

# Memoria sul DDL C. 3132 di conversione del DL 25 maggio 2021, n. 73 (decreto Sostegni bis)

## Sintesi

Il Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio (UPB), Giuseppe Pisauro, ha trasmesso alla Commissione Bilancio della Camera una memoria relativa al DDL di conversione del decreto legge 73/2021 ("DL Sostegni bis") contenente ulteriori misure urgenti connesse all'emergenza da COVID-19 per le imprese, il lavoro, i giovani, la salute e i servizi territoriali.

Nella memoria, oltre a un'illustrazione dei contenuti del provvedimento e del loro impatto sulle principali grandezze di finanza pubblica, vengono proposte alcune analisi specifiche sui principali interventi che, da un lato, ripropongono ed estendono misure già adottate in provvedimenti emergenziali precedenti e, dall'altro, introducono alcune novità.

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

Il pacchetto di interventi più corposo è quello riguardante il **sostegno alle imprese** che complessivamente ammonta a 27,3 miliardi nel 2021 (-0,7 nel 2022 e -0,5 nel 2023). Si tratta prevalentemente di misure straordinarie che si pongono in continuità con quelle già previste nel 2020 e nel decreto Sostegni di aprile 2021. Emerge tuttavia in alcuni interventi (ad esempio, quelli relative ai contributi a fondo perduto, all'accesso alle garanzie e agli incentivi alla patrimonializzazione) l'intenzione di definire le condizioni per favorire il progressivo superamento delle misure di emergenza.

In primo luogo, gli interventi sono finalizzati al sostegno diretto dell'attività delle imprese: si prevedono due nuovi contributi a fondo perduto, misure più specifiche di supporto dei costi di impresa e la proroga di alcune misure finalizzate ad allungare i termini di adempimenti fiscali.

In particolare, si prevede un contributo da erogare nel breve termine sulla base della perdita di fatturato media mensile (calcolata alternativamente sull'anno solare o sul

periodo aprile 2020-marzo 2021 rispetto ad aprile 2019-marzo 2020) e un ulteriore contributo, che sarà corrisposto nella seconda parte dell'anno, commisurato alla variazione del risultato d'esercizio, da erogare al netto dei contributi già ricevuti dal soggetto beneficiario sulla base dei decreti legge anticrisi, incluso il presente.

Con riferimento a quest'ultimo contributo emergono due considerazioni. In primo luogo, la norma rinvia a un futuro decreto del Ministero dell'Economia e delle finanze per la determinazione sia del criterio di selettività – ossia il requisito minimo di riduzione del risultato economico d'esercizio per accedere alla misura – sia della percentuale di ristoro da applicare a quest'ultima per definire l'ammontare lordo del contributo a fondo perduto. Va tenuto presente che affinché la misura possa essere considerata dalla Commissione europea compatibile con le misure di sostegno dei costi fissi non coperti contemplate nella Sezione 3.12 del Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato è necessario che siano soddisfatti, tra gli altri, due requisiti: 1) la misura deve essere rivolta alle imprese che hanno subito un calo del fatturato di almeno il 30 per cento rispetto allo stesso periodo del 2019; 2) le imprese devono aver subito una perdita d'esercizio, visto che la misura deve ristorare i costi fissi sostenuti dalle imprese non coperti dagli utili. Pertanto, l'attuale generico riferimento solo al peggioramento del risultato d'esercizio non è sufficiente perché non preclude l'accesso alla misura a imprese che pur avendo visto peggiorare il proprio risultato d'esercizio sono rimaste in utile nel periodo di riferimento. Inoltre, sempre in base alla Sezione 3.12 del Quadro temporaneo, gli aiuti possono essere concessi in via preliminare sulla base delle perdite previste, ma l'ammontare definitivo deve essere determinato sulla base di quelle effettive certificate del periodo di riferimento. Gli aiuti percepiti in eccesso rispetto a quanto spettante sulla base delle perdite effettive devono essere recuperati. In secondo luogo, la norma del decreto legge in esame, sebbene ancora non definita nel dettaglio, prospetta la possibilità di tenere conto delle perdite effettive, che per molte imprese non possono essere efficacemente rappresentate dalla sola riduzione del fatturato, ma la richiesta del contributo è opzionale e quindi verrà fatta solo da chi avrà effettivamente convenienza. Di conseguenza, il nuovo contributo se, da un lato, permette di compensare a consuntivo imprese che erano rimaste escluse in precedenza sulla base del fatturato, dall'altro, non affronta le distorsioni e le iniquità, più volte evidenziate, generate finora a causa della scelta di alcuni criteri di selettività (perdita di fatturato calcolata con riferimento a un singolo mese e appartenenza a settori con specifici codici Ateco).

Per quanto riguarda invece il supporto ai costi di impresa, si tratta sostanzialmente di riproposizioni ed estensioni di interventi già introdotti nel DL 34/2020 e nel recente DL 41/2021 (ad esempio, agevolazioni per la riduzione dei costi fissi, quali gli oneri da locazione di immobili adibiti a uso non abitativo e quelli per affitto d'azienda o per consumi elettrici). Sono infine prorogate le sospensioni dei termini dei versamenti legati a cartelle di pagamento, nonché degli avvisi di accertamento esecutivi emessi dall'Agenzia delle entrate e degli avvisi di addebito emessi dagli enti previdenziali.

In secondo luogo sono previste misure a beneficio dei settori – spettacolo, cinema e audiovisivo, editoria e luoghi di cultura, il settore fieristico e gli operatori del turismo invernale – maggiormente colpiti dalle misure restrittive. Si tratta essenzialmente di rifinanziamenti di fondi già istituiti e di proroghe di crediti di imposta e di esenzioni dal versamento di imposte e contributi già concessi da marzo 2020.

In terzo luogo, per continuare a sostenere la liquidità delle imprese attraverso l'accesso al credito sono prorogate a tutto il 2021 le deroghe al regime ordinario di concessione dei prestiti garantiti alle grandi imprese e alle piccole e medie imprese attraverso, rispettivamente, il Fondo di Garanzia Italia di SACE e il Fondo di garanzia per le PMI di Mediocredito centrale. Per garantire l'operatività di quest'ultimo è previsto un incremento della sua dotazione di 1,86 miliardi nel 2021. Nel complesso, dall'inizio della pandemia, al Fondo PMI sono state assegnate per la copertura del rischio di perdite finanziarie associate alla probabilità di inadempimento delle imprese, risorse pari a 19,7 miliardi. Dal 17 marzo 2020 al 21 maggio 2021 al Fondo sono complessivamente pervenute 1.625.801 domande per 152,9 miliardi di finanziamento. Negli stessi termini del Fondo di SACE e del Fondo PMI è prorogata anche la moratoria per il rimborso dei prestiti. La liquidità delle imprese è poi agevolata con la proroga al 2021 dell'incentivo alla cessione di crediti deteriorati, una misura che potrebbe risultare particolarmente appetibile per le società finanziarie, ma che potrà beneficiare anche le imprese del settore non finanziario in relazione alla loro capacità di cedere tali crediti. Sono infine previste: la possibilità di usufruire del credito di imposta per beni strumentali nuovi in una sola quota annuale; il rifinanziamento del Fondo per il sostegno delle grandi imprese; ulteriori misure di facilitazione del credito, sempre attraverso il Fondo PMI, con nuovi strumenti di garanzia pubblica su portafogli sia di nuovi finanziamenti a medio e lungo termine per progetti di Ricerca e Sviluppo, sia di obbligazioni emesse per la realizzazione di programmi qualificati di sviluppo aziendale. Infine, con la finalità di incentivare il ricorso a canali di finanziamento alternativi al credito bancario, per le grandi imprese sono agevolate le condizioni di accesso a Garanzia Italia per alcuni prestiti obbligazionari.

In quarto luogo, sono previste misure specifiche volte a incentivare la patrimonializzazione delle imprese. Si tratta di misure finalizzate a ricostituire l'equilibrio finanziario controbilanciando le misure straordinarie adottate per agevolare il ricorso al credito bancario. In particolare, viene potenziata l'ACE, introdotta nell'ordinamento dal 2011. L'agevolazione è strutturata in modo tale da poter generare maggiore liquidità per le imprese già nel 2021 e costituisce un importante incentivo alla capitalizzazione e quindi al riequilibrio della struttura finanziaria delle imprese (si osserva un incremento del beneficio, rispetto all'ACE ordinaria, pari a quasi il 99 per cento). Per le persone fisiche è inoltre prevista la detassazione delle plusvalenze derivanti dalla cessione di partecipazioni al capitale di *start up* e PMI innovative. Sono infine introdotti incentivi fiscali all'aggregazione aziendale.

Sul versante del **mercato del lavoro**, il decreto legge prosegue l'azione di supporto rivolta agli occupati (dipendenti e autonomi) e a chi ha perso il lavoro. Rispetto tuttavia ai precedenti decreti legge anticrisi emerge – così come ipotizzato per gli interventi a favore delle imprese – l'obiettivo di superare gli strumenti con carattere maggiormente straordinario attivati per contrastare le conseguenze della pandemia.

Per i datori di lavoro assicurati alla CIGO il 1° luglio scadono sia la causale COVID-19 sia il blocco dei licenziamenti per motivazioni economiche. Per attutire gli effetti sul mercato del lavoro, il decreto legge permette che sino a fine anno l'accesso a CIGO e CIGS con le causali tradizionali avvenga a condizioni più vantaggiose rispetto alle regole del *Jobs Act*. Le imprese in grande sofferenza per la crisi potranno contare su 26 settimane di integrazioni *extra* contatore, senza contributi di tiraggio e con prestazioni più elevate per i dipendenti; tutte le altre non dovranno ugualmente pagare il contributo di tiraggio ma saranno ripristinati contatore e prestazioni del *Jobs Act*. I recenti andamenti di produzione, fatturato e ordinativi lasciano in ogni caso presumere che questi datori di lavoro non dovrebbero avere né necessità né convenienza a grosse espulsioni di forze di lavoro. Si stima che i lavoratori che potrebbero perdere il loro impiego siano nell'ordine di 70.000 concentrati quasi esclusivamente nell'Industria, visto che nelle Costruzioni – l'altro settore normalmente assicurato alla CIGO – le attivazioni nette sono già aumentate in tutti e tre i perimetri contrattuali (tempo determinato, indeterminato e apprendistato). I licenziamenti saranno plausibilmente scaglionati nel tempo man mano che si concretizzano le opportunità di *turnover* e di ricomposizione degli organici e una quota potrebbe anche transitare nella CIGO/CIGS agevolata. L'eliminazione del blocco dei licenziamenti favorirà le politiche di occupazione a favore dei soggetti, soprattutto i giovani, in cerca di lavoro che nei mesi scorsi hanno visto venire meno le opportunità di impiego.

Per fronteggiare le criticità del mercato lavoro il decreto potenzia anche altri istituti che, strutturali e preesistenti alla crisi, possono adesso prendersi in carico la sua fase finale meno acuta. Sino a fine anno la NASPI non sconta il *décalage*, sono portati a 18 i mesi di CIGS per le imprese in fase di chiusura ma con possibilità di cessione a nuovi soggetti acquirenti e di rilancio, è ampliata la platea delle imprese che possono ricorrere al Contratto di espansione. In particolare, tramite quest'ultimo strumento si tenta di stimolare nuove assunzioni a tempo indeterminato tramite accordi aziendali tra le Parti Sociali che possono prevedere riduzioni/sospensioni dell'orario di lavoro o esodi in attesa di raggiungere i requisiti per la pensione.

I progressi della campagna vaccinale e la ripresa economica aiuteranno ad affrontare, a fine ottobre, la scadenza del divieto di licenziamento per il numeroso raggruppamento di datori di lavoro non ricadenti nel campo di applicazione della CIGO, riguardo i quali sono confermate le disposizioni del DL 41/2021.

Tra le novità introdotte rientra il Contratto di rioccupazione, una tipologia contrattuale a tempo indeterminato di carattere eccezionale — sottoscrivibile dal 1° luglio al 31

ottobre 2021 — volta a incentivare l’inserimento nel mercato del lavoro dei lavoratori in stato di disoccupazione. Per le attivazioni a tempo indeterminato, i datori possono beneficiare per sei mesi di uno sgravio integrale dei contributi previdenziali a condizione che assumano disoccupati sulla base di programmi individuali finalizzati all’adeguamento delle competenze professionali.

Il decreto legge concede una nuova **indennità una tantum** – l’ottava da marzo 2020 – ai soggetti appartenenti ad alcune categorie marginali del lavoro dipendente e del lavoro autonomo che sono state colpite in maniera più severa dalla crisi. La misura è indirizzata sia in maniera generalizzata alle forme contrattuali più precarie (tra cui stagionali, intermittenti e venditori a domicilio), sia a specifici settori che risentono ancora pesantemente della crisi e delle limitazioni alla circolazione nelle città e sul territorio (tra cui turismo, spettacolo, sport e pesca). La platea dei potenziali beneficiari è in buona misura quella individuata sin da agosto 2020 nei precedenti decreti (DL 104/2020, DL 137/2020 e DL 41/2021). Rispetto all’*una tantum* erogata con il decreto Sostegni, l’importo *pro capite* è inferiore; tuttavia, la spesa complessiva risulta più alta perché percepiscono l’indennità anche gli operai a tempo determinato dell’agricoltura.

Vengono riconosciute sulla base del reddito di aprile 2021 quattro ulteriori mensilità del **Reddito di emergenza** (REM) per i mesi da giugno a settembre (art. 36), in aggiunta alle tre già disposte con il DL Sostegni per il periodo marzo-maggio. Nelle valutazioni ufficiali la misura comporta oneri per 884,4 milioni e sale quindi a 1.547,7 milioni il limite di spesa complessivo del REM per le sette mensilità a oggi previste per il 2021. Tale importo, aggiunto agli 8,4 miliardi relativi al RdC, porta il totale delle misure per il contrasto della povertà nel 2021 a circa 10 miliardi.

A oggi non sono disponibili i dati sulle erogazioni del REM di marzo, aprile e maggio 2021; tuttavia, è stato possibile fare una prima ricostruzione di quelle relative al 2020. I nuclei familiari ammessi al beneficio nel 2020 sulla base dei diversi decreti legge emanati nel corso dell’anno sono risultati 426.000, con un assegno medio di 550 euro erogato in media per 3,5 mensilità per una spesa complessiva di circa 830 milioni. Di questi, 183.000 nuclei hanno ricevuto cinque mensilità, 19.000 quattro mensilità, 70.000 tre mensilità e 154.000 due mensilità. Circa la metà dei beneficiari del REM avrebbero soddisfatto il complesso dei requisiti di accesso anche sulla base del reddito e del patrimonio riscontrato in periodo pre-COVID e poco più di un terzo avrebbe soddisfatto i requisiti per accedere al RdC, senza tuttavia averne fatto richiesta in passato.

Gli effetti finanziari delle misure nel campo della **sanità** sono concentrati prevalentemente sul 2021, quando: il finanziamento al Servizio Sanitario Nazionale (SSN) viene incrementato di 538 milioni, al lordo degli effetti riflessi (101 milioni); ulteriori 1,65 miliardi sono destinati agli interventi del Commissario straordinario; è istituito un fondo di 500 milioni per la partecipazione dell’Italia alle iniziative multilaterali per il finanziamento dei beni pubblici globali in materia di salute e clima; sono assegnati poco meno di 90 milioni alla sanità militare (per lo più in conto capitale). Per gli anni successivi

al 2021, gli effetti sull'indebitamento netto riguardano principalmente la concessione alle imprese di un credito di imposta per la ricerca e sviluppo di farmaci innovativi e vaccini. L'esperienza ha insegnato come, da un lato, sia importante rafforzare la ricerca pubblica e, dall'altro lato, sarebbe opportuno vincolare i contributi alle imprese private e le forme di partecipazione pubblico-privato a obiettivi di salute pubblica e di ricerca *open science*.

Inoltre, si è rivisto per il 2021 il meccanismo di riparto tra le Regioni, al fine di determinare rapidamente il quadro finanziario per il SSN, sia riducendo la parte di finanziamento indistinto distribuita in base alla popolazione pesata per età, sia incrementando la cosiddetta "quota premiale", utilizzabile con una certa discrezionalità. Tale intervento, realizzato ancora in deroga al DL 68/2011, che prevedeva l'introduzione di parametri ulteriori oltre a quelli demografici, viene nondimeno annunciato come un passo nel previsto percorso di revisione dei criteri di riparto. Sarebbe opportuno che si aprisse una riflessione costruttiva sull'adozione di più ampi parametri, che probabilmente potrebbero riequilibrare l'effetto di una pesatura esclusivamente basata sulla demografia con la considerazione di aspetti quali le condizioni sociali ed epidemiologiche, piuttosto che ricorrere a interventi politici provvisori per attuare questo bilanciamento, assicurando al contempo utili forme di incentivazione a un miglioramento della qualità dei servizi.

Tra le varie misure che interessano gli **Enti territoriali** alcune ripropongono o estendono interventi già adottati con i precedenti provvedimenti di contrasto all'impatto del COVID-19 e con la legge di bilancio per il 2021, altre introducono novità importanti, in risposta a necessità di varia natura.

Tra le principali misure si ricordano: l'incremento dello stanziamento 2021 relativo al Fondo per il sostegno delle imprese di trasporto pubblico locale (450 milioni); la riproposizione, anche per l'anno in corso, di un fondo (500 milioni) destinato ai Comuni e finalizzato a misure di solidarietà alimentare e al sostegno delle spese domestiche (canoni di locazione e utenze) di famiglie in stato di bisogno; le risorse (600 milioni) a ristoro del minor prelievo sull'imposta sui rifiuti raccolto dai Comuni in ragione di agevolazioni accordate a favore delle categorie economiche interessate dalle chiusure obbligatorie o da altre restrizioni; l'istituzione di un fondo nello stato di previsione del Ministero dell'Interno (500 milioni stanziati solo per l'anno in corso) per ridurre il disavanzo degli enti a seguito della recente sentenza n. 80/2021 della Corte Costituzionale; i 100 milioni che rifinanziano il Fondo a favore di Regioni e Province autonome da destinare ai comuni a vocazione montana appartenenti a comprensori sciistici.

Gli stanziamenti per **istruzione, ricerca e povertà educativa** ammontano complessivamente a 777,7 milioni nel 2021, 285 nel 2022 e 170 per gli anni 2023 e 2024. Per il 2021, 477,7 milioni sono destinati alla scuola, 120 milioni alla ricerca e 180 milioni al contrasto della povertà educativa. Negli anni successivi gli stanziamenti previsti sono a

favore della ricerca, con l'eccezione del 2022 in cui 115 milioni sono appostati per la povertà educativa e il *welfare* di comunità. Parte delle norme contenute nel decreto in esame hanno natura ordinamentale, per cui non comportano nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Le norme, da un lato, si pongono in continuità con misure adottate in precedenza (contenimento del rischio epidemiologico, opportunità formative e povertà educativa), dall'altro, introducono novità (modalità di reclutamento dei docenti, Fondo italiano per la ricerca) volte a superare alcune criticità tipiche del comparto.