sufficiente liquidità, capacità di credito e capienza fiscale per godere delle detrazioni.

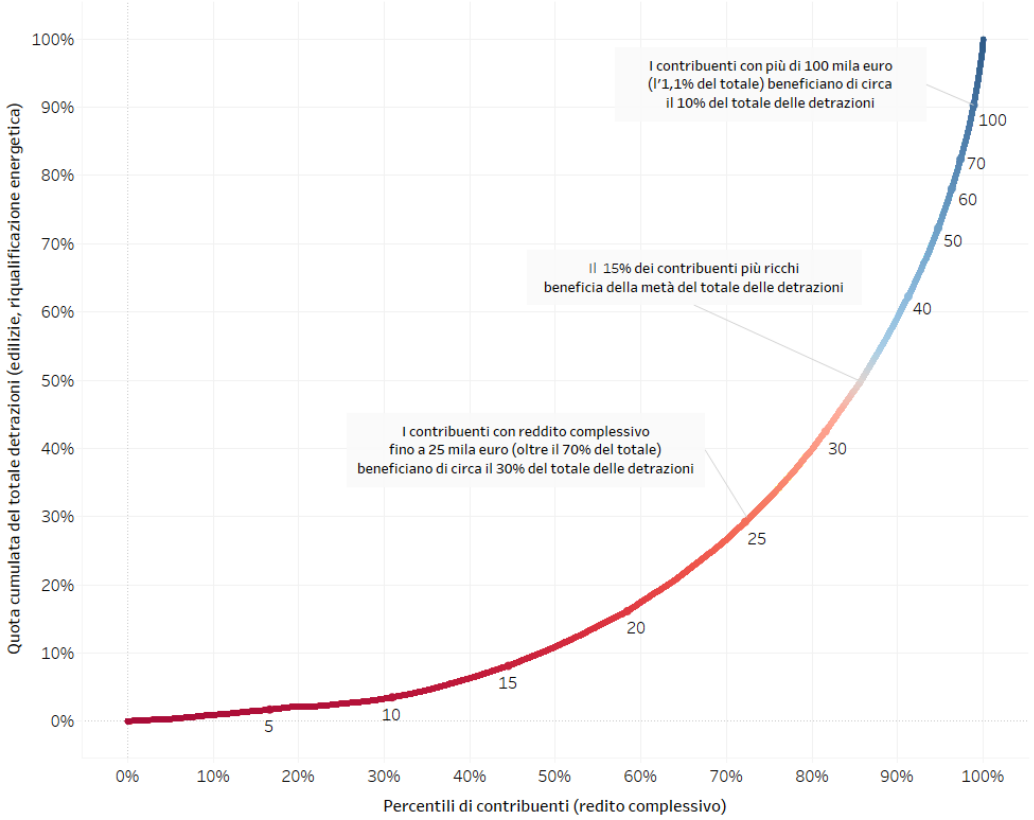
Come si evince dalla figura 3.14, in cui è riportata la distribuzione delle detrazioni edilizie e riqualificazione energetica per percentili di reddito complessivo nel 2018, oltre la metà dell'ammontare totale di tali detrazioni è goduta dal 15 per cento dei soggetti più ricchi.

***Fig. 3.13*** – Quota di contribuenti proprietari di immobili per classi di reddito complessivo




Fonte: Agenzia delle entrate e Dipartimento delle finanze (2019), "Gli immobili in Italia" (anno di imposta 2016).

***Fig. 3.14*** – Ripartizione cumulata delle detrazioni per ristrutturazioni edilizie e riqualificazione energetica per percentili di contribuenti (1)




Fonte: elaborazioni su dati delle dichiarazioni dei redditi relative al 2018.
(1) I punti lungo la curva evidenziano specifici livelli di reddito complessivo in migliaia di euro.

Ai contribuenti con reddito fino a 25.000 euro (il 70 per cento del totale) nel complesso ne afferisce meno del 30 per cento. Ciò dipende sia da una maggiore probabilità che i soggetti ad alto reddito effettuino lavori di ristrutturazione (oltre la metà dei contribuenti dell'ultimo decile beneficia delle relative detrazioni, contro il 5 per cento del primo decile), sia dall'entità dei lavori effettuati (la detrazione annua media è pari a 1.300 euro per i beneficiari dell'ultimo decile contro i 400 euro dei beneficiari del primo decile).

Si segnala che, al fine di consentire anche in futuro analisi conoscitive riguardo l'effettiva distribuzione del beneficio fiscale, sarà necessario mantenere evidenza, nella dichiarazione dei redditi dei crediti d'imposta ceduti[160].

L'innalzamento al 110 per cento dell'aliquota di detrazione e la possibilità di trasformarla in credito d'imposta liberamente cedibile e scontabile presso il sistema bancario fanno venir meno, con riferimento agli interventi di significativo efficientamento energetico e incremento della sicurezza sismica, l'ostacolo all'utilizzo di questa agevolazione per i

[160] Tale problema già si pone con riferimento alle dichiarazioni dei redditi per il 2019 dalle quali non emerge il dato delle spese per ristrutturazioni, riqualificazioni energetiche o antisismiche, per le quali i contribuenti hanno scelto di optare, invece che per la detrazione, per la cessione del corrispondente valore al fornitore che ha effettuato gli interventi.

proprietari di immobili rientranti nelle categorie previste che non dispongono di adeguata liquidità (resta naturalmente l'elemento di regressività intrinseco in agevolazioni associate alla proprietà immobiliare).

Conseguentemente la Relazione tecnica prevede un significativo incremento del volume delle tipologie di spese per le quali viene aumentata l'aliquota del beneficio fiscale (orientativamente viene previsto un incremento della spesa pari al 25-30 per cento dell'importo tendenziale[161]).

Nessun incremento del volume della spesa viene previsto dalla Relazione tecnica nel biennio 2020-21 con riferimento agli interventi per i quali, pur restando invariata la percentuale di detrazione (ad esempio per le ristrutturazioni edilizie), viene prevista la possibilità di optare per la trasformazione della detrazione in credito d'imposta cedibile. L'assunzione di tale ipotesi di invarianza della spesa non appare prudenziale, in quanto la possibilità di cessione del credito aumenta l'appetibilità del beneficio fiscale per tutti i contribuenti che posso ricorrere a tale cessione, consentendo di superare, almeno parzialmente, i fenomeni di incapienza e di carenza di liquidità.

Una parte (inferiore a un terzo) della maggiore spesa relativa agli interventi di riqualificazione energetica e riduzione del rischio sismico, per i quali viene incrementata la percentuale del beneficio, è considerata un effetto indotto di maggiore spesa netta, sul quale viene calcolato un recupero di gettito. Non viene chiarita la ragione per la quale l'effetto indotto viene considerato solo su una parte della maggiore spesa che, si stima, benefici dell'agevolazione.

Tale ragione potrebbe essere riferita, in parte, a un generale motivo di cautela nelle stime e, in parte, alla considerazione del fatto che una quota della spesa aggiuntiva che godrà dell'agevolazione sarebbe stata comunque sostenuta anche in assenza delle modifiche in esame, ma non avrebbe prodotto effetti sul bilancio pubblico a causa del fenomeno dell'incapienza. Per questo motivo i relativi effetti sull'economia sarebbero già inclusi nel quadro di previsione macroeconomico a legislazione vigente.

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

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

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

Con riferimento alla stima dell'impatto dell'agevolazione sui conti pubblici, si segnala un elemento di rischio sotto il profilo della classificazione contabile dei crediti di imposta liberamente cedibili e utilizzabili in compensazione. La Relazione tecnica assume infatti che tali crediti di imposta siano classificabili come crediti "non pagabili" e che quindi l'impatto sui conti (indebitamento netto e debito) segua il profilo temporale di cinque anni indicato nella norma per la fruizione dell'agevolazione. Occorre tuttavia considerare che le nuove caratteristiche di fruizione dell'agevolazione sembrano suggerire la sussistenza dei presupposti per una classificazione dei crediti di imposta (nuovi e vigenti) come "pagabili" e come "negoziabili", aspetti che implicherebbero un impatto sui conti pubblici significativamente diverso da quello ipotizzato nella Relazione tecnica: l'imputazione dell'intero importo sul primo anno di fruizione della agevolazione piuttosto che ripartito sui cinque anni.

Ai fini dell'indebitamento netto, il SEC2010 prevede un diverso trattamento contabile delle due categorie di crediti di imposta, prevedendo che i crediti di imposta "non pagabili" siano registrati contabilmente come minori entrate al momento del loro effettivo utilizzo nel corso del tempo, mentre i crediti "pagabili" vengano considerati, fin dal momento della loro concessione e indipendentemente dal loro effettivo utilizzo, un trasferimento (di natura corrente o di parte capitale) e registrati come maggiore spesa (trasferimenti a famiglie o imprese a seconda dei soggetti beneficiari).

La ragione di tale diverso trattamento dipende dal fatto che i crediti di imposta "non pagabili" sono benefici il cui effettivo utilizzo è sottoposto a una condizione sospensiva che ne rende incerta la possibilità di utilizzo da parte del beneficiario. Essi, pertanto, rappresentano per lo Stato una passività potenziale (*contingent liability*) il cui impatto sui conti viene registrato solo al momento del venir meno di tale condizione sospensiva, ovvero al momento in cui il beneficiario può effettivamente portare il credito in detrazione dai propri debiti di imposta capienti. Differentemente, nel caso di credito "pagabile", non sussiste un elemento sostanziale di incertezza rispetto all'effettiva possibilità del beneficiario di usufruire pienamente del credito attribuito. È

questo il caso, ad esempio, dei crediti di imposta rimborsabili[162] o riportabili a nuovo esercizio per la parte incapiente, senza limiti di tempo[163].

Ai fini delle statistiche del debito rilevante ai fini della procedura per i disavanzi eccessivi, un credito di imposta "pagabile" – seppur registrato ai fini dell'indebitamento netto integralmente nell'anno di concessione dell'agevolazione – conserva una registrazione legata al profilo della fruizione. È invece rilevante il profilo di negoziabilità degli eventuali crediti di imposta, caratteristica che comporterebbe la registrazione anche ai fini del debito pubblico dell'intero importo delle agevolazioni concesse, indipendentemente dal profilo di fruizione.

Si ricorda che rilevano ai fini della procedura per i disavanzi eccessivi solo le passività riconducibili a tre categorie: denaro circolante, titoli e prestiti; non vengono invece considerate altre passività (come ad esempio i debiti commerciali, i crediti di imposta, i contratti derivati, ecc.) a meno che queste ultime non siano riconducibili sotto il profilo sostanziale a una delle tre categorie sopra menzionate[164]. I crediti di imposta non negoziabili, anche nel caso in cui abbiano un impatto sul deficit in quanto considerati pagabili, sono normalmente registrati nella voce residuale "altri conti attivi e passivi" che non concorre a determinare il debito rilevante ai fini della procedura di disavanzo eccessivo. Diversamente, i crediti di imposta liberamente negoziabili appaiono potenzialmente riconducibili alla categoria dei titoli, computata nel debito.

Nel caso in esame, la fruibilità in compensazione, ma soprattutto la cedibilità senza limitazioni dei crediti di imposta, riduce notevolmente la probabilità che si verifichi una condizione di incapienza. Infatti, a differenza della detrazione spettante al beneficiario originario, utilizzabile solo nei limiti della capienza delle imposte a suo carico, il credito di imposta oggetto di cessione è utilizzabile indipendentemente dalla posizione fiscale dell'acquirente del credito stesso, ovvero dall'esistenza o meno di un reddito tassabile nella sua dichiarazione dei redditi. L'utilizzo del credito d'imposta mediante modello F24 – modalità per la quale, peraltro, la norma deroga a ogni limite di importo previsto dalla normativa vigente – consente agli acquirenti del credito compensazioni con qualunque pagamento da essi dovuto allo Stato, sfruttando non soltanto la capienza dei propri debiti fiscali e contributivi, ma anche quella dei versamenti da essi dovuti in veste di sostituti di imposta. L'unica condizione che permane attiene alla modalità di riscossione del credito, che deve avvenire in compensazione e non tramite rimborso. Inoltre, ove un'impresa preveda un rischio di incapienza, può comunque cedere le quote residue del proprio credito e l'atto stesso di cessione del credito presuppone la certezza da parte dell'acquirente di poterne pienamente fruire o di poter cedere a sua volta il credito.

Andrebbe quindi verificato se la libera cessione del credito con possibilità di compensazione in F24, assicurando sul piano sostanziale la piena utilizzabilità del credito da parte degli acquirenti, alteri la natura formale di credito "non pagabile" delle

[162] Come ad esempio la detrazione fiscale di 80 euro per i redditi da lavoro dipendente compresi entro determinate soglie.
[163] In tal caso infatti, l'incertezza riguarda solo il momento in cui il beneficiario potrà utilizzare il suo credito, ma non sussiste incertezza sulla possibilità di utilizzare presto o tardi il beneficio per il suo intero importo (salvo evenienze eccezionali, come il caso di fallimento o premorienza).
[164] È il caso ad esempio dei debiti commerciali con scadenza eccessivamente lunga o dei contratti derivati sbilanciati a favore delle controparti, che sono riclassificati come prestiti.

agevolazioni legate a ristrutturazioni immobiliari, efficientamento energetico e sicurezza sismica. In tal caso, il relativo importo, stimato dalla Relazione tecnica in circa 6,6 miliardi (con riferimento ai soli interventi di efficientamento energetico e sicurezza sismica), impatterebbe sull'indebitamento netto nel biennio 2021-22, anziché essere distribuito su un arco di 6 anni, dal 2021 al 2026. A tale importo si dovrebbe aggiungere un diverso profilo dell'onere iscritto negli andamenti tendenziali con riferimento alle operazioni di ristrutturazione edilizia effettuate nel biennio 2020-21, per le quali la norma consente di optare per la fruizione mediante cessione del credito d'imposta senza modificare le percentuali dell'agevolazione e la relativa tempistica di utilizzo. Come già osservato (segnalando in proposito un fattore di criticità), la Relazione tecnica non considera alcun onere aggiuntivo in capo a tali spese. Anche nell'ipotesi di invarianza della spesa, nella misura in cui l'agevolazione venga fruita mediante cessione del credito d'imposta e quest'ultimo venga classificato come pagabile, si determinerebbe l'imputazione anticipata dell'onere complessivo nell'anno di cessione del credito e verrebbe meno l'onere corrispondente alle successive rate di fruizione dell'agevolazione iscritte negli andamenti tendenziali.

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

Occorre inoltre valutare se le caratteristiche di cedibilità delle nuove misure agevolative comportino anche rischi di riclassificazione ai fini del debito. Infatti, se la cedibilità dei crediti (oltre a farli classificare come "pagabili") li portasse a essere assimilabili a titoli di credito negoziabili[165],essi concorrerebbero per l'intero importo a formare il debito rilevante ai fini della procedura per i disavanzi eccessivi.

[165] Si tratterebbe infatti di strumenti finanziari inclusi, ai sensi del Regolamento SEC2010, nel debito pubblico in ragione delle loro negoziabilità, alla voce "titoli di credito" (sigla AF.3): "strumenti finanziari negoziabili che comprovano l'esistenza di un debito" delle Amministrazioni pubbliche.

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

Il DL 34/2020 prevede diversi interventi volti a sostenere l'attività delle Amministrazioni locali impegnate a fronteggiare gli effetti della crisi sanitaria. Le principali linee di intervento riguardano l'attribuzione di risorse straordinarie e la concessione di anticipazioni di liquidità per il pagamento dei crediti commerciali. Viene inoltre ampliata la sfera di operatività delle Amministrazioni locali in materia di aiuti alle imprese del proprio territorio, nel rispetto del Quadro temporaneo degli aiuti di Stato previsto dalla Commissione europea.

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

Il DL 34/2020 prevede fondi straordinari per gli Enti locali e per le Regioni, sia per far fronte alle minori entrate e maggiori spese derivanti dall'emergenza COVID-19, sia per compensare gli effetti di minori entrate derivanti da agevolazioni fiscali introdotte da norme dello stesso decreto.

Le principali misure che assegnano risorse alle Regioni[166] prevedono:

1) l'istituzione di un Fondo per l'esercizio delle funzioni in materia di sanità, assistenza e istruzione da parte delle Regioni e Province autonome, con dotazione pari a 1,5 miliardi per l'anno 2020, da ripartire entro il 10 luglio 2020 sulla base degli effetti dell'emergenza COVID-19, determinati da un apposito tavolo tecnico, tenendo conto delle risorse assegnate a vario titolo dallo Stato a ristoro delle minori entrate e delle maggiori spese (art. 111);

2) l'istituzione di un Fondo per il trasporto pubblico regionale e locale, con una dotazione di 500 milioni per il 2020, al fine di compensare la riduzione dei ricavi tariffari[167] delle imprese adibite al trasporto pubblico di persone nel periodo dal 23 febbraio 2020 al 31 dicembre 2020 rispetto alla media registrata nel medesimo periodo del precedente biennio (art. 200). Alle Regioni è inoltre corrisposto in via anticipata l'80 per cento del Fondo per il trasporto pubblico locale[168], con obbligo di corresponsione alle relative aziende dell'80 per cento degli importi contrattualmente previsti. È inoltre temporaneamente sospeso l'obbligo di cofinanziamento delle spese per il rinnovo del parco automezzi e per l'introduzione di mezzi ad alimentazione alternativa ed è prevista la possibilità di destinare all'attrezzaggio per limitare i rischi epidemiologici, fino al 30 giugno 2021, il 5 per cento delle risorse per il rinnovo dei parchi autobus e ferroviari locali e regionali.

[166] Per quanto riguarda il finanziamento del settore sanitario si rinvia al paragrafo 3.5.
[167] Inclusa la riduzione dei ricavi derivante dal prolungamento della validità degli abbonamenti al trasporto pubblico locale per un periodo corrispondente a quello delle misure di limitazione della libertà di circolazione, disposta da altra disposizione del decreto.
[168] Di norma la medesima anticipazione viene corrisposta in quote mensili, mentre la parte residua delle somme spettanti è corrisposta nell'anno successivo a quello di riferimento.

Le principali misure che attribuiscono risorse agli Enti locali prevedono:

1) l'istituzione di un Fondo per l'esercizio delle funzioni fondamentali di questi Enti con una dotazione di 3,5 miliardi per il 2020, di cui 3 in favore dei Comuni e 0,5 in favore di Province e Città metropolitane. Il riparto delle risorse sarà operato entro il 10 luglio con decreto ministeriale sulla base degli effetti dell'emergenza sanitaria sulle minori entrate degli enti (al netto delle minori spese e dei contributi specifici assegnati), valutato da un apposito tavolo tecnico. A titolo di acconto, entro 10 giorni dall'entrata in vigore del provvedimento è prevista l'erogazione di un importo pari al 30 per cento del fondo[169], con riparto in proporzione alle entrate 2019 da tributi e proventi da vendita e gestione di beni e servizi, valutate sulla base dei dati SIOPE (art. 106).

2) Il reintegro del Fondo di Solidarietà Comunale dell'importo di 400 milioni, utilizzato per far fronte all'emergenza alimentare (art. 107).

3) Un incremento di 58 milioni per il 2020 dell'importo del Fondo sperimentale di riequilibrio provinciale (art. 108). Tale incremento di risorse per le Province è coperto a valere su risorse che sarebbero comunque affluite a Enti locali, pertanto si tratta di una diversa allocazione di risorse all'interno del medesimo comparto.

4) L'attribuzione di 200 milioni per il 2020 ai Comuni ricadenti nei territori delle province Bergamo, Brescia, Cremona, Lodi e Piacenza, da ripartire sulla base della popolazione residente (art. 112).

5) L'istituzione di un fondo di 100 milioni per il ristoro parziale ai Comuni delle minori entrate derivanti dalla mancata riscossione dell'imposta di soggiorno o di sbarco, da ripartire entro 30 giorni dalla data di entrata in vigore del provvedimento (art. 180, non sono previsti criteri di riparto).

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

1) 127 milioni a ristoro delle minori entrate derivanti dall'esenzione dalla tassa per l'occupazione di suolo pubblico disposta dal 1° maggio al 31 ottobre 2020 (art. 181). Il riparto delle risorse è attuato entro 30 giorni dalla data di approvazione del decreto legge (non viene definito il criterio in base al quale verrà effettuato il riparto). Sono inoltre previste agevolazioni fiscali e amministrative per le nuove occupazioni o l'estensione di quelle esistenti.

2) 74,9 milioni a reintegro del minor gettito IMU dovuto all'abolizione della prima rata del tributo per gli immobili utilizzati da attività turistiche gestite dai proprietari e per gli immobili adibiti a stabilimenti balneari e termali. La quantificazione è riferita alla quota di gettito di competenza comunale (art. 177).

Di interesse degli Enti locali sotto il profilo finanziario è, inoltre, la disposizione che prevede la possibilità di effettuare, nel corso del 2020, operazioni di rinegoziazione di mutui e prestiti con le banche e la CDP anche nel corso dell'esercizio provvisorio. Benché di carattere ordinamentale, tale disposizione amplia la platea degli enti che avranno la possibilità di aderire alla piattaforma per la rinegoziazione dei mutui predisposta da CDP (il cui termine di adesione era previsto per il 3 giugno 2020 e da cui potrebbero essersi liberate risorse per gli Enti locali stimate in 1,4 miliardi nel 2020, di cui 1,1 a beneficio dei Comuni[170]) e alla rinegoziazione di mutui bancari.

[169] Tale acconto è stato erogato a fine maggio 2020.
[170] Tali stime sono contenute nei comunicati stampa di Anci e CDP del 2 aprile 2020.

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

I riflessi sui bilanci degli Enti locali della brusca frenata dell'economia appaiono infatti in rapida evoluzione e non consentono di formulare per il momento proiezioni attendibili. Ad esempio, le entrate complessive dei Comuni del primo quadrimestre 2020 non appaiono in riduzione rispetto al corrispondente periodo 2019, ma piuttosto in aumento, mentre, considerando anche il mese di maggio, le entrate complessive dei Comuni nei primi cinque mesi del 2020 appaiono in flessione rispetto al 2019 di circa mezzo miliardo[171]. Le spese mostrano un incremento moderato, sostanzialmente sovrapponibile all'intervento per sopperire al fabbisogno alimentare nella fase di emergenza. Tali indicazioni sono solo parzialmente informative perché una parte degli andamenti di cassa registrati in ciascun mese si riferisce a entrate e spese generate nei mesi precedenti (multe, bollette per consumi energetici, fatture per acquisti di beni e servizi e investimenti, ecc.), per cui occorrerà attendere l'evoluzione dei prossimi mesi per avere un quadro verosimile dei riflessi finanziari della crisi sui bilanci degli enti. Inoltre occorre considerare che la banca dati SIOPE fornisce dati attendibili solo a distanza di alcuni mesi dal periodo osservato, in quanto molte voci di entrata e spesa subiscono inizialmente aggiornamenti che possono risultare di importo anche consistente. In particolare, la dimensione finanziaria dei singoli cespiti di entrata e di uscita subisce nel corso dei mesi variazioni rilevanti in quanto una parte molto significativa delle entrate e delle spese viene provvisoriamente allocata in conti residuali, la cui attribuzione alle singole voci di competenza viene progressivamente aggiornata.

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

Con riferimento alla norma finalizzata a consentire agli Enti in esercizio provvisorio l'adesione alla proposta di rinegoziazione dei mutui prevista da CDP, si segnala che – analogamente a quanto previsto nel caso della rinegoziazione dei mutui MEF nella

[171] La flessione del mese di maggio, pari a circa 1,9 miliardi, supera di circa mezzo miliardo l'incremento complessivo delle entrate registrato nel primo quadrimestre.

Relazione tecnica del DL 18/2020 – la riduzione della rata di rimborso mutui che conseguirà alla rinegoziazione aumenterà la capacità di spesa degli Enti, con conseguente impatto sul deficit, anche di parte corrente[172]. Benché non ascrivibili strettamente alla norma[173], gli effetti di maggiore spesa che deriveranno dalla rinegoziazione dei mutui, stimati in 1,4 miliardi annui da CDP – che andranno comunque considerati negli andamenti tendenziali – costituiscono una fonte aggiuntiva di risorse che potrà finanziare, nella fase emergenziale, le funzioni fondamentali degli Enti locali che opteranno per la rinegoziazione.

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

L'articolo 115 del DL 34/2020 istituisce un Fondo di liquidità per il pagamento dei debiti commerciali certi, liquidi ed esigibili maturati alla data del 31 dicembre 2019 dagli Enti territoriali. La dotazione del Fondo ammonta a 12 miliardi per il 2020, di cui 8 destinati ai debiti al di fuori del settore sanitario (6,5 per gli Enti locali e 1,5 per le Regioni e Province Autonome) e 4 per i debiti degli enti del SSN, con possibilità di disporre, con decreto ministeriale, variazioni compensative tra tali finalità. Le disponibilità del Fondo sono versate su appositi conti correnti di Tesoreria, gestiti dalla CDP sulla base di una apposita convenzione per la quale è previsto un onere di 300.000 euro nel 2020. È previsto inoltre il potenziamento della piattaforma di certificazione dei crediti commerciali (PCC), cui sono destinate risorse pari a 300.000 euro per il 2020. Il Fondo eroga anticipazioni di liquidità agli Enti territoriali; queste non costituiscono entrate in termini di competenza e non rappresentano, pertanto, una copertura idonea di spese aggiuntive, né costituiscono indebitamento[174] e possono essere assunte in deroga ai limiti per l'accesso ai mutui previsti per gli Enti locali e per le Regioni.

Il riparto delle risorse tra gli enti richiedenti sarà operato entro il 24 luglio 2020, proporzionalmente alle richieste e nei limiti delle risorse disponibili. L'anticipazione dovrà essere restituita, con piano di ammortamento a rate costanti, in un massimo di 30 anni, a partire dal 2022, con possibilità per l'Agenzia delle entrate, in caso di mancata corresponsione delle somme dovute, di trattenere il relativo importo a valere sul gettito, riscosso tramite modello F24, dei tributi di competenza dell'ente territoriale. Gli enti che beneficiano delle anticipazioni provvedono, entro trenta giorni dal riparto, all'estinzione dei debiti commerciali, con utilizzo delle eventuali somme residue per la parziale estinzione dell'anticipazione[175]. La verifica del rispetto di tali condizioni, con responsabilità

[172] Fino al 2023 le risorse rinvenienti dalla rinegoziazione dei mutui possono infatti essere destinate anche a spesa corrente.
[173] La norma amplia sensibilmente la platea degli Enti che potranno aderire alla proposta della CDP nei termini previsti, ma tali termini avrebbero potuto subire una modifica in assenza della norma.
[174] L'anticipazione di liquidità non costituisce indebitamento per espressa previsione di legge, in base all'articolo 3, comma 17, della L. 350/2003 che ha definito le voci che concorrono a formare l'indebitamento e che possono pertanto finanziare la spesa per investimento. L'anticipazione è esclusa in quanto è un'operazione che non comporta risorse aggiuntive, ma consente di superare una momentanea carenza di liquidità e di effettuare spese per le quali è già prevista idonea copertura di bilancio.
[175] Le anticipazioni possono anche essere utilizzate ai fini del rimborso delle anticipazioni previste dalla Legge di bilancio per il 2020 aventi la medesima finalità di rimborso dei debiti commerciali.

dirigenziale in caso contrario, è affidata alla CDP che vi provvede attraverso le funzionalità della PCC. Sulle anticipazioni è dovuto un tasso d'interesse pari al rendimento di mercato dei BTP a 5 anni in corso di emissione[176], con possibilità di preammortamento di due anni.

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

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

Si osserva in primo luogo che l'esigenza di replicare un intervento analogo a quelli posti in essere nel biennio 2013-14 rende evidente come il problema dei ritardi di pagamento, benché in progressivo miglioramento, non sia stato ancora definitivamente risolto. Ne è, peraltro, testimonianza il recente intervento di una sentenza della Corte di giustizia europea[177] che preannuncia la possibile apertura di una procedura di infrazione per il mancato rispetto della Direttiva della UE che fissa i tempi massimi di pagamento per le Amministrazioni pubbliche[178]. Va ricordato, tuttavia, che tale sentenza fa riferimento a ritardi di pagamento accertati nel 2017 relativamente a fatture emesse nel 2016, mentre successivamente sono state poste in atto misure di incentivo[179] e di sanzione[180] per favorire il rispetto della citata Direttiva che sembrano aver prodotto un sensibile miglioramento nel grado di rispetto dei tempi previsti.

Non sono attualmente accessibili dati aggiornati e coerenti con quelli risultanti dai bilanci degli Enti locali che consentano un'analisi dell'entità, dell'anzianità, della distribuzione territoriale e per comparto e della distinzione tra quota fisiologica e non fisiologica[181] dei crediti commerciali. È in corso da parte del MEF e della Sogei un affinamento del metodo di rilevazione di tali dati tramite la PCC, il cui potenziamento è disposto, peraltro, anche dallo stesso DL 34/2020. Studi recenti del MEF[182] mostrano, come ricordato precedentemente, una tendenza al miglioramento, benché permanga una marcata

[176] Un Comunicato del MEF del 27 maggio 2020 specifica la misura del tasso applicabile, pari a 1,226 per cento.
[177] Sentenza 28 gennaio 2020, causaC-122/18.
[178] Direttiva 2011/7/UE.
[179] In caso di rispetto dei tempi di pagamento è previsto un minore accantonamento al Fondo crediti di dubbia esigibilità.
[180] Obbligo, a decorrere dal 2021, di accantonare risorse a un Fondo di garanzia per i debiti commerciali, nel caso in cui non siano rispettati gli indicatori di ritardo dei pagamenti e quelli di riduzione dello stock pregresso di debiti (L. 145/2018, art. 1, commi 858-866).
[181] Lo stock di debiti certi, liquidi ed esigibili al 31 dicembre di ciascun anno comprende una quota fisiologica che può arrivare fino a un dodicesimo degli acquisti non sanitari e un sesto degli acquisti sanitari riferibili all'intero anno (i tempi massimi di pagamento previsti per tali due tipologie è infatti pari rispettivamente a 30 e 60 giorni dalla scadenza della fattura).
[182] Si rinvia, in particolare, agli interventi del rappresentante del MEF ai seminari on-line sui tempi di pagamento dei debiti commerciali, organizzati da IFEL in data 28 gennaio e 12 febbraio 2020. I dati alla base di tali analisi non sono disponibili sul sito del MEF.

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

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

L'eterogeneità nella distribuzione territoriale del fenomeno dei ritardi dei pagamenti riflette, almeno in parte, alcuni problemi irrisolti. Di base è opportuno ricordare la disomogenea dotazione di risorse di cui dispongono gli Enti locali delle diverse aree del paese a causa della diversa capacità fiscale, solo parzialmente mitigata dal meccanismo di perequazione, che ha reso più difficile per gli enti meno dotati di risorse, gestire, nella fase di consolidamento della finanza pubblica, la riduzione dei trasferimenti e l'inasprimento dei vincoli di bilancio. Le limitazioni introdotte all'utilizzo di entrate di dubbia esigibilità – resasi necessaria per correggere pratiche contabili che non garantivano idonea copertura agli impegni di spesa – hanno contribuito, in molti casi, a inasprire ulteriormente le difficoltà finanziarie degli enti, pur stimolando, al contempo, processi di efficientamento nella capacità di riscossione e processi di revisione della spesa al fine di contenerla entro le risorse effettivamente disponibili.

In tale contesto, la prassi delle dilazioni di pagamento e delle assunzioni di debiti fuori bilancio ha rappresentato una pratica, non corretta, per ovviare temporaneamente alla indisponibilità di risorse, rinviando la necessaria compressione della spesa. La concessione di anticipazioni costituisce un rimedio temporaneo che non deve indurre a rinviare nel tempo l'attuazione di quei processi di efficientamento, sia sul lato della spesa che su quello dell'entrata, necessari a evitare il ricorso a soluzioni contabili e pratiche commerciali scorrette. In assenza dell'adozione di tali processi di efficientamento, nonché di criteri di assegnazione delle risorse che assicurino per tutti gli enti il finanziamento delle funzioni fondamentali, il rimedio temporaneo rappresentato dalle anticipazioni di liquidità rischia di produrre nel medio periodo effetti opposti, in quanto la necessità di rimborsare le anticipazioni sottrarrà liquidità agli Enti che hanno dovuto farvi ricorso, contribuendo conseguentemente al rischio del riformarsi dei ritardi di pagamento.

Nel breve periodo, comunque, le anticipazioni appaiono uno strumento utile a diversi fini: a consentire l'erogazione di liquidità al mondo imprenditoriale che lavora con la pubblica amministrazione[183]; a evitare il rischio di apertura della citata procedura di infrazione preannunciata dalla Corte di giustizia; a limitare l'applicazione della misura sanzionatoria che prevede, a decorrere dal 2021, l'obbligo di accantonamenti aggiuntivi a carico degli

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

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

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

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

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

Si segnala infine la mancata attribuzione di effetti positivi, ai fini dell'indebitamento netto e del fabbisogno, agli interessi pagati dagli Enti locali in relazione alle anticipazioni ricevute[184], che compensano l'effetto di maggiore spesa per interessi sostenuta dallo Stato per finanziare le anticipazioni.

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

Gli articoli da 54 a 62 del DL 34/2020 introducono la facoltà per gli Enti territoriali di adottare, a valere su risorse proprie, misure di aiuto per fronteggiare gli effetti derivanti dall'emergenza sanitaria, nell'ambito del Quadro temporaneo per gli aiuti di Stato adottato dalla Commissione europea[185]. Tale quadro è sostanzialmente trasfuso nella normativa che disciplina le tipologie di aiuti e le condizioni che essi devono rispecchiare. È pertanto prevista la possibilità di concedere aiuti sotto forma di sovvenzioni, garanzie, agevolazioni sui tassi di interessi, aiuti specifici alle imprese per la ricerca e lo sviluppo in materia di COVID-19 e ai connessi investimenti per le infrastrutture di prova e *upscaling* e per la produzione, nonché sovvenzioni per il pagamento dei salari dei dipendenti per evitare i licenziamenti durante la pandemia.

[184] I quali, essendo una transazione interna alle Amministrazioni pubbliche, non impattano sull'indebitamento netto.
[185] Con la Comunicazione del 19 marzo 2020 integrata e modificata il 3 aprile e il 13 maggio 2020.

Disposizioni comuni a tali misure di sostegno riguardano il termine di concessione delle agevolazioni, fissato al 31 dicembre 2020, l'esclusione dai benefici delle imprese in difficoltà al 31 dicembre 2019 e la previsione della necessaria approvazione da parte della Commissione europea[186].

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

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

Si segnala inoltre che la stima fornita dalle autorità italiane alla Commissione europea delle risorse che potrebbero alimentare gli aiuti di stato erogati dalle Amministrazioni territoriali ammonta a 9 miliardi di euro[187]. Potranno concorrere a finanziare tali aiuti anche i fondi comunitari di sviluppo e coesione e i relativi cofinanziamenti nazionali. Di fatto la capacità di intervento dei diversi enti territoriali in aiuto alle imprese risulterà correlata alla dotazione complessiva di risorse degli enti stessi, la cui distribuzione potrà risultare difforme rispetto a quella delle esigenze delle imprese conseguenti alla crisi sanitaria e alle sue ripercussioni negative sull'economia.

[186] Tale approvazione è effettivamente intervenuta in data 21 maggio 2020.
[187] Tale ammontare è riportato nella citata comunicazione del 21 maggio di approvazione delle misure da parte della Commissione europea.

## 3.5 Le misure relative al settore sanitario

### 3.5.1 Le risorse e il costo degli interventi

A seguito della situazione di emergenza sanitaria venutasi a creare nei recenti mesi sono state previste una serie di misure per mettere in grado i Servizi sanitari regionali (SSR), il Dipartimento della Protezione civile e il Commissario straordinario appositamente nominato di affrontare la pandemia. L'allarme imprevisto ha fatto poi emergere esigenze di rafforzamento del Servizio sanitario nazionale (SSN) che, in parte, non erano state percepite in precedenza (come quelle relative alla capacità di affrontare situazioni particolari di emergenza) e, in parte, erano già state individuate e avevano portato a un incremento del finanziamento con la Legge di bilancio per il 2019. Infatti il sistema sanitario, all'arrivo della pandemia, appariva già sottoposto a forti tensioni per il contenimento delle risorse, il ridimensionamento del personale e dei posti letto, il mancato rafforzamento dell'assistenza territoriale e le inadeguatezze nella riorganizzazione dell'offerta, oltre che per gli irrisolti squilibri territoriali[188]. Guardando al futuro, entrambe le esigenze sopra delineate dovranno essere affrontate ed è plausibile che questo richieda un aumento delle risorse, anche maggiore di quanto già deciso. In questa fase appare tuttavia quanto mai necessario porre attenzione al rapporto costo-efficacia nell'uso delle risorse e alle priorità emerse sia durante la fase di emergenza sanitaria, sia in precedenza.

A marzo con il DL 18/2020, convertito con modifiche con la L. 27/2020, sono state adottate una serie di misure urgenti (valide fino al perdurare dello stato di emergenza), anche in deroga all'ordinamento vigente, volte ad accrescere rapidamente la disponibilità di personale sanitario e dispositivi medici e ad ampliare le reti di assistenza in relazione all'emergenza COVID-19[189]. A maggio il DL 34/2020 ha anche introdotto un indirizzo diretto a rendere strutturali alcuni interventi di rafforzamento del SSN adottati in condizioni di emergenza (in particolare, l'incremento della disponibilità di terapie intensive e semi-intensive, ma anche l'ampliamento dell'offerta di assistenza territoriale).

Il miglioramento della rete dell'assistenza territoriale appare un obiettivo imprescindibile, in presenza di numerose carenze già da tempo segnalate e di una evidente insufficienza nella capacità di gestione delle emergenze sul territorio, che ha probabilmente contribuito ad accrescere il carico degli enti ospedalieri e a determinarne l'eccessivo affollamento nella fase più acuta della pandemia. L'incremento dei posti letto in terapia intensiva e semi-intensiva, a sua volta, appare necessario per far fronte alle situazioni di emergenza e utile anche per gestire i picchi delle epidemie influenzali. Tuttavia, sarebbe auspicabile che nell'organizzazione dei servizi venisse adottata un'ampia flessibilità, sia

[188] Si veda ad esempio Ufficio parlamentare di bilancio (2019), "Lo stato della sanità in Italia", Focus n. 6, dicembre.

[189] Alcune disposizioni erano state già adottate con il DL 9/2020 (2 marzo) e il DL 14/2020 (9 marzo), poi abrogati dalla L. 27/2020, di conversione del DL 18/2020, che ne ha recepito in gran parte i contenuti. In ogni caso restano validi gli atti e i provvedimenti adottati in base a quei decreti.

nell'utilizzo del personale, che in fasi ordinarie potrebbe essere adibito anche a supportare altri servizi, come quelli di emergenza-urgenza, sia nella gestione delle strutture, considerando che nei più moderni ospedali i posti letto possono essere rapidamente trasformati e rivolti alle cure intensive. Ancora, è più che mai rilevante in questo momento che la gestione delle risorse sia consapevole e coerente con obiettivi di appropriatezza, di fronte alle numerose richieste che potrebbero pervenire anche dagli erogatori/produttori, soprattutto privati, di servizi.

I finanziamenti necessari a realizzare le misure previste dai due decreti (tab. 3.21) in parte sono stati attribuiti al Fondo per le emergenze nazionali, gestito dal Dipartimento della protezione civile e dal Commissario straordinario (3,15 miliardi per il solo 2020), in parte sono stati assegnati al Ministero della Salute per essere poi trasferiti sulla contabilità speciale dello stesso Commissario straordinario (1,467 miliardi, sempre per il 2020), in parte rappresentano rifinanziamenti del SSN[190] (3,203 miliardi nel 2020, 605 milioni nel 2021 e 1,609 milioni per il 2022[191].

Nel paragrafo 3.5.2 vengono illustrate sinteticamente le principali misure previste. Va tuttavia innanzitutto osservato che, oltre agli interventi più urgenti affidati al Dipartimento della Protezione civile e al Commissario straordinario (ad esempio l'acquisizione di dispositivi di protezione individuale), anche l'attuazione dei piani di riorganizzazione volti ad assicurare il rafforzamento delle terapie intensive, la cui stesura è stata attribuita alle Regioni, come si vedrà, è stata posta dal DL 34/2020 nella responsabilità del Commissario straordinario. Le altre misure restano nella competenza delle Regioni, cui è consentito realizzarle anche in deroga ai vincoli previsti dalla

***Tab. 3.21*** – Incremento del finanziamento di spese sanitarie
*(milioni di euro)*

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

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

[190] Si veda il paragrafo 3.4.1 per quanto riguarda l'istituzione di un fondo per assicurare alle Regioni le risorse necessarie a svolgere le funzioni in materia di sanità, assistenza e istruzione in presenza di perdite di gettito dovute all'emergenza in corso.
[191] Ulteriori limitati finanziamenti sono volti a rafforzare la sanità militare, il Ministero della Salute, l'Inail e l'Istituto Superiore di Sanità.

legislazione vigente in materia di spesa di personale e comunque a valere sul livello del finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard cui concorre lo Stato. Ai relativi oneri, indicati nei diversi decreti, non corrisponde tuttavia l'incremento del finanziamento al SSN per gli anni successivi al 2020, con un divario soprattutto per il 2021: infatti, mentre il DL 18/2020, per l'anno in corso, ha apportato risorse sufficienti a effettuare le spese previste anche dai precedenti decreti, i rifinanziamenti stabiliti con il DL 34/2020 risultano adeguati per il 2020 (tenendo anche conto delle risorse per il potenziamento della rete ospedaliera, gestite dal Commissario straordinario), ma in seguito inferiori agli oneri attesi, pari a circa 1,7 miliardi (tab. 3.22) (di cui 1,2 per l'assistenza territoriale, quasi 400 milioni per quella ospedaliera e circa 100 per la formazione). Per la copertura di parte dei nuovi interventi si fa forse affidamento anche sui finanziamenti già decisi in passato. Si ricorda infatti che con la Legge di bilancio per il 2019 era stato fissato un incremento del finanziamento del SSN di 1,5 miliardi nel 2021 rispetto al 2020 (oltre a un aumento di 2 miliardi nel 2020 rispetto al 2019). Ulteriori risorse potrebbero d'altronde essere assegnate in futuro. Il livello di finanziamento del SSN per il 2022 peraltro non è stato ancora stabilito.

Oltre a prevedere l'incremento dei finanziamenti, il DL 34/2020 contiene alcune norme volte ad assicurare liquidità ai SSR e ad alcuni altri enti che operano nella sanità.

A tal fine, in primo luogo, sono stati velocizzati i pagamenti relativi ai diversi meccanismi di finanziamento, anche nelle more del perfezionamento dei procedimenti amministrativi (in particolare, le delibere di riparto del CIPE) e delle verifiche degli adempimenti a cui è ordinariamente subordinata l'erogazione delle risorse, consentendo di anticipare, secondo la Relazione tecnica, liquidità per circa 3,375 miliardi. Le Regioni, a loro volta, devono garantire per il 2020 il trasferimento entro la fine dell'anno del 100 per cento (anziché del 95) delle somme incassate a titolo di finanziamento del SSN e di quelle che esse stesse hanno destinato al finanziamento dei SSR.

In secondo luogo, sono state sospese le azioni esecutive nei confronti degli enti del SSN fino alla fine dell'anno. Tuttavia, per garantire il pagamento dei debiti, è stata istituita, nell'ambito del Fondo per assicurare la liquidità per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili, una Sezione per fornire liquidità alle Regioni e alle Province Autonome per pagamenti dei debiti relativi agli enti del Servizio Sanitario Nazionale, dotata di 4 miliardi (si veda il paragrafo 3.4.2). A carico di questo fondo, le Regioni in cui gli enti del SSR, a seguito della situazione di emergenza sanitaria, non riescono a pagare i debiti maturati alla fine dello scorso anno relativi a somministrazioni, forniture,

***Tab. 3.22*** – DL 34/2020: rifinanziamento del SSN e costo degli interventi
*(milioni di euro)*

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

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

appalti, prestazioni professionali, hanno la possibilità di chiedere, con deliberazione della Giunta, anticipazioni di liquidità alla CDP (tra il 15 giugno 2020 e il 7 luglio 2020). Tali anticipazioni non rappresentano risorse aggiuntive e non costituiscono indebitamento e dovranno essere rimborsate dalle Regioni.

### *3.5.2 Le principali misure adottate per affrontare l'emergenza sanitaria*

Di seguito si descrivono sinteticamente i principali interventi previsti in campo sanitario, elencati nella tabella 3.23, distinguendoli in base alle fonti di finanziamento (risorse del SSN, Fondo per le emergenze nazionali, risorse gestite dal Commissario straordinario per l'attuazione dei piani di rafforzamento strutturale dell'ambito ospedaliero).

*Interventi finanziati con risorse del SSN.* – Con il DL 18/2020, convertito con L. 27/2020, nell'ambito dei maggiori finanziamenti del fabbisogno sanitario nazionale (1,410 miliardi), una quota rilevante è volta a far fronte a una carenza di personale sanitario aggravata dall'emergenza. È stata innanzitutto disposta un'autorizzazione di spesa di 760 milioni per remunerare i rapporti di lavoro non stabili per il periodo dell'emergenza o comunque per il 2020 (di cui 660 milioni per i provvedimenti inizialmente adottati con il DL 14/2020). Al

***Tab. 3.23*** – Il finanziamento degli interventi emergenziali e del rafforzamento strutturale del SSN
*(milioni di euro)*

| | 2020 | 2021 | 2022 |
|---|---|---|---|
| **Incremento finanziamento SSN** | **3.203** | **605** | **1.609** |
| - DL 18/2020, di cui: | 1.410 | | |
| *Personale non stabile e straordinari* | *1.010* | | |
| *Potenziamento delle reti di assistenza* | *400* | | |
| - DL 34/200, di cui: | 1.793 | 605 | 1.609 |
| *Assistenza territoriale* | *1.257* | | |
| *Spese di personale ospedaliero* | *431* | | |
| *Contratti specializzazione* | *105* | *105* | *109* |
| *Concorso per il finanziamento degli interventi in campo sanitario* | | *500* | *1.500* |
| **Ministero della Salute e contabilità speciale Commissario straordinario** | **1.467** | | |
| - DL 34/200, di cui: | 1.467 | | |
| *Piani organizzazione ospedaliera* | *1.467* | | |
| **Fondo emergenze nazionali** | **3.150** | | |
| - DL 18/2020, di cui: | 1.650 | | |
| *Acquisto di impianti di ventilazione assistita (DL 14/2020)* | 185 | | |
| *Requisizione e altre forme di acquisizione di presidi sanitari e beni mobili e immobili* | 150 | | |
| *Altre esigenze connesse allo stato di emergenza* | 1.315 | | |
| - DL 34/200, di cui: | 1.500 | | |
| *Contabilità speciale Commissario straordinario* | *1.000* | | |
| *Dipartimento della Protezione civile* | *500* | | |
| **Totale** | **7.820** | **609** | **1.609** |
| p.m.: Effetti riflessi maggiori spese di personale | -731 | -53 | -53 |

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

contempo è stato richiesto alle Regioni di ridefinire i piani di fabbisogno di personale. Ulteriori 250 milioni sono stati finalizzati all'incremento del lavoro straordinario. Anche il DL 23/2020 (cosiddetto decreto liquidità) ha introdotto qualche disposizione in materia di personale (convenzionato).

È stato consentito il reclutamento di soggetti iscritti agli albi delle professioni sanitarie, operatori socio-sanitari e medici specializzandi iscritti agli ultimi due anni delle scuole di specializzazione che non hanno completato il proprio iter di studi, semplici laureati in medicina e chirurgia, abilitati all'esercizio della professione medica e iscritti agli ordini professionali[192], dirigenti medici, veterinari e sanitari, personale del ruolo sanitario e operatori socio-sanitari in pensione, stranieri con titoli non ancora riconosciuti. I contratti di lavoro sono stati per lo più collegati alla durata dell'emergenza (incarichi di lavoro autonomo e/o di collaborazione coordinata e continuativa, incarichi a tempo determinato per personale delle professioni sanitarie, operatori socio-sanitari e specializzandi); tuttavia, sono stati anche previsti meccanismi più rapidi per l'assunzione di specializzandi. È stato anche consentito di trattenere in servizio dirigenti medici e sanitari, personale del ruolo sanitario del comparto e operatori socio-sanitari in deroga ai limiti previsti per il collocamento in quiescenza. Possono essere inoltre instaurati rapporti in convenzione a tempo determinato con i medici iscritti ai corsi di formazione in medicina generale[193] e possono essere attribuiti incarichi provvisori o di sostituzione di medici di medicina generale[194] (e pediatri) ai laureati, anche durante la specializzazione (anche in pediatria) o il corso di formazione in medicina generale. Gli stessi soggetti possono essere iscritti negli elenchi della guardia medica e della guardia medica turistica. Per il 2020 può essere aumentato il monte ore della specialistica convenzionata interna. Inoltre è stata disposta l'istituzione da parte delle Regioni di unità speciali di continuità assistenziale per la gestione domiciliare dei pazienti affetti da COVID-19 che non necessitano di ricovero ospedaliero[195] (una unità speciale ogni 50.000 abitanti), con la medesima dotazione di medici di una sede di continuità assistenziale già esistente (potranno essere utilizzati medici titolari o supplenti di continuità assistenziale, quelli che frequentano il corso di formazione specifica in medicina generale e, in via residuale, i laureati in medicina e chirurgia abilitati e iscritti all'ordine). Possono anche essere costituite unità speciali volte a erogare prestazioni sanitarie e socio-sanitarie a domicilio in favore di persone con disabilità ritenute particolarmente a rischio.

Si ricorda inoltre che il DL 23/2020 ha disposto la corresponsione immediata ai medici di medicina generale, ai pediatri di libera scelta e agli specialisti ambulatoriali convenzionati degli incrementi del trattamento economico, comprensivi degli arretrati, indicati dall'Atto di indirizzo per il rinnovo dell'Accordo collettivo nazionale 2016-18 della medicina convenzionata, approvato dal Comitato di Settore Regioni-Sanità il 9 luglio 2019 e il 29 agosto 2019. Le parti devono impegnarsi a chiudere le trattative entro sei mesi, garantendo anche la reperibilità a distanza per tutta la giornata dei medici di medicina generale (che devono dotarsi a proprio carico di piattaforme digitali), altrimenti cessa la corresponsione degli aumenti. Questa disposizione non comporta maggiori oneri.

Altre norme del DL 18/2020 sono state rivolte a riorganizzare i servizi sanitari in funzione delle nuove priorità e a rendere disponibili dispositivi medici, strumentazioni e strutture necessarie per affrontare l'emergenza, con misure valide fino a conclusione di

[192] Il DL 18/2020, inoltre, ha reso abilitante la laurea in medicina e chirurgia, previo giudizio di idoneità sulle competenze dimostrate nel tirocinio svolto all'interno dei corsi di studio.
[193] Era stato già consentito ai laureati abilitati, iscritti al corso di formazione specifica in medicina generale, di partecipare all'assegnazione degli incarichi convenzionali, subordinatamente ai medici già formati e aventi diritto, fermo restando il conseguimento del diploma di formazione specifica in medicina generale entro i tempi pervisti dal corso (DL 135/2018 e DL 35/2019, convertito con L. 60/2019).
[194] Questo era già consentito dalle norme vigenti, ma solo in caso di carenza di medici.
[195] Al contempo si è richiesto che, presso le sedi di pronto soccorso, venga organizzata l'accoglienza dei pazienti ivi recatisi autonomamente in un ambiente separato dall'accettazione ordinaria.

quest'ultima. Sono state fatte salve misure già adottate per causa di forza maggiore e in seguito consentite. L'incremento del finanziamento del SSN è stato rivolto al potenziamento delle reti di assistenza, attraverso la stipula di contratti con strutture private accreditate o almeno autorizzate per l'acquisto di prestazioni anche oltre il tetto di spesa previsto[196] (240 milioni) e la messa a disposizione da parte di strutture private di personale, strutture e apparecchiature (160 milioni per il pagamento delle relative indennità). Altri interventi previsti dal DL 18/2020, e anche dal DL 23/2020, non hanno richiesto nuovi stanziamenti.

Ad esempio, il DL 18/2020 ha indicato le modalità per assicurare la fornitura di ossigeno, coinvolgendo anche la rete delle farmacie dei servizi[197], con copertura a carico dei finanziamenti già stanziati per tale sperimentazione. È stata inoltre prevista la possibilità di realizzare delle aree sanitarie anche temporanee all'interno o anche all'esterno di strutture sanitarie pubbliche e private, o di altri luoghi idonei, in deroga alle vigenti disposizioni, utilizzando 50 milioni dei fondi per l'edilizia sanitaria (L. 67/2008 e successivi rifinanziamenti). Si ricorda infine che è stata prevista la possibilità di rinviare o sospendere le attività ambulatoriali e di ricovero non urgenti, anche in intramoenia, è stata regolata la possibilità di disapplicare le disposizioni sull'orario di lavoro per il personale coinvolto nell'emergenza e sono state adattate alla situazione alcune disposizioni sul trattamento dei dati personali.

Il successivo DL 23/2020 ha previsto che le Regioni possano utilizzare i fondi per le apparecchiature dei medici di medicina generale assegnati dalla Legge di bilancio per il 2020 per fornire pulsiossimetri a tali medici e contiene norme per la semplificazione delle pratiche e dell'uso delle attrezzature medico-radiologiche, per la sperimentazione dei medicinali per l'emergenza epidemiologica e per il commissariamento dell'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali.

Il maggiore finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard assicurato dal DL 34/2020 per l'anno in corso (1,793 miliardi), a sua volta, è volto in parte al rafforzamento dell'assistenza territoriale (1,257 miliardi), in parte all'ulteriore incremento delle spese di personale delle aziende e degli enti sanitari (431 milioni, compreso il rifinanziamento di alcune misure della L. 27/2020 di conversione del DL 18/2020), in parte all'incremento dei contratti di formazione specialistica (105 milioni). Per quest'ultimo obiettivo sono stati appostati finanziamenti anche per gli anni successivi (105 milioni per il 2021 e 109,2 milioni per il successivo triennio)[198]. È stato previsto inoltre un incremento del fondo sanitario nazionale di 0,5 miliardi per il 2021, 1,5 per il 2022 e 1 per gli anni successivi fino al 2031, finalizzato genericamente all'insieme degli interventi disposti dal DL 34/2020 in campo sanitario.

Per il rafforzamento dell'assistenza sanitaria e socio-sanitaria territoriale il DL 34/2020 ha assegnato alle Regioni il compito di predisporre dei piani di potenziamento e riorganizzazione della rete[199]. Inoltre è stata indicata una serie di misure più specifiche,

[196] Il tetto era stato peraltro innalzato dalla L. 124/2019, che lo aveva fissato al livello del consuntivo 2011, senza ulteriori riduzioni, onde favorire la sottoscrizione del contratto per il personale delle strutture private.
[197] La farmacia dei servizi è destinata a realizzare un ampliamento delle prestazioni e funzioni rese dalle farmacie a carico del SSN.
[198] Le risorse sono sufficienti, secondo la Relazione tecnica, ad assicurare un incremento di 4.200 specializzandi.
[199] Le Regioni sono anche tenute a organizzare la sorveglianza e il monitoraggio nelle residenze sanitarie assistite e nelle altre strutture residenziali.

principalmente volte a migliorare l'assistenza domiciliare, riorganizzare e coordinare l'assistenza sul territorio, reclutare infermieri e assistenti sociali.

Il rafforzamento dell'assistenza domiciliare è previsto, oltre che in favore dei pazienti contagiati o comunque in quarantena e per incrementate le attività di monitoraggio legate all'emergenza COVID-19, anche per i soggetti in situazione di fragilità (ad esempio, non autosufficienti e portatori di patologie croniche). L'onere è stimato dalla Relazione tecnica in 734 milioni annui, ipotizzando di accrescere il numero degli assistiti di più di 380.000 unità. Nell'ambito dell'importo sopra indicato, viene consentito un aumento della spesa di personale, anche in deroga ai limiti previsti dalla legislazione vigente, entro un massimo di 265 milioni per il 2020 e altrettanti per il 2021. Una parte delle risorse per l'assistenza territoriale è indirizzata al rafforzamento dei servizi infermieristici, anche attraverso l'introduzione dell'infermiere di famiglia o di comunità[200]. Gli infermieri possono essere reclutati con contratti di lavoro autonomo, compresa la collaborazione coordinata e continuativa (al più 8 infermieri ogni 50.000 abitanti). La spesa prevista per il 2020 è pari a 333 milioni, che dovrebbero consentire, secondo la Relazione tecnica, di reclutare 9.600 infermieri. Per il 2021, invece, sono ammesse assunzioni a tempo indeterminato anche in deroga alla legislazione vigente (480 milioni). È stato anche incrementato per il 2020 il Fondo per la qualità dell'assistenza[201] (10 milioni) per finanziare l'indennità di personale infermieristico, che rappresenta una componente della quota variabile del trattamento economico dei medici di medicina generale. Si è poi previsto il rafforzamento delle Unità speciali di continuità assistenziale (USCA) con una spesa di ulteriori 61 milioni nel 2020 per il personale aggiuntivo. È stato anche consentito, per supportare le USCA, di attribuire incarichi ad assistenti sociali iscritti all'albo, con modalità analoghe a quelle previste per il reclutamento degli infermieri (è stata prevista una presenza massima di un assistente sociale per due unità speciali). La spesa è stimata ufficialmente in 14 milioni per il 2020, ipotizzando un massimo di 600 professionisti. Inoltre, le Regioni dovranno assicurare il coordinamento delle attività sanitarie e socio-sanitarie territoriali attraverso apposite centrali operative regionali, che avranno funzioni di raccordo tra tutti i servizi e con il sistema di emergenza-urgenza e utilizzeranno anche strumenti informatici e di telemedicina (il costo stimato è di 72 milioni nel 2020 e 32 milioni a regime). Infine, il DL 34/2020 ha consentito di fare ricorso, oltre che alle requisizioni di strutture alberghiere o di altri immobili (DL 18/2020), anche a contratti di locazione per l'isolamento dei contagiati, cui andrà garantita l'assistenza domiciliare (32 milioni per il 2020)[202].

Quanto all'assistenza ospedaliera, a parte gli interventi finanziati con le risorse gestite dal Commissario straordinario, di cui si dirà poco oltre, con i finanziamenti vecchi e nuovi del SSN devono essere coperte le spese di personale per gli anni 2020 e 2021 e le manutenzioni, a regime dal 2021, delle nuove terapie intensive, dei servizi di emergenza-urgenza e dei trasporti sanitari (25 milioni annui).

Per le spese di personale è stato autorizzato un aumento, anche in deroga alla normativa vigente, nei limiti di 241 milioni per il 2020 e 347 per il 2021, volto a coprire le spese legate all'aumento strutturale dei posti in terapia intensiva e al trasporto dei pazienti (52 milioni nel 2020 e 83 nel

[200] Si tratta di una figura professionale che avrebbe il compito di agire in prossimità dell'individuo e della famiglia nel contesto familiare e territoriale in cui sono inseriti. Si ricorda che per introdurre tale figura sono stati presentati un disegno di legge al Senato nel giugno 2019 (AS 1346) e una proposta di legge alla Camera dei Deputati nel luglio dello stesso anno (AC 2021). Alcune Regioni si sono già mosse con progetti pilota.

[201] Tale fondo è previsto dall'Accordo collettivo nazionale 23 marzo 2005 e successive modificazioni e integrazioni per la disciplina dei rapporti con i medici di medicina generale.

[202] Altri interventi riguardano principalmente, oltre al rafforzamento della sanità militare, la raccolta di dati e le indagini volte a soddisfare le esigenze conoscitive legate all'attuale emergenza sanitaria, gli strumenti informatici e le norme sulla *privacy*, la proroga delle ricette farmaceutiche per i pazienti cronici e dei piani terapeutici che comprendono la fornitura di dispositivi medici per i pazienti ospedalizzati a domicilio.

2021), nonché, per il solo 2020, al reclutamento di personale tramite alcune disposizioni della L. 27/2020. Inoltre è stata rivista la norma del DL 18/2020 che incrementava le risorse per gli straordinari, per rispondere all'esigenza di aumentare ulteriormente tali risorse e consentirne l'utilizzo per forme di incentivo diverse (190 milioni nel 2020)[203].

Si ricorda inoltre che con il DL 34/2020 si è consentito alle Regioni di riconoscere alle strutture accreditate e alle strutture pubbliche ed equiparate, in sede di rinegoziazione degli accordi e dei contratti per tenere conto dell'emergenza e per la durata dell'emergenza stessa, la remunerazione di una specifica funzione assistenziale per i maggiori costi legati all'allestimento dei reparti e alla gestione dell'emergenza e un incremento tariffario per le prestazioni erogate a pazienti COVID-19, anche in deroga ai limiti di spesa e ad altri vincoli di legge, nell'ambito del finanziamento complessivo del SSN per il 2020 e con le risorse allocate al potenziamento delle reti assistenziali dalla L. 27/2020.

Per le risorse assegnate dai due decreti (a parte la voce relativa alla formazione specialistica) sono state individuate specifiche regole per l'assegnazione, il riparto e l'utilizzo. Innanzitutto tali risorse vengono attribuite anche alle Regioni a Statuto speciale e alle Province autonome, che in condizioni ordinarie provvedono autonomamente al finanziamento del proprio servizio sanitario (la Sicilia al 50 per cento circa). Il riparto avviene per lo più sulla base delle quote d'accesso al fabbisogno sanitario indistinto corrente[204] (tranne che per un importo di 72,3 milioni, da assegnare in base alle esigenze legate alla distribuzione delle nuove centrali operative, e per un ammontare di 660 milioni, allocati inizialmente dal DL 14/2020 e distribuiti con decreto del Ragioniere generale dello Stato del 10 marzo 2020). Le Regioni devono amministrare queste nuove allocazioni al SSN attraverso un centro di costo dedicato, redigendo un programma operativo per la gestione dell'emergenza che deve essere approvato e monitorato dal Ministero della Salute e dal Ministero dell'Economia e delle finanze. Al contempo, sono stati rinviati di un mese i termini previsti per le verifiche relative ai piani di rientro regionali e le conseguenti azioni da adottare. In ogni caso gli importi per Regione sono indicati in apposite tabelle allegate ai decreti in esame.

*Misure finanziate con le risorse del Fondo per le emergenze nazionali.* – Quanto al Fondo per le emergenze nazionali, il DL 18/2020 (che lo ha incrementato di 1,650 miliardi per il 2020) ha disposto che questo finanzi, tra l'altro, per 185 milioni l'acquisto di impianti di ventilazione assistita (come inizialmente previsto dal DL 14/2020) e per 150 milioni la requisizione di presidi sanitari e medico-chirurgici e altri beni mobili e immobili (strutture alberghiere o altre con simili caratteristiche) per gestire le situazioni di quarantena[205]. Le risorse vengono poi utilizzate dal Dipartimento della protezione civile e dal Commissario straordinario, per l'acquisto urgente dei beni (ad esempio, strumenti di protezione e altri

[203] Il DL 34/2020 consente inoltre alle Regioni di raddoppiare gli importi relativi all'incentivazione del personale, comprese le indennità al personale infermieristico, con proprie risorse, purché sia rispettato l'equilibrio economico della Regione.
[204] Il DL 18/2020 ha preso a riferimento le quote d'accesso rilevate per l'anno 2019, il DL 34/2020 quelle per l'anno 2020.
[205] Anche la Protezione civile, il Commissario straordinario e i soggetti attuatori a seguito del DL 34/2020 possono acquisire le strutture per ospitare persone in quarantena in modo diverso rispetto alla requisizione, utilizzando gli stessi fondi già stanziati dal DL 18/2020 per le requisizioni.

dispositivi medicali[206]) e per le altre attività volte ad affrontare l'emergenza. Il Commissario straordinario tra l'altro può erogare finanziamenti mediante contributi a fondo perduto e in conto gestione e finanziamenti agevolati alle imprese produttrici di dispositivi medici e dispositivi di protezione individuale (50 milioni). Dell'incremento del Fondo per le emergenze nazionali disposto dal DL 34/2020 (1,5 miliardi per il 2020), è stato stabilito che un miliardo venga trasferito sulla contabilità speciale del Commissario straordinario.

Il DL 18/2020 ha definito il ruolo del Commissario straordinario per l'attuazione e il coordinamento delle misure occorrenti per il contenimento e il contrasto dell'emergenza epidemiologica COVID-19, indicando molteplici compiti di organizzazione, acquisizione e sostegno alla produzione dei beni necessari per contrastare l'emergenza (comprese le competenze sull'accrescimento della capienza delle strutture ospedaliere, la produzione di beni strumentali, il potenziamento delle filiere produttive, la costruzione di nuovi stabilimenti di produzione, l'organizzazione e il monitoraggio della concessione di aiuti e la gestione coordinata dei Fondi europei). Il Commissario straordinario e il Dipartimento della protezione civile sono stati messi in grado di realizzare una serie di acquisti e interventi con la massima celerità attraverso l'adozione di procedure particolarmente snelle, anche in deroga alla normativa previgente.

*Risorse gestite dal Commissario straordinario per l'attuazione dei piani di riorganizzazione volti ad assicurare il rafforzamento strutturale del Servizio sanitario nazionale in ambito ospedaliero.* – I finanziamenti per il riordino della rete ospedaliera (1,467 miliardi) vengono iscritti nello stato di previsione del Ministero della Salute e poi trasferiti al Commissario straordinario solo a seguito dell'approvazione degli appositi piani da parte delle Regioni. Il Commissario procede alla realizzazione dei piani in raccordo con le Regioni, ma può delegare tale compito ai singoli Presidenti delle Regioni, che agiscono in qualità di Commissario delegato, a titolo gratuito, nel rispetto delle direttive e delle tempistiche indicate dal Commissario straordinario[207]. Le risorse volte al rafforzamento degli ospedali (terapie intensive e semi-intensive, trasporti sanitari), sono attribuite per 54 milioni alle strutture di terapia intensiva movimentabili, mentre la ripartizione dei rimanenti 1,413 miliardi tra le Regioni è indicata in una apposita tabella allegata al DL 34/2020.

Le Regioni devono predisporre dei piani di riorganizzazione mirati ad affrontare le emergenze pandemiche, volti a garantire l'incremento delle attività di terapia intensiva e ad alta intensità di cure, integrandola con la rete di assistenza ospedaliera regionale e prevedendo meccanismi rapidi di riconversione con l'attività ordinaria, in modo da rafforzare strutturalmente il sistema ospedaliero pubblico. I piani devono essere approvati dal Ministero della Salute e verranno recepiti nei programmi operativi delle Regioni. È previsto un monitoraggio dei piani da parte dello stesso Ministero della Salute e del Ministero dell'Economia e delle finanze (esclusivamente a fini conoscitivi). I piani dovranno riportare le indicazioni delle Regioni sulle unità di personale aggiuntivo rispetto alle dotazioni organiche da assumere o già assunte sulla base delle disposizioni della L. 27/2020. L'obiettivo per le terapie intensive è di rendere permanente l'incremento di 3.500 posti, arrivando così a una dotazione di 0,14 posti letto per 1.000 abitanti. Solo per l'anno 2020

[206] Il DL 18/2020 ha peraltro consentito la produzione, importazione e immissione in commercio di mascherine chirurgiche e dispositivi di protezione individuale in deroga alle vigenti disposizioni, secondo procedure semplificate.

[207] La proprietà delle opere resta comunque agli enti del SSN e il Commissario è autorizzato a finanziare anche strutture già realizzate dalle Regioni.

dovranno essere disponibili anche quattro strutture movimentabili comprensive, nell'insieme, di 300 posti letto in terapia intensiva, allocabili in aree attrezzabili individuate dalle Regioni. L'onere complessivo stimato dalla Relazione tecnica è di 661 milioni, tra ristrutturazioni e dotazione tecnologica, comprensivi di 54 milioni per le strutture mobili. Al contempo si prevede la riqualificazione in terapia semi-intensiva di 4.225 posti letto, precedentemente classificati in area medica, che dovranno funzionare, dal prossimo anno, con le risorse umane programmate a legislazione vigente. Almeno la metà di questi posti letto dovrebbe essere convertibile immediatamente in posti di terapia intensiva. In questo caso il costo stimato è di 601 milioni nel 2020. Negli enti ospedalieri in cui sono state individuate unità assistenziali per il ricovero di pazienti affetti dal COVID-19, inoltre, le Regioni devono rendere strutturale la separazione dei percorsi, riorganizzando anche il Pronto Soccorso con aree di permanenza distinte per i pazienti che potrebbero essere contagiosi in attesa di diagnosi. L'onere previsto per questa misura è di 193 milioni. Viene previsto anche l'acquisto di mezzi di soccorso, per un costo di 13 milioni. Infine, il DL 34/2020 stabilisce che le opere edilizie strettamente necessarie a perseguire il riordino della rete ospedaliera in emergenza COVID-19 possono essere realizzate in deroga a una serie di disposizioni, ai piani regolatori e ai regolamenti edilizi locali e che durante lo stato di emergenza sono semplificate le normative antincendio e l'inizio dei lavori può avvenire sin dalla presentazione della istanza o della denuncia di inizio di attività presso il Comune competente.

## 3.6 I principali interventi nel settore dell'istruzione

I numerosi decreti legge adottati durante l'emergenza sanitaria hanno dettato una serie di disposizioni relative al settore dell'istruzione, inizialmente rivolte principalmente a gestire le varie fasi dell'emergenza e successivamente essenzialmente mirate ad assicurare nuove assunzioni e nuovi finanziamenti.

In particolare, il DL 18/2020 e il DL 19/2020 hanno introdotto norme relative alla sospensione dell'attività didattica e volte a regolare l'attività delle Università e delle Istituzioni di alta formazione artistica musicale e coreutica nel periodo dell'emergenza; il DL 22/2020 è invece intervenuto con misure per disciplinare la regolare conclusione dell'anno scolastico e lo svolgimento degli esami di Stato e per assicurare l'ordinato avvio del prossimo; il DL 33/2020 ha rinviato a un futuro provvedimento le modalità di svolgimento delle attività nel campo dell'istruzione.

Con il DL 34/2020 sono stati disposti l'ampliamento dei posti relativi ai concorsi per il personale docente della Scuola secondaria e l'aumento delle assunzioni di ricercatori nelle Università e negli Enti di ricerca. Tuttavia, nel caso della Scuola, queste ultime sono posticipate al momento in cui si rederanno disponibili i posti.

Inoltre, con il DL 34/2020 (e in misura minore con i decreti che lo hanno preceduto) sono stati assegnati nuovi finanziamenti agli Istituti scolastici (per spese correnti e in conto capitale), alle Università, alle Istituzioni di alta formazione artistica musicale e coreutica (AFAM) e agli Enti di ricerca, per affrontare la situazione di emergenza, ma anche, soprattutto nel caso di Università, AFAM ed Enti di ricerca, per rafforzare le risorse in modo strutturale. Per la Scuola si mira inoltre ad approfittare del periodo di sospensione dell'attività didattica per attuare i necessari interventi di edilizia scolastica.

Complessivamente, sono state incrementate le risorse destinate a Scuola, Università e AFAM ed Enti di ricerca di 1,4 miliardi nel 2020, di 1,2 nel 2021 e di 750 milioni nel 2022. L'effetto complessivo sull'indebitamento netto risulta tuttavia pari a 1,4 miliardi nel 2020, 1,1 nel 2021 e 0,7 nel 2022 per effetto della previsione che solo il 70 per cento delle risorse per gli investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica sarà speso nel 2021 e nel 2022 (si veda il paragrafo 3.6.2). I fondi per l'edilizia scolastica sono stati incrementati di 30 milioni per il solo 2020.

### 3.6.1 La Scuola

L'insieme dei decreti varati negli ultimi mesi destina alle scuole, comprese quelle private paritarie[208], complessivamente circa 1.060 milioni nel 2020 e 600 milioni nel 2021 per

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

affrontare i costi dell'emergenza, per dotarsi di strumenti digitali per la didattica a distanza e per far fronte al mancato versamento delle rette o compartecipazioni al costo dei servizi.

In particolare, sono stabiliti (dal DL 34/2020, ove non altrimenti specificato): 1) l'attribuzione di 43,5 milioni per il 2020 alle Istituzioni scolastiche ed educative pubbliche e paritarie per la pulizia straordinaria dei locali e l'acquisizione di dispositivi di protezione e di igiene personali (DL 18/2020); 2) l'incremento delle risorse per l'innovazione digitale di 87 milioni, di cui 72 in conto capitale (2 per le scuole paritarie), per dotarsi di piattaforme per la didattica a distanza e altri strumenti digitali (anche da mettere a disposizione degli studenti meno abbienti in comodato d'uso) e lo stanziamento di ulteriori 9 milioni per contratti ad assistenti tecnici, onde favorire la didattica a distanza nelle scuole dell'infanzia, primarie e secondarie di primo grado (DL 18/2020, come convertito con L 27/2020); 3) l'incremento di ulteriori 2 milioni per contrastare le diseguaglianze socio-culturali e territoriali e prevenire l'abbandono scolastico (DL 22/2020, convertito con L 41/2020); 4) l'aumento del fondo per il funzionamento delle Istituzioni scolastiche, per un importo di 331 milioni per il 2020, al fine di garantire la ripresa dell'attività nel prossimo anno scolastico in condizioni di sicurezza (in media, ogni scuola otterrà quasi 40.000 euro, ma la variabilità tra istituzioni scolastiche è elevata); 5) lo stanziamento nel Fondo per il funzionamento delle Istituzioni scolastiche, la rapida assegnazione e l'anticipo alle scuole statali e paritarie di 39,23 milioni nel 2020 per garantire lo svolgimento in sicurezza degli esami di Stato (spese di pulizia e acquisto di dispositivi di protezione individuale); 6) l'istituzione del Fondo per l'emergenza epidemiologica da COVID-19, dotato di 400 milioni per il 2020 e 600 milioni per il 2021, vincolato a coprire il costo del contenimento del rischio epidemiologico nelle scuole statali[209]; 7) l'incremento di 15 milioni per il 2020 del Fondo nazionale per il Sistema integrato di educazione e di istruzione da zero a sei anni, con procedure rapide per il riparto e l'erogazione delle risorse; 8) la concessione di un contributo di 65 milioni per il 2020 ai soggetti che gestiscono continuativamente servizi educativi per l'infanzia (da zero a tre anni), pubblici e privati, e alle Istituzioni scolastiche dell'infanzia non statali (da tre a sei anni) a gestione pubblica (Enti locali) o privata, per sopperire alla riduzione o al mancato versamento delle rette o compartecipazioni dovuti alla sospensione dell'attività scolastica; 9) la concessione di un contributo nel 2020 di 70 milioni alle scuole primarie e secondarie paritarie che fanno parte del sistema nazionale di istruzione, per le stesse finalità indicate al punto precedente.

Il DL 34/2020 ha assegnato 30 milioni agli Enti locali nel 2020 (fondo per le emergenze di cui al Fondo unico per l'edilizia scolastica) per affrettare l'attuazione di alcuni interventi urgenti di ristrutturazione edilizia (anche rivolti ad adattare i locali alla situazione attuale di diffusione della pandemia) nel periodo in cui la didattica è sospesa e sono state semplificate le procedure nel campo dell'edilizia scolastica. Ulteriori elementi di accelerazione e semplificazione sono stati apportati con la L. 41/2020, che ha convertito, con modifiche, il DL 22/2020, attribuendo tra l'altro per l'anno in corso ai sindaci e ai presidenti delle province e delle città metropolitane i poteri dei commissari straordinari per gli interventi infrastrutturali ritenuti prioritari. È auspicabile che gli investimenti già previsti e quelli necessari per affrontare in condizioni di sicurezza il prossimo anno scolastico siano prontamente realizzati, sia per approfittare del fatto che le scuole non sono utilizzate in questo periodo, sia per contribuire al sostegno del sistema economico.

[209] In relazione a questa spesa, sono previste entrate per oneri riflessi nella misura di 194 milioni nel 2020 e 291 milioni nel 2021.

Il DL 34/2020 ha inoltre stabilito l'aumento dei posti messi a concorso per la scuola secondaria, anche se le assunzioni avverranno nel tempo in base alla programmazione dei fabbisogni di personale. In particolare, è stato aumentato di 8.000 unità il numero di posti previsti sia dal concorso ordinario[210] sia da quello straordinario[211] banditi e non ancora svolti[212].

La procedura ordinaria è stata bandita con decreto dipartimentale n. 499 del 21 aprile 2020 per la copertura di 25.000 posti nella scuola secondaria di primo e secondo grado, che si prevede si renderanno vacanti e disponibili per gli anni scolastici 2020-21 e 2021-22. La procedura straordinaria, per titoli ed esami, bandita con decreto dipartimentale n. 510 del 23 aprile 2020, riguarda 24.000 posti ed è rivolta ai docenti della scuola secondaria (primo e secondo grado) che abbiano svolto almeno tre annualità di servizio su posto comune o di sostegno, anche non continuative, tra gli anni scolastici 2008-09 e 2019-20[213]. Tale procedura riguarda le classi di concorso e le tipologie di posto per cui si prevedono posti vacanti e disponibili negli anni scolastici dal 2020-21 al 2022-23. La L. 41/2020, di conversione del DL 22/2020, ha disciplinato le modalità di attuazione della prova scritta di questo concorso.

Per le assunzioni è previsto che, annualmente, venga completata l'immissione in ruolo degli aspiranti iscritti nelle graduatorie a esaurimento e nelle graduatorie di merito dei concorsi banditi negli anni 2016 e 2018[214] e che successivamente la metà dei posti residui sia coperta dai vincitori del concorso ordinario e l'altra metà da quelli del concorso straordinario. Con il DL 34/2020 si consentono le immissioni in ruolo dalle graduatorie del concorso ordinario anche dopo l'anno scolastico 2021-22 e per il concorso straordinario si conferma la possibilità di assumere anche dopo l'anno 2022-23.

La Relazione tecnica del DL 34/2020 valuta che gli oneri saranno limitati al costo dell'acquisizione dei crediti formativi universitari, posto a carico dello Stato dal DL 126/2019, pari a 4 milioni nel 2023. Infatti le immissioni, come si è visto, verranno effettuate nei limiti dei posti vacanti e disponibili nell'ambito delle ammissioni complessive già autorizzate dalla legislazione vigente[215].

---

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

[211] DL 126/2019, convertito con L. 159/2019.

[212] Si ricorda che le risorse per le supplenze brevi e saltuarie sono state assegnate alle scuole, sulla base della spesa storica, anche nel periodo di sospensione scolastica, per favorire la continuità occupazionale, da un lato, e la didattica a distanza, dall'altro (DL 18/2020). Le istituzioni scolastiche statali con questi fondi possono stipulare contratti a tempo determinato al personale amministrativo, tecnico ausiliario e docente. Inoltre, essendo chiuse le scuole, è prevista l'assunzione dei collaboratori scolastici che hanno superato una procedura selettiva autorizzata nel 2013 presso gli ambiti territoriali degli uffici scolastici regionali.

[213] Oppure che siano stati impegnati in progetti regionali di formazione che prevedono attività di carattere straordinario.

[214] L'eventuale quota residua delle graduatorie a esaurimento deve confluire in quella destinata ai concorsi.

[215] È anche previsto un investimento di 10 milioni (spesa in conto capitale) nel 2020 per la realizzazione di un sistema informativo integrato (che secondo la Relazione illustrativa del DL 34/2020 sarà gestito dalla Sogei), per superare le carenze del sistema informativo del Ministero dell'Istruzione dedicato all'istruzione scolastica, incluso il miglioramento delle previsioni sul fabbisogno di personale nelle diverse aree. L'onere è coperto dai finanziamenti del Programma operativo nazionale «Per la scuola - competenze e ambienti per l'apprendimento».

Ulteriori norme sono state adottate per assicurare la validità dell'anno scolastico 2019-2020 malgrado la sospensione della didattica e per regolare la didattica a distanza.

### *3.6.2 L'Università*

Il DL 18/2020 e il DL 34/2020 hanno destinato al comparto universitario, alle AFAM e agli Enti di ricerca 340 milioni per il 2020, 600 milioni per il 2021 e 750 milioni per il 2022. I finanziamenti serviranno nel 2020 a mettere a disposizione strumenti digitali particolarmente utili nel periodo dell'emergenza e a finanziare esoneri o riduzioni dei contributi a carico degli studenti e borse di studio. Negli anni successivi le risorse saranno destinate a incrementare significativamente le possibilità di assunzione di ricercatori per le Università e gli Enti di ricerca e a promuovere la ricerca, anche attraverso investimenti. Nelle valutazioni ufficiali si stima, tuttavia, che solo il 70 per cento delle risorse per gli investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica sarà speso nel prossimo biennio (pertanto l'effetto complessivo delle misure sull'indebitamento netto è limitato a 525 milioni nel 2021 e 660 milioni nel 2022). Si osservi che nel 2016 la spesa per istruzione terziaria in Italia rappresentava lo 0,92 per cento del PIL[216], un valore inferiore alla media OCSE e a quella europea (23 paesi), entrambe superiori all'1 per cento, e la spesa pubblica, di poco superiore a mezzo punto di PIL, era tra le più basse nell'ambito dei paesi esaminati. Inoltre la spesa pubblica nello stesso anno risultava pari a circa l'85 per cento di quella rilevata nel 2010.

Le misure consentono, per l'anno 2021, l'assunzione di ricercatori a tempo determinato di tipo B (RTDB)[217], in aggiunta rispetto ai reclutamenti già previsti dalla L. 8/2020 (che aveva assegnato 96,5 milioni annui, a partire dal 2020, per l'assunzione di 1.607 ricercatori) e in deroga alle facoltà assunzionali. A tal fine, il Fondo per il finanziamento ordinario delle Università è incrementato di 200 milioni a partire dal 2021. La Relazione tecnica del DL 34/2020 ipotizza l'assunzione di ulteriori 3.331 ricercatori universitari. Vengono anche consentite assunzioni da parte degli Enti pubblici di ricerca e a tal fine il fondo ordinario per gli Enti e le Istituzioni di ricerca finanziati dal Ministero dell'Università e della ricerca è rifinanziato con 50 milioni a partire dal 2021, che dovrebbero permettere l'inserimento di 1.044 ricercatori. Le risorse eventualmente non utilizzate restano nei due fondi e possono essere indirizzate ad altre spese. Le entrate per effetti riflessi relativi alle nuove spese di personale sono stimate in 61 milioni annui dal 2021.

---

[216] OCSE (2019), *Education at a glance,* 2019, OECD Indicators, OECD Publishing, Paris.

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

Gli ulteriori finanziamenti a favore delle Università, delle AFAM e degli Enti di ricerca ammontano complessivamente a 340 milioni nel 2020, 350 milioni nel 2021 e 500 milioni nel 2022 (gli effetti sull'indebitamento netto sono stimati in 275 e 410 milioni, rispettivamente).

In particolare, per il 2020 sono stati previsti i seguenti interventi (con il DL 34/2020 ove non diversamente indicato): 1) con il DL 18/2020 è stato istituito il fondo per le esigenze emergenziali del sistema delle Università, delle AFAM e degli Enti di ricerca, con una dotazione di 50 milioni per il 2020, incrementata di 62 milioni con il DL 34/2020, anche perché tale fondo è stato destinato, in sede di conversione, altresì ai Collegi universitari di merito e alle Università non statali (questi finanziamenti sono volti principalmente a supportare gli studenti, la ricerca e la didattica a distanza attraverso strumenti digitali ); 2) il Fondo per il finanziamento ordinario delle Università è stato incrementato di 165 milioni e quello per il funzionamento amministrativo e per le attività didattiche delle istituzioni AFAM statali di 8 milioni, onde concedere esoneri o riduzioni del contributo onnicomprensivo a carico degli studenti; 3) un ulteriore incremento del Fondo per il finanziamento ordinario, pari a 15 milioni, è stato rivolto a garantire le borse di studio per i dottorandi che necessitino di una proroga del termine del corso, che può essere concessa per due mesi, mentre la durata degli assegni di ricerca in essere al 9 marzo può essere prorogata, ma senza oneri ulteriori; 4) il Fondo integrativo statale per la concessione di borse di studio è stato incrementato di 40 milioni per il 2020, onde allargare la platea dei beneficiari, prioritariamente agli idonei che non hanno ottenuto la borsa (secondo la Relazione tecnica del DL 34/2020, pari al 3,55 per cento nell'anno accademico 2018-19) e secondariamente a coloro che non hanno potuto acquisire in tempo i requisiti di merito a seguito dell'emergenza sanitaria in corso (con un ulteriore incremento del numero di idonei dell'1,76 per cento): complessivamente si stima che circa 11.316 studenti usufruiranno delle borse. La carenza dei fondi disponibili a garantire la borsa di studio a tutti gli studenti meritevoli è stata ampiamente criticata in passato e in questo momento di difficoltà per molte famiglie richiedeva una urgente soluzione.

Per gli anni successivi al 2020 sono decisi i seguenti rifinanziamenti: 1) il Fondo per il finanziamento ordinario delle Università è stato accresciuto di 100 milioni nel 2021 e 200 milioni dal 2022 per promuovere la ricerca e valorizzarne il contributo alla competitività del Paese; 2) il Fondo per gli investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica (FIRST) è stato incrementato di 250 milioni nel 2021 e 300 milioni nel 2022, con effetti sull'indebitamento netto stimati in 175 e 210 milioni rispettivamente, e sarà definito dal Ministero dell'Università e della ricerca un nuovo programma per i Progetti di Rilevante Interesse Nazionale (PRIN) svolti in collaborazione tra più atenei ed Enti di ricerca.

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

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

Sono state inoltre semplificate le procedure per l'acquisto di beni e servizi informatici e di connettività da parte delle Università statali e delle AFAM e introdotte deroghe, per il 2020, ai limiti

di spesa per l'acquisto di beni e servizi stabiliti per il triennio 2020-22 dalla L. 160/2019 (che prevedeva per ogni anno un risparmio del 10 per cento della spesa annuale media per la gestione del settore informatico sostenuta nel biennio 2016-17) per le Università, le AFAM, gli Enti pubblici di ricerca e la Fondazione IIT. Sono state semplificate anche le procedure per l'ammissione al finanziamento nel caso dei progetti di ricerca e sviluppo di cooperazione internazionale (adottando criteri già applicati in molti altri paesi europei).

## *Appendice 3.1*

## *Sintesi delle principali misure adottate in tema di ammortizzatori sociali e sostegno al reddito a seguito della pandemia in alcuni dei maggiori paesi europei*

Il progressivo diffondersi della pandemia da COVID-19 a livello globale ha costretto i diversi paesi a introdurre misure più o meno simili per contrastare gli effetti sul mercato del lavoro, sul reddito dei lavoratori dipendenti e autonomi e, in generale, sulla condizione economica delle famiglie delle differenti misure di restrizione all'attività economica. A queste si sono affiancati interventi di sostegno alla liquidità delle imprese per lo più strutturati nella forma di garanzie sui prestiti bancari da parte dello Stato e di altre istituzioni e, più recentemente, misure per favorire e incentivare la patrimonializzazione delle stesse.

In questa Appendice si riassumono brevemente le principali misure introdotte in alcuni dei maggiori paesi europei (Germania, Francia, Spagna e Regno Unito) per compensare le perdite di reddito dei lavoratori, anche autonomi, e in generale per sostenere le famiglie. Per ricostruire l'insieme degli interventi si è fatto ricorso a vari documenti, anche di istituzioni internazionali, e alle informazioni presenti sui siti web di ministeri e altri enti e agenzie pubbliche[218], ma si deve tenere conto del fatto che il quadro delle politiche volte ad affrontare le conseguenze economiche della pandemia è in continua evoluzione e aggiornamento.

[218] I documenti utilizzati sono: Anderson J., Bergamini E., Brekelmans S., Cameron A., Darvas Z., DomÍnguez JÍménez M. e Midöes C. (2020), "The fiscal response to the economic fallout from the coronavirus", Bruegel datasets,4 giugno; European Commission (2020), "Policy measures taken against the spread and impact of the coronavirus", Directorate General Economic and Financial Affairs, 5 maggio; OECD (2020), "Policy responses to the COVID-19 crisis", Tavola allegata al documento "Supporting people and companies to deal with the COVID-19 virus: Options for an immediate employment and social-policy response", aggiornata al 1° giugno; Adam S., Miller H. e Waters T. (2020), "Income protection for the self-employed and employees during the coronavirus crisis", Institute for Fiscal Studies, IFS Briefing Note BN277; Servizio Studi del Senato (2020), "Emergenza da Covid-19 e misure sanitarie e socio-economiche: i casi di Francia, Germania e Spagna", Nota breve n. 183, aprile; International Monetary Fund (2020), "Policies to support people during the COVID-19 pandemic", Fiscal Monitor, Chapter 1, allegato 1.1, "Fiscal measures in selected economies in response to the COVID-19 pandemic", 8 aprile; Mazzolari F. e Labartino G. (2020), "Misure a sostegno dei lavoratori durante l'emergenza COVID in Europa e Stati Uniti", Confindustria, Nota dal CSC, n. 3, 14 aprile; EU Independent Fiscal Institutions (2020), "Special update of the European fiscal monitor. Inoltre si sono utilizzate le informazioni disponibili sui seguenti siti:
https://travail-emploi.gouv.fr/emploi/accompagnement-des-mutations-economiques/activite-partielle;
https://www.economie.gouv.fr/covid19-soutien-entreprises/reponses-gouvernement-difficultes-independants;
https://www.economie.gouv.fr/demarrage-2nd-volet-fonds-solidarite#;
https://www.axa.co.uk/business-insurance/business-guardian-angel/government-grants-for-small-businesses-what-you-need-to-know/;
https://www.gov.uk/government/collections/financial-support-for-businesses-during-coronavirus-covid-19;
https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Schlaglichter/Corona-Schutzschild/2020-03-19-Milliardenhilfe-fuer-alle.html;
http://noticias.juridicas.com/base_datos/Fiscal/662116-rd-ley-8-2020-de-17-mar-medidas-urgentes-extraordinarias-para-hacer-frente.html;
https://revista.seg-social.es/2020/06/14/manana-se-inicia-el-plazo-para-solicitar-el-ingreso-minimo-vital/.

Complessivamente, si osserva una certa omogeneità dei provvedimenti adottati nei paesi considerati. Per sostenere il reddito dei lavoratori dipendenti si è fatto prevalentemente ricorso a un rafforzamento dei meccanismi per la riduzione dell'orario di lavoro, simili alla Cassa integrazione italiana, volti a evitare una interruzione del rapporto tra datore di lavoro e lavoratori e a favorire la ripresa dell'attività non appena possibile. Sono state previste inoltre forme di integrazione al reddito per lavoratori autonomi e piccoli imprenditori, finora generalmente non coperti, o coperti in misura minore, da ammortizzatori sociali e schemi di sostegno all'attività lavorativa. Infine, sono state previste molte misure per alleviare i problemi di liquidità delle famiglie, per facilitare l'accesso ai programmi di protezione sociale, a cominciare dalla copertura economica della malattia anche per chi si trova in isolamento, e per le esigenze di cura dei familiari.

*Misure in favore dei lavoratori dipendenti*

In questo paragrafo ci si concentra sulle misure volte a preservare il lavoro e il capitale umano presso imprese che hanno subito un improvviso calo della domanda e dei fatturati a causa degli effetti diretti e indiretti delle restrizioni introdotte per contrastare il diffondersi della pandemia. Si tratta di misure che forniscono sostegno al reddito dei lavoratori che hanno visto ridurre o sospendere la propria attività lavorativa, in permanenza del contratto di lavoro.

*Francia*. – In caso di chiusura obbligatoria dell'attività di impresa, di riduzione dell'attività o difficoltà di approvvigionamento oppure di impossibilità di adottare le misure di prevenzione necessarie per tutti i lavoratori, l'impresa può chiedere l'assegnazione del dispositivo eccezionale COVID-19 di attività parziale (*Activité partielle - chômage partiel*).

L'indennità corrisposta al lavoratore dall'impresa copre il 70 per cento del salario lordo (circa l'84 per cento di quello netto), il 100 per cento per i lavoratori con salario minimo. Vi è pieno rimborso da parte dello Stato nei limiti di 4,5 volte il salario minimo (lo SMIC), con un minimo pari a 8,03 euro l'ora[219] (mentre in precedenza il minimo era pari a 7,74 euro o 7,23 euro, a seconda del numero di dipendenti dell'impresa). La durata dell'autorizzazione di attività parziale può arrivare a un anno (precedentemente sei mesi). Non sono previste condizioni legate all'anzianità, al tipo di contratto, al tempo di lavoro (pieno o parziale).

Le imprese devono presentare *on line* una domanda di attività parziale al Ministero del Lavoro. Tali domande possono essere retroattive e i tempi di presentazione sono stati estesi rispetto alla situazione ordinaria (entro 30 giorni). Dopo 48 ore, in caso di mancata risposta, vale il silenzio-assenso (la normativa ordinaria prevedeva una risposta entro 15

[219] Il minimo non si applica agli apprendisti e ai dipendenti con contratto professionalizzante la cui remunerazione precedentemente era inferiore allo SMIC; per questi l'indennità è pari alla remunerazione precedentemente percepita.

giorni), mentre il parere del comitato sociale ed economico dell'impresa (per quelle con almeno 50 dipendenti), normalmente preventivo, nel caso di circostanze di carattere eccezionale può essere rilasciato dopo che i lavoratori sono stati messi in attività parziale, entro due mesi dalla domanda.

Per i lavoratori domestici e gli *assistent maternel* (che accudiscono fino a quattro bambini sotto i sei anni presso il proprio domicilio o in una apposita sede) sono previste misure eccezionali di accompagnamento e d'indennizzo. La domanda deve essere inoltrata attraverso la piattaforma che gestisce il lavoro domestico (CESU). L'indennizzo è pari all'80 per cento del montante netto di ore non effettuate. Per il lavoratore, tale indennità non è sottoposta a prelievi contributivi, ma deve essere riportata in dichiarazione dei redditi. Quanto al datore di lavoro, verrà rimborsato, ma potrà decidere di versare un complemento di remunerazione a suo carico per garantire al lavoratore il mantenimento completo della retribuzione netta.

Tali misure dovrebbero avere un costo totale di 24 miliardi, di cui 16 derivanti dal bilancio dello Stato e 8 dall'UNEDIC (l'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione).

È stata facilitata la possibilità, da parte delle imprese, di offrire un bonus per accrescere il potere d'acquisto dei propri lavoratori; a fronte di tale bonus sono previste agevolazioni fiscali.

*Germania*. – La misura introdotta in Germania, valida retroattivamente dal 1° marzo e fino al 31 dicembre, consiste nella semplificazione e nell'ampliamento temporaneo dell'accesso al programma già esistente di riduzione dell'orario di lavoro dei lavoratori dipendenti (*Kurzabeit*).

Nell'ambito di questo programma lo Stato compensa per un massimo di dodici mesi il 60 per cento della retribuzione netta persa per la riduzione degli orari di lavoro (67 per cento in presenza di figli a carico). Per coloro che hanno ridotto l'orario almeno del 50 per cento la copertura aumenta dal quarto mese al 70 per cento e dal settimo mese all'80 per cento (77 e 87 per cento rispettivamente in presenza di figli a carico). Questi aumenti sono garantiti solo per il 2020. Le novità rispetto al programma già esistente prima della pandemia possono essere così riassunte:

- possibilità di accesso al programma per le imprese per le quali almeno il 10 per cento dei lavoratori (anziché un terzo) abbia subito una riduzione di retribuzione di almeno il 10 per cento a causa di diminuzione o sospensione dell'orario di lavoro;

- estensione del programma ai lavoratori temporanei e interinali;

- copertura integrale da parte dell'Agenzia federale del lavoro (*Bundesagentur für Arbeit*) dei contributi sociali connessi con le ore di mancato lavoro; precedentemente la copertura era pari al 20 per cento ed era salita al 50 per cento

in occasione della crisi finanziaria, con la restante metà a carico del datore di lavoro;

- esclusione del requisito di esaurimento di altre forme di riduzione concordata dell'orario (non matureranno i saldi delle ore negative in eventuali "banche ore").

Per effettuare la domanda bisogna essere registrati presso l'Agenzia federale del lavoro. La domanda può essere inviata *on line* o attraverso il servizio postale, oppure può essere imbucata in una cassetta dell'Agenzia.

Questo programma dovrebbe avere un costo di circa 10 miliardi e riguardare 2,5 milioni di lavoratori.

Si ricorda inoltre che con il pacchetto di aiuti all'economia deciso dal Governo il 3 giugno e attualmente in discussione in Parlamento (dovrebbe entrare in vigore a luglio), sono stati stanziati 5,3 miliardi per stabilizzare i contributi sociali al 40 per cento e 5 miliardi per favorire programmi di compartecipazione azionaria alle imprese da parte dei dipendenti.

*Spagna*. – Per evitare licenziamenti a causa del rallentamento dell'attività economica, è stato rafforzato lo schema per la regolamentazione temporanea del lavoro (*Expedientes de Regulación Temporal de Empleo, ERTEs*) per varie cause, tra le quali quella di forza maggiore temporanea.

L'emergenza COVID-19 è stata appunto considerata una causa temporanea di forza maggiore e le imprese che ricorrono allo schema con tale causale ottengono una serie di vantaggi e, in particolare, una autorizzazione rapida (5 giorni) e retroattiva e contributi sociali a carico dello Stato nella misura del 75 per cento (100 per cento se l'impresa ha meno di 50 dipendenti)[220]. Quanto al lavoratore, non può essere licenziato e se sottoposto a sospensione o riduzione dell'orario di lavoro viene considerato in una situazione di disoccupazione[221]. Il periodo di sospensione non è computato ai fini della determinazione del tempo massimo di godimento dei benefici di disoccupazione e inoltre possono essere ammessi anche lavoratori che non soddisfano il requisito di contribuzione precedente. La percentuale di copertura è ordinariamente uguale a quella prevista in caso di licenziamento (il 70 per cento dell'imponibile contributivo durante i primi 180 giorni e il 50 per cento in seguito), ma poi è stato stabilito che i lavoratori coinvolti nella sospensione delle attività non essenziali riceveranno il salario pieno nel periodo di sospensione e che dovranno compensare le ore di lavoro perse entro la fine dell'anno. La domanda deve essere effettuata dalle imprese attraverso il registro elettronico delle amministrazioni pubbliche e deve essere accompagnata da una relazione che giustifichi la perdita di

[220] Contributi sociali del datore di lavoro a carico dello Stato nella misura del 50 per cento sono previsti per lavoratori che prestano la propria attività solo per una parte dell'anno o che hanno contratti a tempo determinato (contratti principalmente presenti nel settore del turismo).

[221] Fino al 30 giugno è possibile combinare le indennità di disoccupazione con un lavoro temporaneo in agricoltura. Questa misura si applica ai disoccupati, ai lavoratori soggetti a sospensione temporanea del contratto, ai lavoratori migranti il cui permesso di lavoro termina tra il 15 e il 30 giugno 2020 e ai giovani (tra 18 e 21 anni) cittadini non spagnoli residenti in Spagna.

attività come conseguenza del COVID-19, nonché, se del caso, da una documentazione di supporto. L'impresa deve informare i lavoratori e, se presenti, le loro rappresentanze.

Con un accordo sociale per la difesa è stato introdotto un ERTE anche per le aziende che riprendono almeno in parte l'attività, scelta che viene incentivata attraverso una percentuale di copertura dei contributi sociali da parte dello Stato, per le imprese con meno di 50 dipendenti (50 o più), dell'85 per cento a maggio e del 70 per cento a giugno per i lavoratori che tornano operativi (60 e 45 per cento) e del 60 per cento e 45 per cento rispettivamente per gli altri (45 e 30 per cento). Le imprese coinvolte sono obbligate a mantenere almeno in parte l'occupazione (a meno che vi sia un rischio di apertura di una procedura di insolvenza), non devono avere la sede *offshore* e non devono distribuire dividendi (se non in casi particolari). Il costo di queste misure relative all'ERTE è stato indicato in 17,9 miliardi.

È previsto anche un sussidio temporaneo per i lavoratori domestici che hanno subito riduzioni o sospensioni dell'orario di lavoro. Tale sussidio è pari al 70 per cento della base contributiva, fino a un massimo di 950 euro mensili.

Un sussidio eccezionale è stato previsto anche per i lavoratori con contratti temporanei di almeno due mesi in scadenza che non hanno accesso agli ammortizzatori sociali ordinari. Si tratta di un assegno di 430 euro per un mese, eventualmente estendibile. La durata massima dei contratti a termine in questo periodo di emergenza può essere estesa.

*Regno Unito.* – In base a una misura introdotta nella seconda metà di marzo (*Coronavirus Job Retention Scheme*) i datori di lavoro possono richiedere alla HM Revenue and Customs (HMRC) una sovvenzione per coprire i costi dei lavoratori che hanno interrotto l'attività a seguito della pandemia ma che non sono stati licenziati. Lo schema è entrato in vigore a partire dal 1° marzo per quattro mesi, ma è stato poi esteso fino a ottobre, e i datori possono usufruirne per il periodo che desiderano.

La sovvenzione copre l'80 per cento degli stipendi dei lavoratori (fino a un massimo di 2.500 sterline al mese), i contributi per l'assicurazione dell'associazione nazionale dei datori di lavoro e quelli pensionistici a carico del datore sulla retribuzione agevolata (fino al livello del contributo pensionistico minimo). Tutti i datori possono fare richiesta, comprese aziende, enti di beneficenza, agenzie di collocamento ed Enti pubblici (anche se ci si aspetta che pochi enti pubblici o entità che comunque ricevono finanziamenti pubblici per coprire i costi del personale ne usufruiscano). La condizione per avere accesso al beneficio è solamente essere iscritti al sistema di libro paga *on line* PAYE almeno dal 19 marzo 2020 e avere un conto corrente in banca. Tra i lavoratori sono compresi gli apprendisti, quelli a tempo determinato, coloro che avevano smesso di lavorare tra il 28 febbraio e il 19 marzo se riassunti, gli stranieri, i soggetti vulnerabili secondo le linee guida sanitarie o che hanno carichi di cura a seguito del COVID-19.

I lavoratori che beneficiano di questo programma possono svolgere lavoro volontario (non per il proprio datore di lavoro), cercare un nuovo lavoro, svolgere attività di formazione. La domanda viene effettuata *on line*. Il beneficio potrà essere rifiutato, oppure dovrà essere restituito, se i controlli rilevano che la richiesta contiene informazioni inaccurate o disoneste oppure è fraudolenta (è stato realizzato un apposito portale per denunciare casi di sospette frodi).

Anche le famiglie possono avere accesso al sussidio per i lavoratori domestici.

In base alle stime dell'*Office for Budget Responsibility* (*OBR*) e della *Resolution Foundation*, il costo di questo schema è stimato in 42 miliardi di sterline ipotizzando che ne beneficino circa un terzo dei dipendenti del settore privato.

*Misure di sostegno al reddito dei lavoratori autonomi*

Questo paragrafo si concentra sulle misure volte a sostenere il reddito dei lavoratori autonomi e delle piccole imprese che hanno dovuto ridurre l'attività o interromperla del tutto a causa della pandemia. In genere si tratta di misure divenute necessarie perché per questi contribuenti non sono previsti ammortizzatori sociali equivalenti a quelli per i lavoratori dipendenti oppure la tutela è ridotta.

*Francia*. – È stato introdotto un Fondo di solidarietà per i lavoratori autonomi e le piccole imprese finanziato dallo Stato, dalle Regioni e dalle *collectivités d'outre-mer*.

Il programma è rivolto a commercianti, artigiani, liberi professionisti, microimprese e altri agenti economici[222], con qualunque forma giuridica (società, imprese individuali, associazioni, ecc.), regime fiscale e previdenziale (comprese le micro-imprese), che abbiano iniziato l'attività entro il gennaio 2020 e abbiano un numero di dipendenti non superiore a 10, un volume d'affari nell'ultimo esercizio chiuso inferiore a 1 milione di euro, un imponibile inferiore a 60.000 euro.

Il beneficio copre la perdita dichiarata del fatturato e può arrivare fino a 1.500 euro esentasse (prima parte dell'aiuto). Nei casi più difficili (impossibilità di liquidare i crediti con scadenza entro 30 giorni e le spese fisse, compresi gli affitti, e rifiuto da parte della banca di concedere un prestito), solo alle imprese con almeno un lavoratore dipendente, può essere concesso anche, sulla base di un'opportuna valutazione, un sostegno complementare compreso tra 2.000 e 5.000 euro per evitare il fallimento (seconda parte dell'aiuto).

[222] Sono comprese categorie come i membri di associazioni agricole di cooperative, gli artisti-autori, le imprese in amministrazione controllata e quelle in procedura di salvaguardia. Non possono invece beneficiarne le imprese il cui dirigente è titolare di un contratto di lavoro a tempo pieno o è un pensionato o ha beneficiato di una indennità giornaliera di almeno 800 euro in marzo o aprile.

Le condizioni per ottenere il beneficio sono:

- essere stati soggetti al divieto di accogliere il pubblico, anche se è stata mantenuta un'attività residua come vendita di prodotti da asporto, ritiro e consegna ordini, *room service*;

- avere subito una perdita di volume d'affari almeno del 50 per cento nel marzo 2020 rispetto al marzo 2019 (per il beneficio riferito al mese di aprile il volume di affari può essere rapportato, a scelta, all'aprile 2019 o alla media mensile dell'intero scorso anno).

Le domande per la prima parte dell'aiuto consistono in semplici dichiarazioni con l'indicazione di pochi elementi. Per marzo potevano essere effettuate *on line* dal 3 aprile 2020; per aprile potevano essere effettuate dal 1° maggio. Il beneficio dovrebbe essere sostanzialmente automatico: è concesso rapidamente dopo un controllo di primo livello, mentre un controllo di secondo livello sarà effettuato successivamente.

Le domande per la seconda parte dell'aiuto possono essere effettuate dal 15 aprile sui portali aperti dalle Regioni e necessitano di una più ampia descrizione della situazione dell'impresa (compreso il nome della banca che ha rifiutato il prestito).

Il fondo di solidarietà per gli autonomi e le piccole imprese dispone ormai di un importo pari a 7 miliardi, di cui 500 apportati dalle Regioni; possono aggiungersi possibili contributi da parte di unioni di comuni e grandi imprese (le compagnie di assicurazione hanno versato 400 milioni).

Il *Conseil de la protection sociale des travailleurs indépendants* fornisce inoltre automaticamente ad artigiani e commercianti un aiuto ulteriore non imponibile corrispondente all'importo dei contributi per la pensione complementare versati da questi lavoratori sulla base del loro reddito 2018, che può arrivare a 1.250 euro.

Va anche ricordato che è stato previsto il rinvio del pagamento di imposte e contributi sociali per alcune tipologie di imprenditori e di imprese (nelle situazioni più difficili, caso per caso, possono essere concesse anche riduzioni di imposta). Il minore gettito atteso è stato stimato in 32 miliardi, comprendendo anche le agevolazioni delle società. Una parte del gettito sarà recuperata in seguito.

Inoltre, nel caso delle piccole imprese, è possibile sospendere il pagamento degli affitti commerciali e delle bollette (se l'attività è stata interrotta per decreto la sospensione è automatica). Quest'ultima misura costerebbe 3 miliardi.

*Germania*. – Il programma *Soforthilfe* è rivolto ai lavoratori autonomi e alle piccole imprese. Questi aiuti del Governo federale integrano, grazie a un processo di armonizzazione, quelli già previsti dai Lander. Di conseguenza l'importo dei benefici complessivi è differenziato territorialmente.

Il programma federale fornisce aiuti di emergenza *una tantum* a piccole imprese, lavoratori autonomi e liberi professionisti, volti a coprire i costi operativi (affitti, prestiti per locali commerciali, canoni di *leasing* e simili) per tre mesi. Le sovvenzioni non devono essere rimborsate. La condizione per ottenerle è che non vi fossero difficoltà economiche prima di marzo e che si sia verificato un danno economico dopo l'11 marzo. L'importo può arrivare a 9.000 euro se il numero di dipendenti (inteso come unità di lavoro a tempo pieno) non supera 5 e a 15.000 euro se non supera 10.

Le domande sono inoltrate *on line* al Lander per le imprese fino a 10 dipendenti e allo Stato federale per quelle sopra 10 dipendenti. La risposta dovrebbe arrivare entro pochi giorni.

L'onere previsto per il programma federale è di 50 miliardi. Di recente (3 giugno) il Governo ha deciso nuovi aiuti per le imprese, nell'ambito di un pacchetto di interventi che deve essere ancora approvato dal Parlamento, per 25 miliardi nel 2020-21, che dovrebbero essere finanziati dalle risorse avanzate dal *Soforthilfe*.

Sono anche previste agevolazioni fiscali per le piccole e medie imprese.

*Spagna.* – È stata introdotta una prestazione straordinaria per cessazione (o riduzione) di attività attribuita per un mese o eventualmente fino all'ultimo giorno del mese in cui termina lo stato di allarme per COVID-19. Tale prestazione è rivolta ai lavoratori autonomi (anche agricoli e marittimi, nonché ai membri delle cooperative che hanno scelto un rapporto di lavoro indipendente) la cui attività sia stata sospesa o che abbiano fatturato nel mese precedente la richiesta della prestazione almeno il 75 per cento in meno rispetto alla fatturazione media del semestre precedente (per i lavoratori agricoli e marittimi stagionali e altre categorie particolari sono definite regole specifiche).

L'importo della prestazione è pari al 70 per cento della base contributiva (in assenza di un periodo di contribuzione minima si fa riferimento all'imponibile contributivo minimo). Nel periodo coperto dal beneficio non si pagano i contributi, ma tale periodo sarà considerato come se i contributi fossero stati pagati e non viene conteggiato ai fini della durata di eventuali prestazioni future per cessazione dell'attività. Il sussidio è compatibile con l'ottenimento di altre prestazioni sociali (tranne quelle per la paralisi della flotta nel caso dei marittimi) e con la continuazione dell'attività svolta.

Sono condizioni per ottenere il sussidio:

- essere iscritti ai rispettivi regimi speciali di sicurezza sociale;
- qualora l'attività non sia stata sospesa, la dimostrazione della riduzione del 75 per cento del fatturato;

- essere in regola con i pagamenti alla sicurezza sociale o versare quanto dovuto entro 30 giorni dalla richiesta di pagamento che dovrà essere inviata dall'ente gestore[223].

La domanda deve essere accompagnata da una sorta di autocertificazione del rispetto dei requisiti, può essere presentata fino all'ultimo giorno del mese successivo al cessato allarme e sarà trattata in via provvisoria. Qualora da una verifica successiva emergesse che non vi erano i requisiti per godere dell'aiuto, verrà chiesto il rimborso del beneficio. La riduzione di attività deve essere comprovata attraverso i documenti contabili o, per coloro che non hanno l'obbligo di tenerli, con qualunque altro mezzo consentito dal diritto.

Gli effetti di bilancio di questa misura sono stati quantificati in 3,8 miliardi.

Inoltre per i lavoratori autonomi e le piccole imprese sono previsti la possibilità di allineare le basi imponibili alle condizioni correnti effettive e il rinvio delle scadenze delle dichiarazioni fiscali ed è consentita una moratoria di sei mesi per il pagamento delle tasse con abbuono degli interessi. Il costo della moratoria fiscale è pari a 14 miliardi. In alcuni casi è consentita una moratoria di sei mesi anche per il pagamento dei contributi sociali (con interessi allo 0,5 per cento per le imprese e lavoratori autonomi in regola con i pagamenti).

*Regno Unito.* – È stato previsto un *Income Support Scheme* per la perdita di profitti dovuta al COVID-19.

Questo programma fornisce ai lavoratori autonomi e ai soci di società di persone con profitti medi inferiori a 50.000 sterline una sovvenzione imponibile (*taxable grant*) fino all'80 per cento della media dei guadagni degli ultimi tre anni (aprile 2016 – aprile 2019), pari a un massimo di 2.500 sterline al mese. Le prime sovvenzioni verranno pagate a giugno e lo schema avrà una durata di almeno tre mesi.

Di tale schema possono beneficiare esclusivamente coloro che hanno presentato la dichiarazione dei redditi per l'anno 2018-19, sono stati in attività negli anni 2019 e 2020 e hanno subito una riduzione dei profitti a causa del COVID-19, qualora il reddito da lavoro autonomo rappresenti almeno il 50 per cento del reddito imponibile.

All'HMRC è stato attribuito il compito di contattare, a metà maggio, i soggetti con i requisiti – i quali devono confermare che l'attività ha subito l'impatto del COVID-19 – affinché facciano domanda (*on line* o in altro modo).

Il costo complessivo è stimato pari a 10 miliardi di sterline dall'*Institute for Fiscal Studies*, dalla *Resolution Foundation* e dall'*OBR*.

[223] In caso di sospensione dell'attività, sul mancato versamento per la parte del mese di marzo non coperta dal programma non si paga sovrattassa.

Le piccole imprese possono anche richiedere sovvenzioni allo *Small Business Grant Fund* o al *Retail, Hospitality and Leisure Grant Fund*. Si tratta di programmi gestiti a livello locale anche se finanziati dal Governo centrale. Il costo stimato dall'OBR è pari a 15 miliardi di sterline.

Sono stati rinviati i versamenti dell'IVA (con un onere complessivo di 30 miliardi di sterline secondo l'*OBR*) e le dichiarazioni fiscali per le imprese e i lavoratori autonomi. Inoltre, come le imprese, i lavoratori autonomi potranno negoziare accordi "*Time to Pay*" su misura con HMRC qualora avessero difficoltà a pagare le imposte. In alcuni casi (commercio al dettaglio, turismo e tempo libero, *nursery*) le imposte sulle proprietà commerciali per l'anno 2020-21 non dovranno essere pagate (il costo di questa agevolazione fiscale è stato indicato in 13 miliardi di sterline dall'*OBR*).

Per quanto riguarda coloro che prestano la loro attività come i lavoratori dipendenti, ma attraverso una propria società a responsabilità limitata, e non sono lavoratori autonomi, è stata rinviata l'entrata in vigore di una riforma del sistema di pagamento delle imposte (*off-payroll working rules*). La riforma mira a responsabilizzare i committenti privati (medio-grandi) affinché questi soggetti, che non sono né lavoratori autonomi, né dipendenti, versino un ammontare di imposte analogo a quello di un lavoratore dipendente. L'onere del rinvio è stato indicato in 1,2 miliardi di sterline.

*Altre misure di sostegno al reddito delle famiglie*

In questo paragrafo si riporta una miscellanea di misure in favore delle famiglie introdotte a seguito della pandemia per alleviare le esigenze di cura manifestatesi a causa delle chiusure delle scuole, per sostenere il reddito di soggetti forzati a rimanere a casa a causa del pericolo di contagio – anche facilitando l'accesso alle misure di tutela in caso di malattia e più in generale alla protezione sociale – e per alleviare i problemi di liquidità connessi con la riduzione del reddito.

*Francia*. – È previsto il riconoscimento di assenze per malattia retribuite (senza una compartecipazione ai costi da parte dei datori di lavoro) per i lavoratori che devono rimanere a casa per prendersi cura dei propri figli. Fino alla fine di aprile i genitori lavoratori dipendenti o autonomi interessati dalla chiusura delle scuole o in autoisolamento hanno avuto diritto a un congedo per malattia retribuito (90 per cento dello stipendio o dei guadagni lordi per i primi 30 giorni) nel caso di impossibilità di trovare assistenza alternativa o accordi di lavoro (ad esempio il telelavoro o lo *smartworking*). Dal mese di maggio i genitori lavoratori dipendenti sono stati posti nel regime di attività parziale, meno favorevole, come si è visto in precedenza. Alcune scuole e strutture di assistenza all'infanzia sono rimaste in attività, sebbene con uno staff ridotto, per prendersi cura dei bambini dei lavoratori impegnati in servizi essenziali. Anche i lavoratori indipendenti hanno potuto ottenere in modo semplificato una indennità giornaliera dalla

cassa malattia per badare ai figli o per condizioni di vulnerabilità sanitaria che hanno richiesto o richiedono l'isolamento.

Le famiglie che ricevono il *revenu de solidarité active* (RSA) o l'*allocation de solidarité spécifique* (ASS) ottengono un beneficio automatico supplementare di 150 euro, più ulteriori 100 euro per ogni figlio a carico (il sussidio supplementare per i figli è concesso anche ai beneficiari di un aiuto personalizzato per l'alloggio che non ricevono RSA o ASS).

Per i disoccupati è stato previsto che continuassero a ricevere il sussidio per la disoccupazione e i periodi di confinamento non sono considerati ai fini del diritto a riceverlo; sono previste altre misure specifiche per determinate categorie di lavoratori (ad esempio gli interinali). È stata parzialmente rinviata una riforma che mira a irrigidire i requisiti contributivi per l'assicurazione contro la disoccupazione. Il costo di questo rinvio e dell'estensione dei sussidi è stato indicato in 0,5 miliardi. Sono stati dilazionati anche altri interventi sulle pensioni e sui sussidi per l'abitazione.

È stata posposta alla fine di luglio la fine del periodo invernale di sospensione degli sfratti (*trêve hivernale*) normalmente in vigore dal 1° novembre al 31 marzo. Sono stati ampliati gli interventi per i senzatetto.

*Germania*. – È stato previsto che alcune scuole e strutture di assistenza all'infanzia rimanessero aperte, seppure con uno staff ridotto, per prendersi cura dei bambini dei lavoratori che svolgevano attività nei servizi essenziali. Le scuole sono state riaperte gradualmente dal 4 maggio.

I genitori che a fronte delle chiusure dell'asilo nido o della scuola sono stati costretti a rimanere a casa per accudire i figli potevano ottenere un congedo retribuito ("*no fault of your own fault*") pari al 67 per cento dello stipendio, fino a un tetto di 2.016 euro, pagato dal datore di lavoro e successivamente rimborsato. Inoltre, gli stipendi sono stati e vengono pagati anche in caso di quarantena, con rimborso ai datori di lavoro. È anche prevista un'indennità di malattia per gli autonomi in caso di contagio. Le spese per l'assicurazione sanitaria obbligatoria e quella per le cure a lungo termine sono previste in aumento di 5,2 miliardi.

Sono state poi predisposte altre agevolazioni, quali il più facile accesso alla sicurezza sociale (garanzia dei mezzi di sussistenza, *Grundsicherung*, compresa l'abitazione), anche per i lavoratori autonomi, con sospensione semestrale delle procedure di *means-testing* e pagamento rapido per due mesi. Sono coperte anche le spese di alloggio e riscaldamento per i primi 6 mesi. In alternativa può essere chiesto un assegno di emergenza per i figli e, in questo caso, conta solo il reddito dell'ultimo mese. Per queste misure sono stati stanziati 7,7 miliardi. Nell'ambito del più recente pacchetto di aiuti, sono stati anche introdotti un *bonus* per tutte le famiglie di 300 euro per ogni figlio (con un costo di 4,3 miliardi) e aiuti per le famiglie monoparentali (0,75 miliardi).

La durata massima dell'indennità di disoccupazione è stata estesa di tre mesi qualora il beneficio scada tra maggio e dicembre.

Dal 1° aprile i mancati pagamenti degli affitti a causa di motivi correlati alla pandemia non possono essere causa di sfratti e i pagamenti sono stati sospesi dal 1° aprile al 30 giugno. Il pagamento dovrà essere effettuato entro il 30 giugno 2022 per garantire che non vi siano perdite per i proprietari. Per aiutare le famiglie che non possono pagare le utenze è prevista la possibilità di posticiparne il pagamento senza addebito di commissioni o rischi di pignoramento. Con il più recente pacchetto di aiuti è stata anche decisa una riduzione del prezzo dell'energia per i consumatori, eliminando la sovvenzione per le fonti rinnovabili (11 miliardi).

In Germania anche i Lander e le autonomie locali hanno finanziato interventi e hanno garantito agevolazioni fiscali. Ad esempio, la spesa delle autonomie locali per sostenere spese di alloggio e riscaldamento è indicata in 2,1 miliardi. Di recente il Governo ha deciso di concedere ulteriori finanziamenti ai comuni per supportare gli alloggi sociali.

*Spagna.* – Sono state introdotte forme di telelavoro e orari di lavoro flessibili per rispondere alle esigenze di assistenza all'infanzia. I lavoratori interessati da chiusure scolastiche e/o che devono prestare assistenza ad altri familiari hanno il diritto di adattare l'orario di lavoro secondo necessità. Ciò include l'interruzione dell'attività lavorativa, se necessaria.

Per i lavoratori dipendenti e autonomi i periodi di contagio o isolamento per COVID-19 sono assimilati a incidenti sul lavoro ai fini del percepimento dell'indennità di disabilità, che è pari al 75 per cento della base contributiva (invece del 60 per cento previsto ordinariamente) ed è assicurata dal primo giorno. Tale indennità è finanziata dal bilancio pubblico (1,4 miliardi). Inoltre, è stato introdotto un congedo retribuito per lavoratori dipendenti di settori e attività "non essenziali" per un massimo di dieci giorni (dal 30 marzo al 9 aprile). I giorni di mancato lavoro saranno compensati attraverso lavoro straordinario prima della fine dell'anno, sulla base di accordi collettivi.

Sono stati introdotti programmi di sostegno alle famiglie in condizioni di vulnerabilità, tra cui servizi di assistenza domiciliare e assistenza a distanza per anziani e disabili, servizi di supporto e assistenza per i senzatetto, schemi di reddito minimo, assistenza alle famiglie monoparentali, assunzione di assistenti sociali. Per queste misure sono stati stanziati 600 milioni, più ulteriori 300 per l'assistenza ai non autosufficienti. Sono state inoltre previste misure per contrastare la povertà infantile (con un finanziamento di 25 milioni). Di recente è stato introdotto l'*ingreso mínimo vital*, una forma di sostegno al reddito per soggetti in condizione di vulnerabilità economica (461,53 euro mensili per una famiglia monocomponente), che può essere richiesta dal 15 giugno 2020, ma viene riconosciuta dall'inizio del mese.

I sussidi di disoccupazione vengono automaticamente rinnovati, sono state sospese le regole relative al periodo minimo di contribuzione, anche per i lavoratori a tempo determinato, ed è stata allargata la platea dei potenziali percettori.

Sono state previste: la sospensione degli sfratti per sei mesi oltre il periodo dell'emergenza, l'estensione automatica di sei mesi dei contratti di affitto in scadenza, una moratoria automatica sui pagamenti degli affitti per le famiglie vulnerabili (e anche per le imprese) nel caso di grandi locatori (con almeno dieci proprietà) e la possibilità di differire l'affitto nel caso di piccoli proprietari. In quest'ultimo caso, in assenza di un accordo, è previsto l'accesso degli inquilini a un programma di microcredito a zero interessi con un periodo di rimborso fino a dieci anni. Nell'ambito del *Plan Estatal de Vivienda 2018-2021* è stato anche introdotto un aiuto diretto al pagamento degli affitti e sono previsti specifici programmi per alcuni soggetti quali le vittime di violenza sessuale e i senzatetto. È inoltre prevista una moratoria di sei mesi sui pagamenti dei mutui per i gruppi vulnerabili e anche per i lavoratori che sono stati gravemente colpiti dal COVID-19. È stata introdotta anche una moratoria di tre mesi per il pagamento di crediti e prestiti non ipotecari da parte di gruppi vulnerabili.

In caso di mancato pagamento delle utenze, le società di servizi pubblici non possono rifiutare le forniture. La garanzia della fornitura di acqua, gas ed energia (annunciata il 17 marzo per i gruppi vulnerabili) è stata estesa a tutte le famiglie e ai lavoratori in ERTE e sono stati estesi i sussidi sociali per la provvista di energia elettrica ai lavoratori autonomi che hanno cessato l'attività o il cui reddito è diminuito di oltre il 75 per cento.

*Regno Unito.* – Malgrado la chiusura delle scuole sono rimaste aperte alcune strutture per i figli dei lavoratori di servizi essenziali.

Coloro che non possono lavorare perché hanno responsabilità di cura possono aderire allo schema di lavoro a tempo parziale, se dipendenti, oppure ottenere l'*income support* se lavoratori autonomi.

È previsto il riconoscimento obbligatorio (dal primo e non dal quarto giorno) da parte dei datori di lavoro di un'indennità di malattia ai lavoratori costretti all'autoisolamento, indipendentemente dalla presenza effettiva del contagio. Per i datori con meno di 250 dipendenti è assicurato il rimborso del costo dell'indennità di malattia per un massimo di due settimane. Il costo di tali misure è stimato dall'OBR in circa un miliardo di sterline. I meccanismi di protezione sociale sono stati rafforzati anche prevedendo la "*New stile ESA (employment and support allowance)*", su base contributiva, in caso di convalescenza, quarantena o alto rischio sanitario (ottenibile dal primo e non dall'ottavo giorno) per coloro che non ricevono l'indennità di malattia dal datore di lavoro e la *New Style Jobseeker's Allowance* (JSA).

A fronte di una riduzione del reddito da lavoro o di un suo azzeramento, il lavoratore può poi, sotto certe condizioni, accedere alla *Universal Credit Standard Allowance* (UC) e al

*Working Tax Credit* (WTC), le cui indennità di base sono state entrambe incrementate di 1.000 sterline per 12 mesi a causa della pandemia[224]. I lavoratori autonomi avranno bisogno di questi sussidi soprattutto fino a quando non sarà pagato l'*Income support*. Chi ha perso il lavoro può comunque richiedere l'*Universal Credit*. In aggiunta all'aumento dell'indennità di base ottenibile con l'*Universal* e il *Working tax credits*, sono state disposte altre modifiche ai sussidi per gli affittuari, nonché la sospensione temporanea del pagamento dei mutui e degli sfratti. In particolare, i benefici massimi per le prestazioni abitative (e l'elemento abitativo di UC) per gli inquilini privati sono stati aumentati al 30° percentile degli affitti nell'area locale.

Per rafforzare il sistema di welfare il Tesoro britannico ha stimato un costo di circa 7 miliardi per il biennio 2020-21.

[224] In particolare, il beneficio non è più calcolato sulla base del livello di reddito minimo UC che il governo utilizza per verificare la condizione di lavoratore autonomo. L'indennità ricevuta in applicazione dell'*Income Support Scheme* descritto in precedenza, risultando come reddito da lavoro autonomo, influisce tuttavia sull'importo ottenibile dall'UC. Per i lavoratori autonomi l'*Universal credit* sarà posto a un livello equivalente a quello dell'indennità di malattia dei dipendenti. Il costo di questa misura è compreso nel miliardo di sterline previsto per sostenere l'aumento dell'indennità di malattia.

# 4. I PRINCIPALI INTERVENTI DELLA UE

## 4.1 Gli interventi della Banca centrale europea

La prima significativa risposta dell'area dell'euro alle conseguenze finanziarie della crisi causata dal COVID-19 è stata fornita dalla Banca centrale europea (BCE). A partire dalla riunione del 12 marzo, il Consiglio direttivo della BCE ha annunciato una serie di misure espansive di politica monetaria con l'obiettivo di preservare il flusso di credito a famiglie e imprese, garantire condizioni di liquidità favorevoli e sostenere la stabilità finanziaria dell'area dell'euro. Gli interventi per le istituzioni finanziarie hanno compreso: (i) nuove operazioni di rifinanziamento a più lungo termine (*Longer-Term Refinancing Operations*, LTRO), (ii) condizioni più favorevoli alla terza serie di operazioni mirate di rifinanziamento a più lungo termine (*Targeted Longer-Term Refinancing Operations*, TLTRO3), (iii) una nuova serie di operazioni, non mirate, di rifinanziamento a più lungo termine per l'emergenza pandemica (*Pandemic Emergency Longer-Term Refinancing Operations,* PELTRO). Inoltre, la BCE ha dapprima rafforzato il programma di acquisto di attività finanziarie (*Asset Purchase Programme,* APP) e, quindi, introdotto un nuovo programma di acquisto di titoli pubblici e privati per l'emergenza pandemica (*Pandemic Emergency Purchase Programme*, PEPP).

### 4.1.1 Gli interventi per le istituzioni finanziarie

Le nuove LTRO sono state condotte con frequenza settimanale da marzo a giugno, mediante aste a tasso fisso con piena aggiudicazione degli importi, con l'obiettivo di fornire un immediato sostegno alla liquidità del settore bancario e di salvaguardare le condizioni dei mercati monetari. La scadenza di tutte le operazioni è stata fissata in concomitanza con la data di regolamento della quarta operazione del programma TLTRO3 (24 giugno 2020), cui le controparti potevano trasferire tutto il rifinanziamento ottenuto. Il tasso di interesse applicato è pari al tasso medio applicato ai depositi presso la banca centrale (-0,5 per cento) per la durata della rispettiva operazione[225].

Per quanto riguarda le TLTRO3[226], a marzo sono state introdotte condizioni più favorevoli ed è stato innalzato il finanziamento massimo che le controparti possono ottenere (si è passati dal 30 al 50 per cento dello *stock* di prestiti idonei al 28 febbraio 2019)[227]. Con una decisione successiva, il Consiglio direttivo ha ulteriormente allentato le condizioni relative

[225] Si veda il comunicato stampa della BCE del 12 marzo 2020.
[226] Tali operazioni sono definite "mirate" in quanto l'ammontare dei finanziamenti che le banche possono ottenere e il tasso applicato, sono determinati in funzione dei loro prestiti a società non finanziarie e famiglie (esclusi i prestiti per l'acquisto di abitazioni). Esse sono state annunciate per la prima volta a marzo 2019 e sono state condotte con cadenza trimestrale a partire da settembre 2019. L'attuale scadenza per la fine di tali operazioni è marzo 2021. Ciascuna operazione ha durata pari a tre anni.
[227] Si veda il comunicato stampa della BCE del 12 marzo 2020.

al tasso di interesse e al meccanismo di incentivazione[228]. Per le operazioni condotte tra giugno 2020 e giugno 2021, il tasso di interesse applicato sarà inferiore di 50 punti base rispetto al tasso medio sulle operazioni di rifinanziamento principale. Inoltre, le controparti i cui prestiti siano pari ad un livello di riferimento (*benchmark net lending*) beneficeranno di un tasso di interesse inferiore di 50 punti base rispetto al tasso medio applicato ai depositi presso la banca centrale e comunque non superiore a -1 per cento.

Inoltre, nel mese di marzo il Consiglio di vigilanza della BCE[229] ha annunciato misure temporanee per allentare i requisiti patrimoniali e di liquidità delle banche sottoposte alla vigilanza diretta. Esso ha in aggiunta segnalato la necessità di rafforzare l'effetto delle misure adottate attraverso una riduzione della riserva di capitale anticiclica da parte delle autorità macroprudenziali nazionali.

Nel mese di aprile, il Consiglio direttivo della BCE ha introdotto delle modifiche temporanee ai criteri di idoneità per le attività conferibili in garanzia dalle controparti per agevolare l'accesso alle operazioni di rifinanziamento dell'Eurosistema e per mitigare l'impatto di eventuali declassamenti del *rating* sulla disponibilità delle garanzie[230]. Quindi, fino a settembre 2021, la BCE accetterà come garanzia a fronte di liquidità fornita alle istituzioni finanziarie i titoli che a seguito di declassamento non avessero più il *rating* di investimento.

L'esenzione dalle regole di idoneità delle attività finanziarie fornite come garanzia si applica a quelle quotate e agli emittenti di queste attività che soddisfacevano i requisiti minimi di qualità creditizia al 7 aprile 2020, attestati da almeno una delle quattro agenzie di *rating* accettate dall'Eurosistema: DBRS, FitchRatings, Moody's e Standard & Poor's. Ciò garantisce che rimangano ammissibili le attività e gli emittenti con il *rating* di investimento al momento dell'adozione del pacchetto di misure di allentamento delle garanzie da parte del Consiglio direttivo anche se il loro *rating* scendesse di due scalini al di sotto dell'attuale requisito minimo di qualità creditizia dell'Eurosistema[231]. Se necessario, la BCE si è dichiarata pronta ad adottare misure aggiuntive per mitigare ulteriormente l'impatto dei declassamenti del *rating*, al fine di garantire una trasmissione regolare della sua politica monetaria in tutte le giurisdizioni dell'area dell'euro.

A fine aprile, il Consiglio direttivo della BCE ha deciso di condurre, temporaneamente, operazioni di rifinanziamento a più lungo termine per l'emergenza pandemica (PELTRO)[232], per fornire un efficace supporto di liquidità dopo la scadenza delle LTRO

[228] Si veda il comunicato stampa della BCE del 30 aprile 2020.
[229] Si veda il comunicato stampa della BCE del 12 marzo 2020.
[230] Si veda il comunicato stampa della BCE del 7 aprile 2020 e il comunicato stampa del 22 aprile 2020. Le misure introdotte sono finalizzate ad ampliare la disponibilità di garanzie per la BCE, e quindi facilitare l'accesso delle banche al finanziamento e sostenere il credito a imprese e famiglie, attraverso un rafforzamento dell'utilizzo di prestiti a garanzia e un generale aumento della tolleranza al rischio da parte dell'Eurosistema.
[231] Da BBB- fino al livello BB, ad eccezione degli ABS, per i quali la riduzione del rating è accettata da A- fino a BB+.
[232] Si veda il comunicato stampa della BCE del 30 aprile 2020.

aggiuntive ricordate in precedenza. Le PELTRO sono costituite da sette operazioni, con inizio a maggio 2020 e scadenze scaglionate tra luglio e settembre 2021, in linea con la durata delle misure di allentamento dei criteri di idoneità applicabili alle garanzie. Tali operazioni saranno condotte con cadenza indicativamente mensile mediante aste a tasso fisso con piena aggiudicazione degli importi richiesti, applicando un tasso di interesse inferiore di 25 punti base rispetto a quello medio sulle operazioni di rifinanziamento principale (attualmente pari allo 0 per cento).

### *4.1.2 Gli interventi di acquisto di attività finanziarie*

Focalizzando l'attenzione sui programmi di acquisto di attività finanziarie nel mercato secondario nel corso del 2020, i recenti interventi della BCE a fronte dell'emergenza COVID-19 sono composti da:

1) una dotazione temporanea aggiuntiva di 120 miliardi di acquisti netti di attività sino alla fine dell'anno sotto l'APP[233] che riguarda l'acquisto di titoli governativi e di titoli emessi da agenzie pubbliche e istituzioni internazionali situate nell'area dell'euro (PSPP), l'acquisto di titoli obbligazionari emessi da società non finanziarie dei paesi dell'area dell'euro (CSPP), l'acquisto di obbligazioni bancarie garantite (CBPP3) e l'acquisto di titoli emessi in seguito alla cartolarizzazione di prestiti bancari (ABSPP); tali acquisti saranno condotti in maniera flessibile sia nel ritmo, non essendo stato determinato un ammontare mensile, sia nella composizione e saranno indirizzati verso le giurisdizioni e i segmenti di mercato soggetti alle tensioni più rilevanti;

2) 1.350 miliardi di acquisti sotto il nuovo programma per l'emergenza pandemica PEPP[234], introdotto per contrastare i gravi e crescenti rischi per il meccanismo di trasmissione della politica monetaria e per le prospettive di crescita derivanti dalla diffusione del COVID-19, che include tutte le tipologie di titoli previste dall'APP, oltre ad ammettere anche titoli di Stato emessi dalla Grecia finora non ammessi ai programmi dell'Eurosistema; tra le attività ammissibili nell'ambito del CSPP è stata inclusa anche la carta commerciale con adeguato merito di credito; il *benchmark* per la ripartizione degli acquisti fra i vari paesi continuerà a essere lo schema di partecipazione delle banche centrali nazionali al capitale della BCE; tuttavia, gli acquisti saranno condotti in maniera flessibile, consentendo fluttuazioni nella distribuzione degli acquisti tra le attività e i paesi; essi proseguiranno almeno sino alla fine di giugno 2021 e comunque fino a quando

[233] Si veda il comunicato stampa della BCE del 12 marzo 2020.

[234] L'avvio, a partire dal 26 marzo 2020, del PEPP era stato deciso dal Consiglio direttivo della BCE nella riunione straordinaria del 18 marzo. L'iniziale dotazione del programma pari a 750 miliardi è stata incrementata di ulteriori 600 miliardi in seguito alle decisioni del Consiglio direttivo del 4 giugno 2020, in risposta alla revisione al ribasso delle prospettive di inflazione.

permarrà l'emergenza legata all'epidemia; per questo programma, agli importi acquistati non si applica il limite del 33 per cento alle singole tipologie di titoli di debito pubblici (e del 50 per cento ai titoli di debito emessi da istituzioni europee); inoltre, è stata ridotta la vita residua minima dei titoli pubblici al momento dell'acquisto a 70 giorni[235].

Tali interventi si aggiungono a quelli già programmati in precedenza, vale a dire 20 miliardi al mese di acquisti di titoli pubblici e privati sotto l'APP[236]. Pertanto, se si sommano i vari programmi, la BCE dovrebbe acquistare circa 1.710 miliardi di controvalore di titoli pubblici e privati, oltre al reinvestimento del capitale rimborsato sui titoli in scadenza nel portafoglio dell'Eurosistema, sia nell'ambito dell'APP che del PEPP[237].

[235] Decisione (UE) 2020/440 della BCE del 24 marzo 2020 su PEPP.
[236] Si veda il comunicato stampa della BCE del 12 settembre 2019.
[237] Il capitale rimborsato sui titoli in scadenza nel quadro del PEPP sarà reinvestito almeno sino alla fine del 2022.

## 4.2 *Gli interventi della Commissione europea, dell'Eurogruppo e del Consiglio*

### 4.2.1 *La clausola generale di salvaguardia (*general escape clause*) della UE*

Il Consiglio dell'Unione il 23 marzo scorso ha attivato per quest'anno la clausola generale di salvaguardia prevista dal Patto di stabilità e crescita (PSC), condividendo la valutazione della Commissione[238] circa l'esistenza delle condizioni per la sua applicazione, considerato che l'epidemia sta provocando una grave recessione nell'area dell'euro e nell'intera Unione europea.

La clausola, introdotta nel 2011 dal cosiddetto *Six-Pack*, riguarda sia il braccio preventivo sia quello correttivo. Per quanto riguarda il braccio preventivo, il Regolamento 1466/97, agli articoli 5(1) e 9(1), stabilisce che in periodi di grave recessione economica per l'area dell'euro o l'Unione nel suo insieme, gli Stati membri possono essere autorizzati a deviare temporaneamente dal percorso di aggiustamento verso l'obiettivo di bilancio a medio termine (OMT), a condizione che ciò non comprometta la sostenibilità di bilancio. Per quanto riguarda il braccio correttivo, il Regolamento 1467/97, agli articoli 3(5) and 5(2), stabilisce che in caso di grave recessione economica nell'area dell'euro o nell'Unione nel suo insieme, il Consiglio può decidere, su raccomandazione della Commissione, di adottare una revisione del percorso di rientro del disavanzo al di sotto della soglia del 3 per cento per uno Stato membro che si trovi già in procedura per disavanzo eccessivo.

Si ricorda che attualmente solo la Romania, che non adotta l'euro, si trova nel braccio correttivo, con decisione del Consiglio dell'Unione del 17 marzo 2020[239].

La Commissione ha quindi stabilito che l'impatto sul bilancio delle misure che gli Stati stanno adottando per sostenere il sistema sanitario e l'economia sarà escluso dalla valutazione effettuata dalla Commissione sul rispetto del PSC da parte degli Stati, dal momento che l'emergenza COVID-19 è un evento fuori dal controllo dei governi, con un impatto significativo sulla finanza pubblica.

La Commissione ha precisato che l'applicazione della clausola non sospende le procedure del PSC, ma consentirà alla Commissione e al Consiglio di adottare le necessarie misure di coordinamento delle politiche di bilancio nell'ambito del Patto, pur discostandosi dagli obblighi di bilancio che sarebbero normalmente applicabili.

La Commissione in una nota sulle linee guida per la predisposizione dell'aggiornamento nel 2020 dei Programmi di stabilità, ha invitato gli Stati membri a presentare tutte le misure discrezionali adottate per fronteggiare i costi dell'epidemia sotto la dizione "clausola generale di salvaguardia COVID-19", anziché trattarle come *una tantum* (*one-*

[238] Si veda https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/2_en_act_part1_v3-adopted_text.pdf.
[239] Si veda https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/126_7_recommendation_for_council_recomm_bring_an_end_com2020_91_2_en_act_part1_v2.pdf.

*off)*, in quanto la clausola consente agli stati di discostarsi dagli obblighi di bilancio normalmente applicabili[240].

Secondo il Consiglio, il ricorso alla clausola consentirà la necessaria flessibilità di bilancio agli Stati membri, al fine di adottare tutte le necessarie misure per sostenere il sistema sanitario e l'economia, attraverso misure discrezionali di stimolo, che devono essere tempestive, temporanee e focalizzate a fronteggiare l'emergenza. Nella decisione del Consiglio si sottolinea, inoltre, che i ministri delle finanze dell'Unione rimangono pienamente impegnati a rispettare il PSC.

Infine, occorre rilevare che al termine del periodo di efficacia della clausola generale di salvaguardia, i paesi dovranno tornare a rispettare pienamente le regole del PSC. In particolare, i paesi dovranno impegnarsi a tornare al di sotto della soglia del 3 per cento del rapporto tra disavanzo e PIL e quindi riprendere il percorso di aggiustamento strutturale verso l'OMT.

I citati documenti della Commissione e del Consiglio non fanno esplicito riferimento al caso dei paesi, come l'Italia, attualmente nel braccio preventivo che dovessero superare la soglia del 3 per cento del rapporto disavanzo/PIL nel 2020 e negli anni successivi.

La Commissione ha successivamente chiarito le proprie intenzioni in occasione della valutazione dei Programmi di stabilità 2020, effettuata nel maggio scorso, nell'ambito del Semestre europeo.

Infatti, la Commissione[241] ha adottato un rapporto ex articolo 126(3) del TFUE per ciascuno Stato membro, tranne la Romania, che si trova già nel braccio correttivo del Patto, come detto in precedenza. Tali rapporti hanno valutato il rispetto degli Stati membri del criterio del disavanzo nel 2020, sulla base dei Programmi di stabilità e delle previsioni di primavera della Commissione. Inoltre, la Commissione ha preparato un rapporto per la Francia, il Belgio, Cipro, la Grecia, la Spagna e l'Italia per valutare il rispetto del criterio del debito nel 2019 sulla base dei dati di consuntivo. I rapporti esaminano tutti i fattori rilevanti, quando la normativa lo consente, incluso l'ampio e incerto impatto macroeconomico e di bilancio dell'epidemia di COVID-19.

Alla luce dell'attuale situazione, la Commissione ha concluso che in questa fase non si debba adottare una decisione di porre, o meno, gli Stati membri sotto procedura per disavanzo eccessivo. Pertanto nessuna nuova procedura è stata avviata. La Commissione ha chiarito che rivaluterà la situazione di bilancio degli Stati membri sulla base delle

[240] Commissione europea (2020), "*Guidelines for a streamlined format of the 2020 stability and convergence programmes in light of the COVID-19 outbreak*", Note for the Alternates of the Economic and Financial Committee, 6 aprile 2020.

[241] Commissione europea (2020), "*COMMUNICATION FROM THE COMMISSION. 2020 European Semester: Country-specific recommendations*", COM(2020) 500 final, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2020-european-semester-csr-comm-recommendation-communication_en.pdf.

prossime previsioni di autunno e dei Documenti programmatici di bilancio che dovranno essere presentati dagli Stati membri dell'area dell'euro entro il 15 ottobre prossimo[242].

Quindi, questa decisione della Commissione conferma, da un lato, che l'applicazione della clausola generale di salvaguardia non sospende le procedure del PSC, dall'altra che essa consente agli Stati di discostarsi dagli obblighi di bilancio che sarebbero normalmente applicabili.

### *4.2.2* Pandemic Crisis Support *del Meccanismo europeo di stabilità*

Dopo *l'endorsement* del Consiglio europeo del 23 aprile, lo scorso 8 maggio l'Eurogruppo, ha approvato i parametri di riferimento della nuova linea di credito *Pandemic Crisis Support* (PCS)[243]. Essa è basata su una linea di credito del Meccanismo europeo di stabilità (MES) già esistente, denominata *Enhanced Conditons Credit Line* (ECCL)[244].

Il sostegno è offerto a tutti i paesi, per riflettere la natura simmetrica dello *shock* pandemico, con parametri standardizzati, sulla base di una valutazione preliminare svolta dalle istituzioni europee. L'unico requisito per accedere alla linea di prestiti è l'impegno a utilizzare questo credito, per un ammontare massimo pari al 2 per cento del PIL del 2019 (circa 36 miliardi per l'Italia, 240 miliardi per l'intera area dell'euro), per finanziare i costi collegati direttamente e indirettamente alla pandemia, per sanità, cura e prevenzione. Tale impegno dello Stato richiedente sarà incluso in un *Pandemic Response Plan* (PRP), con formato identico per tutti i paesi ("*template* PRP"). A differenza delle forme di assistenza standard offerte dal MES, non è quindi prevista la firma di un *Memorandum of Understanding* da parte del paese richiedente il prestito.

La linea di credito sarà disponibile per la durata dell'epidemia; successivamente i paesi beneficiari si impegnano a rafforzare i fondamentali economici e finanziari, coerentemente con il *framework* europeo della disciplina di bilancio e del sistema di coordinamento e sorveglianza dei conti pubblici (Patto di stabilità e crescita). Per quanto riguarda il monitoraggio, l'Eurogruppo ha confermato che il MES applicherà il proprio sistema di *Early Warning*, come previsto dal Trattato MES, all'articolo 13(6), per assicurare la tempestiva restituzione del prestito.

Il sistema di *Early Warning* analizza la capacità di restituzione del prestito per i successivi 12 mesi e valuta se vi sono rischi che i rimborsi dovuti possano non essere onorati. Questo lavoro di analisi richiede una valutazione della liquidità del paese e del suo accesso ai mercati, e costituisce una integrazione dell'analisi economica e finanziaria che svolge la Commissione.

Con riferimento all'ordinamento europeo, occorre ricordare che quando un paese riceve assistenza finanziaria sotto forma di una linea di credito, esso è sottoposto a sorveglianza

[242] Si veda COM(2020) 500 final, pagina 4.
[243] Si veda https://www.consilium.europa.eu/media/44011/20200508-pcs-term-sheet-final.pdf.
[244] Per approfondimenti sul MES e sui suoi strumenti di sostegno si veda l'Appendice 4.2.

rafforzata da parte della Commissione, dal momento in cui è attivato il tiraggio dei fondi, ai sensi del Regolamento UE 472/2013. Tuttavia, in una lettera del Vicepresidente Dombrovskis e del Commissario Gentiloni al Presidente dell'Eurogruppo Centeno, la Commissione, alla luce della natura simmetrica dello shock pandemico e del carattere eccezionale e una tantum del PCS, ha affermato che[245]:

1) focalizzerà il monitoraggio unicamente sull'uso dei fondi, destinati a coprire i costi sanitari diretti e indiretti dell'epidemia, essendo questa l'unica condizionalità del prestito. Le relazioni trimestrali previste dall'articolo 3(2) del Regolamento UE 472/2013 riguarderanno quindi solo l'uso dei fondi. Nella lettera si preannuncia una modifica, per ragioni di certezza giuridica, del Regolamento delegato della Commissione 877/2013, che specifica i contenuti delle relazioni che la Commissione può richiedere agli Stati membri dell'area dell'euro che sono oggetto di procedura per disavanzo eccessivo;

2) non vi è necessità di attivare il monitoraggio rafforzato del sistema finanziario, come ordinariamente richiesto dagli articoli 3(3) e 3(4) del Regolamento UE 472/2013;

3) la Commissione non compirà missioni nei paesi beneficiari ulteriori rispetto a quelle standard del Semestre europeo;

4) poiché l'unica condizionalità riguarda l'uso dei fondi a copertura dei costi diretti e indiretti sanitari, l'articolo 7 del Regolamento UE 473/2013, che riguarda programmi di aggiustamento macroeconomico non si applica nel caso del PSC;

5) la Commissione non vede motivi (*scope*) di applicazione dell'articolo 3(7) del citato regolamento, che riguarda la richiesta al paese di misure correttive o di predisporre un programma di aggiustamento macroeconomico, come esito delle missioni di verifica nell'ambito della sorveglianza rafforzata[246];

6) la sorveglianza rafforzata esercitata dalla Commissione terminerà quando le risorse saranno attinte e spese, e la Commissione avrà riferito al Consiglio sull'uso dei fondi.

7) successivamente, inizierà il monitoraggio previsto dall'articolo 14 (sorveglianza post-programma) del citato regolamento, che nel caso del PCS avverrà con

[245] Si veda https://www.consilium.europa.eu/media/43823/letter-to-peg.pdf.

[246] Cfr. art. 3 (7) del Reg. 472/2013: "se, sulla base delle missioni di verifica di cui al paragrafo 5, la Commissione giunge alla conclusione che sono necessarie ulteriori misure e che la situazione economica e finanziaria dello Stato membro in questione ha importanti effetti negativi sulla stabilità finanziaria della zona euro o dei suoi Stati membri, il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata su proposta della Commissione, può raccomandare allo Stato membro interessato di adottare misure correttive precauzionali o di predisporre un progetto di programma di aggiustamento macroeconomico.

rapporti semestrali semplificati e nessuna missione ulteriore rispetto a quelle del ciclo standard del Semestre europeo[247];

8) la Commissione non vede spazi per l'applicazione dell'articolo 14, commi 2 e 4, del regolamento citato, che riguardano, rispettivamente, la necessità di fornire informazioni addizionali sul sistema finanziario, e la possibile richiesta di misure correttive nell'ambito della sorveglianza post-programma.

Il 15 maggio 2020, il Consiglio dei Governatori ha approvato definitivamente il *Pandemic Crisis Support*, con il voto unanime, come richiesto dal Trattato MES. La linea viene offerta a tutti i paesi dell'area dell'euro, dal momento che la valutazione preliminare effettuata dalla Commissione – necessaria ai sensi del Trattato MES – sui rischi di stabilità finanziaria, sostenibilità del debito, rischi di insolvenza del sistema bancario e sui criteri di eleggibilità ha dato esito favorevole per tutti gli Stati membri[248]. Come per la ECCL attuale, anche la durata del *Pandemic Crisis Support* è prevista pari a un anno, prorogabile due volte, ogni volta per sei mesi. La richiesta di credito può essere avanzata al MES fino al 31 dicembre 2022.

All'interno dell'arco di tempo in cui la linea del PCS è disponibile, lo Stato membro può attingere alle risorse finanziarie, che vengono erogate in *tranche* mensili del 15 per cento del totale accordato. Tuttavia, una volta concessa la linea, il paese non è necessariamente tenuto all'effettivo tiraggio delle risorse, dal momento che i fondi possono essere considerati come una forma di assicurazione in caso di necessità.

Se le risorse vengono erogate, la durata massima del prestito è pari a 10 anni. Le condizioni economiche del prestito sono le seguenti[249]:

1) la commissione *one-off upfront service fee* per la PCS è pari a 0,25 per cento del prestito (0,5 per cento per la ECCL);

2) il margine annuale da pagare al MES nel caso della PCS è 0,10 per cento (0,35 per cento per la ECCL);

3) la commissione annuale è pari a 0,005 per cento (nessuna riduzione applicata rispetto alle condizioni standard).

A seguito di questi parametri e del costo del *funding* del MES, nell'ipotesi di un prestito PCS a 7 anni, il tasso totale annuale, compreso la commissione *one-off upfront* annualizzata, sarebbe negativo e pari a -0,07 per cento, mentre nel caso di un prestito a

[247] La sorveglianza post-programma, ai sensi del regolamento, dura fino a quando non è stato ripagato almeno il 75 per cento dell'assistenza ricevuta.
[248] Si veda https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/20-05-04_pre_eligibility.pdf.
[249] Si veda https://www.esm.europa.eu/blog/out-box-new-esm-new-crisis.

10 anni, il tasso totale annuale sarebbe pari a 0,08 per cento, secondo quanto dichiarato dal *Chief financial officer* del MES a fine maggio[250].

Ai fini della valutazione di convenienza economica per l'Italia di accesso a tale prestito, si considera l'ipotesi del pieno utilizzo del finanziamento pari a 36 miliardi per la durata massima di 10 anni. Il primo aspetto da considerare riguarda il costo da sostenere accedendo al PCS in confronto a quello che si avrebbe facendo ricorso al mercato. Dato il tasso sul mercato secondario dei titoli del MES con scadenza a 10 anni intorno al -0,05 per cento (quotazione media del trimestre marzo-maggio) e le commissioni del prestito pari allo 0,13 per cento, il tasso totale annuale del prestito PCS sarebbe intorno allo 0,08 per cento. Tale costo viene confrontato con il tasso di interesse sui titoli di Stato a 10 anni, intorno all'1,4 per cento nelle ultime settimane. La piena utilizzazione della linea di credito PCS in alternativa all'emissione di titoli di Stato di pari importo e durata potrebbe comportare una minore spesa per interessi di 480 milioni annui, per un importo complessivo di circa 4,8 miliardi nel periodo. Considerando anche i mancati introiti relativi alla tassazione degli interessi sui titoli di Stato, l'importo del risparmio cumulato si riduce a circa 4,4 miliardi[251].

Una questione sollevata da alcuni osservatori è la relazione tra il *Pandemic Crisis Support* e le operazioni OMT (*Outright Monetary Transactions*) della BCE descritte in precedenza. Si può osservare, infatti, che, in base alla decisione della BCE del 6 settembre 2012 sulle OMT, la concessione a un paese di un prestito o di una linea di credito ECCL da parte del MES, che preveda l'intervento di quest'ultimo nel mercato primario, consentirebbe alla stessa BCE di intervenire nel mercato secondario[252]. Si tratta tuttavia di una condizione necessaria ma non sufficiente. La decisione della BCE sopra menzionata sottolinea infatti che l'intervento della BCE è possibile: a) se è giudicato dal Consiglio direttivo della BCE, nella sua totale autonomia, come indispensabile dal punto di vista della trasmissione della politica monetaria; b) nella misura in cui la condizionalità prevista dal programma cui lo Stato membro accede viene rispettata pienamente. Inoltre, sulla base di tale decisione viene ritenuto necessario il coinvolgimento del FMI nel disegnare la condizionalità e nel monitorarne il rispetto.

A tale proposito, occorre ricordare che il *Pandemic Crisis Support* non contempla condizionalità di tipo economico-finanziario, mentre l'unica condizione è che le somme prestate siano utilizzate esclusivamente per finanziare direttamente o indirettamente i costi connessi con la crisi sanitaria. Sembrerebbe quindi necessario che si chiarisca se il rispetto di tale tipo di condizionalità sia sufficiente per l'attivazione delle OMT.

Sulla possibilità che la concessione di un PCS consenta di attivare le operazioni OMT, la Presidente della BCE ha recentemente dichiarato che le OMT furono concepite in un dato momento storico per casi particolari di paesi e per peculiari circostanze, quando, a causa di politiche nazionali inadeguate, sorsero rischi potenziali per l'area dell'euro. La situazione attuale è diversa: tutti i paesi sono colpiti da uno *shock* simmetrico. La Presidente ha ricordato che l'attivazione delle OMT richiede che il Consiglio direttivo della

[250] Si veda https://www.esm.europa.eu/blog/out-box-new-esm-new-crisis.
[251] La tassazione prevista sui titoli di Stato è pari al 12,5 per cento. Si ipotizza che il 65 per cento dei titoli sia acquistato da investitori domestici (quota osservata sullo stock di titoli a fine dicembre 2019).
[252] Si veda https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2012/html/pr120906_1.en.html.

BCE le giudichi indispensabili per la trasmissione della politica monetaria. Essa ha quindi concluso che, nella situazione attuale di shock simmetrico, il miglior strumento della BCE per la trasmissione della politica monetaria nell'area dell'euro è il PEPP, sebbene le operazioni OMT permangano nella "cassetta degli attrezzi" della BCE[253].

### *4.2.3* European instrument for temporary support to mitigate unemployment risks in an emergency *(*SURE*)*

La Commissione, tra gli strumenti per fronteggiare l'emergenza economica, ha proposto nell'aprile scorso l'istituzione del *SURE* (*Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency*) per la mitigazione del rischio di disoccupazione, ossia un fondo per la concessione di prestiti agli Stati membri della UE fino a 100 miliardi di euro. Il regolamento che ha istituito il *SURE* (Regolamento UE 672/2020) è stato approvato il 19 maggio 2020[254].

L'obiettivo è di fornire agli Stati membri risorse complementari rispetto a quelle nazionali, a favore degli istituti nazionali di sostegno temporaneo al reddito di lavoratori dipendenti e autonomi, con il fine quindi di ridurre l'incidenza della disoccupazione e la perdita di reddito derivante dalla pandemia. Il presupposto necessario per richiedere i fondi alla Commissione è l'aumento, effettivo o previsto dopo il primo febbraio 2020, della spesa pubblica dei paesi a causa dell'adozione di misure nazionali direttamente correlate con programmi di integrazione del reddito dei lavoratori a seguito di sospensione o riduzione dell'attività lavorativa, o misure analoghe, per far fronte agli effetti economici e sociali dell'epidemia COVID-19. Lo strumento è *ad hoc* e temporaneo, quindi legato specificamente ed esclusivamente a questa emergenza pandemica. Il periodo di disponibilità dello strumento si conclude il 31 dicembre 2022, con possibile proroghe, ciascuna di sei mesi, attuabili dal Consiglio dell'Unione, se la Commissione ritiene che continuano a sussistere gli sfavorevoli impatti economici causati dall'epidemia.

Il regolamento autorizza la Commissione a indebitarsi sui mercati finanziari. Come già avvenuto, ad esempio, nel caso della costituzione del fondo *EFSM* (*European Financial Stabilisation Mechanism*) nel 2010, la Commissione emetterà obbligazioni sui mercati finanziari per raccogliere le risorse necessarie, che girerà poi agli Stati membri sotto forma di prestito, erogato in rate, a tassi favorevoli dato l'elevato merito di credito dell'Unione. Si ricorda che l'Unione europea non può indebitarsi per finanziare il proprio bilancio, ma la Commissione, per conto dell'Unione, può essere autorizzata dal Consiglio dell'Unione a raccogliere sui mercati risorse a debito per sostenere specifici programmi e fornire assistenza finanziaria ai paesi in difficoltà economica e finanziaria[255].

Il regolamento dispone, al fine di assicurare un elevato *rating* alle emissioni di titoli da parte della Commissione e di preservare le risorse del bilancio dell'Unione, che gli Stati

[253] Si veda https://www.ecb.europa.eu/press/pressconf/2020/html/ecb.is200430~ab3058e07f.en.html.
[254] Si veda https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R0672&from=IT.
[255] Articolo 122 del TFEU, commi 1 e 2.

membri emettano garanzie immediatamente esigibili, incondizionate e irrevocabili a favore dell'Unione, in linea con le rispettive quote del Reddito Nazionale Lordo (RNL) dell'Unione a 27 membri[256], come delineate nel bilancio dell'Unione per l'anno 2020. Le garanzie totali devono coprire almeno il 25 per cento del *plafond* di 100 miliardi. Tenendo conto che il RNL italiano è il 12,7 per cento di quello dell'Unione a 27 (ossia 1.830 miliardi su circa 14.400)[257], l'Italia dovrebbe fornire garanzie per circa 3,18 miliardi sui 25 miliardi necessari, ipotizzando che la capienza effettiva del fondo sia uguale a quella massima autorizzata. Si noti che lo strumento SURE diventerà operativo solo quando tutti i paesi dell'Unione avranno concesso le garanzie richieste.

Con l'articolo 36 del Dl 34/2020, il MEF è stato autorizzato a stipulare l'accordo con la Commissione europea concernente le modalità di pagamento della garanzia.

Ai fini di una prudente gestione del portafoglio prestiti, e quindi di limitazione dei rischi di concentrazione, di esposizione verso i singoli Stati, e di esposizione complessiva annuale, il regolamento dispone che non più del 60 per cento delle risorse potrà andare ai primi tre paesi beneficiari in termini di prestiti concessi.

L'assistenza finanziaria è resa disponibile con decisione di esecuzione del Consiglio adottata sulla base di una proposta della Commissione, stante la richiesta di assistenza da parte di uno Stato membro. La decisione di esecuzione del Consiglio contiene: a) l'importo del prestito, b) la scadenza media massima, c) la formula del prezzo, d) il numero massimo di rate, e d) il periodo di disponibilità.

### *4.2.4 Strumenti della Banca europea per gli investimenti nel contrasto all'impatto economico del COVID-19*

Alcune misure a livello europeo sono state introdotte tramite il Gruppo BEI, soprattutto per contrastare l'impatto del Covid-19 sulle piccole e medie imprese.

Il Gruppo BEI è composto dalla Banca europea per gli investimenti (BEI) e dal Fondo europeo per gli investimenti (FEI). La BEI è l'istituzione di finanziamento di lungo periodo della UE e i suoi azionisti sono gli Stati membri. Grazie al rating di credito AAA, la BEI è in grado di raccogliere finanziamenti a tassi di interesse relativamente favorevoli sui mercati dei capitali e quindi di mettere a disposizione fondi per investimenti di medio-lungo periodo a condizioni vantaggiose. Il FEI è il braccio finanziario specializzato nel capitale di rischio della UE e fornisce finanziamenti e garanzie per le PMI. In particolare, la BEI fornisce tre tipi principali di prodotti e servizi: 1) prestiti (circa il 90 per cento dei suoi impegni finanziari) a clienti (pubblici e privati) di tutte le dimensioni per sostenere la crescita e l'occupazione; 2) "*blending*", ovvero prodotti che combinano finanziamenti BEI con ulteriori interventi, come ad esempio garanzie della UE; 3) consulenza e assistenza tecnica. I prodotti del FEI comprendono: 1) capitale di rischio e microfinanziamenti per

[256] In base all'accordo di fuoriuscita del Regno Unito dall'Unione europea, il regolamento che istituisce il *SURE* non si applica a quel paese.
[257] Si veda Official Journal of the European Union (2020), "*Definitive adoption (EU, EURATOM) 2020/227 of the European Union's general budget for the financial year 2020*", OJ L 57, 27.02.2020, pag. 17. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2020:057:FULL&from=EN.

le PMI; 2) garanzie per istituti finanziari, a copertura dei prestiti concessi alle PMI; 3) aiuto ai paesi UE e a quelli in via di adesione alla UE per sviluppare propri mercati di capitale di rischio.

*Il piano immediato di sostegno ai finanziamenti per PMI e* mid-cap

Il 16 marzo, il Gruppo BEI ha proposto un piano per mobilitare fino a 40 miliardi di euro di finanziamenti in tempi brevi, con il sostegno di garanzie della BEI stessa e del bilancio della UE, diretti a prestiti ponte, alla sospensione di rimborsi di credito delle rate dei mutui e ad altre misure per allentare le restrizioni di capitale circolante a cui devono far fronte le PMI e le *mid-cap* a seguito dell'epidemia da COVID-19[258].

Il pacchetto finanziario proposto il 16 marzo è composto da:

- programmi di garanzia alle banche, basati su quelli esistenti, che consentiranno fino a 20 miliardi di euro di finanziamenti (finora una *tranche* di garanzia pari a 1 miliardo ha mobilitato fino a 8 miliardi di finanziamenti alle PMI);

- linee di liquidità agli intermediari finanziari per garantire un sostegno aggiuntivo al capitale circolante delle PMI e delle *mid-cap* per 10 miliardi di euro;

- programmi di acquisto di titoli garantiti da attività (*asset-backed securities*), per consentire alle banche di trasferire il rischio sui portafogli di prestiti e quindi mobilitare un sostegno aggiuntivo di 10 miliardi di euro.

Nell'ambito di questo programma, il 6 aprile il FEI ha approvato la prima misura diretta a offrire garanzie per contenere l'impatto causato dalla pandemia, permettendo di attivare un volume aggiuntivo di finanziamenti a PMI e *mid-cap*.

La Commissione europea ha infatti sbloccato un miliardo di euro dal Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS), che serviranno come garanzie per il FEI, in modo da poter fornire a sua volta garanzie pari a 2,2 miliardi per incentivare banche e altri intermediari a fornire 8 miliardi di finanziamenti a PMI e *mid-cap*.

Le caratteristiche chiave di queste garanzie sono: 1) accesso semplificato e rapido; 2) una maggiore copertura del rischio, fino all'80 per cento delle possibili perdite su prestiti individuali (invece del 50 per cento che solitamente caratterizza la massima copertura del rischio da parte del gruppo BEI); 3) garanzie mirate a prestiti di capitale circolante in tutta

[258] Si veda https://www.eib.org/en/press/all/2020-086-eib-group-will-rapidly-mobilise-eur-40-billion-to-fight-crisis-caused-by-covid-19.

la UE; 4) condizioni più flessibili, inclusi su rinvii, rinegoziazioni e sospensioni dei pagamenti[259].

In particolare, i prestiti degli intermediari finanziari per misure COVID-19 sotto il programma COSME LGF[260] verranno garantiti all'80 per cento e sotto il programma InnovFin SMEG[261] verranno garantiti dal 50 all'80 per cento a scelta dell'intermediario, con tassi d'interesse diversi in base alle diverse percentuali garantite. Entrambi i programmi possono essere compatibili o complementari con schemi di garanzie nazionali. Tuttavia, gli intermediari finanziari dovranno in ogni caso mantenere una esposizione al rischio di almeno il 10 per cento dei prestiti per misure COVID-19. I due programmi COSME-LGF e InnovFin SMEG, attivi da diversi anni, sono stati quindi modificati per far fronte all'emergenza provocata dal COVID-19. Gli intermediari finanziari che avevano già accesso a tali programmi tramite accordi con i FEI, possono semplicemente firmare una modifica dell'accordo stesso senza fare alcuna nuova richiesta per accedere ai nuovi fondi per l'emergenza COVID-19.

Per l'Italia, al momento CDP e la Banca di Credito Cooperativo hanno potenzialmente accesso ai fondi COVID-19 tramite il programma COSME LGF, mentre la Banca Piccolo Credito Valtellinese e il Mediocredito Trentino-Alto Adige hanno accesso ai fondi COVID-19 tramite il programma InnovFin SMEG[262]. Tuttavia, non risulta che finora siano state finalizzate operazioni specifiche tra questi istituti e il FEI.

*Il nuovo Fondo di garanzia per il sostegno dei finanziamenti*

Il 3 aprile il Consiglio di amministrazione straordinario ha discusso una proposta del Gruppo BEI di istituire un Fondo di garanzia da 25 miliardi di euro in grado di sostenere fino a 200 miliardi di euro per l'economia europea. Lo stanziamento di fondi attraverso il Gruppo BEI consentirebbe a ciascuno Stato membro di beneficiare del *rating* AAA della BEI. Il Fondo di garanzia verrebbe a integrare e a potenziare i pacchetti di misure nazionali [263].

A seguito della decisione dell'Eurogruppo del 9 aprile di far propria la proposta della BEI, il 16 aprile il Consiglio di amministrazione straordinario della Banca ha approvato la

[259] Si veda https://www.eif.org/what_we_do/guarantees/news/2020/commission-eib-group-unlock-8-billions-small-medium-businesses.htm.
[260] Si veda https://www.eif.org/what_we_do/guarantees/single_eu_debt_instrument/cosme-loan-facility-growth/index.htm.
[261] Si veda https://www.eif.org/what_we_do/guarantees/single_eu_debt_instrument/innovfin-guarantee-facility/index.htm.
[262] Si veda https://europa.eu/youreurope/business/finance-funding/getting-funding/access-finance/search/en/financial-intermediaries?shs_term_node_tid_depth=1051&field_company_category_tid_i18n=All&field_amount_of_finance_range_value_i18n=All&field_investment_focus_tid_i18n%5B%5D=2396&combine=.
[263] Si veda https://www.eib.org/en/press/all/2020-094-eib-group-moves-to-scale-up-economic-response-to-covid-19-crisis.htm?lang=it.

creazione del Fondo di garanzia per la pandemia di COVID-19. Viene previsto un contributo al Fondo di garanzia da parte dei 27 Stati membri della UE, oltre a possibili contributi esterni e da parte del bilancio della UE. Il Fondo di garanzia verrà istituito utilizzando la Piattaforma di partenariato per i fondi (PPF) e verrà istituito ufficialmente appena gli Stati membri che rappresentano almeno il 60 per cento del capitale della BEI avranno assunto i necessari impegni[264].

Successivamente, il 26 maggio il Consiglio di amministrazione della BEI ha trovato un accordo sul funzionamento del nuovo Fondo di garanzia, che aveva ottenuto l'avallo del Consiglio europeo il 23 aprile e ha invitato tutti gli Stati membri a contribuire alla dotazione del Fondo proporzionalmente alle rispettive quote di capitale nella BEI. Al momento attuale, gli Stati membri stanno firmando gli accordi con la BEI con l'impegno a fornire la garanzia. Il Fondo, quindi, non ha ancora avviato le operazioni di garanzia previste.

Il Fondo di garanzia sarà gestito dalla BEI e dal FEI. Esso assisterà le imprese della UE che hanno carenze di liquidità, in collaborazione con gli intermediari finanziari locali e gli istituti di promozione nazionali, come per esempio CDP in Italia, che sono a stretto contatto con le realtà aziendali locali. Sotto quest'ultimo profilo, il 21 aprile la BEI ha discusso le risposte alle conseguenze economiche della crisi COVID-19 con le banche di promozione francese (*CDC-BPI*), tedesca (*KfW*), italiana (CDP), spagnola (*ICO*) e polacca (*BGK*)[265]. A seguito della discussione, la BEI e le banche di promozione si sono impegnate a sviluppare ulteriormente la cooperazione, concentrandosi sulle sinergie tra i diversi istituti e a esplorare possibili iniziative comuni nonché la necessità di nuovi strumenti da affiancare a quelli esistenti.

Il Gruppo BEI intende usare un'ampia varietà di prodotti per rispondere alle esigenze di mercato e di risposta alla crisi, tra cui:

- garanzie per banche commerciali e istituti di promozione nazionale;
- garanzie per schemi di garanzia nazionali;
- contro-garanzie per istituti di promozione nazionale;
- supporto alle PMI e alle *mid-cap* finanziati da fondi di *venture capital*;
- acquisto di titoli garantiti da attività finanziarie (*asset-backed securities*) detenuti da banche, in modo da permettere loro di fornire nuovi prestiti alle PMI;
- *venture debt* alle aziende ad alta crescita, incluse le aziende del settore farmaceutico.

Garantendo parte del portafoglio degli intermediari finanziari, le operazioni del Fondo di garanzia della BEI dovrebbero liberare capitale per permettere un maggior volume di

[264] Si veda https://www.eib.org/en/press/all/2020-100-eib-group-establishes-eur-25-billion-guarantee-fund-to-deploy-new-investments-in-response-to-covid-19-crisis.
[265] Si veda https://www.eib.org/en/press/news/eib-and-five-national-promotional-institutions-to-cooperate-in-the-fight-against-covid-19.htm.

prestiti alle PMI e alle *mid-cap* pari a 200 miliardi di euro, stimato dalla BEI sulla base di programmi simili già utilizzati da tempo (COSME).

I contributi degli Stati membri al Fondo si realizzeranno sotto forma di garanzie irrevocabili, incondizionate e a prima richiesta alla BEI e al FEI, che copriranno le perdite subìte proporzionalmente ai rispettivi contributi; esse potranno prevedere un versamento iniziale[266].

I finanziamenti saranno erogati fino al 31 dicembre 2021 ai seguenti beneficiari:

- almeno il 65 per cento alle piccole e medie imprese;
- massimo il 23 per cento alle imprese con almeno 250 dipendenti, con restrizioni per le imprese con un organico superiore ai 3.000 dipendenti;
- massimo il 5 per cento alle imprese del settore pubblico e agli enti che operano nel settore della sanità o della ricerca medica, oppure che forniscono servizi essenziali per la crisi sanitaria;
- massimo il 7 per cento destinato al capitale di rischio, al capitale per la crescita e al *venture debt*.

I prodotti consisteranno in strumenti di condivisione del rischio, incluse le controgaranzie per le banche di promozione nazionale, per il 75 per cento, e in strumenti di tipo azionario, per un massimo del 25 per cento. I finanziamenti saranno erogati, attraverso intermediari finanziari o banche commerciali o istituti di promozione nazionali, alle PMI degli Stati membri che presentano un elevato livello di rischio ma che sono redditizie nel lungo periodo e che, in assenza della pandemia di COVID-19, avrebbero i requisiti per accedere ai finanziamenti di qualunque intermediario finanziario commerciale. Quando i fondi saranno disponibili, le imprese potranno presentare domanda presso le banche e gli intermediari partecipanti[267].

L'art. 36 del DL 34/2020 autorizza il MEF a stipulare con la BEI gli accordi necessari a consentire la partecipazione italiana al Fondo di garanzia e quindi a concedere la garanzia dello Stato, incondizionata e a prima richiesta, a favore della BEI. A questo scopo, viene istituito un fondo con una dotazione di 1 miliardo di euro per il 2020 per il Fondo della BEI, oltre che per lo strumento SURE (si veda paragrafo 6.2.3), specificando che in futuro potranno essere stanziate ulteriori risorse a presidio delle garanzie dello Stato o per il rimborso delle linee di liquidità concesse dalla BEI[268].

[266] Si veda https://www.eib.org/en/press/all/2020-126-eib-board-approves-eur-25-billion-pan-european-guarantee-fund-to-respond-to-covid-19-crisis.
[267] Si veda https://www.eib.org/en/about/initiatives/covid-19-response/index.htm.
[268] Si veda https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/05/19/20G00052/sg.

*L'accordo del Gruppo BEI con CDP*

Il 4 giugno la BEI ha siglato un accordo con Cassa Depositi e Prestiti (CDP) per mettere a disposizione 1,5 miliardi di euro per le banche italiane per fare fronte all'emergenza causata dal COVID-19, a tassi vantaggiosi e con scadenze elevate. È previsto quindi un accordo tra CDP e l'Associazione Bancaria Italiana (ABI), che consentirà agli intermediari finanziari di utilizzare la liquidità della BEI per la concessione dei finanziamenti alle PMI e alle *mid-cap*, tramite la "Piattaforma imprese", anche in combinazione con altre risorse di CDP.

Potranno beneficiare di tali finanziamenti le PMI (aziende fino a 250 dipendenti) e le *mid-cap* (fino a 3.000 addetti) attive in tutti i settori produttivi, oltre alle Reti di imprese, le aggregazioni di imprenditori e le imprese in filiera. I progetti potranno riguardare sia il capitale circolante, sia gli investimenti pluriennali e prevedono tempi di restituzione fino a 10 anni. Veicolando i finanziamenti anche mediante le banche più piccole, l'operazione dovrebbe permettere una diffusione capillare, raggiungendo circa 6.000 aziende italiane, con un importo medio stimato in 250.000 euro per progetto[269].

*Gli strumenti proposti dalla Commissione europea in collaborazione con la BEI*

Tra gli strumenti proposti dalla Commissione europea nel piano di rilancio *Next Generation* EU (si veda paragrafo 6.2.5), due verranno attuati in collaborazione con la BEI: lo Strumento di prestito per il settore pubblico (*Public sector loan facility*) e lo Strumento di sostegno alla solvibilità (*Solvency support instrument*).

Il 28 maggio la Commissione ha proposto di istituire il nuovo Strumento di prestito per il settore pubblico (*Public sector loan facility*), che costituisce il terzo pilastro del Meccanismo per una transizione giusta (*Just Transition Mechanism*), e che riceverà 1,5 miliardi di euro dal bilancio della UE e 10 miliardi di euro di prestiti dalla BEI, per mobilitare fino a 25-30 miliardi di euro di investimenti pubblici a favore di settori quali le infrastrutture dell'energia e dei trasporti, le reti di teleriscaldamento, i trasporti pubblici, le misure di efficienza energetica, le infrastrutture sociali e altri progetti nelle regioni colpite, per ridurre i costi della transizione[270].

Tutti gli investimenti dovranno essere realizzati sulla base di Piani territoriali per una transizione giusta, in coerenza con i Piani nazionali per l'energia e il clima e con la transizione verso un'economia climaticamente neutra, a beneficio delle regioni più colpite dalla transizione. I progetti ammissibili saranno gli investimenti del settore pubblico che comportano benefici diretti per i territori individuati nei Piani territoriali per una

[269] Si veda https://www.eib.org/de/press/all/2020-136-covid-19-crisis-eib-and-cdp-provide-eur15-billion-for-smes-mid-caps-and-business-networks?lang=it.
[270] Si veda https://www.eib.org/en/press/all/2020-130-commission-proposes-a-public-loan-facility-to-support-green-investments-together-with-the-eib.

transizione giusta, che ricevono un prestito dalla BEI all'interno dello Strumento e che non generano un flusso di entrate proprie sufficiente.

Lo Strumento entrerà in vigore dopo la firma di un accordo amministrativo tra la Commissione e la BEI e sarà disponibile negli Stati membri fino a dicembre 2024. La Commissione sta fornendo supporto tecnico per lo sviluppo dei Piani territoriali per una transizione giusta ai 18 Stati membri che lo hanno richiesto[271].

Il 29 maggio la Commissione ha inoltre proposto un nuovo Strumento di sostegno alla solvibilità (*Solvency support instrument*), di 31 miliardi di euro in garanzie, di cui 5 miliardi anticipati al 2020, che servirà a mantenere le imprese in attività e a proteggere i posti di lavoro, mobilitando risorse private per sostenere urgentemente le imprese europee solvibili.

Lo Strumento farà parte del Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS), sarà temporaneo e servirà ad affrontare esclusivamente l'impatto della pandemia, mobilitando investimenti privati per le imprese attualmente in difficoltà, ma che non lo erano alla fine del 2019, fornendo garanzie parziali contro le perdite. Il sostegno sarà diretto alle imprese che ne hanno più bisogno nei settori più colpiti, in particolare negli Stati membri con minore capacità di intervento tramite gli aiuti di Stato e in cui gli effetti economici sfavorevoli sono più marcati. Questo servirà a garantire condizioni di parità per gli Stati membri che hanno un più ridotto spazio di bilancio per fornire sostegno tramite gli aiuti di Stato.

Il bilancio della UE fornirà così una garanzia alla BEI di 75 miliardi di euro, per generare investimenti a sostegno della solvibilità delle imprese per 300 miliardi, ma la Commissione stima che il fabbisogno delle imprese potrebbe essere compreso tra 720 e 1.200 miliardi per il solo 2020.

Lo Strumento funzionerà tramite una garanzia UE alla BEI nel contesto del FEIS per mobilitare capitale privato. La BEI userà la garanzia per fornire prestiti direttamente o tramite intermediari finanziari, o per investire, finanziare o garantire capitale di rischio, società-veicolo, piattaforme d'investimento o banche di promozione nazionali.

Gli investimenti potranno essere approvati fino a fine 2024 e le operazioni potranno essere firmate fino a fine 2026, tuttavia il 60 per cento delle operazioni di finanziamento e investimento dovrebbero essere approvate entro la fine del 2022. Per velocizzare le operazioni, la BEI e il FEI possono proporre di anticipare supporto nel contesto dello Strumento durante il periodo che intercorre tra l'adozione della proposta legislativa da parte della Commissione e la firma dell'accordo di garanzia tra la Commissione e la BEI[272].

[271] Si veda https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/qanda_20_931.
[272] Si veda https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_20_946.

### *4.2.5 Il programma di rilancio* Next Generation EU

La Commissione europea, il 27 maggio, ha presentato "Il piano per la ripresa dell'Europa"[273], composto da un programma di rilancio, integrato in un bilancio della UE rafforzato, per far fronte alle ripercussioni della pandemia di COVID-19.

Il Consiglio europeo del 23 aprile 2020 aveva dato mandato alla Commissione europea di presentare una proposta per l'istituzione di un Fondo per la ripresa (*Recovery Fund*), chiarendo anche il legame con il Quadro finanziario pluriennale (QFP), ovvero il bilancio della UE. Il Consiglio europeo aveva inoltre indicato che il Fondo avrebbe dovuto essere sufficientemente capiente e indirizzato ai settori e ai paesi della UE più colpiti dalla crisi dovuta al COVID-19[274].

Nella Comunicazione "Il momento dell'Europa: riparare i danni e preparare il futuro per la prossima generazione"[275], la Commissione europea sostiene che la UE debba riparare i danni causati dalla crisi e preparare un futuro migliore per la prossima generazione. Sebbene il virus abbia colpito tutti gli Stati membri, è asimmetrico sia il suo impatto sugli Stati membri, sia il potenziale di ripresa una volta che l'emergenza sarà terminata: i paesi che dipendono maggiormente su taluni servizi per i consumatori e sulle esportazioni oppure sono caratterizzati dalla presenza di molte PMI verranno colpiti più duramente di altri. Inoltre, non tutti i paesi hanno il medesimo spazio di bilancio per introdurre misure di contrasto e ciò è un ulteriore motivo per cui la ripresa rischia di essere squilibrata, creando una disparità di condizioni e accentuando le differenze tra paesi. Tutto ciò rende necessaria una risposta di contrasto all'impatto del virus non solo a livello nazionale ma anche a livello UE.

La Commissione prevede una contrazione del PIL nella UE di oltre il 7 per cento nel 2020, che potrebbe arrivare anche al 16 per cento nelle ipotesi peggiori di una seconda ondata di contagi in autunno, con proroga delle misure di blocco delle attività. Si prevede che nel 2021 la ripresa sarà parziale, con ripercussioni pesanti per persone e imprese, e che le imprese maggiormente colpite saranno quelle che offrono servizi a diretto contatto con i clienti o che operano in locali a elevata densità di personale o di clientela. Viene previsto, per esempio, un possibile calo di oltre il 70 per cento del fatturato per il turismo, l'economia sociale e i settori culturali nel secondo trimestre del 2020.

Inoltre, nella Comunicazione "Il bilancio della UE come motore del piano per la ripresa europea"[276], la Commissione europea sostiene che il piano per la ripresa necessiterà di un elevato livello di investimenti sia pubblici che privati per colmare l'attuale carenza, che viene stimata dalla Commissione pari ad almeno 1.500 miliardi di euro nel 2020-21 (si veda Appendice 3). La Commissione propone quindi di sfruttare il bilancio della UE per mobilitare tali investimenti, articolando la proposta attorno a due cardini:

---

[273] Si veda https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/recovery-plan-europe_it.
[274] Si veda https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2020/04/23/conclusions-by-president-charles-michel-following-the-video-conference-with-members-of-the-european-council-on-23-april-2020/.
[275] Si veda https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2020/IT/COM-2020-456-F1-IT-MAIN-PART-1.PDF.
[276] Si veda https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:4524c01c-a0e6-11ea-9d2d-01aa75ed71a1.0002.02/DOC_1&format=PDF.

1) il programma di rilancio *Next generation EU*, il nuovo strumento europeo per la ripresa, tramite il quale si prevede di incrementare il bilancio su base temporanea, per un ammontare pari a 750 miliardi di euro a prezzi costanti 2018 (a prezzi correnti la dotazione ammonta a 809 miliardi), tramite nuovi finanziamenti raccolti sui mercati finanziari e convogliati agli Stati membri tramite i programmi della UE, per sostenere misure urgenti per rilanciare l'economia e favorire una crescita sostenibile[277];

2) il bilancio della UE, ovvero il QFP, rivisto per il periodo 2021-27, con una dotazione di stanziamenti per impegni di spesa di 1.100 miliardi di euro, a prezzi 2018 per i 7 anni dell'orizzonte di programmazione. È prevista la creazione di nuovi strumenti e il potenziamento di programmi chiave[278]. Sono state altresì presentate alcune proposte di emendamento del QFP 2014-2020 ancora in vigore per mettere a disposizione, già per l'anno 2020, 11,5 miliardi di euro di finanziamenti aggiuntivi[279].

A queste misure, che sommate ammontano a 1.850 miliardi di euro dal 2021, si aggiungono i tre strumenti precedentemente descritti (*Pandemic Crisis Support* del MES, *SURE*, garanzia della BEI), approvati il 23 aprile 2020 dal Consiglio europeo, che ammontano a ulteriori 540 miliardi di euro. Di conseguenza, le misure complessive adottate a sostegno della ripresa della UE ammonterebbero a 1.290 miliardi di euro escludendo il QFP 2021-27, mentre il pacchetto complessivo, inclusivo del QFP 2021-27, ammonterebbe a 2.390 miliardi di euro.

Gli investimenti pubblici a favore della ripresa devono essere realizzati in base alle priorità individuate nel Semestre europeo, nei Piani nazionali per l'energia e il clima (PNEC), nei Piani per una transizione giusta e, in generale, sulla base del *Green Deal*, ossia della strategia di sviluppo sostenibile della UE.

Questi investimenti dovrebbero rendere il *Green Deal* un motore per la creazione di occupazione. Secondo stime della Commissione, il conseguimento degli obiettivi 2030 in materia di clima ed energia potrebbe avere un impatto dell'1 per cento del PIL e creare quasi 1 milione di nuovi posti di lavoro nella UE, mentre gli obiettivi dell'economia circolare dovrebbero creare almeno 700.000 nuovi posti di lavoro entro il 2030.

---

[277] Commissione europea (2020), "*COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE.* Il bilancio dell'UE come motore del piano per la ripresa europea", COM(2020) 442 final, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:4524c01c-a0e6-11ea-9d2d-01aa75ed71a1.0002.02/DOC_1&format=PDF.

[278] Commissione europea (2020), "*Proposta modificata di REGOLAMENTO DEL CONSIGLIO che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027*", COM(2020) 443 final, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:5948a946-a0cf-11ea-9d2d-01aa75ed71a1.0007.02/DOC_1&format=PDF.

[279] Commissione europea (2020), "*Proposal for a COUNCIL REGULATION amending Council Regulation (EU, EURATOM) No 1311/2013 laying down the multiannual financial framework for the years 2014-2020*", COM(2020) 446 final, https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2020/EN/COM-2020-446-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF.

*Panoramica su* Next Generation EU *e ripartizione dei fondi raccolti*

Secondo la proposta della Commissione, *Next Generation EU* sarà uno strumento di emergenza *una tantum*, attivato per un periodo limitato esclusivamente ai fini della risposta alla crisi e per la ripresa. I fondi saranno erogati agli Stati membri fino al 31 dicembre 2024 e saranno raccolti sui mercati finanziari sfruttando l'elevato *rating* di credito della Commissione, permettendo così agli Stati membri di non versare contributi supplementari nel periodo 2021-27.

Sulla base della bozza di regolamento UE[280], il programma prevede la creazione di nuovi strumenti e il potenziamento di altri già esistenti. Infatti, i 750 miliardi di euro[281] di fondi saranno erogati per 500 miliardi di euro sotto forma di sovvenzioni (trasferimenti per 433,2 miliardi e garanzie pubbliche per 66,8), tramite nuovi programmi della UE o quelli già esistenti rafforzati, accelerando anche la transizione verde e digitale, e 250 miliardi di euro sotto forma di prestiti, su cui verranno applicate pressoché le medesime condizioni dell'emissione originaria.

Il programma *Next Generation EU* erogherà i fondi attraverso strumenti suddivisi sui seguenti tre pilastri (tab. 4.1)[282]:

1. Sostenere gli Stati membri nell'obiettivo di ripresa dalla crisi tramite:

    a. Un nuovo Dispositivo per la ripresa e la resilienza (*Recovery and Resilience Facility*) di 560 miliardi di euro, di cui 310 in sovvenzioni e 250 in prestiti, destinato a investimenti e riforme, anche nella transizione verde e digitale, per promuovere una crescita sostenibile. Gli Stati membri dovranno presentare Piani per la ripresa e la resilienza basati sulle priorità individuate nell'ambito del Semestre europeo, in linea con le strategie della UE e con i Piani nazionali per l'energia e il clima. Sarà offerto a tutti gli Stati membri, ma in particolare a quelli più colpiti, con l'assistenza tecnica della Commissione, per garantire il miglior uso dei fondi.

    b. L'iniziativa *REACT-EU* di 55 miliardi di euro, di cui 50 nel 2021 e 2022 e 5 anticipati al 2020 tramite una modifica del QFP 2014-2020, per aumentare il sostegno alla coesione per gli Stati membri e colmare il divario fra le prime misure di risposta alla crisi e la ripresa a lungo termine. I fondi anticipati al 2020 si basano su una modifica delle norme sul cofinanziamento UE, in modo

[280] Commissione europea (2020), "*Proposta di REGOLAMENTO DEL CONSIGLIO che istituisce uno strumento dell'Unione europea per la ripresa a sostegno dell'economia dopo la pandemia di Covid-19*", COM(2020) 441 final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020PC0441R(01)&from=IT.

[281] I valori massimi del QFP, su cui si basano le proposte della Commissione europea, sono espressi in prezzi costanti 2018.

[282] Si veda https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:4524c01c-a0e6-11ea-9d2d-01aa75ed71a1.0002.02/DOC_2&format=PDF.

***Tab. 4.1*** – Stanziamenti del QFP 2021-27 e di *Next Generation EU*
*(miliardi di euro, prezzi del 2018)*

| | QFP 2021-2027 (maggio 2020) | Di cui nell'ambito di Next Generation EU |
|---|---|---|
| **TOTALE QFP** | **1850,0** | **750,0** |
| **1. Mercato unico, innovazione e agenda digitale** | **210,5** | **69,8** |
| Orizzonte Europa | 94,4 | 13,5 |
| Garanzie per il Fondo InvestEU, di cui: | 31,6 | 30,3 |
| *Investire nella ripresa economica dell'UE* | *15,3* | *15,3* |
| *Dispositivo per gli investimenti strategici (nuovo ambito di intervento)* | *15,0* | *15,0* |
| Garanzie per lo Strumento di sostegno alla solvibilità nell'ambito del FEIS | 26,0 | 26,0 |
| **2. Coesione e valori** | **984,5** | **610,0** |
| Politica di coesione | 373,2 | 50,0 |
| Dispositivo per la ripresa e la resilienza (inclusa assistenza tecnica), di cui: | 560,8 | 560,0 |
| *Prestiti* | *250,0* | *250,0* |
| *Sovvenzioni* | *310,0* | *310,0* |
| **3. Risorse naturali e ambiente** | **402,0** | **45,0** |
| Politica agricola comune, di cui: | 348,3 | 15,0 |
| *Secondo pilastro (sviluppo rurale)* | *90,0* | *15,0* |
| Fondo per una transizione giusta | 40,0 | 30,0 |
| **4. Migrazione e gestione delle frontiere** | **31,1** | |
| **5. Resilienza, sicurezza e difesa** | **29,1** | **9,7** |
| Meccanismo unionale di protezione civile (rescEU) | 3,1 | 2,0 |
| Programma per la salute | 9,4 | 7,7 |
| **6. Vicinato e resto del mondo** | **118,2** | **15,5** |
| Garanzie per Vicinato, sviluppo e cooperazione internazionale | 86,0 | 10,5 |
| Aiuti umanitari | 14,8 | 5,0 |
| **7. Pubblica amministrazione europea** | **74,6** | |

Fonte: Commissione europea (2020), "*COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE.* Il bilancio dell'UE come motore del piano per la ripresa europea", COM(2020) 442 final.

da permettere un finanziamento interamente a carico del bilancio dell'Unione. I fondi per il 2021 e 2022 saranno assegnati in funzione della gravità della crisi economica e sociale, misurata in base al livello di disoccupazione giovanile e al reddito relativo di ciascun Stato membro. I fondi serviranno a sostenere i lavoratori, tramite regimi di cassa integrazione e misure a favore dell'occupazione giovanile, le PMI, tramite il sostegno alla liquidità per il capitale di esercizio, e i sistemi sanitari; saranno inoltre disponibili per assistere tutti i settori, dal turismo alla cultura, ai fini di una ripresa verde e digitale.

c. Una modifica al Fondo per una transizione giusta (*Just Transition Fund*), aumentandolo di 30 miliardi di euro e portandolo così a 40, per sostenere la transizione alla neutralità climatica, tramite la riqualificazione dei lavoratori e l'aiuto alle PMI per investire nella transizione e nell'economia circolare. La Commissione ha anche proposto di istituire il nuovo Strumento di prestito per il settore pubblico, che costituisce il terzo pilastro del Meccanismo per una transizione giusta (*Just Transition Mechanism*), finanziato da 1,5 miliardi di

euro dal bilancio della UE e da 10 miliardi di euro di prestiti dalla Banca europea per gli investimenti (BEI).

d. Una modifica del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FESR), aumentandolo di 15 miliardi di euro, a sostegno di agricoltori e zone rurali che devono introdurre modifiche strutturali in linea con il *Green Deal* europeo, agevolando la nuova strategia sulla biodiversità e la strategia "Dal produttore al consumatore".

2. Rimettere in moto l'economia e stimolare gli investimenti privati, tramite:

   a. Un nuovo Strumento di sostegno alla solvibilità (*Solvency Support Instrument*) di 31 miliardi di euro in garanzie, di cui 5 miliardi anticipati al 2020 tramite una modifica del QFP 2014-2020, che servirà a mantenere le imprese in attività e a proteggere i posti di lavoro, mobilitando risorse private per sostenere le imprese europee solvibili. Farà parte del Fondo europeo per gli investimenti strategici, sarà temporaneo e servirà ad affrontare esclusivamente l'impatto della pandemia, contrastando così la possibilità di una forte crescita delle insolvenze. Mobiliterà investimenti privati per le imprese in difficoltà fornendo garanzie parziali contro le perdite. Il sostegno sarà diretto alle imprese che ne hanno più bisogno nei settori più colpiti, in particolare negli Stati membri con minore capacità di intervento tramite aiuti di Stato e in cui gli effetti economici sfavorevoli sono più marcati. Questo servirà a garantire condizioni di parità per gli Stati membri che hanno un più ridotto spazio di bilancio. Il bilancio della UE fornirà così una garanzia alla BEI, aumentata di circa 66 miliardi di euro rispetto ai programmi attuali e portata a 75 miliardi di euro, per generare investimenti a sostegno della solvibilità delle imprese per 300 miliardi di euro. Verrà inoltre aumentato di 1,5 miliardi di euro il Fondo europeo per gli investimenti, per sostenere le PMI, finanziato dal QFP 2014-2020 e 2021-27.

   b. Una modifica del programma Investire nella ripresa economica della UE di *InvestEU* aumentandolo di 15,3 miliardi di euro in garanzie, a sostegno delle imprese nella fase di ripresa a condizione che esse si concentrino sulle priorità della UE, principalmente il *Green Deal* europeo e la digitalizzazione.

   c. Un nuovo Dispositivo per gli investimenti strategici (*Strategic Investment Facility*) sempre di *InvestEU* per 15 miliardi di euro in garanzie, a sostegno degli investimenti transfrontalieri, per contribuire a rafforzare e creare catene del valore strategiche europee, come nei settori della sanità, dell'internet con applicazioni industriali, dell'industria a basse emissioni di $CO_2$ e della sicurezza informatica.

3. Imparare dalla crisi e affrontare le sfide strategiche dell'Europa, tramite:

    a. Un nuovo programma "UE per la salute" (*EU4Health*), aumentandolo di 7,7 miliardi di euro e portandolo così a 9,4, per aiutare gli Stati membri e la UE a rafforzare la capacità di prevenzione e risposta a future crisi sanitarie, sviluppando e ripristinando capacità di cura e di forniture di attrezzature e farmaci. La prima componente riguarderà la sicurezza sanitaria e la preparazione alle crisi, sostenendo investimenti in infrastrutture sanitarie e un meccanismo per sviluppare, acquistare e gestire prodotti rilevanti per le crisi sanitarie, soprattutto transfrontaliere. La seconda componente sosterrà una visione a lungo termine per migliorare i risultati nel campo della salute, tramite sistemi sanitari efficienti, una migliore prevenzione e sorveglianza delle malattie e la collaborazione transfrontaliera nel settore sanitario.

    b. Una modifica di *RescEU*, il meccanismo di protezione civile della UE, aumentandolo di 2 miliardi di euro e portandolo così a 3,1, per sviluppare una capacità permanente di gestione delle crisi e permettere alla UE di investire in infrastrutture per la risposta alle emergenze, in capacità di trasporto e in squadre di pronto intervento, sviluppando e acquisendo scorte e assicurando invio di forniture e attrezzature essenziali a livello UE.

    c. Una modifica di Orizzonte Europa, aumentandolo di 13,5 miliardi di euro e portandolo così a 94,4, per aumentare il sostegno europeo alle attività di ricerca e innovazione nei settori della salute e del clima, rafforzando il sostegno alla competitività dell'industria della UE nel settore e promuovendo una ripresa coerente con gli obiettivi del *Green Deal* europeo.

    d. Una modifica dello Strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale, aumentandolo di 10,5 miliardi di euro in garanzie e portandolo così a 86.

    e. Una modifica del Fondo europeo per lo sviluppo sostenibile, aumentandolo di 1 miliardo di euro e anticipandolo al 2020 tramite una modifica del QFP 2014-2020, per aiutare i paesi partner a lottare contro la pandemia e a riprendersi dalle sue conseguenze.

    f. Una modifica dello Strumento per gli aiuti umanitari, aumentandolo di 5 miliardi di euro e portandolo così a 14,8, a sostegno del fabbisogno umanitario nelle zone più vulnerabili del mondo.

Per anticipare alcune risorse, come si è detto, la Commissione europea propone di modificare il QFP 2014-2020, in modo da rendere disponibili 11,5 miliardi di euro già nel 2020 per aiutare le regioni più colpite (tramite *REACT-EU* con 5 miliardi di euro), per rafforzare il capitale delle imprese europee sane (tramite lo Strumento di sostegno alla

solvibilità con 5 miliardi) e per il sostegno a paesi extra EU (tramite il Fondo europeo per lo sviluppo sostenibile con 1,5 miliardi)[283].

Il 24 giugno, la Commissione ha inoltre annunciato la propria proposta di bilancio annuale per il prossimo anno, primo anno nell'ambito del QFP 2021-27, in quanto è tenuta a presentare entro il 30 giugno di ogni anno la proposta di bilancio annuale per l'anno successivo[284]. La proposta prevede 166,7[285] miliardi di euro per quanto riguarda il bilancio ordinario dell'Unione; a queste risorse ordinarie, si aggiungono, sempre nel 2021, 344 miliardi degli 809 da *Next Generation EU*, di cui 211 miliardi in sovvenzioni e 133 miliardi in prestiti[286]. Si noti che la proposta implica che circa il 43 per cento delle risorse totali previste dal nuovo strumento temporaneo sarebbero disponibili l'anno prossimo, al fine di affrontare tempestivamente i danni sociali ed economici prodotti dalla pandemia.

I 344 miliardi di euro per il 2021 per *Next Generation EU* sono suddivisi in[287]:

- 131,58 miliardi in prestiti e circa 132,65 miliardi in sovvenzioni per il nuovo Dispositivo per la ripresa e la resilienza;
- 5,05 miliardi per Orizzonte Europa;
- 9,65 miliardi per *InvestEU*, di cui una parte per il Dispositivo per gli investimenti strategici;
- 8,28 miliardi per lo Strumento di sostegno alla solvibilità;
- 42,44 miliardi per *REACT-EU*;
- 7,96 miliardi per il Fondo per una transizione giusta;
- 530 milioni per *RescEU*;
- 1,17 miliardi per il nuovo programma per la salute *EU4Health*;
- 3,29 miliardi per lo Strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale;
- 1,32 miliardi per gli aiuti umanitari.

La proposta della Commissione del Bilancio 2021 della UE viene adesso sottoposta al Parlamento europeo e al Consiglio che, dopo i consueti negoziati, avranno poi 21 giorni, dal 27 ottobre al 16 novembre, per trovare un accordo definitivo.

---

[283] Oltre ai tre pilastri descritti, la Commissione europea propone in aggiunta di potenziare alcuni programmi già esistenti all'interno del QFP 2021-27, tra cui la Politica agricola comune, il Meccanismo per collegare l'Europa, il programma Europa digitale e altri programmi.
[284] Si veda https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/QANDA_20_1185.
[285] I valori su cui si basa la proposta di bilancio annuale per il 2021 della Commissione europea sono espressi in prezzi correnti, mentre i valori descritti precedentemente relativi al QFP e al Next Generation EU sono espressi in prezzi costanti 2018.
[286] Si veda https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/IP_20_1171.
[287] Si veda https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/about_the_european_commission/eu_budget/factsheet_draft_budget_v13.pdf.

*Il Dispositivo per la ripresa e la resilienza* (Recovery and Resilience Facility)

Il Dispositivo rappresenta la novità più importante dello strumento *Next Generation EU* proposto dalla Commissione: esso sarebbe dotato di 310 miliardi di euro da erogare sotto forma di trasferimenti e da 250 miliardi da erogare sotto forma di prestiti.

L'obiettivo[288] del Dispositivo è quello di promuovere la coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione, migliorando la resilienza e la capacità di aggiustamento agli *shock* degli Stati membri, attenuando l'impatto sociale ed economico della crisi e sostenendo le transizioni verde e digitale mirate a realizzare un'Europa climaticamente neutra entro il 2050.

L'erogazione dei fondi è subordinata alla preparazione da parte degli Stati membri di piani nazionali di ripresa e resilienza che definiscano il programma di riforme e investimenti per i quattro anni successivi. Tali piani devono comprendere misure per l'attuazione di riforme e di progetti di investimenti pubblici, mediante un pacchetto coerente, e con evidenziazione di target intermedi e finali delle riforme e degli investimenti[289]. I progetti di investimento devono essere completati entro 7 anni e le riforme entro 4 anni dall'adozione della decisione della Commissione di concedere il sostegno allo Stato membro.

I piani di ripresa devono essere coerenti con le priorità individuate nel contesto del Semestre europeo, i Programmi nazionali di riforma, i piani nazionali per l'energia e il clima, i piani per una transizione giusta, gli accordi di partenariato e i programmi operativi adottati nell'ambito dei fondi dell'Unione. Essi devono includere misure volte ad affrontare le sfide cui si confrontano gli Stati membri per quanto riguarda le transizioni verde e digitale, favorendo pertanto un percorso di ripresa sostenibile. Gli Stati membri hanno la possibilità di presentare piani per la ripresa e la resilienza alla Commissione entro il 30 aprile nell'ambito della tempistica prevista dal Semestre europeo. I piani devono costituire un allegato al rispettivo Programma nazionale di riforma; gli Stati possono anche presentare anticipatamente un progetto di piano, insieme con il Documento programmatico di bilancio (DPB).

La Commissione valuterà i piani presentati in base a criteri trasparenti, in particolare:

---

[288] Commissione europea (2020), "*Proposta di REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO che istituisce un dispositivo per la ripresa e la resilienza*", COM(2020) 408 final, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:ea3d5577-a4e7-11ea-bb7a-01aa75ed71a1.0016.02/DOC_1&format=PDF.

[289] Al fine di sostenere la capacità amministrativa degli Stati membri nel disegnare e attuare riforme, la Commissione propone la costituzione uno strumento autonomo di sostegno tecnico disponibile per tutti gli Stati membri e che funga da successore del programma di sostegno alle riforme strutturali *Structural Reform Support Programme*, in via di conclusione quest'anno. Vedi Commissione europea (2020), "*Proposta di REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO che istituisce uno strumento di sostegno tecnico"*, COM(2020) 409 final, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:66ecc4d9-a0bc-11ea-9d2d-01aa75ed71a1.0017.02/DOC_1&format=PDF.

1) se il piano è in grado di affrontare efficacemente le sfide individuate nel Semestre europeo;

2) se contribuisce al rafforzamento del potenziale di crescita, della resilienza economica e sociale dello Stato membro e della coesione economica, sociale e territoriale;

3) se il piano prevede misure per le transizioni verde e digitale;

4) se la stima dei costi fornita dallo Stato membro sia ragionevole nonché commisurata all'impatto previsto sull'economia.

A tal fine, il regolamento istituisce un sistema di *rating* per la valutazione delle proposte. Nessun contributo finanziario sarà assegnato allo Stato membro se il piano presentato non soddisfa i criteri di valutazione.

Gli Stati membri potranno beneficiare di un contributo finanziario sotto forma di trasferimenti. L'importo massimo per Stato membro è stabilito in base a un criterio di ripartizione definito attraverso una formula che tiene conto a) della popolazione, b) dell'inverso del PIL pro capite e c) del tasso medio di disoccupazione di ciascuno Stato membro negli ultimi 5 anni (2015-19) rapportato alla media dell'Unione. Al fine di evitare una eccessiva concentrazione di risorse, viene previsto per l'inverso del PIL *pro capite* un limite superiore pari al 150 per cento rispetto alla media UE, allo scostamento del tasso di disoccupazione rispetto alla media UE viene posto un limite superiore pari al 150 per cento e pari al 75 per cento per i paesi relativamente più ricchi (RNL sopra la media UE)[290].

La tabella 4.2 illustra gli importi massimi di trasferimenti per paese sulla base del metodo di calcolo definito nel regolamento. Per l'Italia sarebbe assicurato un coefficiente di ripartizione pari al 20,45 per cento e un ammontare di trasferimenti pari a 63,4 miliardi di euro circa.

La dotazione finanziaria per i trasferimenti sarà resa disponibile fino al 31 dicembre 2022 per i piani per la ripresa e la resilienza degli Stati membri. Per il periodo compreso tra il 31 dicembre 2022 e il 31 dicembre 2024, se saranno disponibili risorse finanziarie, la Commissione potrà organizzare dei bandi in linea con il calendario del Semestre europeo.

Oltre ai trasferimenti, gli Stati membri avranno la possibilità di chiedere un prestito, che servirà a finanziare ulteriori riforme e investimenti. Il prestito può essere richiesto e accordato fino al 31 dicembre 2024.

[290] Commissione europea (2020), "*ANNEXES to the Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing a Recovery and Resilience Facility*", COM(2020) 408 final/3, ANNEXES 1 to 3. https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2020/EN/COM-2020-408-F3-EN-ANNEX-1-PART-1.PDF.

***Tab. 4.2*** – Dispositivo per la ripresa e la resilienza (*Recovery and Resilience Facility*). Ammontare massimo del sostegno finanziario non rimborsabile per Stato membro

| | Quota | Ammontare *(milioni)* |
|---|---|---|
| BE | 1,55 | 4.821 |
| BG | 1,98 | 6.131 |
| CZ | 1,51 | 4.678 |
| DK | 0,56 | 1.723 |
| DE | 6,95 | 21.545 |
| EE | 0,32 | 1.004 |
| IE | 0,39 | 1.209 |
| EL | 5,77 | 17.874 |
| ES | 19,88 | 61.618 |
| FR | 10,38 | 32.167 |
| HR | 1,98 | 6.125 |
| IT | 20,45 | 63.380 |
| CY | 0,35 | 1.082 |
| LV | 0,70 | 2.170 |
| LT | 0,89 | 2.766 |
| LU | 0,03 | 101 |
| HU | 1,98 | 6.136 |
| MT | 0,07 | 226 |
| NL | 1,68 | 5.197 |
| AT | 0,95 | 2.950 |
| PL | 8,65 | 26.808 |
| PT | 4,16 | 12.905 |
| RO | 4,36 | 13.505 |
| SI | 0,55 | 1.693 |
| SK | 1,98 | 6.140 |
| FI | 0,71 | 2.196 |
| SE | 1,24 | 3.849 |
| **Totale** | **100,00** | **310.000** |

Fonte: Commissione europea (2020), COM(2020) 408 final/3 ANNEXES 1 to 3

La richiesta di prestito può essere presentata insieme al piano, o in un secondo momento accompagnata da un piano rivisto. Il prestito per il piano per la ripresa dello Stato membro interessato non può superare la differenza tra il costo totale del piano per la ripresa e la resilienza, se del caso rivisto, e l'importo finanziario massimo per i trasferimenti. L'importo massimo del prestito per ogni Stato membro non potrà superare il 4,7 per cento del suo RNL. In circostanze eccezionali sarà possibile incrementare l'importo massimo del prestito, compatibilmente con le risorse disponibili. A seguito della richiesta di prestito, la Commissione concluderà un accordo con lo Stato membro interessato.

I pagamenti relativi ai trasferimenti e ai prestiti saranno effettuati secondo rate semestrali, e subordinatamente al conseguimento dei *target* intermedi e finali prefissati. Lo Stato membro interessato deve riferire su base trimestrale nel contesto del Semestre europeo in merito ai progressi compiuti nella realizzazione degli impegni di riforma; le relazioni devono essere adeguatamente rispecchiate nei Programmi nazionali di riforma. In caso di valutazione negativa della Commissione, è prevista una procedura di sospensione parziale o totale della erogazione dei trasferimenti e dei prestiti, e l'annullamento in caso estremo di reiterata non *compliance* da parte dello Stato membro.

*Le proposte della Commissione sul QFP 2021-27 e sulla Decisione sulle risorse proprie*

Ai sensi del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), la UE ha il potere di provvedere con propri mezzi per finanziare le sue azioni e ha una certa discrezionalità nella scelta dei mezzi, a patto che rispetti la disciplina di bilancio prevista dal Trattato stesso[291]. La cosiddetta "Decisione sulle risorse proprie" è un atto giuridico dell'Unione, di natura quasi-costituzionale, che determina l'ammontare delle risorse proprie dell'Unione, da utilizzare per finanziare i suoi programmi[292].

Il QFP invece ha l'obiettivo di assicurare l'ordinato andamento delle spese dell'Unione entro i limiti delle sue risorse proprie ed è attualmente stabilito per 7 anni[293]. Il bilancio annuale dell'Unione è adottato nel rispetto del QFP[294]. Il QFP fissa gli importi massimi annui degli stanziamenti per impegni e pagamenti per categoria di spesa. Le categorie di spesa corrispondono ai grandi settori di attività dell'Unione. La larga maggioranza dei mezzi finanziari dell'Unione è costituita da risorse proprie: i dazi doganali, i contributi nazionali basati sull'IVA e i contributi nazionali basati sul RNL.

Il ricorso al debito è consentito in determinati casi, come quelli previsti dall'articolo 122 del TFUE[295]. Per il principio della disciplina di bilancio (art. 310(4) del Trattato), il ricorso al debito è consentito a condizione che l'Unione sia in grado di far fronte al rimborso del debito stesso e al servizio del debito. A questo fine, è necessario che i cosiddetti "massimali sulle risorse proprie", stabiliti con la Decisione sulle risorse proprie, siano

[291] Si veda l'art. 311 (1) e (2) TFUE: L'Unione si dota dei mezzi necessari per conseguire i suoi obiettivi e per portare a compimento le sue politiche. Il bilancio, fatte salve le altre entrate, è finanziato integralmente tramite risorse proprie.
[292] La Decisione sulle risorse proprie richiede una procedura legislativa speciale fissata dall'art. 311(3) del TFUE, in base alla quale il Consiglio dell'Unione delibera all'unanimità previa consultazione del Parlamento europeo, e la decisione entra in vigore solo dopo l'approvazione degli Stati membri in conformità alle rispettive norme costituzionali.
[293] Il Trattato prevede una durata di almeno 5 anni (articolo 312 (1)).
[294] Si veda l'art. 312 (2) TFUE: il Consiglio dell'Unione, deliberando secondo una procedura legislativa speciale, adotta un regolamento che fissa il QFP. Il Consiglio delibera all'unanimità, previa approvazione del Parlamento europeo, che si pronuncia a maggioranza dei membri che lo compongono. Il Consiglio europeo può adottare all'unanimità una decisione che consente al Consiglio di deliberare a maggioranza qualificata quando adotta il regolamento di cui al primo comma.
[295] Assistenza finanziaria a Stati membri in difficoltà.

sufficientemente elevati in modo da garantire che ogni anno vi sia spazio finanziario per coprire tutte le passività dell'Unione. I "massimali" stabiliti nella Decisione sulle risorse proprie dell'Unione determinano quindi l'importo massimo delle risorse proprie che l'Unione stessa può chiedere agli Stati membri di mettere a sua disposizione in un dato anno per finanziare le proprie spese, comprese le passività derivanti dal ricorso eccezionale al debito contratto dalla Commissione per conto dell'Unione. La differenza tra a) il massimale delle risorse proprie del bilancio pluriennale e b) il massimale della spesa effettiva (massimale di pagamento del QFP) sommato ad altre entrate (ad es. imposte sulle retribuzioni del personale dell'UE e ammende per violazione delle norme sulla concorrenza) costituisce il margine (*headroom*) di sicurezza per garantire che l'Unione sia in grado – in qualsiasi circostanza – di ottemperare ai suoi obblighi finanziari, anche in periodi di recessione economica. Il margine è essenziale perché l'Unione mantenga un *rating* di livello elevato quando si indebita sui mercati finanziari.

La Commissione aveva proposto nel maggio 2018 un importo complessivo di 1.134 miliardi di euro, a prezzi 2018, sotto forma di impegni, per il QFP del periodo 2021-27, pari all'1,11 per cento del Reddito Nazionale Lordo (RNL) della UE, e stanziamenti per pagamenti per 1.104 miliardi, pari all'1,08 per cento del RNL della UE[296]. Tuttavia, i negoziati tra gli Stati membri non avevano ancora permesso di raggiungere un accordo sul QFP.

Rispetto alla proposta del 2018, nella proposta attuale della Commissione[297] gli stanziamenti complessivi per pagamenti rimangono identici, mentre gli stanziamenti per impegni diminuiscono da 1134 a 1100 miliardi. Con la nuova proposta la Commissione conferma, in linea di massima, l'impianto complessivo, con particolare riferimento alle attuali priorità dell'Unione, ossia la duplice transizione verde e digitale, transizione a cui sono legati strettamente i finanziamenti disponibili.

La proposta della Commissione interviene sui massimali sulle risorse proprie. Nel maggio 2018 la Commissione, aveva proposto un massimale per gli stanziamenti annuali di impegno e un massimale per gli stanziamenti annuali di pagamento pari, rispettivamente, all'1,35 per cento e all'1,29 per cento del RNL dell'UE.

Nella proposta attuale, poiché il RNL della UE, su cui si applicano i massimali, è previsto ridursi in valore assoluto a causa della crisi, la Commissione ritiene necessario aumentare permanentemente il massimale per gli stanziamenti annuali di impegno all'1,46 per cento

[296] Commissione europea (2018), "*Proposta di REGOLAMENTO DEL CONSIGLIO che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027*", COM(2018) 322 final, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:f5965d24-4ed6-11e8-be1d-01aa75ed71a1.0023.02/DOC_1&format=PDF.

[297] Commissione europea (2020), "*Comunicazione della Commissione Il bilancio dell'UE come motore del piano per la ripresa europea*", COM(2020) 442 final, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:4524c01c-a0e6-11ea-9d2d-01aa75ed71a1.0002.02/DOC_1&format=PDF.

del RNL della UE e il massimale per gli stanziamenti annuali di pagamento all'1,40 per cento del RNL della UE[298].

Inoltre, per far fronte agli obblighi finanziari e alle passività potenziali che risulteranno dal potere eccezionale e temporaneo di contrarre prestiti per finanziare *Next Generation EU*, la Commissione propone di innalzare temporaneamente i massimali delle risorse proprie nella misura ulteriore di 0,6 punti percentuali, portando il massimale sugli impegni al 2,06 per cento e il massimale sui pagamenti al 2 per cento, fino alla cessazione delle passività legate a *Next Generation EU* e al più tardi fino al 31 dicembre 2058. Oltre a ciò, nella proposta della Commissione sulla Decisione sulle risorse proprie, viene aggiunta la disposizione in virtù della quale "qualora gli stanziamenti autorizzati iscritti nel bilancio non permettano all'Unione di far fronte agli obblighi risultanti dall'assunzione di prestiti (...), gli Stati membri mettono a disposizione della Commissione le risorse necessarie a tal fine".

Grazie a questa proposta sui massimali delle risorse proprie, per non accrescere ulteriormente la pressione sui bilanci degli Stati membri e aumentare ancora di più il loro debito pubblico, per finanziare *Next Generation EU* la Commissione europea, anziché aumentare i contributi nazionali, potrà emettere fino a 750 miliardi di euro di obbligazioni per conto della UE nel periodo 2021-24, con scadenza dai 3 ai 30 anni. L'aumento del margine (*headroom*) evidenziato in precedenza è quindi essenziale per poter finanziare *Next Generation EU* con debito.

I flussi di entrate derivanti dal collocamento dei titoli di debito e dei pagamenti basati su *Next Generation EU*, compresi gli interessi pagati, saranno indicati separatamente dal bilancio UE per illustrare il loro carattere temporaneo ed eccezionale[299]. Infatti, le risorse derivanti dal collocamento dei titoli sono definite come "altre risorse assegnate", ossia risorse *una tantum*, destinate a determinate spese, che consentono di rinforzare l'azione dell'Unione. A differenza delle "risorse proprie dell'Unione", vale a dire le entrate regolari dell'Unione e "finali" (non oggetto cioè di restituzione), queste "altre risorse" devono essere restituite[300].

Il rimborso dei fondi raccolti avverrà tra il 2028 e il 2058, attraverso i futuri bilanci dell'Unione, tramite nuove risorse proprie, maggiori contributi nazionali, rinnovo dei prestiti, oppure una combinazione di queste opzioni.

Al fine di facilitare il rimborso dei fondi e ridurre la pressione sui bilanci nazionali, la Commissione propone di rivedere il sistema delle risorse proprie entro il termine di

[298] Commissione europea (2020), *Proposta modificata di DECISIONE DEL CONSIGLIO relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea",* COM(2020) 445 final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=COM:2020:445:FIN&rid=2.
[299] Commissione europea (2020), "*COMMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE. Il bilancio dell'UE come motore del piano per la ripresa europea*", COM(2020) 442 final, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:4524c01c-a0e6-11ea-9d2d-01aa75ed71a1.0002.02/DOC_1&format=PDF.
[300] Si veda https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/QANDA_20_1024.

conclusione del ciclo 2021-27. La Commissione propone di mantenere quelle attuali (dazi doganali, contributi nazionali basati sull'IVA e sul RNL) e di aggiungerne altre, per contribuire alle priorità dell'Unione (cambiamento climatico, economia circolare e tassazione equa).

Infatti, la Commissione europea ha già proposto nel 2018 risorse proprie basate su un'imposta sul valore aggiunto semplificata e sui rifiuti non riciclati di imballaggi in plastica, e ha intenzione di proporre in futuro nuove risorse proprie, tra le quali potrebbero figurare:

- l'estensione ai settori marittimo e aeronautico delle risorse proprie basate sul sistema per lo scambio di quote di emissioni, per generare circa 10 miliardi di euro l'anno;

- un meccanismo di adeguamento del carbonio alla frontiera, per raccogliere dai 5 ai 14 miliardi di euro l'anno;

- una risorsa propria basata sulle operazioni delle imprese che traggono rilevanti benefici dal mercato unico della UE, per raccogliere circa 10 miliardi di euro l'anno;

- un'imposta sul digitale, basata sulle proposte in sede OCSE, applicata a società con un fatturato globale annuo superiore a 750 milioni di euro, per generare fino a 1,3 miliardi di euro l'anno.

Secondo la Commissione europea, queste nuove risorse proprie potrebbero contribuire a finanziare il rimborso e gli interessi del finanziamento raccolto sul mercato e, se fossero introdotte entro il 2024, i contributi nazionali degli Stati membri al QFP 2021-27 potrebbero essere inferiori, in percentuale al PIL, ai pagamenti da essi versati nel 2020. Si noti che i costi di finanziamento per *Next Generation EU* per il periodo 2021-27 saranno sostenuti dal QFP e per la parte di sovvenzioni vengono stimati dalla Commissione pari a 17,4 miliardi di euro[301].

Il Parlamento europeo, dal conto suo, nel maggio scorso ha chiesto, con propria risoluzione, un aumento immediato e permanente delle risorse proprie, proponendo una base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società, un'imposta sulle transazioni finanziarie, risorse derivanti dal sistema di scambio delle quote di emissione, un contributo per la plastica e un meccanismo di adeguamento del carbonio alla frontiera.

[301] Si veda https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:4524c01c-a0e6-11ea-9d2d-01aa75ed71a1.0002.02/DOC_1&format=PDF.

La discussione tra gli Stati è aperta e riguarda anche i cosiddetti *rebate* (correzioni compensative del contributo nazionale al bilancio UE per alcuni paesi[302]): la Commissione europea continua a ritenere che l'eliminazione graduale di tali correzioni renderebbe più equilibrato il QFP, ma l'eliminazione delle correzioni comporterebbe aumenti rilevanti dei contributi di alcuni Stati membri nel periodo 2021-27, per cui potrebbero essere eliminate gradualmente nel corso di un periodo molto più lungo di quello precedentemente proposto.

*Prossimi passi*

La Commissione europea ha invitato il Consiglio e il Parlamento europeo a esaminare rapidamente le nuove proposte sul QFP 2021-27 e su *Next Generation EU*, in modo da raggiungere un accordo politico in sede di Consiglio europeo entro luglio 2020. Una decisione rapida sulla proposta di modifica del QFP attuale, inoltre, permetterà di rendere immediatamente disponibili i finanziamenti aggiuntivi per *REACT-EU*, lo Strumento di sostegno alla solvibilità e il Fondo europeo per lo sviluppo sostenibile. La Commissione europea collaborerà con il Parlamento europeo e il Consiglio per completare un accordo definitivo sul futuro QFP 2021-27 all'inizio dell'autunno, in modo da rendere operativo il nuovo QFP entro il 1° gennaio 2021.

Dal canto suo, il Presidente dell'Eurogruppo Centeno ha affermato, a seguito della riunione dell'11 giugno 2020[303], che l'Eurogruppo ha avuto il mandato di lavorare sulla ripresa e che, nel discutere il fabbisogno di investimenti, si concentrerà sulla qualità della spesa e lavorerà sulla complementarietà dei piani di ripresa nazionali e della UE. I ministri delle finanze hanno esaminato le modalità con cui possono coordinare i loro sforzi nel mettere insieme i loro piani di rilancio. Il coordinamento, in particolare all'interno dell'area dell'euro, è fondamentale per evitare divergenze e l'accumulo di squilibri. Secondo Centeno, dato che il Semestre europeo è al centro del Dispositivo per la ripresa e la resilienza, tener conto delle raccomandazioni per l'area dell'euro è un modo corretto per imprimere ai fondi per la ripresa una prospettiva che tenga conto dell'intera area.

Infine, dopo la riunione del Consiglio europeo del 19 giugno scorso, la Presidente della Commissione ha evidenziato che i Capi di stato e di governo della UE hanno convenuto all'unanimità che la gravità della crisi richiede una risposta comune ambiziosa, che coniughi solidarietà, investimenti e riforme[304]. La Presidente ha riconosciuto i nodi che

[302] Dopo l'uscita del Regno Unito dall'UE, godono di correzioni sul lato introiti del bilancio europeo la Danimarca, la Germania, i Paesi Bassi e la Svezia, che vedono il loro contributo la bilancio UE ridotto di alcune centinaia di milioni. L'Austria ha ricevuto un *rebate* fino al 2016. Si veda https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/revenue/own-resources/correction-mechanisms_en.
[303] Si veda https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2020/06/11/remarks-by-mario-centeno-following-the-eurogroup-videoconference-of-11-june-2020/.
[304] Si veda https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_20_1137.

restano da sciogliere, e che saranno oggetto della prossima discussione del Consiglio europeo programmata per luglio:

1. la dimensione finanziaria dello strumento *Next Generation EU*;
2. la ripartizione della dotazione finanziaria dello strumento tra prestiti e sovvenzioni;
3. i criteri allocativi tra gli Stati membri;
4. la dimensione del QFP, e le questioni delle risorse proprie e dei *rebate*.

### *4.2.6 Alcune considerazioni sulle iniziative delle istituzioni europee*

Un confronto sui tre strumenti principali proposti a livello europeo per superare la crisi, vale a dire il *Pandemic Crisis Support* (PCS) del MES, il SURE, e la *Recovery and Resilience Facility* (RRF), può al momento essere solo preliminare, in quanto il quadro informativo non è ancora del tutto completo. Solo il primo strumento (PCS) è disponibile agli Stati membri, mentre il secondo (SURE), pur approvato, non lo è ancora, mentre il terzo (RRF) è stato proposto dalla Commissione ma deve essere ancora approvato dagli Stati membri, e sono ancora in corso discussioni e negoziati su molti dei suoi elementi essenziali.

Come prima considerazione di carattere generale, è importante ricordare che il PCS e il SURE concedono prestiti e quindi, se effettivamente richiesti, la loro utilizzazione avrebbe effetti sull'indebitamento netto e sarebbero entrambi compresi nella definizione di debito pubblico utilizzata per il Patto di stabilità e crescita. La RRF ha invece una componente principale costituita da sovvenzioni, che non impatterebbe sul saldo e sul debito (rappresenterebbe infatti una entrata nel conto delle Amministrazioni pubbliche che compenserebbe la relativa spesa); la RRF ha inoltre una componente aggiuntiva di prestiti la cui utilizzazione avrebbe, al pari dei prestiti del PCS e del SURE, un impatto sull'indebitamento netto e, inoltre, rientrerebbe nella definizione di debito pubblico utilizzata per il Patto di stabilità e crescita.

Lo strumento PCS ha il vantaggio, come si è detto, di essere già operativo. Il prestito può avere una durata massima di 10 anni, e si hanno indicazioni di massima sul costo annuale comprensivo di oneri addizionali, come annunciato dal *Chief Financial Officer* del MES alcune settimane fa (-0,07 per una durata di 7 anni, + 0,08 per una durata di 10, valori stimati a fine maggio). Il prestito è concesso in rate mensili ciascuna pari al 15 per cento del totale del prestito. All'Italia potrebbero essere concessi circa 36 miliardi, pari al 2 per cento del PIL. Se venisse richiesto e concesso tale ammontare di prestiti, una prima stima preliminare suggerirebbe un risparmio per l'Italia rispetto all'emissione di BTP a 10 anni pari circa 4,4 miliardi nell'arco di 10 anni (considerando, oltre alla spesa per interessi, anche i mancati introiti relativi alla tassazione degli interessi sui titoli di Stato).

Inoltre, la condizionalità applicata al prestito in questo caso (a differenza delle altre linee del MES) è limitata all'effettivo utilizzo dei fondi prestati per coprire i costi sanitari diretti

e indiretti della pandemia. I regolamenti vigenti però individuano alcune procedure e istituti che non sembrerebbero coerenti con l'assenza di condizionalità della PCS. Ai sensi del Regolamento UE 472/2013, infatti, quando un paese riceve assistenza finanziaria dal MES è sottoposto a sorveglianza rafforzata sia durante il periodo di erogazione del prestito, sia successivamente (sorveglianza post-programma) fino a quando il 75 per cento del credito non sia stato rimborsato. La sorveglianza rafforzata, cosi come prevista dal Regolamento in questione, implica che il Consiglio dell'Unione, con voto a maggioranza, possa richiedere manovre correttive, su richiesta della Commissione.

Inoltre, come confermato dall'Eurogruppo, il MES applicherà il proprio sistema di e*arly warning*, previsto dal Trattato MES, all'articolo 13(6), per assicurare la tempestiva restituzione del prestito. Il sistema di *early warning* prevede l'analisi della capacità di restituzione del prestito per i successivi 12 mesi e valuta se vi sono rischi che i rimborsi dovuti possano non essere onorati. Questo lavoro di analisi richiede una valutazione della liquidità del paese e del suo accesso ai mercati, e costituisce una integrazione dell'analisi economica e finanziaria che svolge la Commissione come compito istituzionale[305]. Il *Memorandum of Understanding on the working relations between the Commission and the ESM*, sulla cooperazione tra le due istituzioni, in particolare nell'ambito della sorveglianza rafforzata prevista dal Regolamento UE 472/2013, prevede scambi riservati di informazioni e di dati tra i due soggetti, missioni congiunte nei paesi beneficiari e coordinamento tra le due istituzioni prima della pubblicazione dei rispettivi rapporti nel corso della sorveglianza post-programma. Nell'esperienza pratica, durante le missioni semestrali di sorveglianza post-programma della Commissione e della BCE nei paesi debitori, funzionari del MES partecipano agli incontri con le autorità, in relazione a questioni attinenti al sistema di *early warning* del MES[306].

Sul primo punto, la Commissione ha tuttavia dichiarato con una recente lettera del vice-Presidente Dombroviskis e del Commissario Gentiloni al Presidente dell'Eurogruppo Centeno che la sorveglianza rafforzata prevista dal Regolamento UE 472/2013 si applicherà in modo semplificato ai paesi percettori della PCS, data la natura simmetrica dello *shock* e il carattere temporaneo e *una tantum* della PCS[307]. In particolare, nella lettera si sostiene che gli articoli del Regolamento riguardanti la richiesta di manovre di correzione (articoli 3(7) e 14(4)) non trovano motivi ("*scope*") di applicazione nel caso di concessione di una PCS. Si noti che, chiaramente, una modifica del Regolamento nella direzione indicata dalla lettera (come anche una chiara decisione di esclusione delle procedure di *early warning* previste di solito per il MES) sarebbe preferibile dal punto di vista della certezza giuridica.

---

[305] Infatti, come ricordato in precedenza, la sorveglianza sul paese debitore durante il periodo di erogazione del prestito e successivamente (sorveglianza post-programma) è un compito che spetta alla Commissione e al Consiglio dell'Unione, in collaborazione con la BCE, nel quadro stabilito dagli articoli 121 e 136 del TFUE.

[306] Si veda ad esempio, il rapporto della Commissione, in collaborazione con la BCE, sulla X missione di sorveglianza post-programma del Portogallo nel giugno 2019 (https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip113_en_pps_pt.pdf).

[307] https://www.consilium.europa.eu/media/43823/letter-to-peg.pdf

D'altra parte, il ricorso al MES, oltre ad avere il vantaggio del basso tasso di interesse applicato, ridurrebbe la domanda di finanziamento sul mercato da parte del Tesoro causata dal notevole aumento di fabbisogno legato sia alla caduta delle entrate sia alle misure messe in campo dal Governo per fronteggiare l'emergenza COVID-19. Ciò ridurrebbe il rischio di rifinanziamento con un possibile impatto favorevole sui rendimenti dei titoli di Stato. L'impatto favorevole potrebbe essere ancora più marcato se l'Eurosistema decidesse di concedere l'OMT anche ai paesi che dovessero accedere al PCS.

Nel caso del SURE, si ricorda che le risorse prestate dovranno essere utilizzate come complemento alle risorse nazionali utilizzate al fine di istituire o rafforzare schemi di integrazione temporanea del reddito dei lavoratori. Quindi, il rafforzamento della cassa integrazione italiana potrebbe rientrare a pieno titolo tra le misure finanziabili.

Tuttavia, il regolamento che lo ha istituito, sebbene approvato, diventerà operativo solo quando tutti i paesi avranno versato le garanzie richieste, tali da coprire il 25 per cento dell'importo del fondo, che non potrà superare i 100 miliardi. Le condizioni del prestito (l'importo, la scadenza media massima, il costo, il numero massimo di rate, e il periodo di disponibilità) non sono note e saranno definite dalla decisione di esecuzione con cui il Consiglio dell'Unione approverà la proposta della Commissione di concessione ai singoli Stati membri richiedenti.

In ogni caso, come per il PCS anche per questi prestiti il risparmio sulla spesa per interessi dovrebbe essere rilevante. La Commissione retrocederà infatti ai paesi beneficiari del prestito le stesse condizioni che essa pagherà ai sottoscrittori dei titoli di debito emessi sui mercati finanziari per il *funding*. Si ricorda che l'Unione europea è un soggetto emittente che attualmente gode di alto titolo di merito di credito (tripla A per Fitch's e Moody's, AA per Standard & Poor's), e quindi è in grado di indebitarsi a condizioni favorevoli. Si noti, inoltre, che le considerazioni prima riportate per il PCS sull'effetto della minore domanda di finanziamento sul mercato da parte del Tesoro potrebbero valere anche per i prestiti SURE.

Le risorse che potrebbero essere prestate all'Italia non dovrebbero superare il 20 del cento del fondo, ossia 20 miliardi nell'ipotesi che il fondo sia istituito alla massima capienza consentita dal regolamento (100 miliardi). Il livello del 20 per cento si può dedurre dalla norma del regolamento che, al fine di evitare una eccessiva concentrazione, vieta che i tre maggiori beneficiari dei prestiti possono ricevere, insieme, più del 60 per cento dell'intero fondo.

Nel caso della RRF, il negoziato tra gli Stati è ancora in corso; pertanto, la proposta di regolamento della Commissione potrebbe subire modifiche anche significative, stante l'attuale distanza tra le posizioni negoziali, ad esempio sulla proporzione tra prestiti e

trasferimenti, sulla chiave di ripartizione[308] e sulla condizionalità da applicare ai paesi beneficiari, come anche dichiarato dal Presidente del Consiglio europeo Michel e dalla Presidente della Commissione von der Layen.

Come sottolineato all'inizio della nota, il vantaggio della RRF è la quota preponderante di sovvenzioni rispetto a quella di prestiti. Anche se a fronte delle sovvenzioni l'Italia, come gli altri paesi, potrebbe dover aumentare i propri contributi al bilancio della UE (il cui importo dipende anche dalle decisioni che verranno prese sulle risorse proprie), il beneficio netto per l'Italia dovrebbe essere comunque positivo grazie ai parametri previsti per la concessione delle sovvenzioni. Inoltre, la tempistica dei flussi in entrata e in uscita appare comunque favorevole considerata la necessità immediata di risorse finanziarie. Infatti, mentre l'erogazione delle sovvenzioni per i paesi è prevista nel periodo 2021-27, gli eventuali maggiori contributi da parte degli Stati membri sono previsti a partire dal 2028.

È importante in ogni caso sottolineare che l'erogazione di sovvenzioni e prestiti della RRF non è esente da condizionalità, sebbene in un contesto dove le preferenze sulle priorità di *policy* del paese beneficiario dovrebbero essere tenute in considerazione da parte della Commissione (cosiddetta "*ownership*" delle riforme da parte dei paesi beneficiari). Infatti, l'erogazione delle sovvenzioni è strettamente condizionata alla predisposizione di un piano nazionale di investimenti e di riforme ben strutturato, credibile, e in linea sia con le sfide che il paese deve affrontare, sia con le priorità definite dall'Unione (doppia transizione verde e digitale). Tali priorità devono comunque superare il vaglio della Commissione, che utilizzerà un sistema di *rating* dei piani nazionali. Nessun contributo finanziario sarà assegnato allo Stato membro se il piano presentato non soddisfa i criteri di valutazione. Inoltre, l'esborso dei fondi (trasferimenti e prestito), erogati con cadenza semestrale, è condizionato all'effettivo conseguimento degli obiettivi intermedi e finali, definiti *ex ante*.

Inoltre, andrebbe valutato se l'articolo 1(1) b) del Regolamento UE 472/2013 trovi applicazione nel caso della RRF: "il presente regolamento fissa le disposizioni volte a rafforzare la sorveglianza economica e di bilancio degli Stati membri la cui moneta è l'euro nel caso in cui tali Stati membri […] richiedono o ricevono assistenza finanziaria da uno o più altri Stati membri o paesi terzi, dal Meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria (MESF), dal Meccanismo europeo di stabilità (MES), dal fondo europeo di stabilità finanziaria (FESF) o da altre istituzioni finanziarie internazionali pertinenti quali il Fondo monetario internazionale (FMI)".

[308] Si ricorda, in particolare, che la bozza di regolamento prevede che la chiave di ripartizione dei trasferimenti nel caso dell'Italia sia pari al 20,45 per cento. Il riferimento nella formula della chiave di ripartizione alla disoccupazione media degli ultimi 5 anni è stata criticata da alcuni osservatori, perché, si asserisce, non legata agli effetti prodotti dalla pandemia, mentre è stata difesa dalla Presidente della Commissione. Si veda G. Wolff, *"EU priorities and the recovery during Covid19"*, Testimony at the Committee on EU Policies of the Italian Chamber of Deputies, 18 giugno 2020. https://www.bruegel.org/2020/06/eu-priorities-and-the-recovery-during-covid19/ e L. Codogno, "*Audizione: esame congiunto del Programma di lavoro della Commissione per il 2020 e della Relazione programmatica sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea nell'anno 2020*", 3 giugno 2020.

Occorre infine considerare che le condizioni dell'eventuale prestito eventualmente richiesto nell'ambito della RRF (l'importo, la scadenza media, il costo, il periodo di disponibilità, il numero massimo di rate e il piano di rimborso) non sono note e saranno definite con un accordo tra la Commissione e lo Stato beneficiario. Tuttavia, è importante considerare l'effetto favorevole derivante dalla probabile lunga durata dei prestiti concessi. Infatti, poiché il rimborso del debito contratto da parte della UE sui mercati finanziari andrà effettuato tra il 2028 e il 2058, è ragionevole ritenere che anche i prestiti dovranno essere rimborsati dai paesi beneficiari in un arco temporale simile.

In conclusione, questa prima analisi preliminare evidenzia una serie di benefici e di costi per ciascuno degli strumenti messi in campo dalle istituzioni europee. Per quanto riguarda la *tempestività degli interventi*, solo il PCS è immediatamente disponibile; per il SURE occorrerà aspettare che gli Stati membri mettano a disposizione la garanzia nei prossimi mesi, mentre per la RRF occorre ancora attendere l'accordo tra i paesi sulle sue caratteristiche principali con la possibilità che possa essere pienamente operativo solo a partire dal gennaio 2021 o, in uno scenario sfavorevole, anche successivamente. In termini di *impatto sui conti pubblici*, la componente trasferimenti della RRF non dovrebbe avere effetti né sull'indebitamento netto né sul debito delle Amministrazioni pubbliche mentre l'utilizzazione dei prestiti PCS, SURE e della componente prestiti della RRF comporta un aumento dell'indebitamento netto e del debito pubblico, secondo la definizione utilizzata per il Patto di stabilità e crescita. L'eventuale aumento dei contributi nazionali al bilancio della UE per ripagare il debito contratto nel periodo 2021-27 per finanziare i trasferimenti della RRF avrebbe luogo solo a partire dal 2028. Sull'*ammontare massimo di aiuti*, la RRF potrebbe rappresentare una fonte significativa di finanziamento per le misure di rilancio dell'Italia nei prossimi anni mentre il PCS e, ancor più, il SURE appaiono di portata più limitata sebbene potenzialmente rilevanti per alleggerire le necessità di finanziamento del Tesoro nei mercati. Per quanto riguarda *i tassi di interesse applicati ai prestiti*, essi non dovrebbero essere significativamente diversi tra i tre strumenti, e rappresenterebbero un beneficio per l'Italia considerato l'elevato merito di credito dei soggetti emittenti i titoli la cui raccolta verrebbe poi trasferita all'Italia.

Infine, il confronto appare più articolato sul tema della *condizionalità*. Per quanto riguarda il SURE, la condizionalità appare relativamente più leggera in quanto legata solo al vincolo di destinazione delle risorse (schemi di sostegno temporaneo al reddito dei lavoratori). Tale vincolo caratterizza anche il PCS in quanto l'uso dei prestiti è legato al finanziamento dei costi diretti e indiretti della pandemia. Rispetto ad altri strumenti del MES, la sorveglianza rafforzata esercitata dalla Commissione si applicherà in modo semplificato, secondo quanto comunicato dalla Commissione al Presidente dell'Eurogruppo. Tuttavia, come dichiarato dall'Eurogruppo stesso, vale anche per il PCS il sistema di *early warning* del MES, e quindi la valutazione sulla capacità del paese di restituire il debito contratto. Nel caso della RRF, pur in un quadro ancora in corso di definizione, l'erogazione dei fondi è strettamente condizionata alla predisposizione e attuazione di piani di riforme e di investimenti da parte dei paesi beneficiari, valutati e approvati dalla Commissione, che tengano conto non solo delle preferenze di *policy* dei paesi, ma anche delle priorità

definite dall'Unione. È da considerare, infine, che l'eventuale adesione agli strumenti disponibili sarà verosimilmente tenuta presente nell'ambito della ordinaria sorveglianza del Patto di stabilità e crescita, relativa alla stabilità macroeconomica e di finanza pubblica.

## *Appendice 4.1*

## *Il Meccanismo europeo di stabilità*

L'istituzione di un meccanismo permanente di stabilità (Meccanismo europeo di stabilità, MES) dell'area dell'euro è stata consentita da un'apposita modifica dell'articolo 136 del Trattato sul funzionamento della UE (TFUE), che autorizza la costituzione di un meccanismo di stabilità[309]. Il MES, quindi, pur avendo la natura di organizzazione intergovernativa, trova comunque la sua base giuridica nel TFUE.

Il MES ha affiancato e poi sostituito gli strumenti transitori di stabilizzazione finanziaria (*European financial stabilisation mechanism*, EFSM[310], e *European financial stability facility*, *EFSF*[311]). In base al suo Trattato istitutivo, firmato il 2 febbraio 2012 ed entrato in vigore nell'ottobre 2012, a seguito della ratifica degli Stati membri dell'area dell'euro, il MES è costituito quale organizzazione intergovernativa nel quadro del diritto pubblico internazionale con sede in Lussemburgo.

*Obiettivo*

L'obiettivo del MES è quello di mobilizzare risorse finanziarie e fornire un sostegno alla stabilità, secondo rigorose condizionalità[312], a beneficio dei membri del MES che già si trovino, o rischino di trovarsi, in una situazione finanziaria grave, se ciò è indispensabile per salvaguardare la stabilità finanziaria dell'area dell'euro nel suo complesso e quella dei suoi Stati membri. A questo scopo è conferito al MES il potere di raccogliere fondi con l'emissione di strumenti finanziari o la conclusione di intese o accordi finanziari o di altro tipo con i propri membri, istituzioni finanziarie o terzi. In particolare, il MES raccoglie fondi

[309] La revisione dell'articolo 136 del TFUE ha introdotto il seguente terzo comma: "Gli Stati membri la cui moneta è l'euro possono istituire un meccanismo di stabilità da attivare ove indispensabile per salvaguardare la stabilità della zona dell'euro nel suo insieme. La concessione di qualsiasi assistenza finanziaria necessaria nell'ambito del meccanismo sarà soggetta a una rigorosa condizionalità".

[310] L'EFSM è stato creato nel 2010 con il Regolamento UE 470/2010 per fornire assistenza finanziaria condizionata alla realizzazione di riforme strutturali agli Stati membri. Ha fornito prestiti a Irlanda e Portogallo e un prestito-ponte alla Grecia. Dotato di 60 miliardi, raccolti dalla Commissione europea sui mercati finanziari, attualmente ha una capacità di credito di 13,2 miliardi. Il margine di bilancio (la differenza tra il limite annuo delle risorse proprie del quadro finanziario pluriennale della UE e gli stanziamenti effettivi di bilancio) funge da garanzia per gli investitori che acquistano i titoli emessi dalla Commissione.

[311] L'EFSF è una società di capitali (*société anonyme*) costituita secondo il diritto lussemburghese, che rimane in vita per gestire i prestiti già erogati e sarà liquidata quando tutti i crediti concessi saranno ripagati. È legata da un contratto di servizio con il MES, che fornisce servizi amministrativi e altro supporto. Attualmente, l'amministratore delegato dell'EFSF ricopre anche la carica di direttore generale del MES. Si veda European Financial Stability Facility, Société Anonyme, "*Financial Statements, Management Report and Auditor's Report*", 31 December 2018.

[312] Tali condizioni possono spaziare da un programma di aggiustamento macroeconomico al rispetto costante di condizioni di ammissibilità predefinite (si veda l'articolo 12, comma 1 del Trattato MES).

emettendo strumenti del mercato monetario, nonché debito a medio e lungo termine con scadenze fino a un massimo di 30 anni.

*Capitale e capacità di intervento*

Il capitale del MES è di 704,8 miliardi di euro, in parte già versato per 80,5 miliardi, in parte da versare a chiamata. La quota di ciascun paese al capitale del MES è commisurata alla partecipazione del medesimo paese al capitale della BCE. Il numero dei diritti di voto di ciascun membro del MES è pari al numero di quote assegnate a tale paese a valere sul totale di capitale già versato del MES. La quota complessiva di capitale dell'Italia ammonta a 125 miliardi, di cui versati 14, corrispondente al 17,78 per cento del capitale[313]. L'articolo 8(5) del Trattato MES limita la responsabilità di ciascun membro del MES alla sua quota di capitale autorizzato e nessun membro del MES può essere considerato responsabile, in virtù della sua appartenenza al MES, degli obblighi da quest'ultimo contratti[314].

Il capitale versato non può essere utilizzato per fornire assistenza ai paesi membri, ed è impiegato in attività finanziarie di elevata qualità; esso garantisce la forza e il merito di credito del MES[315], in quanto soggetto emittente di passività. A oggi, il MES ha fornito assistenza alla Grecia (61,9 miliardi), alla Spagna (41,3) e a Cipro (6,3 miliardi), per 109,5 miliardi complessivi[316]. La capacità massima di prestito del MES ai paesi membri è di 500 miliardi di euro. Poiché i crediti *outstanding* del MES ammontano a 89,9 miliardi di euro, attualmente la disponibilità di credito residua è pari a circa 410 miliardi (tab. A4.1.1)[317].

*Governance*

La *governance* del MES prevede un Consiglio dei governatori, un Consiglio di amministrazione e un Direttore Generale. Ogni paese dell'area dell'euro designa un governatore e un amministratore[318].

---

[313] La Germania è il primo paese per quota del capitale (26,94 per cento), seguita dalla Francia (20,23), dall'Italia e dalla Spagna (11,81 per cento).

[314] La sentenza della Corte costituzione federale tedesca del 12 settembre 2012 ha sancito la costituzionalità del Trattato MES, a condizione che l'impegno finanziario della Germania derivante dal MES non ecceda il capitale sottoscritto (*liability ceiling*), pari a circa 190 miliardi, a meno di un voto del Parlamento tedesco che sancisca il superamento di tale limite. Inoltre, l'obbligo di riservatezza sui lavori del MES, sancito dal trattato, non si può applicare nei confronti del Parlamento tedesco, che dovrà sempre essere preventivamente informato. Nel marzo 2014, la Corte tedesca ha ribadito che il MES non viola i diritti del Parlamento tedesco a decidere sulle questioni relative al bilancio della Germania, a patto che il Parlamento abbia la possibilità di esercitare, votando su ogni decisione, poteri di controllo sul meccanismo.

[315] Il merito di credito attribuito da Fitch's è AAA, mentre quello attribuito da Moody's è Aa1.

[316] Nel complesso l'EFSF e il suo successore MES hanno erogato 295 miliardi.

[317] ESM (2019), "*2018 Annual report*".

[318] I governatori sono i ministri delle finanze dei paesi membri, gli amministratori sono alti funzionari dei ministeri delle finanze. Il Presidente del Consiglio dei governatori è attualmente il Presidente dell'Eurogruppo.

***Tab. A4.1.1*** – Operazione effettuata dal MES, quote dei paesi beneficiari di assistenza nel capitale MES

| | Durata del programma | Scadenza ripagamento del *principal* | Risorse erogate *(miliardi di euro)* | *Outstanding (miliardi di euro)* | Quota cap. MES *(percentuale)* |
|---|---|---|---|---|---|
| Spagna | Dic. 2012-dic. 2013 | Dal 2022 al 2027 | 41,3 | 23,7 | 11,81 |
| Cipro | Apr. 2013-mar. 2016 | Dal 2025 al 2031 | 6,3 | 6,3 | 0,19 |
| Grecia | Ago. 2015-ago. 2018 | Dal 2034 al 2060 | 61,9(1) | 59,9 | 2,79 |
| **Totale** | | | **109,5** | **89,9** | |

Fonte: MES
(1) Impegnati 86 miliardi.

Gli interventi di sostegno devono essere approvati da entrambi i Consigli, ed è richiesta l'unanimità dei governatori e la maggioranza qualificata del Consiglio di amministrazione (80 per cento dei diritti di voto)[319].

*Gli strumenti di sostegno*

Gli strumenti di sostegno previsti dal Trattato istitutivo del MES sono:

1) prestiti, sempre soggetti a un programma di aggiustamento macroeconomico[320]. Il programma di aggiustamento deve essere approvato, a maggioranza qualificata, anche dal Consiglio dell'Unione ai sensi dell'articolo 7, comma 2, del Regolamento UE 472/2013 (cosiddetto "*Two-Pack*"), intervenuto successivamente alla firma del Trattato MES[321]. Il prestito è erogato in una o più *tranche*, il cui esborso è approvato dal Consiglio di amministrazione volta per volta. Nel preambolo del Trattato, si afferma, inoltre, che "in linea con la prassi del FMI, in casi eccezionali si prenderà in considerazione una forma adeguata e proporzionata di partecipazione del settore privato nei casi in cui il sostegno alla stabilità sia fornito in base a condizioni sotto forma di un programma di aggiustamento macroeconomico"[322]. Inoltre, sempre nel preambolo, si afferma che: "[…] i capi di Stato o di governo hanno concordato che i prestiti del MES fruiranno dello status

[319] Qualora la Commissione e la BCE congiuntamente ritengano che occorrono decisioni urgenti in materia di assistenza finanziaria in caso di minaccia per la stabilità finanziaria ed economica della zona euro, al fine di garantire efficacia al sistema decisionale del MES, esso opera a maggioranza qualificata dell'85 per cento del capitale. Poiché la Germania, la Francia e l'Italia hanno diritti di voto superiori al 15 per cento del capitale, ciascuno di questi paesi può quindi porre il veto sulle decisioni prese in condizioni di urgenza.
[320] Questo strumento è stato utilizzato finora per Cipro (2013) e la Grecia (2015). Prima della istituzione del MES, prestiti all'Irlanda, al Portogallo e alla Grecia sono stati erogati dall'EFSM e dall'EFSF.
[321] Successivamente all'approvazione del programma, il Consiglio dell'Unione, a maggioranza qualificata su proposta della Commissione, decide in merito alle modifiche da apportare a tale programma, al fine di tenere debitamente conto, tra l'altro, di ogni scostamento significativo tra le previsioni macroeconomiche e i dati effettivi, anche alla luce delle eventuali ripercussioni derivanti dal programma di aggiustamento macroeconomico, da ricadute negative e da *shock* macroeconomici e finanziari. Si veda il Regolamento UE 472/2013, art. 7, comma 5.
[322] Si veda il XII "considerando" del Trattato MES.

di creditore privilegiato in modo analogo a quelli del FMI, pur accettando che lo status di creditore privilegiato del FMI prevalga su quello del MES"[323].

2) linee di credito precauzionali, che possono assumere la forma di prestiti oppure di interventi sul mercato primario dei titoli pubblici. Hanno una durata di un anno, prorogabile solo due volte, ogni volta per sei mesi. Una volta concessa, l'attivazione è a discrezione dello Stato membro durante il periodo di validità. Qualora le condizioni di *policy* siano violate successivamente alla concessione, oppure gli impegni adottati siano inadeguati per risolvere la minaccia alla stabilità finanziaria, il Consiglio dei governatori può chiudere la linea di credito e lo Stato membro deve richiedere un prestito, con programma completo di aggiustamento macroeconomico.

La prima linea di credito è la *Precautionary Conditioned Credit Line* (PCCL), per i paesi che soddisfano i seguenti requisiti di ammissibilità: a) il rispetto del Patto di stabilità e crescita, b) debito pubblico sostenibile, c) assenza di problemi di solvibilità del sistema bancario, d) rispetto degli impegni assunti nell'ambito di una procedura per squilibri macroeconomici, e) *track record* di accesso ai mercati internazionali dei capitali a termini ragionevoli, f) una posizione esterna sostenibile. I criteri di eleggibilità devono continuare a essere rispettati dopo che la PCCL è stata concessa.

La seconda linea è la *Enhanced Conditons Credit Line* (*ECCL*) per i paesi che, pur non soddisfacendo qualcuno dei criteri di eleggibilità della *PCCL*, mantengono una situazione economica e finanziaria solida. Un paese a cui è concessa una *ECCL*, oltre che rispettare i criteri di eleggibilità, in consultazione con la Commissione e la BCE, deve adottare misure per correggere le debolezze evidenziate dall'analisi di eleggibilità.

La concessione di una *ECCL*, o l'erogazione della prima *tranche* nell'ambito di una *PCCL*, determinano l'avvio, per tutto il periodo di validità della linea di credito, di una procedura di sorveglianza rafforzata, da parte della Commissione, d'intesa con la BCE, le *European Supervisory Authorities* (*ESAs*), lo *European Systemic Risk Board* (*ESRB*) e, se opportuno, il FMI. La sorveglianza rafforzata si estende al sistema finanziario del paese.

3) interventi sul mercato primario del debito pubblico, *Primary Market Support Facility* (*PMSF*), a complemento di un prestito o di una linea di credito. L'intervento del MES non può superare, di norma, il 50 per cento del valore della singola emissione di debito.

4) interventi sul mercato secondario, *Secondary Market Support Facility* (*SMS*F). L'intervento è possibile per i paesi con programma di aggiustamento macroeconomico. Anche i paesi che non hanno un programma possono accedere se vi sono turbolenze di mercato, a patto che a) la situazione economica e finanziaria rimanga solida, b) tutti i

[323] Si veda il XIII "considerando" del Trattato MES.

criteri di eleggibilità della *PCCL* siano soddisfatti, c) che il paese, in consultazione con la Commissione e la BCE, adotti misure correttive, se appropriato.

5) prestiti per la ricapitalizzazione indiretta di istituti bancari[324].

6) ricapitalizzazione diretta di istituzioni finanziarie.

Nel Trattato MES e nelle g*uideline* sull'uso degli strumenti di sostegno non viene indicato il limite massimo delle risorse che possono essere concesse agli Stati membri; ciò pertanto costituisce una decisione *ad hoc*. Si noti inoltre che ogni *tranche* erogata di prestito ha la propria scadenza di restituzione del capitale, con la concessione di un *grace period:* gli interessi contabilizzati a partire dal momento dell'esborso delle *tranche* si pagano annualmente, mentre la restituzione del capitale (*principal*) inizia solo alcuni anni dopo. Ad esempio, Cipro inizierà a ripagare il capitale prestato solo nel 2025 e finirà nel 2031 (tab. A4.1.1). È ammessa la restituzione anticipata del capitale dovuto, su richiesta dello Stato debitore, previa approvazione del Consiglio di amministrazione.

A oggi, l'intervento del MES è stato concesso nelle forme del prestito di cui al punto 1) e della ricapitalizzazione indiretta di istituti bancari[325].

*La procedura di concessione di sostegno*

La procedura di concessione di sostegno è uguale per tutti gli strumenti vigenti. La domanda di sostegno deve essere presentata al Presidente del Consiglio dei governatori, il quale assegna alla Commissione europea, di concerto con la BCE, i seguenti compiti:

a) valutare l'esistenza di un rischio per la stabilità finanziaria dell'area dell'euro nel suo complesso o dei suoi Stati membri, a meno che la BCE non abbia già presentato un'analisi (necessaria, ai sensi del Trattato istitutivo del MES, per gli interventi del MES sul mercato secondario);

b) valutare la sostenibilità del debito pubblico. Se opportuno e possibile, tale valutazione dovrà essere effettuata insieme al FMI;

c) valutare le esigenze finanziarie effettive o potenziali del membro del MES interessato. Sulla base delle valutazioni menzionate, il Consiglio dei governatori può decidere di concedere il sostegno al membro del MES interessato, sotto forma di un dispositivo di assistenza finanziaria. In questo caso, il Consiglio affida alla Commissione europea – di concerto con la BCE e, laddove possibile, insieme all'FMI – il compito di negoziare con il membro del MES interessato, un protocollo d'intesa (*Memorandum of Understanding*,

[324] Questo strumento è stato utilizzato per la Spagna (2012).
[325] L'introduzione di ulteriori tipologie di strumenti di sostegno è possibile, ex articolo 19 del Trattato MES, con l'approvazione del Consiglio dei governatori all'unanimità.

MoU) che precisi le condizioni contenute nel dispositivo di assistenza finanziaria. Il contenuto del protocollo d'intesa riflette la gravità delle carenze da affrontare e lo strumento di assistenza finanziaria scelto. Il Direttore generale del MES prepara nel contempo una proposta di accordo su un dispositivo di assistenza finanziaria contenente le modalità finanziarie e le condizioni e la scelta degli strumenti, che dovrà essere adottata dal Consiglio dei governatori.

Il protocollo d'intesa deve essere pienamente conforme alle misure di coordinamento delle politiche economiche previste dal TFUE, in particolare a qualsiasi atto legislativo dell'Unione europea, compresi pareri, avvertimenti, raccomandazioni o decisioni indirizzate al membro del MES interessato.

La Commissione europea firma il protocollo d'intesa in nome e per conto del MES[326], previa verifica del rispetto delle condizioni sopra menzionate e l'approvazione del Consiglio dei governatori. Il Consiglio di amministrazione approva l'accordo sul dispositivo di assistenza finanziaria che definisce gli aspetti finanziari del sostegno alla stabilità da fornire e, se del caso, le modalità di corresponsione della prima rata dell'assistenza stessa. Infine, spetta alla Commissione europea – di concerto con la BCE e, laddove possibile, insieme al FMI – il compito di monitorare il rispetto delle condizioni cui è subordinato il dispositivo di assistenza finanziaria.

Il MES dal canto suo attiva il proprio sistema di *Early Warning*, come previsto dal Trattato MES, all'articolo 13(6), per assicurare il tempestivo ripagamento del prestito. Il sistema di *Early Warning* analizza la capacità di ripagamento per i successivi 12 mesi e valuta se vi sono rischi che i pagamenti dovuti possano non essere portati a termine. Questo lavoro di analisi richiede una valutazione della liquidità del paese e dell'accesso ai mercati e costituisce una integrazione dell'analisi economica e finanziaria che svolge la Commissione.

[326] Nella bozza di riforma del trattato istitutivo, è previsto che il MES sia parte attiva del negoziato con il paese membro, affiancando la Commissione. Inoltre, in futuro il MES sarà coinvolto nella valutazione della sostenibilità del debito, nella definizione della condizionalità e nel monitoraggio.

## *Appendice 4.2*

## *Stima della Commissione europea dell'impatto della crisi e del programma di rilancio* Next Generation EU

Il 27 maggio 2020 i servizi della Commissione europea hanno pubblicato un documento di lavoro[327] dove vengono analizzati i danni arrecati dalla pandemia di COVID-19 sull'economia europea, secondo il quale le perdite di capitale (*equity*) dovute al calo degli utili delle imprese nel 2020 e nel 2021 saranno comprese tra 700 e 1.200 miliardi di euro, con alcuni settori, come il turismo e i trasporti, più colpiti degli altri. Si prevede, inoltre, anche una carenza di investimenti nel 2021 e nel 2022 pari ad almeno 1.500 miliardi di euro, sia direttamente imputabile alla crisi e al fabbisogno aggiuntivo che ha fatto emergere, sia per realizzare la transizione verde e digitale, non direttamente legata alla crisi.

Secondo le stime della Commissione europea, il PIL della UE calerà del 7,4 per cento nel 2020, con un recupero parziale nel 2021 del 6,1 per cento. Nelle previsioni di primavera della Commissione vengono inoltre descritti due scenari alternativi ancora più sfavorevoli, che prevedono nel 2020 un calo del PIL dell'11 per cento in caso di una seconda ondata di contagi e del 16 per cento in caso di misure di contenimento più durature. Nel documento, viene stimato che perdite permanenti di posti di lavoro porteranno il tasso di disoccupazione a circa il 9 per cento nella UE, cancellando tre anni di miglioramenti nel mercato del lavoro.

Le finanze pubbliche potrebbero risultare permanentemente indebolite a causa di un aumento della spesa pubblica, dovuto alle misure intraprese per fronteggiare la crisi, e di una riduzione delle entrate fiscali, dovuta alla riduzione dei redditi. Le previsioni di primavera della Commissione stimano un aumento del disavanzo pubblico medio nella UE da circa il pareggio nel 2019 all'8,5 per cento del PIL nel 2020.

Le misure di contenimento avranno un impatto rilevante su produzione e redditi delle aziende nel 2020, con significative differenze tra settori e paesi. In particolare, si stima che i settori dell'ospitalità e dei trasporti avranno le perdite maggiori in termini di valore aggiunto nel 2020, che potranno essere dal 20 al 40 per cento rispetto al 2019. L'impatto della crisi dipende anche dalla struttura economica dei paesi e dalla loro capacità di assorbire e rispondere allo *shock*. Gli Stati membri più colpiti sono quelli in cui il peso dei settori più esposti, come il turismo, è maggiore e in cui c'è una maggiore concentrazione di piccole imprese. Di conseguenza, nel 2020 viene stimato un calo del PIL particolarmente elevato in Grecia, Spagna, Italia e Croazia, di circa il 9,5 per cento rispetto ai cali dal 6 al 7,5 per cento previsti in altri Stati membri. Alcuni mercati del lavoro saranno particolarmente colpiti, tra cui quelli in Francia, Italia, Spagna ed Estonia, dove si stima

[327] Si veda https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/assessment_of_economic_and_investment_needs.pdf.

una perdita di posti di lavoro del 5 per cento nel 2020, mentre altri Stati membri vedranno il loro livello di occupazione calare di non più del 3 per cento nello stesso periodo.

Anche il supporto che i paesi possono dare alle loro economie, attraverso il quadro temporaneo sugli aiuti di Stato, può variare molto. In base ai dati disponibili al primo maggio 2020, gli aiuti degli Stati membri approvati per fronteggiare la crisi ammontavano in totale a 1.900 miliardi di euro, di cui 996 miliardi di euro in Germania (il 52 per cento degli aiuti e il 29 per cento del PIL), 324 miliardi di euro in Francia (il 13,4 per cento del PIL), 302 miliardi di euro in Italia (il 17 per cento del PIL), 54 miliardi di euro in Belgio (l'11 per cento del PIL) e 27 miliardi di euro in Spagna (il 2,2 per cento del PIL). Tale disparità dipende anche dallo spazio fiscale disponibile per ogni paese.

La ricapitalizzazione delle aziende sarà necessaria a controbilanciare le effettive perdite sostenute durante la crisi e a risanare i bilanci. Le simulazioni effettuate usando dati a livello aziendale indicano che il fabbisogno per ripristinare il capitale delle imprese nel 2020 potrebbe essere di circa 720 miliardi di euro nello scenario base e fino a 1.200 miliardi di euro nello scenario che vede il prolungarsi delle misure di contenimento. Tale fabbisogno sarebbe particolarmente elevato nei settori dell'ospitalità e dei servizi alimentari, delle arti e dell'intrattenimento, e in misura minore nel commercio all'ingrosso e al dettaglio, nei trasporti e nella manifattura.

Gli investimenti saranno influenzati significativamente dalla crisi a causa dell'elevata incertezza, dei limiti nella disponibilità di prodotti di investimento e del peggioramento delle condizioni di finanziamento. L'impatto della crisi nella UE si registrerà quasi esclusivamente nel settore privato, anche se gli investimenti nel settore sia pubblico sia privato erano già insufficienti prima della crisi. La Commissione europea, nella sua analisi, distingue il fabbisogno di investimenti nelle seguenti tipologie (tabella A4.2.1):

***Tab. A4.2.1*** – Fabbisogno di investimenti totali cumulati nel 2020-21
*(miliardi di euro, prezzi correnti)*

| | Pubblico | Privato | Totale |
|---|---|---|---|
| ***Fabbisogno di investimenti dovuto all'impatto della crisi*** | | | |
| Fabbisogno di investimenti di base (relativo al *trend* pre-crisi) | 15 | 831 | 846 |
| Fabbisogno per stabilizzare il rapporto tra capitale pubblico e PIL | 200 | | 200 |
| **Totale fabbisogno di investimenti non legato alle politiche** | | | **1.046** |
| ***Fabbisogno di investimenti per la transizione verde e la trasformazione digitale*** | | | |
| Transizione verde | | | 940 |
| *Mitigazione del clima e obiettivi energetici 2030* | | | *680* |
| *Obiettivi ambientali più ampi, oltre a clima* | | | *260* |
| Trasformazione digitale | | | 250 |
| Investimenti strategici (per l'autonomia della UE sulle catene del valore critiche) | | | 40 |
| **Totale fabbisogno di investimenti per la transizione verde e la trasformazione digitale** | | | **1.230** |

Fonte: Commissione europea (2020), "*COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT.* Identifying Europe's recovery needs", SWD(2020) 98 final.

1. fabbisogno di investimenti di base dovuto alla crisi, ottenuto dalla differenza tra le proiezioni delle previsioni di autunno 2019 e quelle di primavera 2020 della Commissione europea, che suggeriscono un calo cumulato di investimenti di 846 miliardi di euro nel 2020 e 2021, di cui 831 miliardi di euro di investimenti privati, con differenze sostanziali tra gli Stati membri;

2. fabbisogno addizionale di investimenti strategici reso evidente dalla crisi, quale l'eccessiva dipendenza dalle importazioni di beni e servizi strategici, come prodotti medicali e farmaceutici, materie prime e tecnologie chiave, beni alimentari, infrastrutture digitali strategiche, sicurezza e altre aree strategiche, che viene stimato provvisoriamente in 20 miliardi di euro l'anno;

3. fabbisogno di investimenti aggiuntivi ma indipendenti dalla crisi, tra cui il fabbisogno necessario a realizzare la transizione verde e la trasformazione digitale, stimato in almeno 595 miliardi di euro l'anno, di cui 470 miliardi di euro per raggiungere gli obiettivi 2030 sulle politiche della UE per il clima e l'ambiente e 125 miliardi di euro per la transizione digitale, che sono in parte già pianificati dagli Stati membri;

4. fabbisogno di investimenti pubblici necessario a evitare una riduzione del capitale pubblico in rapporto al PIL, dato che già prima della crisi gli investimenti pubblici non erano sufficienti a mantenere tale rapporto costante, stimato in circa 100 miliardi di euro l'anno, con un fabbisogno maggiore nei paesi con debito elevato.

Nella lettura di queste stime occorre tuttavia tenere presente che i diversi fabbisogni di investimenti si possono sovrapporre. Ad esempio, assicurare parte del fabbisogno di investimenti di base e del settore pubblico potrebbe portare contemporaneamente a investimenti nella transizione verde e nella trasformazione digitale. Vista questa parziale sovrapposizione, una stima conservativa del fabbisogno minimo di investimenti totale nella UE ammonta almeno a 1.500 miliardi di euro nel 2020 e 2021, la maggior parte dei quali nel settore privato. Realizzare questi investimenti permetterebbe perciò di realizzare contemporaneamente una rapida ripresa dalla crisi causata dal COVID-19 e una transizione a una economia sostenibile e più produttiva.

Il fabbisogno pubblico aggiuntivo dovuto all'impatto della crisi da COVID-19, che implica maggiori spese e minori entrate fiscali, viene stimato in quasi 1.700 miliardi di euro per gli Stati membri della UE nel 2020-21. Considerando anche la stima di finanziamenti lordi previsto prima della crisi, pari a 3.700 miliardi di euro, porta il fabbisogno complessivo di finanziamento per il settore pubblico a circa 5.400 miliardi di euro.

Infine, le simulazioni condotte con il modello QUEST della Commissione europea mostrano il possibile impatto sulla UE di *Next Generation EU* rispetto allo scenario base. Nella simulazione viene ipotizzato che il 93,5 per cento dei fondi venga usato per investimenti pubblici, principalmente tramite sovvenzioni agli Stati membri, mentre il 6,5

per cento dei fondi venga usato per accantonamenti per perdite per il finanziamento degli investimenti privati tramite il FEIS e *InvestEU*, che secondo la Commissione permettono di mobilitare un volume di investimenti significativamente maggiore. Viene ipotizzato che i fondi siano distribuiti equamente tra il 2021 e il 2024, ovvero il 25 per cento l'anno, e che il 50 per cento dei prestiti e il 100 per cento delle sovvenzioni vengano usati dagli Stati membri per investimenti pubblici, mentre il restante 50 per cento dei prestiti venga usato per la spesa pubblica corrente.

Con queste ipotesi viene stimato che *Next Generation EU* avrà un effetto positivo permanente sul PIL reale della UE, elevandolo di circa l'1,75 per cento nel 2021 e 2022, e fino al 2,25 per cento nel 2024. Dato l'aumento della produttività dovuto agli investimenti pubblici, il PIL rimane sopra al livello di base anche nel medio e lungo termine e fino a un punto percentuale più alto dieci anni dopo. Si stima che verranno creati fino a 2 milioni di posti di lavoro in più nel medio periodo, portando il livello di occupazione a un punto percentuale più elevato rispetto allo scenario di base. L'effetto di *Next Generation EU*, tramite il moltiplicatore degli investimenti, porta a una riduzione del rapporto tra debito e PIL che in media calerebbe di 0,75 punti percentuali nel breve periodo e di 3 punti percentuali entro il 2030 rispetto allo scenario di base, grazie all'effetto sul denominatore di tale rapporto.

L'impatto di *Next Generation EU* varia tra Stati membri, contrastando gli effetti divergenti della crisi. Usando una chiave di allocazione illustrativa per la suddivisione dei fondi tra gli Stati membri, al solo scopo di stimare preliminarmente gli effetti potenziali di *Next Generation EU* viene stimato che gli Stati membri con livelli di PIL *pro capite* sotto la media avrebbero lo stimolo maggiore all'attività economica, con livelli di PIL 4,5 per cento più alti nel 2024 per quelli a basso debito e con livelli di PIL 4,25 per cento più alti per quelli ad alto debito (come l'Italia), mentre i paesi con un livello di PIL *pro capite* superiore alla media avrebbero un effetto positivo sul PIL di 1,25 per cento nel 2024.

Secondo la chiave di allocazione illustrativa, gli Stati membri ad alto reddito riceverebbero il 24,5 per cento dei fondi di *Next Generation EU*, quelli a basso reddito e basso debito riceverebbero il 25 per cento e quelli a basso reddito e alto debito riceverebbero il 50,6 per cento. Secondo la stessa chiave illustrativa, che riprende le chiavi di allocazione per le sovvenzioni del Dispositivo per la ripresa e la resilienza, estendendole a tutti i 750 miliardi di euro di *Next Generation EU*, l'Italia riceverebbe in totale 153 miliardi di euro tra sovvenzioni e prestiti nel periodo 2021-27 e dovrebbe contribuire 96,3 miliardi di euro complessivamente tra risorse proprie e contributi nazionali, ricevendo quindi contributi netti per 56,7 miliardi di euro. Si deve notare che queste sono ipotesi utilizzate al solo scopo di rappresentare *Next Generation EU* in un modello macroeconomico stilizzato per stimare il suo impatto e non rappresentano l'allocazione effettiva dei fondi e dei contributi.

Viene infine stimato che *Next Generation EU* non farebbe aumentare significativamente il debito di nessun gruppo di Stati membri. Esso scenderebbe di 5 punti percentuali negli

Stati membri ad alto debito (come l'Italia) e di 3,25 punti percentuali in quelli a basso debito nel 2024. Nel lungo periodo il debito dovrebbe scendere ulteriormente, di 8,5 punti percentuali negli Stati membri ad alto debito (come l'Italia) e di 7 punti percentuali in quelli a basso debito. Negli Stati membri ad alto reddito il debito pubblico dovrebbe aumentare leggermente nel breve periodo e rimanere al massimo a un punto percentuale in più rispetto allo scenario di base, per poi tornare al livello di base entro il 2030.

**Ufficio parlamentare di bilancio**
**Via del Seminario, 76**
**00186 Roma Italia**
**www.upbilancio.it**