ufficio parlamentare di bilancio

Memoria del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio

sul DDL n. 1994 di conversione del DL 28 ottobre 2020, n. 137 recante ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19

Commissioni riunite 5ª (Programmazione economica, Bilancio) e 6ª (Finanze e tesoro) del Senato della Repubblica

9 novembre 2020

Indice

Premessa ***5***

1. Il DPCM 24 ottobre 2020 ***6***

2. Il decreto legge e il suo impatto finanziario ***7***

3. Le misure per le imprese ***11***

3.1 Il contributo a fondo perduto 11

3.2 Altre misure settoriali 16

3.3 Misure di esonero e sospensione del pagamento di contributi e imposte 17

4. Le integrazioni salariali per l'emergenza da COVID-19 ***19***

4.1 Le integrazioni salariali nei decreti legge di marzo, maggio e agosto 20

4.2 Il prolungamento degli interventi con DL 137/2020 22

4.3 Le quantificazioni della Relazione tecnica del DL 137/2020 25

4.4 Stima delle minori spese per integrazioni salariali nel 2020: un esercizio per scenari 27

5. Le nuove indennità una-tantum ***32***

6. Il reddito di emergenza ***37***

6.1 Reddito di emergenza e Reddito di cittadinanza nella prima fase della pandemia 38

7. Le misure relative alla sanità ***40***

7.1 Lo sforzo per ridurre la diffusione della pandemia nel contesto degli interventi di rafforzamento del SSN 40

7.2 Le misure del DL 137/2020 per migliorare i sistemi di individuazione e tracciamento dei positivi 41

7.3 Alcuni elementi di informazione sul rafforzamento del SSN durante l'emergenza sanitaria 42

Premessa

La recrudescenza della pandemia a partire dalla fine dell'estate ha richiesto la predisposizione di interventi urgenti volti al contenimento dei contagi e alla gestione dell'emergenza. In particolare, sono stati emanati dal Presidente del Consiglio dei Ministri una serie di decreti (DPCM 13 ottobre 2020, DPCM 18 ottobre 2020 e DPCM 24 ottobre 2020) che hanno imposto limitazioni vie via più restrittive fino alla divisione del Paese in tre zone operata con il DPCM del 3 novembre 2020. Si ricorda, infatti, che quest'ultimo provvedimento riprende e ingloba le misure già adottate con i precedenti DPCM introducendo ulteriori restrizioni alle attività consentite, differenziandole sul territorio nazionale al fine di tener conto del livello di rischio contagio e del livello di gravità dello scenario di gestione della pandemia, così come stabiliti con ordinanza del Ministro della Salute sulla base del monitoraggio dei dati epidemiologici.

Il DL 137/2020 in esame si è inserito temporalmente subito dopo il DPCM del 24 ottobre, con l'obiettivo primario non solo di ristorare le attività più colpite dalle restrizioni (quelle espressamente elencate nel DPCM), ma di fornire sostegno anche ad attività che sono affette indirettamente dalle misure di limitazione (individuate, insieme alle prime, da specifici codici ATECO riportati nell'Allegato 1 del DL 137/2020) e, nel caso di alcune misure, di continuare a fornire un aiuto a famiglie e imprese ancora alle prese con gli effetti negativi della prima ondata dell'epidemia. Esempi del primo e del secondo caso sono costituiti, rispettivamente, dai contributi a fondo perduto e dalle misure di estensione delle integrazioni salariali e delle indennità *una tantum*.

Il decreto legge in corso di definizione (il cosiddetto Decreto Ristori 2), volto ad alleviare gli effetti delle ulteriori restrizioni imposte con il DPCM del 3 novembre scorso, dovrebbe contenere misure che rafforzano ed estendono quelle contenute nel decreto in esame, oltre a riproporne altre già previste durante la prima ondata della pandemia.

Nel seguito di questa Memoria innanzitutto si descrive brevemente il contenuto del DPCM del 24 ottobre come elemento propedeutico alla comprensione di quali sono i settori più direttamente impattati dalle misure restrittive (paragrafo 1). In secondo luogo, si analizzano gli effetti finanziari del decreto in esame che contiene misure volte a contrastare le ricadute economiche degli interventi restrittivi delle attività disposti dal DPCM del 24 ottobre e da quelli immediatamente precedenti (paragrafo 2). Infine, si descrivono e analizzano alcune delle principali misure di ristoro del DL 137/2020: il contributo a fondo perduto e le altre misure di sostegno alle imprese (paragrafo 3), l'ulteriore estensione delle integrazioni salariali e delle indennità *una tantum* (paragrafi 4-6) e le misure riguardanti la sanità (paragrafo 7). Dove è stato possibile, in relazione alla disponibilità dei dati, si è cercato di ricostruire l'andamento della spesa nel corso dell'anno.

1. Il DPCM 24 ottobre 2020

Il DPCM del 24 ottobre 2020 si inserisce tra i provvedimenti approvati dal Governo al fine di introdurre progressive misure restrittive per il contenimento del contagio e la gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 in un contesto di proroga dello stato di emergenza nazionale, al momento, fino al 31 gennaio 2021.

Con la finalità di consentire il distanziamento sociale, il DPCM introduce misure restrittive di quelle attività e di quegli ambiti che possano favorire la concentrazione di persone in luoghi chiusi e, in generale, le situazioni di aggregazione, anche con riferimento a specifiche fasce orarie.

Il provvedimento interviene sospendendo o limitando attività e coinvolge settori afferenti alla categoria più generale dei servizi e più nello specifico di attività commerciali, culturali, ricreative e sportive, e i lavoratori in esse impegnati.

Sono soggette a sospensione (art. 1, comma 9):

- le attività dei parchi tematici e di divertimento (lettera c);
- le attività di palestre, piscine, centri natatori, centri benessere e termali nonché di centri culturali, sociali e ricreativi (lettera f);
- le attività di sale giochi, scommesse, sale bingo e casinò (lettera l);
- gli spettacoli nei teatri, cinema, i concerti e altri spettacoli aperti al pubblico che si svolgono anche in luoghi all'aperto (lettera m);
- le feste e le cerimonie civili e religiose in luoghi chiusi e all'aperto, le sagre e le fiere; è inoltre prolungata la sospensione delle attività di sale da ballo e discoteche[1] (lettera n);
- i convegni, i congressi e gli altri eventi (lettera o);
- i viaggi di istruzione, le iniziative di scambio o gemellaggio, le visite guidate e le uscite didattiche (lettera t);
- le attività dei comprensori sciistici (lettera mm).

Sono invece autorizzate ma limitatamente alla fascia oraria dalle 5:00 alle 18:00 le attività dei servizi di ristorazione (tra cui bar, pub, ristoranti, gelaterie, pasticcerie), mentre rimane consentita l'attività di ristorazione con consegna a domicilio, con asporto e quella negli alberghi e nelle altre strutture recettive limitatamente ai propri

[1] Le attività delle sale da ballo e discoteche erano state precedentemente sospese con ordinanza del Ministro della salute del 16 agosto 2020.

clienti (art. 1, comma 9, lettera ee).

Il DPCM prevede anche l'obbligo dell'utilizzo della didattica a distanza, per una percentuale pari ad almeno il 75 per cento, per le sole scuole secondarie di secondo grado (art. 1, comma 9, lettera s). Con riferimento infine, all'utilizzo di modalità di lavoro agile, queste vengono promosse nelle pubbliche amministrazioni e fortemente raccomandate anche nel settore privato.

Le attività sospese o limitate secondo le previsioni contenute nell'articolo 1 del DPCM trovano corrispondenza negli specifici settori economici elencati con i codici ATECO nell'Allegato 1 del DL 137/2020 destinatari delle misure di ristoro in esso previste. In questa elencazione sono inoltre compresi altri settori che subiscono in via indiretta gli effetti negativi delle misure restrittive.

A titolo esemplificativo, le restrizioni sulle attività legate alla ristorazione, alle feste e alle cerimonie possono avere un effetto indiretto anche sulla filiera dell'agricoltura, della pesca e dell'acquacoltura, così come la sospensione degli eventi artistici, congressuali e dei convegni, le raccomandazioni alla limitazione degli spostamenti al di fuori di comprovate esigenze lavorative e di salute possono aver impatto sull'utilizzo del trasporto con taxi.

2. Il decreto legge e il suo impatto finanziario

Il DL 137/2020 prevede interventi per far fronte alla crisi economica determinatasi in conseguenza dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, al fine in particolare di sostenere gli operatori dei settori economici direttamente o indirettamente interessati dalle misure restrittive introdotte con il DPCM del 24 ottobre 2020 per contenere la diffusione dell'epidemia (si veda il paragrafo 1). Gli interventi principali riguardano il sostegno alle imprese e all'economia nonché in materia di lavoro. Altre misure si riferiscono ai comparti della salute, della sicurezza e della giustizia.

Il DL in esame comporta un peggioramento dell'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche (PA) di 3,3 miliardi (pari allo 0,2 per cento del PIL) nel 2020 mentre ha un impatto appena positivo o nullo sul medesimo saldo negli anni successivi (tab. 2.1). Quindi, per effetto del decreto, si ha un aumento del deficit nel solo 2020, dal 10,5 per cento del PIL indicato nel Documento programmatico di bilancio 2021 (DPB) al 10,7 per cento.

Gli interventi del decreto hanno effetto essenzialmente sul 2020; negli anni successivi l'impatto si riduce notevolmente ed entrate e uscite nette si compensano. Le uscite nette – in larga misura di natura corrente – ammontano a 2,5 miliardi circa nel 2020, calano a un terzo di quell'ammontare nel 2021, posizionandosi a 0,8 miliardi, diventano negative nel 2022 per 0,3 miliardi per poi tornare leggermente positive nel 2023. Le

entrate nette mostrano andamenti alterni: sono negative per circa 0,9 miliardi nel 2020 e negli anni seguenti sostanzialmente bilanciano l'andamento delle uscite nette (tab. 2.1).

Il decreto dispone, in termini di indebitamento netto, misure con impieghi per 5,3 miliardi circa (pari allo 0,3 per cento del PIL) nel 2020, per 0,9 miliardi (0,1 per cento del PIL) nel 2021, per 0,4 miliardi nel 2022 e di soli 73 milioni nel 2023. Tali impieghi, a eccezione del 2022, riguardano maggiori uscite correnti, per oltre l'80 per cento nel biennio 2020-21 e per il 100 per cento nel 2023. Solo il 2020 è finanziato in larga misura in deficit, per cui le risorse di copertura per l'anno in corso sono inferiori agli impieghi e risultano pari a 1,9 miliardi, riguardanti sostanzialmente minori spese correnti. Per gli anni successivi, e per importi essenzialmente analoghi a quegli degli impieghi, il reperimento delle coperture è affidato interamente a maggiori entrate nel 2021 e interamente a minori spese nel 2022 e a entrambe le fonti nel 2023 (tabb. 2.1 e 2.3).

Tra gli impieghi si ricordano gli interventi con maggiore impatto finanziario, seguendo la struttura – per Titoli – del decreto (tabb. 2.2 e 2.3).

Con riferimento al *sostegno alle imprese e all'economia (Titolo I),* sono disposti un contributo a fondo perduto rivolto ai soggetti titolari di partita IVA che svolgono attività prevalente nell'ambito dei settori economici direttamente o indirettamente affetti dalle limitazioni previste dal DPCM 24 ottobre 2020 individuati con i codici ATECO nell'Allegato 1 del decreto (si veda il paragrafo 3.1) –, l'incremento dei contributi in favore di agenzie di viaggio, *tour operator*, guide e accompagnatori turistici, il rifinanziamento del Fondo promozione integrata volto a erogare cofinanziamenti a fondo perduto alle imprese esportatrici che ottengono finanziamenti agevolati, l'estensione all'ultimo trimestre del 2020 del credito di imposta nella misura del 60 e del 30 per cento relativo, rispettivamente, ai canoni di locazione di immobili a uso non abitativo e ai canoni per affitto di azienda previsto dal DL 34/2020. Vengono inoltre incrementati i fondi per le emergenze nei settori dello spettacolo e del cinema e audiovisivo e a favore di imprese e istituzioni culturali e sono previste ulteriori misure per lo sport (si veda il paragrafo 3.2). È abolita la seconda rata Imu relativa a immobili e pertinenze destinati alle particolari attività commerciali e ricreative indicate nell'Allegato al decreto (si veda il paragrafo 3.3). È disposta la proroga dell'utilizzo del *Bonus* Vacanze, istituito dal DL 34/2020 sino al 30 giugno 2021.

Riguardo alle *disposizioni in materia di lavoro (Titolo II)*, è prevista una nuova indennità *una tantum* pari a 1.000 euro per diverse categorie di lavoratori e viene reiterato il sostegno economico per il mese di novembre a favore di lavoratori di associazioni e società sportive dilettantistiche previsto dal DL 18/2020. Sono disposti l'esonero contributivo a favore delle filiere agricole, della pesca e dell'acquacoltura per la quota a carico dei datori di lavoro per la mensilità relativa al mese di novembre 2020 nonché la sospensione dei versamenti dei contributi previdenziali e assistenziali e dei premi per l'assicurazione obbligatoria dovuti per la competenza del mese di novembre 2020

relativi ai dipendenti delle aziende dei settori economici interessati dalle nuove misure restrittive del DPCM, con slittamento dei relativi versamenti al 2021. Viene effettuata un'estensione straordinaria dei vari strumenti di integrazione del reddito (CIGO, Fondi di solidarietà, CIG in deroga) con effetti nel 2021; tale misura tuttavia non è riportata nel prospetto riepilogativo degli effetti finanziari del decreto legge, in quanto non impatta sui saldi di finanza pubblica essendo già scontata negli andamenti tendenziali, per come aggiornati dal DPB 2021 (si vedano i paragrafi 4 e 5).

Quanto alle *misure in materia di salute e sicurezza e altre disposizioni urgenti (Titolo III)*, si ricordano l'incremento del Fondo per l'innovazione digitale al fine di consentire agli istituti scolastici di dotarsi di dispositivi digitali utili per la didattica a distanza, l'estensione del congedo parentale straordinario per i lavoratori dipendenti i cui figli conviventi (fino a 16 anni) sono sottoposti a quarantena obbligatoria a seguito di contatto verificatosi all'interno del plesso scolastico, nonché le misure volte ad assicurare la corresponsione dei trattamenti economici accessori e di altri emolumenti per la funzionalità delle Forze di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco dal 16 ottobre al 24 novembre 2020. Sono inoltre previsti spazi di spesa per le Regioni a statuto speciale per il periodo 2020-25. Le misure in campo sanitario hanno impatto finanziario limitato in questo decreto ma sono importanti ai fini dello sforzo di contenimento dell'epidemia (si veda il paragrafo 7).

Con riferimento alle risorse di copertura, a quelle reperite nei Titoli precedenti si aggiungono quelle indicate nel Titolo finale, il quarto, del decreto legge. Nel primo caso, si tratta sostanzialmente: per il 2020, del minor utilizzo delle indennità per i lavori domestici, previste dal DL 34/2020, evidenziato dal monitoraggio in corso d'anno, e degli effetti relativi agli oneri riflessi connessi ai maggiori trattamenti economici a favore delle Forze di polizia e dei Vigili del fuoco; per il 2021, dei versamenti dei contributi sociali sospesi nel 2020 precedentemente citati e del contributo addizionale versato dai datori di lavoro che presentano domanda per le integrazioni salariali straordinarie già ricordate.

Quanto alle *disposizioni finali (Titolo IV)*, si ricordano: le minori spese per il 2020 dovute al parziale mancato utilizzo sia del *Bonus* Vacanze sia di varie indennità a favore di diverse categorie di lavoratori, tra cui alcune previste dal DL 18/2020 e prorogate dal DL 34/2020 per i mesi di aprile e maggio e quelle relative al reddito di ultima istanza; per il 2022, vengono definanziati i fondi relativi all'attualizzazione di contributi pluriennali, agli interventi strutturali di politica economica e alle esigenze indifferibili. (si veda il paragrafo 6).

Come già ricordato, gli effetti del DL 137/2020 portano la stima del deficit per il 2020 in aumento dal 10,5 per cento indicato nel DPB al 10,7 per cento del PIL. Tale livello rientra nel limite del 10,8 per cento del PIL riportato nella Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza (NADEF) e nella Relazione al Parlamento del 5 ottobre scorso.

In proposito, sembra utile illustrare la ricostruzione di tale stima sulla base dei documenti ufficiali e dei prospetti riepilogativi degli effetti finanziari dei decreti legge sinora emanati per l'emergenza COVID-19 (tab. 2.4).

In primo luogo, si ricorda che, con la presentazione del Documento di economia e finanza (DEF), il deficit per l'anno in corso era stato posto pari al 7,1 per cento del PIL; tale stima scontava gli effetti finanziari dei primi due decreti legge approvati, il DL 18 e il DL 23 del 2020 (tab. 2.4, lett. a). Con l'emanazione dei due decreti legge successivi – i DD.LL. 34 e 104 – e considerando il loro impatto al valore facciale sui conti pubblici, il deficit avrebbe dovuto raggiungere un livello pari all'11,9 per cento del PIL (tab. 2.4, lett. b). Nella NADEF, tuttavia, veniva indicato un livello inferiore, il 10,8 per cento del PIL (tab. 2.4, lett. c).

Come già ricordato dall'Ufficio parlamentare di bilancio (UPB)[2], tale miglioramento della stima è dipeso da vari aspetti rilevati in corso d'anno nell'andamento più favorevole delle attese sia per le entrate che per le spese. Tali aspetti hanno avuto come effetto il minor peggioramento della stima di deficit (pari a 60 miliardi) indicato nella NADEF nei confronti con il DEF rispetto a quanto ci si sarebbe aspettato semplicemente aggiungendo alle stesse stime del DEF gli effetti finanziari (pari a oltre 80 miliardi) dei decreti. Infatti, dal monitoraggio infrannuale dei conti pubblici è emersa una sovrastima delle iniziali previsioni tendenziali di spesa (verosimilmente riferibile agli enti delle Amministrazioni locali) cui si sarebbe aggiunto un minor utilizzo delle risorse messe a disposizione dai decreti anticrisi. Inoltre, nella NADEF, è stata valutata una minore spesa per interessi in relazione al miglior andamento dei tassi all'emissione rispetto alle ipotesi precedenti, connesso principalmente con l'intervento della BCE e anche con la proposta della Commissione europea sul pacchetto *Next Generation EU* (NGEU) e il relativo accordo del Consiglio europeo di luglio scorso.

Sul versante delle entrate, l'evoluzione più favorevole del gettito rispetto alle attese iniziali – verosimilmente improntate a notevole prudenza – potrebbe essere derivata dal comportamento di quei contribuenti con minori vincoli di liquidità che avrebbero continuato ad adottare, ai fini dell'autotassazione, il cosiddetto "metodo storico" invece del "metodo previsionale". Inoltre, le imprese, pur danneggiate dal blocco delle attività nel periodo del *lockdown*, avrebbero potuto trovare convenienza a versare comunque le imposte e i contributi sociali anche per recuperare mediante compensazione le somme pagate per conto dell'INPS ai propri dipendenti posti in Cassa integrazione.

Più di recente, la riduzione del deficit del 2020 dal 10,8 per cento del PIL indicato nella NADEF al 10,5 per cento riportato nel DPB (tab. 2.4, lett. d) (di circa 5 miliardi), è dovuta a vari fattori, riconducibili all'ulteriore aggiornamento del monitoraggio dei conti pubblici e all'acquisizione di nuove informazioni. Secondo quanto indicato nel DPB, i dati aggiornati del monitoraggio indicherebbero infatti miglioramenti, sia sul lato delle entrate che delle uscite, per complessivi 2 miliardi circa. In particolare, sarebbero emerse minori spese per consumi intermedi e investimenti nonché maggiori entrate per contributi sociali. Quanto ai nuovi elementi informativi, dati di fonte INPS indicherebbero un effettivo utilizzo delle misure di integrazione salariale inferiore di circa 3 miliardi rispetto a quanto valutato nella NADEF.

Secondo il DPB, il deficit del 2021 rimarrebbe invece invariato, scontando: da un lato, i miglioramenti dovuti sia agli effetti di trascinamento positivi delle minori spese e delle maggiori entrate emerse nell'anno in corso sia a una revisione al rialzo di circa 0,8 miliardi delle entrate per dividendi che, secondo nuove informazioni, saranno versati allo Stato; dall'altro lato, il

[2] Per maggiori dettagli si veda UPB (2020), "Audizione del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'attività conoscitiva preliminare all'esame della Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2020", 12 ottobre.

peggioramento ascrivibile al fatto che verranno impiegate nel prossimo anno le risorse non utilizzate nel 2020 per l'integrazione salariale.

Di conseguenza, considerando gli effetti del DL 137/2020, il deficit è adesso atteso al rialzo al 10,7 per cento del PIL (tab. 2.4, lett. e).

3. Le misure per le imprese

Il decreto in esame prevede un'estensione e un rafforzamento di misure a sostegno delle imprese già adottate nei precedenti decreti per fronteggiare la nuova fase di restrizioni dovute al rinasprimento della emergenza sanitaria. La maggior parte delle misure è di natura settoriale ed è rivolta alle imprese che potranno subire in modo sia diretto sia indiretto maggiori danni economici in seguito all'adozione delle nuove restrizioni definite dal DPCM del 24 ottobre 2020. Complessivamente, sono stimati maggiori oneri pari a 4,4 miliardi nel 2020 e 0,1 miliardi nel 2021 (tab. 3.1). Le misure più rilevanti sotto il profilo quantitativo consistono nell'erogazione di un nuovo contributo a fondo perduto (2,5 miliardi nel 2020) e nel rifinanziamento di alcune misure settoriali già adottate nei precedenti decreti (un miliardo nel 2020 e 0,5 nel 2021). Inoltre, il decreto prevede un'ulteriore estensione delle misure di esonero e di sospensione delle imposte e dei contributi (0,9 miliardi nel 2020 e -0,4 nel 2021).

3.1 Il contributo a fondo perduto

Un nuovo contributo a fondo perduto (art. 1), che ricalca quello introdotto dall'articolo 25 del decreto di maggio, è previsto per i soggetti titolari di partita IVA che svolgono attività prevalente nell'ambito degli specifici settori economici (53 sottosettori individuati sulla base dei codici ATECO) riportati in allegato al decreto. Come illustrato nel paragrafo 1, si tratta innanzitutto di quelli direttamente oggetto delle limitazioni previste dal DPCM emanato il 24 ottobre 2020 per contenere la diffusione del contagio da COVID-19, come ad esempio la quasi totalità delle attività di ristorazione, le attività di produzione cinematografica, di video e di programmi televisivi, i servizi di biglietteria e di prenotazione di eventi culturali, turistici e sportivi, la gestione di impianti sportivi, i settori ricreativo e dell'intrattenimento e della organizzazione di feste e cerimonie[3]. Inoltre, il contributo sarà erogato ad alcuni settori che, pur non essendo oggetto specifico di restrizioni, risultano esposti al rallentamento delle attività economiche, come il trasporto con taxi o noleggio con conducente e le attività alberghiere e di

[3] Per questi ultimi è prevista l'abrogazione dell'articolo 25 bis del decreto di maggio che prevedeva un contributo a fondo perduto nel limite di una spesa complessiva di 5 milioni. Per la sua attuazione (previa autorizzazione della Commissione europea) era previsto un decreto ministeriale che avrebbe fissato i criteri di assegnazione del contributo privilegiando gli operatori che avevano registrato una perdita di fatturato superiore al 50 per cento rispetto a quello del 2019.

alloggio. Infine, il contributo è previsto per il settore delle discoteche e sale da ballo la cui chiusura è stata prevista durante l'estate[4].

Il contributo – che, a differenza di quello previsto dal decreto di maggio, riguarda tutti i soggetti senza il limite di fatturato annuo inferiore a 5 milioni – spetta a condizione che l'ammontare del fatturato e dei corrispettivi del mese di aprile 2020 sia inferiore di almeno due terzi rispetto a quello del corrispondente mese del 2019. Questa condizione non si applica ai soggetti che hanno attivato la partita IVA dopo il 1° gennaio 2019. Non possono invece accedere al contributo i soggetti che hanno attivato la partita IVA a partire dalla data del 25 ottobre o cessato l'attività alla stessa data. Per questa misura è stimata una spesa complessiva di 2,5 miliardi nel 2020 per una platea di 466.657 soggetti beneficiari.

Si ricorda che l'articolo 25 del decreto di maggio ha già previsto, per tutte le partite IVA (esclusi i professionisti)[5] fino a 5 milioni di fatturato o di compensi, un contributo a fondo perduto per compensare perdite di fatturato o di ricavo nel mese di aprile 2020 pari a oltre un terzo del ricavo registrato nello stesso mese del 2019. L'ammontare del contributo era parametrizzato alla perdita effettiva sulla base di una percentuale decrescente su tre diverse classi di fatturato con un importo minimo a seconda della natura giuridica del beneficiario. Il costo complessivo di questa misura era stimato pari a circa 6,2 miliardi.

La norma in esame prevede anche che i codici ATECO che danno diritto al contributo possano essere integrati, con uno o più decreti del Ministro dello Sviluppo economico, di concerto con quello dell'Economia e delle finanze, a condizione che venga rilevato un effettivo pregiudizio dalle misure restrittive adottate dal DPCM del 24 ottobre 2020. A questo fine è stato previsto un limite di spesa di 50 milioni nel 2020.

L'ammontare del contributo è parametrizzato a un valore di base definito, seguendo la normativa per il contributo a fondo perduto previsto dal decreto di maggio, da una percentuale, differenziata su tre diverse classi di fatturato, della perdita registrata nel mese di aprile 2020 rispetto allo stesso mese del 2019: 20 per cento fino a 0,4 milioni di fatturato, 15 per cento tra 0,4 e 1 milione e 10 per cento oltre 1 milione. Questo valore di base non può comunque essere inferiore a 1.000 o a 2.000 euro, rispettivamente, per le persone fisiche e le persone giuridiche. Una volta definito il valore di base, il contributo viene riproporzionato in base a una percentuale che può essere pari al 100, al 150, al 200 o al 400 per cento a seconda del settore (codice ATECO) di appartenenza e quindi della intensità delle restrizioni che verranno subite a seguito delle limitazioni disposte con il DPCM[6]. Pertanto, a seconda del settore e delle diverse classi di fatturato dei beneficiari, al valore della perdita saranno applicate percentuali differenziate (tab.

[4] Le discoteche sono infatti state richiuse con ordinanza del Ministro della Salute del 16 agosto 2020 dopo la riapertura discrezionale da parte delle Regioni a partire dal DPCM del 15 giugno 2020.

[5] La norma esclude i professionisti che comunque accedono, nei limiti di 1.000 euro, ai benefici attraverso le loro Casse di gestione previdenziale.

[6] Ad esempio, l'unico settore economico con il coefficiente di riproporzionamento pari a 400 è quello delle discoteche, sale da ballo e similari che, in realtà, è anche quello che è stato interessato dalla chiusura più prolungata.

3.2). La norma stabilisce inoltre che il contributo non può comunque superare i 150.000 euro.

Sono previste due procedure distinte per l'erogazione del contributo.

Per i soggetti che hanno già ottenuto il contributo a fondo perduto per il mese di aprile (in base all'articolo 25 del decreto di maggio), il nuovo contributo è calcolato in modo automatico sulla base dei dati riportati nelle istanze già presentate all'Agenzia delle Entrate applicando i coefficienti di riproporzionamento indicati in precedenza (100, 150, 200 e 400) e la sua erogazione può essere effettuata direttamente sui conti correnti o postali dei soggetti interessati.

La Relazione tecnica stima 324.232 beneficiari che avevano già ricevuto il contributo a fondo perduto per il mese di aprile e un importo totale del nuovo contributo da erogare pari a 1,7 miliardi. Per questi soggetti, l'importo medio del contributo è pari a 5.107 euro. Sulla base di queste stime, i settori interessati dal nuovo DPCM dovrebbero rappresentare il 14 per cento dei soggetti che hanno ricevuto il contributo per le perdite del mese di aprile con un impegno di risorse aggiuntive pari a circa il 24,7 per cento delle erogazioni già effettuate[7]. La Relazione tecnica non riporta tuttavia la quota di risorse già erogata ai soli settori interessati dal nuovo DPCM per poter valutare l'effettivo incremento dei contributi definito dalle percentuali, superiori al 100 per cento, fissate nella norma in esame.

Per i soggetti che hanno diritto al nuovo contributo a fondo perduto ma non hanno ricevuto quello disposto dal decreto di maggio è prevista la presentazione dell'istanza per definirne il calcolo. Questo caso include due categorie di soggetti: da una parte, quelli che avrebbero avuto diritto anche al contributo precedente ma non hanno presentato la domanda e, dall'altra, quelli che ne erano esclusi in quanto hanno un fatturato annuo superiore a 5 milioni. Complessivamente, nella Relazione tecnica, sono stimati 142.425 beneficiari aggiuntivi e un onere complessivo pari a 0,8 miliardi a cui corrisponde un valore medio del contributo pari a 5.617 euro. In generale, un importo medio più elevato rispetto a quello riferito ai beneficiari del contributo del decreto di maggio potrebbe dipendere sia dalla estensione ai soggetti con un fatturato superiore a 5 milioni di euro, che potranno ottenere un contributo mediamente più elevato in proporzione alle loro perdite del mese di aprile, sebbene non superiore a 150.000 euro, sia dalla metodologia di quantificazione utilizzata nella Relazione tecnica.

In quest'ultima la platea aggiuntiva è stata calcolata scorporando dal numero totale di soggetti appartenenti ai settori ATECO interessati (soggetti che hanno presentato la dichiarazione dei redditi 2018 o la dichiarazione IVA 2019) i soggetti che hanno fatto

[7] Dai dati riportati nella Nota dell'Agenzia delle entrate n. 302776 dell'11 settembre 2020 emerge che con riferimento al contributo generalizzato previsto dal decreto di maggio sono state presentate 2.381.000 istanze e sono state effettuate erogazioni pari a 6,7 miliardi per un importo medio di 2.810 euro di contributo.

istanza per il contributo del decreto di maggio. Questo numero è stato prudenzialmente incrementato del 10 per cento. Per quantificare la perdita di gettito riferita a questi soggetti (142.425) si è fatto riferimento a due ipotesi distinte: 1) per quelli che sarebbero già rientrati nella erogazione del contributo del decreto di maggio (con ricavi inferiori a 5 milioni di euro), l'importo del contributo è stato stimato applicando, per codice ATECO e per fascia di ricavi, il nuovo contributo medio calcolato per i soggetti che avevano già presentato istanza; 2) per i nuovi beneficiari potenziali (quelli con fatturato superiore ai 5 milioni) è stato considerato l'ammontare medio mensile del volume d'affari di ciascun soggetto sul quale è stato poi calcolato il valore di base del contributo (applicando il 10 per cento –come per i soggetti con fatturato superiore a un milione – alla perdita di fatturato registrata ad aprile 2020 rispetto allo stesso mese del 2019) successivamente riproporzionato sulla base dei coefficienti differenziati in base allo specifico codice ATECO di appartenenza.

La Relazione tecnica non fornisce informazioni distinte per i due gruppi di nuovi beneficiari. Per quanto riguarda i primi, si può osservare che un numero di istanze inferiori alla platea potenziale potrebbe rappresentare un indicatore dell'effettivo *take-up* del provvedimento e quindi solo in parte determinare un maggiore richiesta di contributi. Per i soggetti con un fatturato superiore ai 5 milioni (prima esclusi) è stata utilizzata una perdita di ricavo ad aprile 2020 rispetto al corrispondente mese del 2019 implicita del 100 per cento. Questi tuttavia potrebbero risultare esclusi (se costituiti prima del 2019 e la perdita di ricavo tra aprile 2020 e aprile 2019 fosse inferiore al 33 per cento) o comunque aver registrato una perdita di ricavo inferiore al 100 per cento. Per una più precisa valutazione dell'impatto finanziario atteso del provvedimento sarebbe necessario un maggiore dettaglio di informazione; tuttavia, in entrambi i casi emerge un certo grado di prudenza nella stima dell'onere.

Con riferimento a questa misura, è possibile fare alcune considerazioni generali.

In primo luogo, emerge che per i diversi settori economici la percentuale di ristoro delle perdite dipende dal diverso coefficiente di riproporzionamento assegnato. La maggior parte dei settori (38 su 53) potrà avere un contributo pari al doppio di quello che ha ricevuto (o che avrebbe ricevuto) con il decreto di maggio. Si tratta della maggior parte dei settori direttamente interessati dalle nuove restrizioni previste con il DPCM di ottobre. Percentuali inferiori, pari al 150 per cento, sono riconosciute ai bar e alle gelaterie e al settore alberghiero e degli alloggi. In questo caso si può osservare che per i primi (bar e gelaterie), sebbene interessati direttamente dalle restrizioni, il danno determinato dalla riduzione di orario potrà essere presumibilmente inferiore a quello subito dal comparto dei ristoranti (ai quali è riconosciuto un coefficiente di riproporzionamento del 200 per cento) e questo potrebbe essere alla base della minore intensità del contributo; per il settore degli alberghi e alloggi, non formalmente sospeso, il periodo attuale di rallentamento delle attività dovrebbe generare perdite minori rispetto a quelle del mese di aprile in ragione del periodo di più bassa stagione. Per il trasporto con taxi o con noleggio con conducente la percentuale è del 100 per cento e

pertanto il contributo coincide con quello previsto nel decreto di maggio. In questo caso, perdite potrebbero derivare indirettamente dalla sospensione delle fiere e convegni e in generale dalla limitazione agli spostamenti di lavoro e ricreativi. Tuttavia, la riduzione del servizio potrebbe essere complessivamente inferiore a quella subita nel mese di aprile. L'unico settore con la percentuale del 400 per cento è quello delle discoteche, sale da ballo e similari. Queste hanno subito una chiusura più lunga. Le discoteche sono infatti state richiuse con ordinanza del Ministro della Salute del 16 agosto del 2020 dopo la riapertura discrezionale da parte delle Regioni a partire dal DPCM del 15 giugno 2020.

In secondo luogo, va osservato che la presenza di un importo minimo e di un tetto massimo per il contributo definisce un trattamento differenziato per le classi di fatturato più basse e per quelle più alte. In particolare, il nuovo contributo prevede che il valore minimo di riferimento a cui applicare le percentuali di maggiorazione non possa essere inferiore a 1000 e a 2000 euro rispettivamente per le persone fisiche e per le persone giuridiche, valori che corrispondono al contributo minimo previsto nel decreto di maggio. Questi limiti determinano una percentuale di ristoro delle perdite effettive più elevata per le fasce di reddito più basse. Considerando, ad esempio, un soggetto appartenente a un settore ATECO con un coefficiente di riproporzionamento del 100 per cento, un fatturato annuo di 12.000 euro e un corrispondente fatturato mensile di 1.000 euro, con una perdita del 100 per cento, il contributo risulterebbe pari a 200 euro (20 per cento della perdita mensile per la classe di fatturato fino a 400 milioni). In questo caso, per una persona fisica il contributo effettivo sarà invece pari all'importo minimo di 1.000 euro e la sua percentuale di ristoro corrisponderà al 100 per cento della sua perdita mensile (per una persona giuridica, con un contributo minimo di 2.000 euro, la percentuale di ristoro diventerebbe del 200 per cento). Inoltre, sopra una determinata soglia di fatturato, che definisce il contributo massimo, la percentuale di ristoro diventa decrescente e può risultare molto inferiore al 10 per cento annullando anche le differenze di contributo definite su base settoriale. In questo caso se lo stesso soggetto avesse un fatturato annuo di 60 milioni e un corrispondente fatturato mensile di 5 milioni, con la percentuale al 10 per cento, il contributo sarebbe stato pari a 500.000 euro, ma non potendo superare i 150.000 euro la sua percentuale di ristoro sarà effettivamente pari al 3 per cento della perdita.

In generale, per effetto della definizione di un importo minimo e massimo del contributo, sia le percentuali di ristoro effettive della perdita di fatturato subita sia le classi di fatturato a cui si riferiscono, risulteranno molto più differenziate rispetto a quelle nominali riportate nella tabella 3.2. In particolare:

a) per i livelli di fatturato più bassi la percentuale di ristoro della perdita può essere molto elevata per effetto del contributo minimo e questo effetto sarà chiaramente maggiore per le persone giuridiche; inoltre, la percentuale di ristoro varia anche in ragione della percentuale di perdita subita (ad esempio, con un fatturato annuo di 12.000 euro quella riferita a una perdita del 33 per cento è tripla rispetto al caso di una perdita del 100 per cento);

b) da un certo livello di fatturato in poi, differenziato per le diverse tipologie di soggetti (natura giuridica, settore e percentuale di perdita), la percentuale di ristoro effettiva è decrescente e tende ad azzerarsi;

c) il tetto massimo del contributo viene raggiunto a livelli differenziati di fatturato in ragione del settore di appartenenza e della percentuale di perdita: a parità di quest'ultima, maggiore la percentuale di riproporzionamento più velocemente si raggiunge il tetto di 150.000 euro di contributo (con una perdita del 100 per cento, 18 milioni di fatturato per una percentuale di riproporzionamento del 100 per cento e 9 milioni per quella del 400 per cento); a parità di settore, minore la percentuale di perdita subita, maggiore sarà il fatturato che definisce il valore massimo del contributo.

d) infine, oltre un certo livello di fatturato si annullano del tutto le differenziazioni settoriali della percentuale di ristoro.

3.2 Altre misure settoriali

Al contributo a fondo perduto si affiancano altre misure di sostegno delle imprese. In particolare, alle imprese operanti nei settori individuati dai codici ATECO indicati nell'Allegato 1 del decreto, spetta per ciascuno dei mesi di ottobre, novembre e dicembre il credito di imposta per i canoni di locazione e affitto di azienda previsto dall'articolo 28 del decreto di maggio (art. 8). Per queste imprese non sono previsti requisiti di accesso in funzione del volume di ricavi. Gli effetti sono stimati a partire dalle dichiarazioni dei redditi, IVA e IRAP, identificando la platea dei soggetti interessati sulla base dei valori rilevati dalla fatturazione elettronica, e sono quantificati in 172,8 milioni nel 2020 e 86,4 nel 2021.

Si ricorda che il decreto di maggio prevedeva che il credito – pari al 60 per cento dei canoni di locazione di immobili a uso non abitativo e al 30 per cento di quelli per affitto d'azienda – potesse essere richiesto da tutte le imprese con ricavi o compensi inferiori a 5 milioni che avessero subito una perdita di fatturato pari ad almeno il 50 per cento nel mese di riferimento rispetto al corrispondente mese del 2019; alle strutture alberghiere, termali e agrituristiche, alle agenzie di viaggio e turismo e ai *tour-operator* il credito era concesso indipendentemente dal volume di ricavi e compensi, sebbene sempre in presenza di perdita di fatturato.

Per i settori turistico e delle attività culturali e ricreative, l'articolo 5 dispone l'incremento dei Fondi già istituiti dai decreti di marzo e di maggio. In particolare, con riferimento al 2020, vengono incrementati: di 100 milioni il Fondo per il finanziamento a sostegno dei settori dello spettacolo, del cinema e dell'audiovisivo di cui all'articolo 89 del decreto di marzo; di 400 milioni il Fondo per il sostegno delle agenzie di viaggio e *tour operator* di cui all'articolo 182 del decreto di maggio; di 50 milioni il Fondo per le emergenze a favore delle istituzioni culturali di cui all'articolo 183 anch'esso del decreto di maggio. È inoltre prorogato fino al 30 giugno 2021 il *bonus* vacanze previsto dall'articolo 176 sempre del decreto di maggio.

Per le attività legate allo sport, l'articolo 3 istituisce, con una dotazione di 50 milioni per il 2020, il Fondo per il sostegno delle associazioni e società sportive dilettantistiche che abbiano cessato o ridotto la propria attività a causa dei provvedimenti di sospensione. La misura si aggiunge ai numerosi interventi a sostegno del settore sportivo già previsti nel decreto di aprile (istituzione del Fondo di garanzia per l'impiantistica sportiva), in quello di maggio (fra i quali l'istituzione del Fondo per il rilancio del sistema sportivo nazionale e la possibilità di revisione dei rapporti concessori in scadenza entro il 31 luglio 2023) e in quello di agosto (fra i quali l'istituzione per le imprese, i lavoratori autonomi e gli enti non commerciali di un credito d'imposta pari al 50 per cento delle spese di investimento in campagne pubblicitarie, incluse le sponsorizzazioni, effettuate dal 1° luglio al 31 dicembre 2020, a favore delle leghe che organizzano campionati nazionali a squadre nell'ambito delle discipline olimpiche e paraolimpiche).

Per agevolare il settore fieristico, l'articolo 6, sempre con riferimento al 2020: incrementa di 150 milioni il Fondo di rotazione per la concessione di finanziamenti a tasso agevolato alle imprese italiane che realizzano operazioni di penetrazione commerciale in mercati esteri; rifinanzia di 200 milioni il Fondo per la promozione integrata verso i mercati esteri di cui all'articolo 72 del decreto di marzo, per l'erogazione di cofinanziamenti a fondo perduto alle imprese esportatrici che richiedono finanziamenti agevolati a valere sul predetto Fondo; estende l'ambito soggettivo e oggettivo di applicazione della Sezione del predetto Fondo destinata al supporto dei processi di internazionalizzazione degli enti fieristici italiani, includendo fra i soggetti beneficiari anche le imprese aventi come attività prevalente l'organizzazione di eventi fieristici di rilievo internazionale.

Infine, l'articolo 7 prevede contributi a fondo perduto, nel tetto massimo di 100 milioni per il 2020, a favore delle imprese operanti nelle filiere agricole, della pesca e della acquacoltura.

3.3 Misure di esonero e sospensione del pagamento di contributi e imposte

Il DL 137/2020 prevede alcuni esoneri dal pagamento di imposte e contributi, nonché sospensioni di versamenti di contributi e premi per l'assicurazione obbligatoria (tab. 3.3)[8]. Le misure sono indirizzate prevalentemente ai settori interessati direttamente o indirettamente dalle misure di limitazione e elencati nell'allegato al decreto (quelli già rilevanti per il contributo a fondo perduto) (artt. 9 e 13). Sono inoltre previsti esoneri contributivi per i datori di lavoro che non ricorrono alla CIG (art. 12) e per le aziende appartenenti alla filiera agricola, della pesca e della acquacoltura (art. 16).

[8] Per agevolare la lettura degli interventi contenuti nel DL 137/2020, la tabella 3.3 riporta anche le misure di esonero e sospensione del pagamento di imposte e contributi previste dal decreto di agosto, convertito in L. 126/2020.

Complessivamente questi interventi comportano minori entrate per 898 milioni nel 2020 e maggiori incassi per 360 milioni nel 2021.

Più in dettaglio, il presente decreto stabilisce (art. 9) che non è dovuto il pagamento della seconda rata Imu per gli immobili adibiti alle attività direttamente interessate dal DPCM del 24 ottobre 2020. La disposizione si aggiunge a quanto già stabilito dall'articolo 78 del decreto di agosto, ossia l'abolizione della seconda rata Imu per i proprietari di immobili destinati ad attività turistiche[9], alle rappresentazioni cinematografiche e teatrali, a discoteche, sale da ballo e *night-club*, purché anche gestori delle rispettive attività e per i proprietari di stabilimenti marittimi e termali e di immobili adibiti a eventi fieristici e manifestazioni, senza condizioni sulla gestione.

Viene specificato che per questi ultimi soggetti – per i quali il decreto di agosto (DL 104/2020) non richiede la corrispondenza fra proprietà e gestione – continuano ad applicarsi le disposizioni dello stesso DL 104/2020 anche quando appartenenti ai settori elencati nel DL 137/2020, che invece in via generale richiede questa condizione.

Gli effetti della disposizione devono pertanto essere valutati congiuntamente a quanto previsto dal decreto di agosto: al fine di quantificare la perdita di gettito sono considerati i versamenti Imu dei settori interessati, escludendo tuttavia i soggetti già ricompresi nel decreto di agosto per i quali rimangono valide le disposizioni già in vigore. Adottando questa metodologia – e tenendo conto che l'agevolazione interessa la sola seconda rata – si stima una perdita di gettito Imu pari a 121,3 milioni nel 2020[10], che si aggiunge quindi alla perdita di gettito di 231,6 milioni dovuta alle disposizioni del decreto di agosto.

Gli stessi soggetti per i quali il DL 137/2020 prevede l'abolizione della seconda rata Imu beneficiano inoltre della sospensione dei versamenti dei contributi previdenziali e assistenziali e dei premi per l'assicurazione obbligatoria relativi al mese di novembre 2020 (art. 13). I pagamenti dovranno essere effettuati in un'unica soluzione entro il 16 marzo 2021 o in quattro rate mensili di pari importo con il versamento della prima rata entro il 16 marzo 2021.

Si segnala che la disposizione riguarda settori almeno in parte già interessati dalle sospensioni dei versamenti di contributi previdenziali e assistenziali e premi per l'assicurazione obbligatoria relativi ai mesi di marzo e aprile 2020, disposte con il DL 9/2020 e il DL 18/2020 e successivamente prorogate e rimodulate dal DL 34/2020 e dal DL 104/2020.

A queste misure si affiancano interventi non specificamente indirizzati ad attività colpite dalle misure di restrizioni e pertanto non comprese nell'elenco dei settori riportato nell'Allegato al decreto.

[9] Per questi soggetti il DL 34/2020 aveva già abolito la prima rata.

[10] Per il ristoro ai Comuni della perdita di gettito di loro competenza, il Fondo di ristoro appositamente istituito è incrementato di 101,6 milioni per il 2020.

In particolare, come già visto in precedenza, l'articolo 12 prevede, estendendo quanto già stabilito dal decreto di agosto, che i datori di lavoro privati – con esclusione del settore agricolo – che non richiedono i trattamenti di cassa integrazione previsti dallo stesso DL 137/2020 sono esonerati dal versamento dei contributi previdenziali a loro carico per un ulteriore periodo massimo di quattro settimane, fruibili entro il 31 gennaio 2021, nei limiti delle ore di integrazione salariale già fruite nel mese di giugno 2020 (sono comunque esclusi premi e contributi dovuti all'INAIL). Gli effetti della misura sono valutati in 61,4 milioni per il 2021.

A sostegno delle aziende appartenenti alle filiere agricola, della pesca e della acquacoltura, incluse le aziende produttrici di vino e birra, il decreto in esame (art. 16) prevede l'esonero del versamento dei contributi previdenziali e assistenziali relativi al mese di novembre 2020 per la quota a carico dei datori di lavoro (sono esclusi i premi e i contributi dovuti all'INAIL). L'esonero è riconosciuto nei limiti della contribuzione dovuta al netto di altre agevolazioni; rimane ferma l'aliquota di computo delle prestazioni pensionistiche. Gli effetti dell'esonero si manifesteranno in parte nel 2020 e in parte nel 2021, a seconda delle scadenze di pagamento delle diverse platee di soggetti coinvolti, e sono quantificati in 273 milioni nel 2020 e 83 milioni nel 2021.

Si segnala infine che il DL 129/2020 è intervenuto ulteriormente sui termini di sospensione delle scadenze di pagamento relative alle attività di accertamento fiscale e contributivo, prorogandoli al 31 dicembre 2020. I termini della sospensione, inizialmente prevista fino al 31 maggio 2020 (art. 68 del decreto di marzo), erano già stati più volte differiti: dapprima al 31 agosto con il decreto di maggio e successivamente al 15 ottobre con quello di agosto.

4. Le integrazioni salariali per l'emergenza da COVID-19

Per fronteggiare gli effetti negativi della pandemia sul mercato del lavoro sono state adottate, sin da marzo 2020, due misure straordinarie di sostegno dei redditi: la Cassa integrazione con causale straordinaria COVID-19 per tutti lavoratori dipendenti, oggetto di questo paragrafo, e le indennità mensili *una-tantum* per i lavoratori parasubordinati e autonomi, i liberi professionisti e alcune fattispecie più marginali del lavoro dipendente (i lavoratori saltuari, stagionali, in somministrazione, domestici), per le quali si rinvia al paragrafo 5. Queste misure sono state dapprima applicate d'urgenza alle aree in cui sono sorti i primi focolai epidemici (DL 9/2020[11]) e poi estese al resto del Paese in quattro successive fasi, rispettivamente, con il decreto di marzo (DL 18/2020, convertito con la L. 27/2020), con quello di maggio (DL 34/2020, convertito con la L. 77/2020), con

[11] In particolare, gli articoli 13-17. Il provvedimento è stato successivamente abrogato dalla L. 27/2020, di conversione del DL 18/2020, e riassorbito nei successivi interventi di contrasto delle conseguenze della pandemia.

quello di agosto (DL 104/2020, convertito con la L. 126/2020) e, da ultimo, con il DL 137/2020 in esame.

L'introduzione della causale COVID-19 ha permesso e permette di erogare integrazioni salariali sia ai lavoratori che, normalmente, non sarebbero coperti dall'assicurazione alla Cassa integrazione, sia a quei lavoratori che, pur assicurati alla Cassa, si trovano, durante i mesi colpiti dalla crisi, alle dipendenze di datori di lavoro con il "contatore" della Cassa esaurito. Le maggiori spese per integrazioni salariali riconducibili ai summenzionati decreti si riferiscono alle prestazioni a favore di queste due platee di lavoratori, da intendersi aggiuntive rispetto alla spesa tendenziale a favore dei lavoratori che, anche in assenza della casuale COVID-19, avrebbero potuto percepire integrazioni salariali (perché normalmente assicurati e impiegati presso datori di lavoro con "contatori" non esauriti)[12]. Beneficiari e spese aggiuntive sono oggetto di uno specifico monitoraggio che l'INPS svolge in base al comma 10-*ter* dell'articolo 19 del DL 18/2020.

Contemporaneamente alle integrazioni COVID-19 e alle indennità *una tantum*, il sostegno al mercato del lavoro è stato affidato anche al blocco dei licenziamenti (individuali e collettivi) per ragioni economiche e all'avvio di alcuni schemi di temporanea decontribuzione (esonero totale o parziale del pagamento degli oneri sociali a carico del datore di lavoro). Parallelamente all'ampliamento della possibilità di utilizzo della Cassa integrazione con causale COVID-19, il blocco dei licenziamenti è stato via via prolungato nel tempo e il decreto in esame lo ha esteso sino al 31 gennaio 2021. Le decontribuzioni sono state avviate dal decreto di agosto con la duplice finalità di supportare il mantenimento dei livelli occupazionali, favorire il rientro in azienda dei lavoratori cassaintegrati e di incentivare nuove assunzioni.

In questo paragrafo, dopo avere ripercorso in sintesi le integrazioni salariali con causale COVID-19 introdotte dai decreti di marzo, maggio e agosto (paragrafo 4.1), si descrivono le condizioni del loro ulteriore prolungamento consentito con il decreto in esame (paragrafo 4.2), valutandone la relativa spesa sulla scorta dei dati riportati nella Relazione tecnica (paragrafo 4.3). Infine, si propone una stima preliminare per scenari alternativi delle minori spese associate alle integrazioni salariali fruite nel 2020 e le si confronta con le indicazioni desumibili dal decreto in esame (paragrafo 4.4).

4.1 Le integrazioni salariali nei decreti legge di marzo, maggio e agosto

Il decreto di marzo ha permesso ai datori di lavoro di fruire sino a 9 settimane di integrazioni con causale COVID-19 tra il 23 febbraio e il 31 agosto 2020, con riferimento

[12] Per una sintetica descrizione del funzionamento della Cassa integrazione e delle caratteristiche della causale straordinaria COVID-19, si veda la "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.

alla platea di tutti i lavoratori alle dipendenze alla data del 23 febbraio[13]. Le integrazioni sono state riconosciute attraverso tre canali: la CIG per i lavoratori già assicurati alla CIGO/CIGS, i Fondi di solidarietà (incluso il Fondo di integrazione salariale – FIS – e i Fondi alternativi) per i lavoratori coperti dalle prestazioni della Bilateralità (rese obbligatorie dal *Jobs Act*) e la CIG in deroga per i lavoratori normalmente senza alcuna copertura assicurativa per interruzioni o sospensioni dell'attività.

Alle 9 settimane già disponibili, il decreto di maggio ne ha aggiunte altre 9, per un totale di 18 settimane utilizzabili tra il 23 febbraio e il 31 ottobre 2020, con riferimento alla platea di tutti i lavoratori dipendenti alla data del 25 marzo[14]. Le 9 settimane aggiuntive erano utilizzabili in due *tranche*: 5 sino ad agosto 2020 e 4 nel bimestre settembre-ottobre 2020. Potevano accedere ai prolungamenti (da "9" a "9+5" e da "9+5" a "9+5+4") solo i datori di lavoro che avessero esaurito le settimane già concesse in precedenza[15]. Per i lavoratori dipendenti nel settore dell'agricoltura rimanevano possibili integrazioni della CISOA con causale COVID-19 al massimo per 90 giornate con inizio della fruizione tra il 1° febbraio e il 31 ottobre 2020 e conclusione entro il 2020, già concesse con il decreto di marzo.

Nel quadro risultante dal combinato disposto dei decreti di marzo e maggio, il sistema delle Casse è arrivato 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)[16]. Sono rimasti esclusi i lavoratori domestici (destinatari dell'indennità di cui all'articolo 85 dello stesso decreto di maggio) e i lavoratori saltuari inquadrati come dipendenti ma sorpresi in una fase di non occupazione dall'avvento della crisi[17].

La normativa straordinaria sulle integrazioni salariali è stata ulteriormente modificata dal recente decreto di agosto, che ha concesso 18 settimane per il periodo dal 13 luglio al 31 dicembre 2020, le prime 9 finanziate interamente dalla fiscalità generale (come quelle dei precedenti decreti) e, esaurite queste, le seconde 9 soggette al pagamento di

---

[13] 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 delle integrazioni salariali poteva essere ulteriormente prolungata di 3-4 mesi (DL 18/2020, art. 19 comma 10 bis e art. 22 comma 8 quater).

[14] Si veda l'"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.

[15] "*Esclusivamente per i datori di lavoro dei settori turismo, fiere e congressi, parchi divertimento, spettacolo dal vivo e sale cinematografiche, [era] possibile usufruire delle predette quattro settimane anche per periodi decorrenti antecedentemente al 1° settembre 2020 a condizione che i medesimi [avessero] interamente fruito il periodo precedentemente concesso fino alla durata massima di quattordici settimane*".

[16] Per un riepilogo dettagliato delle prestazioni introdotte dal decreto di marzo e da quello di maggio, si veda UPB (2020), "*Rapporto sulla programmazione di bilancio 2020*", pagg. 87 e seguenti.

[17] Costoro, ricorrendone le condizioni, potevano richiedere una delle indennità mensili *una-tantum* o il Reddito di emergenza (REM).

un *ticket* di tiraggio[18]. Gli eventuali periodi di integrazione, già autorizzati in base ai precedenti decreti per utilizzi dal 13 luglio in poi, devono intendersi accorpati alla prima *tranche* delle nuove settimane. Anche i datori di lavoro agricoli hanno visto estendere la CISOA con causale COVID-19 con la concessione di 50 giornate fruibili tra il 13 luglio e il 31 dicembre 2020, inglobanti le eventuali giornate già autorizzate in base ai precedenti decreti per utilizzi dal 13 luglio in poi.

Viene anche previsto che i datori di lavoro privati non agricoli, che abbiano già fatto ricorso alle integrazioni con causale COVID-19 nei mesi di maggio e giugno ma non richiedano le ulteriori integrazioni rese possibili dal DL 104/2020, possano avere accesso all'esonero dei versamenti contributivi a loro carico con esclusione dei soli premi e contributi dovuti all'INAIL. Resta in ogni caso ferma l'aliquota di computo delle prestazioni pensionistiche a favore dei lavoratori. L'esonero, cumulabile con agevolazioni similari, è riconosciuto per al più quattro mesi, fruibili entro il 31 dicembre 2020 e nei limiti del doppio delle ore di integrazione salariale già fruite nei mesi di maggio e giugno 2020 e riparametrate su base mensile (in base alle ore settimanali previste dai CCNL). Parallelamente alle integrazioni con causale COVID-19, sin da febbraio è entrato in vigore il blocco dei licenziamenti (individuali e collettivi) per ragioni economiche, prima sino al 17 maggio (con il decreto di marzo), poi sino al 17 agosto (con il decreto di maggio), poi di fatto sino alla fine dell'anno (con il decreto di agosto)[19].

4.2 Il prolungamento degli interventi con DL 137/2020

L'articolo 12 del decreto in esame prevede la possibilità di richiedere e utilizzare fino a 6 settimane di integrazione salariale tramite CIG, CIG in deroga o prestazioni della Bilateralità con causale COVID-19[20] nel periodo compreso tra il 16 novembre 2020 e il 31 gennaio 2021 (commi 1-8). Tale possibilità, a differenza di quanto accade per altre misure previste dal decreto, non è concessa solo ai datori di lavoro appartenenti ai settori interessati dalle restrizioni e limitazioni disposte con il DPCM del 24 ottobre 2020. Possono fare richiesta delle nuove settimane anche i datori di lavoro già autorizzati all'utilizzo di tutte le 9 settimane della seconda *tranche* di Cassa COVID-19 concessa dal decreto di agosto, allo scadere del periodo cui la stessa autorizzazione si riferisce, indipendentemente da un eventuale impatto negativo derivante dal DPCM. La

[18] Il *ticket* è stato fissato in percentuale della retribuzione globale che sarebbe spettata al lavoratore per le ore di lavoro sospese. Questa percentuale cresce al ridursi della perdita di fatturato registrata dall'impresa tra il primo semestre 2020 e il corrispondente periodo del 2019.

[19] Il decreto di agosto ha stabilito che, prima di potere procedere a licenziamenti, il datore di lavoro deve avere usufruito per intero delle integrazioni COVID-19 oppure dell'esonero contributivo a esse alternativo. Poiché entrambe queste misure hanno una durata di 4 mesi decorrenti dal 13 luglio, se esse fossero utilizzate da subito e con continuità, il divieto di licenziamento scadrebbe, senza considerare le modifiche del decreto in esame, a metà novembre; se, invece, fossero utilizzate in modo discontinuo e sino al termine massimo di fine anno, la possibilità di licenziare sarebbe ripristinata solo all'inizio del 2021.

[20] Il decreto non modifica le regole riguardanti la CISOA con causale COVID-19.

misura, tuttavia, come si vedrà di seguito, riserva alcuni benefici alla prima categoria di datori.

Le settimane precedentemente autorizzate ai sensi del decreto di agosto e collocate, anche parzialmente, dopo il 15 novembre 2020, sono scomputate dalle nuove settimane, fissando in un massimo di 6 le settimane di Cassa integrazione che qualsivoglia datore di lavoro può utilizzare tra il 16 di novembre 2020 e il 31 gennaio 2021[21]. Per avvalersi delle nuove 6 settimane di integrazione, il datore di lavoro deve pagare lo stesso *ticket* di tiraggio introdotto sulla seconda *tranche* concessa dal decreto di agosto: con aliquota del 9 per cento per i datori di lavoro che hanno subito riduzioni di fatturato tra il primo semestre del 2019 e il primo semestre del 2020 sino al 20 per cento e del 18 per cento per quelli che non hanno subito riduzioni di fatturato. Non sono soggetti a contributo di tiraggio i datori di lavoro che hanno subito riduzioni di fatturato superiori al 20 per cento e quelli che hanno avviato l'attività dopo il 1° gennaio 2019.

Il decreto riserva un trattamento specifico ai datori di lavoro operanti nei settori coinvolti dalle restrizioni di cui al DPCM del 24 ottobre 2020[22], che non devono attendere la decorrenza del periodo di fruibilità della seconda *tranche* concessa dal decreto di agosto ma possono da subito fare richiesta per le nuove 6 settimane utilizzabili, nel complesso, tra il 16 novembre 2020 e il 31 gennaio 2021[23]. Relativamente a queste nuove settimane essi sono altresì esentati dal contributo di tiraggio.

La tabella 4.1 riepiloga le settimane di Cassa COVID-19 concesse dai vari decreti e i relativi periodi di fruibilità.

I datori di lavoro non agricoli che, come reso possibile dal decreto di agosto (art. 3), abbiano optato per l'esonero dai versamenti contribuivi (decontribuzione) per 4 mesi in alternativa alla Cassa integrazione COVID-19[24], hanno facoltà di rivedere la loro scelta,

[21] L'avvicendamento tra il decreto di agosto e quello in esame avviene in maniera leggermente diversa rispetto a quanto disposto nel passaggio dal decreto di maggio e quello di agosto. Allora il vincolo di avere già utilizzato la prima *tranche* di 9 settimane per poter avere accesso alle 9 della seconda *tranche* riguardava l'insieme delle nuove settimane ("9+9") concesse dallo stesso decreto di agosto che, di fatto, ha azzerato il "contatore" della cassa COVID-19 facendolo ripartire *ex-novo*. Adesso, il DL 137/2020 pone il vincolo che, per accedere alle nuove settimane sino a fine gennaio 2021, si debba già essere stati autorizzati all'utilizzo di tutte le 18 settimane già concesse dal decreto di agosto e debba essere decorso il periodo in cui ce ne si poteva effettivamente avvalere. Non è più un azzeramento del "contatore" ma un aggiunta/prolungamento. In entrambi gli avvicendamenti vale il vincolo che le settimane già autorizzate per utilizzi postumi all'entrata in vigore del successivo decreto vanno a scomputo delle nuove durate massime.

[22] Chiusura o limitazione di attività economiche e produttive al fine di contrastare la progressione dei contagi (si veda il paragrafo 1).

[23] È un supporto alla programmazione dei prossimi mesi per i datori di lavoro coinvolti dai nuovi obblighi di sospensione o riduzione dell'attività di impresa.

[24] L'articolo 3 del decreto di agosto (DL 104/2020) ha previsto che i datori di lavoro privati non agricoli, che hanno già fatto ricorso alle integrazioni con causale COVID-19 nei mesi di maggio e giugno e che non richiedono le ulteriori integrazioni rese possibili dallo stesso DL 104/2020 (le "9+9" settimane), possano avere accesso all'esonero dei versamenti contributivi (decontribuzione) a loro carico con esclusione dei soli premi e contributi dovuti all'INAIL. Resta in ogni caso ferma l'aliquota di computo delle prestazioni pensionistiche a favore dei lavoratori. L'esonero, che è cumulabile con agevolazioni similari, è riconosciuto per al più 4 mesi, fruibili entro il 31 dicembre 2020 e nei limiti del doppio delle ore di integrazione salariale

rinunciare ai periodi per i quali la decontribuzione non è stata ancora goduta, e avanzare richiesta delle nuove settimane di integrazione salariale in base al DL 137/2020 (commi 9-11 dell'art. 12). Corrispondentemente, i datori di lavoro non agricoli, che non fanno richiesta delle 6 settimane di integrazione concesse dal DL 137/2020, possono adesso avvalersi della decontribuzione per un periodo massimo di 4 settimane, fruibili entro il 31 gennaio 2021 e nei limiti delle ore di integrazione salariale già utilizzate nel mese di giugno 2020[25].

In coerenza con la combinazione di interventi adottati sinora, il blocco dei licenziamenti (individuali e collettivi) per ragioni economiche è prolungato sino al 31 gennaio 2021 (commi 14-16 dell'art. 12).

Da un punto di vista più generale di *policy*, appare evidente come il DL 137/2020 sia stato concepito in una fase particolare dell'azione di contrasto della crisi da COVID-19 in cui si stavano gradualmente affievolendo le conseguenze della prima diffusione pandemica (quella che ha avuto il suo picco ad aprile scorso); è per questo motivo che l'impianto può apparire per molti versi non adeguato di fronte alla forte recrudescenza del virus che si sta manifestando in questi giorni, qualificandosi come di transizione verso l'adozione di ulteriori misure. In particolare, le nuove integrazioni salariali sono state pensate sin dall'inizio per dare ancora un po' di respiro a quei datori di lavoro non ancora definitivamente usciti dalla fase critica della prima ondata e per aiutarli a programmare meglio nell'ultima parte dell'anno le scelte organizzative riguardanti l'attività economica e i lavoratori in essa impegnati, con un piccolo "ponte" sino all'inizio del 2021. Questa caratteristica del decreto troverebbe ulteriore conferma anche nel fatto che le nuove integrazioni salariali possano essere utilizzate anche da datori di lavoro non direttamente impattati dalle restrizioni del DPCM del 24 ottobre 2020. La rapida evoluzione del contagio ha poi invece reso necessario introdurre misure più favorevoli dirette a questi ultimi.

Unitamente al blocco dei licenziamenti per ragioni economiche sino al 31 gennaio 2021 e all'opzione per i datori di avvalersi di 4 settimane di esonero dai versamenti contributivi in alternativa alla Cassa COVID-19, le nuove integrazioni salariali di fatto prolungano di alcune settimane lo stesso "pacchetto" di interventi di tutela dei redditi da lavoro e sostegno all'occupazione avviato dal precedente decreto di agosto di cui il

già fruite nei mesi di maggio e giugno 2020 e riparametrate su base mensile (in base alle ore settimanali previste dai CCNL).

[25] I datori di lavoro che, in base al decreto di agosto, hanno optato per la decontribuzione al posto della Cassa COVID-19, possono rivede la scelta e fare domanda per le integrazioni rese possibili tra il 16 novembre 2020 e il 31 gennaio 2021 dal decreto in esame nel limite di massimo 6 settimane. I datori che non hanno rinunciato alla possibilità di avvalersi delle integrazioni in base al precedente decreto di agosto e che ancora se ne potranno avvalere sino al 31 dicembre 2020, possono adesso rinunciare alle nuove settimane cocesse dal DL 137/2020 e in alternativa beneficiare di un mese di decontribuzione che diventa la naturale prosecuzione delle precedenti integrazioni. La decontribuzione ha infatti durata 4 settimane, in modo tale che anche i datori di lavoro che si spingessero sino al 31 dicembre 2020 per esaurire tutte le settimane già concesse dal decreto di agosto avrebbero tempo sufficiente a gennaio per beneficiare appieno della stessa decontribuzione.

DL 137/2020 è di fatto una estensione. Anche da questa prospettiva più generale, il decreto in esame si qualifica come "ponte" prudente in attesa dei prossimi interventi, auspicabilmente di natura più strutturale e con un orizzonte più lungo che potrebbero arrivare nei prossimi mesi.

4.3 Le quantificazioni della Relazione tecnica del DL 137/2020

Per stimare le maggiori spese connesse con l'articolo 12 del DL 137/2020, la Relazione tecnica utilizza sia i dati del monitoraggio condotto dall'INPS aggiornati al 5 ottobre, sia quelli dell'Agenza delle Entrate sul fatturato delle imprese per identificare le aliquote applicabili come *ticket* di tiraggio. In particolare, il monitoraggio riportato nella Relazione tecnica fornisce le platee dei lavoratori beneficiari per singolo mese (da marzo a giugno) distinti per canale di integrazione salariale (CIG, CIG in deroga, prestazioni della Bilateralità). Alla data di redazione della Relazione tecnica, solo per i beneficiari a pagamento diretto il monitoraggio permetteva di risalire alle ore *pro-capite* mediamente integrate ogni mese e al valore dell'integrazione media oraria (5,7-5,8 euro/ora, inclusivi dell'Assegno per il nucleo familiare). Ai fini della stima, queste statistiche sono state estese all'intera platea dei beneficiari, includendo quelli alle dipendenze di datori di lavoro che hanno anticipato le integrazioni salariali e successivamente compensato le stesse con le imposte e i contributi dovuti (pagamento a conguaglio).

La stima della maggiore spesa è costruita a partire dai dati relativi al mese di giugno[26], con relativi beneficiari, ore integrate *pro-capite* e integrazione *pro-capite* con separata evidenza della contribuzione figurativa:

- della platea di 1,1 milioni di beneficiari di CIG con causale COVID-19 a giugno, si ipotizza (sulla scorta dei dati amministrativi dell'INPS) che il 30 per cento siano alle dipendenze di datori di lavoro che, avendo concluso la possibilità di usufruire delle settimane di Cassa integrazione già concesse dal decreto di agosto, possono avvalersi delle ulteriori 6 settimane[27]; il restante 70 per cento continua a fare affidamento sulle possibilità di integrazione già concesse da quel decreto;

- della platea di un milione di beneficiari a giugno di integrazioni COVID-19 passanti per la Bilateralità, si ipotizza che il 100 per cento per cento siano alle

[26] Nonostante i dati del monitoraggio dell'INPS arrivino fino al mese di ottobre, la Relazione tecnica utilizza i dati sino a giugno e non oltre per due ragioni: da un lato, nel monitoraggio del 5 ottobre i dati dei beneficiari con pagamento a conguaglio si spingono sino a luglio ma si è con ogni probabilità preferito fare riferimento al penultimo mese per avere maggiori garanzie di assestamento; dall'altro lato, per ricostruire la platea complessiva, si è dovuto fare riferimento al mese di giugno anche per i beneficiari pagati direttamente dall'INPS, nonostante per questi ultimi il monitoraggio si spinga sino a settembre.

[27] Retribuzione media oraria di 11,4 euro, numero medio mensile di ore integrate pari a 79, importo medio orario della prestazione *pro-capite* pari a 5,8 euro (comprensivi di Assegno per il nucleo familiare), contribuzione figurativa media oraria *pro-capite* pari a 3,8 euro.

dipendenze di datori di lavoro che possono avvalersi delle ulteriori 6 settimane[28];

- infine, della platea di 0,6 milioni di beneficiari a giugno di CIG COVID-19 in deroga, si ipotizza che il 100 per cento siano alle dipendenze di datori di lavoro che possono avvalersi delle ulteriori 6 settimane[29].

La scelta della platea di lavoratori per i quali i datori si avvarranno delle nuove settimane appare molto prudente, soprattutto per quanto riguarda la CIG in deroga e le prestazioni passanti per la Bilateralità, lì dove si ipotizza che per la metà di novembre tutti i beneficiari di integrazioni COVID-19 avranno già esaurito le settimane disponibili in base al decreto di agosto e, in assenza del nuovo provvedimento, rimarrebbero razionati (la Relazione tecnica non fornisce dettagli a supporto di questa scelta).

In aggiunta, vengono fatte ulteriori due ipotesi comuni a tutte e tre le menzionate platee: 1) il 90 per cento dei lavoratori prima identificati beneficerà effettivamente delle integrazioni, perché il restante 10 per cento è alle dipendenze di datori che opteranno per l'esonero contributivo alternativo alla Cassa COVID-19 (commi 9-12 dell'art. 12) con un'aliquota media pari al 31 per cento; 2) le nuove 6 settimane di integrazioni salariali saranno utilizzate per un terzo entro la fine del 2020 e per due terzi a gennaio 2021[30] anche se gli effetti finanziari (in termini di fabbisogno e di indebitamento netto) sono interamente attesi nel 2021 per il fisiologico operare delle procedure amministrative e conseguenti registrazioni contabili.

Completa il quadro delle ipotesi la distribuzione delle ore di integrazione salariale e dei datori di lavoro che ne fanno richiesta per fascia di aliquota del *ticket* di tiraggio. Si ipotizza, in particolare, pari al 10 per cento la percentuale di ore di integrazione richieste da datori di lavoro che non hanno subito una perdita di fatturato tra il primo semestre 2019 e il corrispondente periodo del 2020; pari al 20 per cento quella con riferimento a datori che hanno subito perdite fino al 20 per cento; pari al 70 per cento quella riguardante i datori con perdite di fatturato superiori al 20 per cento. Tali ipotesi sono state fissate modificando in senso prudenziale le risultanze ottenute dall'incrocio dei dati sulle aziende e ore autorizzate/utilizzate dell'INPS con quelli della fatturazione elettronica dell'Agenzia delle Entrate relativi al primo semestre del 2019 e del 2020 (pari rispettivamente, a poco meno del 30 e del 20 per cento e intorno al 55 per cento).

---

[28] Retribuzione media oraria di 10,95 euro, numero medio mensile di ore integrate pari a 72, importo medio orario della prestazione *pro-capite* pari a 5,7 euro (comprensivi di Assegno per il nucleo familiare), contribuzione figurativa media oraria *pro-capite* pari a 3,7 euro.

[29] Retribuzione media oraria di 11,2 euro, numero medio mensile di ore integrate pari a 65, importo medio orario della prestazione *pro-capite* pari a 5,8 euro (comprensivi di Assegno per il nucleo familiare), contribuzione figurativa media oraria *pro-capite* pari a 3,8 euro.

[30] Anche se 2 delle nuove settimane si collocano nel 2020, tutti gli effetti finanziari (in termini di fabbisogno e di indebitamento netto) sono attesi nel 2021 "*per il fisiologico operare delle procedure amministrative e conseguenti registrazioni contabili*".

Su queste basi, la Relazione tecnica stima in circa 2,1 miliardi l'autorizzazione di spesa per le nuove integrazioni salariali, di cui 0,6 miliardi nel 2020 e 1,5 nel 2021, e in 1,3 miliardi l'effetto sull'indebitamento netto del 2021.Tali importi non sono riportati nel prospetto finanziario (Allegato 3) del DL 137/2000 perché già scontati nel quadro di finanza pubblica tendenziale del DPB 2021.

Si ricorda infatti che in quest'ultimo documento si specifica che, sulla base delle ultime informazioni disponibili dell'INPS, è emerso nel corso del 2020 un minore utilizzo effettivo delle misure di integrazione salariale per circa 3 miliardi rispetto a quanto disposto nei vari decreti di contrasto della crisi connessa con la pandemia, che verranno utilizzati nel 2021, senza peraltro determinare un aumento dell'indebitamento netto grazie alla presenza di misure compensative di tale importo tra altre voci di spesa corrente e in conto capitale e nell'ambito delle entrate (si veda il paragrafo 2).

Dal *ticket* di tiraggio e dalla decontribuzione sono attese, rispettivamente, maggiori entrate per 69,2 milioni e minori entrate per 61,4 milioni.

Nel complesso, il quadro di per sé appare ispirato a ampia prudenza. In primo luogo, la stima ufficiale è basata sui dati delle integrazioni salariali di giugno e non si tiene conto della tendenza alla riduzione del ricorso alla Cassa COVID-19 osservabile nei mesi successivi, almeno sul fronte dei beneficiari a pagamento diretto. In secondo luogo, vene ipotizzato che dei 2,7 milioni di beneficiari a giugno il 63,9 per cento accederà alle nuove integrazioni per il complesso delle 6 nuove settimane. In terzo luogo, rispetto ai dati disponibili, si assume una più elevata quota di ore di integrazione che verranno richieste da datori di lavoro non assoggettabili al *ticket* di tiraggio.

4.4 Stima delle minori spese per integrazioni salariali nel 2020: un esercizio per scenari

Recentemente sono apparse alcune prime indicazioni ufficiali sulle possibili minori spese rispetto agli impegni assunti che potrebbero realizzarsi con riferimento alle integrazioni salariali rese possibili dai decreti anti crisi fino alla fine dell'anno.

Una prima indicazione è quella appena menzionata contenuta nel DPB 2021: sulla base delle recenti informazioni di fonte INPS sull'effettivo utilizzo delle integrazioni salariali, è riscontrabile un minore ricorso a tali misure nel 2020 per circa 3 miliardi in termini di indebitamento netto.

Una seconda indicazione, parallela alla precedente, proviene implicitamente da due diversi articoli del DL 137/2020. Nella Relazione tecnica dell'articolo 11 si afferma che vi è un importo di 3.588,4 milioni che è possibile conservare in conto residui per il 2020 con riferimento alle minori risorse utilizzate per le integrazioni salariali disposte con i decreti di marzo e agosto (in particolare la parte relativa a CIGO, CISOA ed assegno ordinario). Al netto delle contribuzioni figurative relative a tali integrazioni, l'importo corrisponderebbe a una minore spesa in termini di indebitamento netto di 2.315 milioni.

Nell'articolo 34, relativo alle disposizioni di copertura degli oneri finanziari rivenienti dal complesso delle misure contenute nel DL 137/2020, si dispone la riduzione: 1) per 1.320 milioni dell'autorizzazione di spesa con riferimento alle stesse integrazioni salariali interessate dall'articolo 11 (CIGO, CISOA ed assegno ordinario integrazioni salariali previste dai decreti di marzo e agosto); 2) per 1.680 milioni della dotazione dell'apposito capitolo di bilancio previsto dall'articolo 22-ter, comma 1, del decreto di marzo utilizzabile per il rifinanziamento di misure a tutela dei lavoratori. Tali importi, che si riferiscono al saldo netto da finanziare, corrisponderebbero, applicando le proporzioni utilizzate nelle Relazioni tecniche per l'identificazione della componente relativa alla contribuzione figurativa, a quasi 2 miliardi di minore indebitamento netto. Pertanto, complessivamente, nel DL 137/2020 emergerebbe per il 2020 un'indicazione preliminare di minori spese per integrazioni salariali approssimativamente pari a 4,3 miliardi in termini di indebitamento netto.

A fronte di queste prime indicazioni desumibili indirettamente dalla Relazione tecnica del DL 137/2020 si è provveduto a realizzare una stima preliminare del possibile minore ricorso alle integrazioni salariali sulla base dei dati del monitoraggio dell'INPS a tutto il 15 ottobre e considerando 4 possibili scenari evolutivi della spesa nei mesi di ottobre, novembre e dicembre in base a differenti ipotesi di diffusione del contagio.

A tale scopo è stato necessario, da un lato, ricostruire il complesso delle autorizzazioni di spesa (il finanziamento) e, dall'altro, stimare la spesa potenziale effettiva per il complesso delle integrazioni concesse dai decreti legge di marzo, maggio e agosto sino alla fine del 2020, limite temporale massimo entro cui sono utilizzabili le settimane di Cassa COVID-19 aggiunte da ultimo dal decreto di agosto.

Va innanzitutto considerato che gli effetti del DL 137/2020 si aggiungono alla spesa originabile in base ai decreti precedenti senza interferire con la sua evoluzione[31], per tre motivazioni:

- Possono richiedere le nuove 6 settimane di Cassa solo i datori di lavoro che esauriscono (avrebbero esaurito anche in assenza del nuovo decreto) la possibilità di utilizzare settimane già concesse dai precedenti decreti e che, quindi, già concorrono, in base alle loro scelte, a trasformare le precedenti autorizzazioni di spesa in spesa effettiva;

- Indipendentemente dal numero di settimane non utilizzate (di quelle delle precedenti concessioni) con cui il datore di lavoro si presenti al 16 novembre 2020 (data di avvio del nuovo "contatore" del DL 137/2020), sino alla fine dell'anno egli non potrebbe che utilizzarne al massimo 6, le stesse che avrebbe

[31] È la ragione per cui la Relazione tecnica ipotizza che mediamente solo 2 delle 6 nuove settimane vengano effettivamente utilizzate nel 2020, perché le altre 4 delle 6 che separano il 16 novembre 2020 dalla fine dell'anno sono mediamente già coperte da utilizzi di autorizzazioni precedenti.

potuto utilizzare anche in assenza del nuovo decreto (il datore non subisce vincoli aggiuntivi dal DL 137/2020);

- I datori di lavoro coinvolti direttamente o indirettamente dalle restrizioni di cui al DPCM del 24 ottobre 2020 (quelli con codice ATECO espressamente indicati dal DL 137/2020) possono sì fare domanda delle nuove 6 settimane in anticipo rispetto agli altri[32], ma questo dà loro il vantaggio di poter aggiungere subito alcune settimane in più rispetto a quelle concesse dal decreto di agosto (sino a gennaio 2021), ma non riduce il numero di settimane di cassa fruibili in base ai precedenti decreti, perché in ogni caso tra il 16 novembre 2020 e la fine dell'anno non si potrebbero utilizzare più delle 6 settimane che costituiscono il nuovo tetto introdotto dal DL 137/2020 (anche questi datori non scontano vincoli aggiuntivi a causa del DL 137/2020).

Fatta questa precisazione sulla addizionalità degli effetti di spesa del DL 137/2020 rispetto a quelli dei decreti precedenti, la tabella 4.2 riepiloga le autorizzazioni di spesa dei decreti di marzo, maggio e agosto suddivise per strumento di integrazione salariale.

Nel complesso, i tre decreti hanno autorizzato spese per integrazioni salariali con causale COVID-19, fruibili nel corso di tutto il 2020, per oltre 31 miliardi, di cui circa 20 per prestazioni dirette e circa 11 per contribuzioni sociali figurative. Le autorizzazioni dei singoli decreti sono state inizialmente commisurate all'intero numero di settimane di Cassa COVID-19 concesse dagli stessi decreti e alla intera durata del relativo periodo di fruibilità. Quando il decreto di maggio ha di fatto sostituito quello di marzo - mentre quest'ultimo poteva ancora generare effetti di spesa – le autorizzazioni dello stesso decreto di marzo non sono state ridotte in proporzione al suo minore periodo di vigenza e la stessa cosa è accaduta quando il decreto di agosto ha di fatto sostituito il decreto di maggio. Le mancate revisioni delle autorizzazioni hanno permesso la loro integrale accumulazione nel tempo sino ai valori prima descritti.

Passando alla spesa effettiva che, entro la fine dell'anno, potrebbe emergere per utilizzi di settimane di Cassa integrazione COVID-19 concesse dai tre decreti, per la stima si fa riferimento ai dati del monitoraggio dell'INPS aggiornati allo scorso 15 ottobre.

Sul fronte delle prestazioni a pagamento diretto i dati coprono i mesi da febbraio a settembre riportando, per ogni mese, numero dei beneficiari, ore integrate *pro-capite* e prestazioni orarie *pro-capite* con separata evidenza delle prestazioni dirette e dei contributi figurativi (tab. 4.3).

Sul fronte delle prestazioni con pagamento a conguaglio questi stessi dati riguardano solo il numero di beneficiari e si fermano a luglio, essendo più lunghi i tempi tecnici per le operazioni di conguaglio e per l'elaborazione dei relativi dati (tab. 4.4).

[32] Anche senza che si sia chiusa per loro la possibilità di utilizzare, dal 16 novembre 2020 in poi, settimane già autorizzate in base al DL 104/2020.

Per approntare una base dati complessiva, coprente entrambe le modalità di pagamento, è necessario ricorrere ad alcune ipotesi. In primo luogo, le ore integrate *pro capite* e le prestazioni orarie *pro capite* rilevate per i pagamenti diretti sono estese *tout court* ai pagamenti a conguaglio. In particolare, i beneficiari di prestazioni a conguaglio dovrebbero concentrarsi prevalentemente presso le medie e grandi imprese e ricevere prestazioni orarie pro-capite più alte rispetto a quelle pagate direttamente (conseguenza delle retribuzioni mediamente più elevate presso le medio-grandi imprese), ma per un numero di ore integrate inferiore (per la maggiore resilienza alla crisi delle imprese medio-grandi) e, pertanto, le due componenti tenderebbero in qualche misura a compensarsi. In secondo luogo, con riguardo ai mesi di agosto e settembre, il numero dei beneficiari con pagamento a conguaglio è stimato ipotizzando che resti costante il rapporto tra beneficiari con pagamento a conguaglio e beneficiari con pagamento diretto osservato a maggio e giugno (circa 1:1). Inoltre, per tenere conto dell'assestamento nel tempo dei dati di monitoraggio, i beneficiari degli ultimi quattro mesi (giugno-settembre) sono aumentati dello stesso fattore di assestamento riscontrabile dal confronto dei dati tra i mesi coperti sia nel monitoraggio al 20 luglio sia in quello al 15 ottobre. Più precisamente, il dato di settembre, che adesso corrisponde al mese precedente a quello cui si riferisce il più recente monitoraggio, viene corretto con il fattore di assestamento riscontrabile per il dato del mese di giugno, che nel monitoraggio al 20 luglio era il mese precedente quello di chiusura. Così procedendo, agosto è corretto con il fattore di assestamento riscontrabile per il dato del mese di maggio, luglio con il fattore di aprile, giungo con il fattore di marzo[33].

Applicando le ipotesi prima descritte è possibile, in primo luogo, ricostruire la spesa mensile per le integrazioni con causale COVID-19 da febbraio a settembre 2020 e, successivamente, proporre una forchetta di scenari evolutivi per la spesa di ottobre, novembre e dicembre. In particolare, se ne propongono quattro:

1. Scenario "storico": la spesa di ottobre è la stessa registrata a settembre, mentre per novembre e dicembre si ripresenta la stessa spesa registrata rispettivamente a marzo e aprile, implicitamente assumendo che la seconda ondata della pandemia in corso abbia lo stesso impatto, in termini di riduzione/sospensione delle ore lavorate, dei due mesi in cui la prima si è manifestata (marzo) e poi ha raggiunto il suo apice (aprile) e durante i quali l'attività economica è stata prima rallentata e poi del tutto bloccata (aprile è stato un mese di *lockdown*);

2. Scenario "basso": la spesa di ottobre è la stessa registrata a settembre mentre quella di novembre e dicembre è stimata facendo riferimento alle previsioni più ottimistiche elaborate dalla Protezione Civile sulla quota dei temponi positivi

[33] Il fattore di correzione appare significativo solo per il mese precedente quello di chiusura del monitoraggio (circa 7,5), mentre già dal secondo mese si posiziona molto più vicino all'unità (circa 1,3), per poi divenire pressoché pari a uno nel terzo e nel quarto mese (rispettivamente 1,07 e 1,05).

sino alla fine dell'anno[34]. Secondo queste previsioni, pur tornando ad aumentare nell'ultima parte dell'anno, questa quota rimane significativamente lontana dai picchi raggiunti a marzo e aprile. Il rapporto tra la quota dei positivi prevista per novembre/dicembre (circa 4,5 per cento a novembre e 9,0 per cento a dicembre[35]) e la quota registrata a marzo/aprile (circa 15 per cento a marzo e 20,0 per cento ad aprile) è usato per moltiplicare la spesa per integrazioni di marzo/aprile per stimare la spesa di novembre/dicembre;

3. Scenario "intermedio": come il precedente, salvo l'utilizzo delle previsioni intermedie, anziché più ottimistiche, elaborate dalla Protezione Civile sulla quota dei temponi positivi sino alla fine dell'anno (circa 9,0 per cento a novembre e 18,0 per cento a dicembre); secondo queste previsioni questa quota torna ad aumentare replicando grossomodo i valori già osservati a marzo e aprile;

4. Scenario "alto": come i precedenti due, salvo il riferimento alle previsioni più pessimistiche elaborate dalla Protezione Civile sulla quota dei temponi positivi sino alla fine dell'anno (circa 18,0 per cento a novembre e 35,0 per cento a dicembre). Secondo queste previsioni la quota assumerebbe una dinamica esponenziale che a novembre toccherebbe lo stesso picco sperimentato ad aprile e dicembre sarebbe circa il doppio. Una dinamica talmente forte da sottintendere l'assenza di qualunque misura di contrasto (che invece stanno diventando operative già da qualche settimana e hanno già ispirato i DPCM del 24 ottobre e del 3 novembre 2020).

La figura 4.1 ricapitola gli scenari per il trimestre ottobre-dicembre appena descritti, agganciandoli alla spesa mensile da febbraio a settembre ricavabile dal monitoraggio dell'INPS. Nella figura 4.2 si riportano: nel pannello di sinistra, le nostre stime della spesa effettiva con riferimento alle integrazioni salariali fruibili entro la fine delll'anno a fronte del complesso della spesa risultante dalle Relazioni tecniche dei decreti di marzo, aprile e agosto; nel pannello di destra, le nostre quantificazioni delle minori spese su base annuale a fronte di quella desumibile dalle prime indicazioni contenute nella Relazione tecnica del DL 137/2020. Si fa riferimento alle prestazioni dirette escludendo le contribuzioni sociali figurative e quindi all'effetto in termini di indebitamento netto.

In base a queste stime preliminari, la minore spesa per integrazioni salariali potrebbe raggiungere un massimo di 8,1 miliardi nello scenario più ottimistico, 5,8 miliardi in quello intermedio e 1,5 miliardi in quello più pessimistico, che si ricorda prefigura una situazione estrema di evoluzione di fatto fuori controllo dei contagi che si realizzerebbe in assenza di provvedimenti di contrasto.

[34] Si veda UPB (2020), "*Nota sulla congiuntura – ottobre 2020*", pagg 20 e 21.
[35] Percentuali medie nel mese.

La minore spesa per integrazioni salariali desumibile da quanto indicato negli articoli 11 e 34 del DL 137/2020 (4,3 miliardi) risulterebbe sostanzialmente in linea con quella ottenibile nello scenario storico (4,7 miliardi), e cioè nel caso in cui a novembre e dicembre si ripresentassero le stesse esigenze già sperimentate a marzo e aprile, i mesi in cui la prima diffusione pandemica ha raggiunto in Italia i livelli più alti rendendo necessario il *lockdown*. Essa appare quindi sufficientemente prudenziale. Tuttavia, appare opportuno continuare a monitorare la situazione epidemiologica ed economica nuovamente in pieno divenire. Per fornire una cifra del rischio di cambiamento in peggio della situazione per i prossimi mesi, se le previsioni intermedie della Protezione Civile (alla base dello scenario intermedio nella figura 4.2) sottintendono una quota di tamponi positivi pari al 9 per cento a novembre, i dati più recenti diffusi il 7 novembre riportano un valore più elevato, circa 17 per cento, molto vicino alla previsione pessimistica della stessa Protezione civile sempre per novembre[36]. Proprio alla luce di questo rischio, aggiornamenti e condivisioni frequenti dei dati del monitoraggio tenuto dall'INPS saranno utili, sin dalle prossime settimane, sia per riscontrare le spese di fine 2020 sia come base informativa per mettere a punto i prossimi interventi.

5. Le nuove indennità *una-tantum*

Il DL 137/2020 concede una nuova mensilità di indennità *una tantum* alla maggior parte dei soggetti che già beneficiavano di quelle introdotte o prorogate dal decreto di agosto (DL 104/2020). Si tratta di alcune categorie marginali del lavoro dipendente e del lavoro autonomo che sono colpite in maniera più severa dalla crisi. Rispetto al decreto di agosto, inoltre, il DL 137/2020 modifica parzialmente, principalmente in senso estensivo, la platea di potenziali beneficiari della nuova indennità. Si tratta di una misura non specificamente circoscritta ai soggetti coinvolti dalle limitazioni e restrizioni disposte dal DPCM 24 ottobre 2020.

Il decreto in esame prevede l'erogazione di un'ulteriore mensilità di 1.000 euro a coloro che già avevano beneficiato delle indennità dell'articolo 9 del decreto di agosto (art. 15, c. 1). Si tratta di lavoratori dipendenti stagionali e lavoratori in somministrazione del settore del turismo e degli stabilimenti termali, lavoratori dipendenti stagionali degli altri settori, lavoratori intermittenti, lavoratori autonomi privi di partita IVA, incaricati alle vendite a domicilio, lavoratori iscritti al Fondo pensioni lavoratori dello spettacolo e

[36] Si veda: https://raw.githubusercontent.com/pcm-dpc/COVID-19/master/schede-riepilogative/regioni/dpc-covid19-ita-scheda-regioni-latest.pdf e https://www.protezionecivileitalia.it/coronavirus .

lavoratori dipendenti a tempo determinato del settore del turismo e degli stabilimenti termali che soddisfano determinati criteri[37].

Nello stesso articolo (commi 2, 3, 5 e 6) vengono modificate alcune delle condizioni imposte dall'articolo 9 del decreto di agosto consentendo l'accesso alla nuova indennità di 1.000 euro a una platea nella maggior parte dei casi più estesa di lavoratori appartenenti alle categorie sopra elencate.

Per accedere alla nuova indennità occorre possedere una delle seguenti caratteristiche (tab. 5.1):

1) essere lavoratori dipendenti stagionali o lavoratori in somministrazione del settore turismo e degli stabilimenti termali che abbiano cessato involontariamente il rapporto di lavoro nel periodo compreso tra il 1° gennaio 2019 e il 29 ottobre 2020 (data di entrata in vigore del DL 137/2020), che abbiano svolto la prestazione lavorativa per almeno trenta giornate nel medesimo periodo e che non siano titolari di pensione, rapporto di lavoro dipendente o NASPI al 29 ottobre 2020[38];

2) essere lavoratori dipendenti stagionali appartenenti a settori diversi da quelli del turismo e degli stabilimenti termali che abbiano cessato involontariamente il rapporto di lavoro nel periodo compreso tra il 1° gennaio 2019 e il 29 ottobre 2020, che abbiano svolto attività lavorativa per almeno 30 giornate nel medesimo periodo e che non siano titolari di rapporto di lavoro a tempo indeterminato diverso da quello intermittente né di pensione alla data di presentazione della domanda[39];

3) essere lavoratori intermittenti che abbiano svolto la prestazione lavorativa per almeno 30 giornate nel periodo compreso tra il 1° gennaio 2019 e il 29 ottobre 2020 e che non siano titolari di rapporto di lavoro a tempo indeterminato diverso da quello intermittente né di pensione alla data di presentazione della domanda[40];

[37] Per un'analisi dettagliata di questi criteri si veda UPB (2020), "Memoria del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio sul DDL n. 1925 di conversione del DL 14 agosto 2020, n. 104 recante misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia", 4 settembre.

[38] La soglia delle trenta giornate non era necessaria per l'accesso alla corrispondente indennità dell'articolo 9 del DL 104/2020, mentre il rapporto di lavoro doveva essere cessato tra il 1° gennaio 2019 e il 17 marzo 2020.

[39] Per l'accesso alla corrispondente indennità dell'articolo 9 del decreto di agosto il rapporto di lavoro doveva essere cessato tra il 1° gennaio 2019 e il 17 marzo 2020.

[40] Per l'accesso alla corrispondente indennità dell'articolo 9 del decreto di agosto la prestazione lavorativa doveva essere stata svolta tra il 1° gennaio 2019 e il 17 marzo 2020.

4) essere lavoratori autonomi privi di partita IVA iscritti in via esclusiva alla Gestione separata dell'INPS[41] che tra il 1° gennaio 2019 e il 29 ottobre 2020 siano stati titolari di contratti autonomi occasionali ma siano privi di contratti in essere al 29 ottobre 2020 e che non siano titolari di rapporto di lavoro a tempo indeterminato diverso da quello intermittente né di pensione alla data di presentazione della domanda[42];

5) essere incaricati alle vendite a domicilio, con reddito annuo 2019 derivante dalle medesime attività superiore a 5.000 euro, che siano titolari di partita IVA attiva, che alla data del 29 ottobre 2020 siano iscritti in via esclusiva alla Gestione Separata dell'INPS e che non siano titolari di rapporto di lavoro a tempo indeterminato diverso da quello intermittente né di pensione alla data di presentazione della domanda[43];

6) essere lavoratori dipendenti a tempo determinato del settore del turismo o degli stabilimenti termali che soddisfino cumulativamente i seguenti requisiti: titolari sia nel 2018 che nel periodo tra il 1° gennaio 2019 e il 29 ottobre 2020 di uno o più contratti di lavoro a tempo determinato di durata complessiva pari almeno a 30 giornate; al 29 ottobre 2019 non titolari né di pensione né di rapporto di lavoro dipendente[44];

7) essere lavoratori iscritti al Fondo pensioni lavoratori dello spettacolo non titolari di pensione con almeno 30 contributi giornalieri versati tra il 1° gennaio 2019 e il 29 ottobre 2020 da cui deriva un reddito non superiore a 50.000 euro, essere iscritti al Fondo pensioni lavoratori dello spettacolo con almeno 7 contributi giornalieri versati tra il 1° gennaio 2019 e il 29 ottobre 2020 da cui deriva un reddito non superiore a 35.000 euro[45];

L'articolo 15 stabilisce la non cumulabilità tra le indennità sopra descritte e la non cumulabilità tra tali indennità e il Reddito di emergenza. Le indennità non concorrono alla formazione del reddito imponibile e saranno erogate dall'INPS nel limite di spesa complessivo di 550 milioni per l'anno 2020. Tale spesa si suddivide (tab. 5.1) in 470,3 milioni necessari a finanziare il rinnovo delle indennità dell'articolo 9 del decreto di agosto e 79,7 milioni per l'estensione di tali indennità ai soggetti che soddisfano i criteri appena esposti. Infine, viene posto un limite temporale di quindici giorni a partire dal 29

[41] L'iscrizione alla Gestione separata deve risultare già al 17 marzo 2020 con accredito di almeno un contributo mensile.
[42] Per l'accesso alla corrispondente indennità dell'articolo 9 del decreto di agosto i contratti dovevano sussistere tra il 1° gennaio 2019 e il 29 febbraio 2020.
[43] Per l'accesso alla corrispondente indennità dell'articolo 9 del decreto di agosto l'iscrizione alla Gestione Separata doveva essere presente al 17 marzo 2020.
[44] Per l'accesso alla corrispondente indennità dell'articolo 9 del decreto di agosto le trenta giornate lavorative dovevano essere state svolta tra il 1° gennaio 2019 e il 17 marzo 2020.
[45] Per l'accesso alla corrispondente indennità dell'articolo 9 del decreto di agosto i contributi giornalieri dovevano essere versati nell'anno 2019 e i soggetti del primo gruppo non dovevano essere titolari di rapporto di lavoro dipendente.

ottobre 2020 entro cui richiedere le indennità introdotte dall'articolo 9 del decreto di agosto.

L'articolo 17 infine rinnova, incrementandola da 600 a 800 euro, l'indennità già prevista dal decreto di agosto[46] per lavoratori impiegati con rapporti di collaborazione attivi nel settore dello sport[47]. L'indennità per il mese di novembre è a favore dei lavoratori che hanno subito riduzioni, sospensioni o cessazioni dell'attività a causa della pandemia. L'erogazione avviene per il tramite della società Sport e Salute S.p.A. nel limite massimo di 124 milioni per l'anno 2020. L'*una tantum*, che non concorre alla formazione del reddito imponibile, è incompatibile con qualsivoglia altro reddito da lavoro o da pensione, con ogni altro tipo di indennità *una tantum*, con ogni tipo di integrazione salariale con causale COVID-19, con il Reddito di cittadinanza e con il Reddito di emergenza. Il comma 3 stabilisce che i soggetti già beneficiari per i mesi di marzo, aprile, maggio o giugno dell'indennità per lavoratori impiegati con rapporti di collaborazione attivi nel settore dello sport per i quali permangano i requisiti, l'indennità per il mese di novembre è erogata senza necessità di ulteriore domanda. Rispetto al decreto di agosto, oltre all'incremento dell'importo, si ha la rimozione della clausola secondo la quale i rapporti di collaborazione debbano essere attivi alla data del 23 febbraio 2020.

Contestualmente alla previsione di maggiori erogazioni per indennità *una tantum* per 683,1 milioni nel 2020, il DL 137/2020 utilizza come copertura finanziaria dei maggiori oneri derivanti dal complesso di misure in esso introdotte risorse non utilizzate con riferimento ad alcune indennità *una tantum* relative ai mesi di marzo, aprile e maggio per un ammontare pari a 978,2 milioni.

In conclusione, può essere interessante fornire un quadro complessivo delle spese effettivamente sostenute per le indennità *una tantum* relative ai mesi di marzo, aprile e maggio secondo quanto previsto dal decreto di marzo, da quello di maggio e dal DM 10/2020 nonché delle spese attese per le due ulteriori erogazioni come stabilito dal decreto di agosto e da quello in esame (tab. 5.2)[48]. Per le erogazioni di marzo, aprile e maggio si fa riferimento ai dati di consuntivo riportati nella Relazione tecnica allegata al DL 137/2020 con riferimento all'articolo 34. Per le erogazioni aggiuntive previste dal decreto di agosto e il DL 137/2020 si considerano, per le categorie interessate, gli stessi beneficiari di maggio; varia, invece, per alcune categorie l'ammontare dell'indennità. Sebbene i dati di consuntivo siano disponibili solo fino alla mensilità di maggio, si può

[46] La categoria è quella già destinataria di simile indennità nei mesi di marzo (art. 96 del DL 18/2020), aprile, maggio (art. 98 del DL 34/2020) e giugno (art. 12 del DL 104/2020).

[47] Presso il Comitato Olimpico Nazionale (CONI), il Comitato Italiano Paralimpico (CIP), le Federazioni sportive nazionali, le Discipline sportive associate, gli Enti di promozione sportiva riconosciuti dal Comitato Olimpico Nazionale (CONI) e dal Comitato Italiano Paralimpico (CIP), le Società e Associazioni sportive dilettantistiche.

[48] Nella tabella 5.2 non sono riportate, per mancanza di dati, le informazioni relative alle erogazioni in favore dei professionisti con Cassa previdenziale di riferimento (cosiddetti "ordinisti"), dei collaboratori sportivi, dei lavoratori marittimi e dei dipendenti a tempo determinato del settore del turismo e degli stabilimenti termali.

immaginare che le spese attese non si discosteranno di molto da quanto riportato nella tabella perché le due ulteriori erogazioni previste dal decreto di agosto e da quello in esame si riferiscono, salvo contenute estensioni[49], a un sottoinsieme ben identificato della platea del mese di maggio.

Per ogni *tranche* di erogazione sono riportate il numero delle domande accolte[50], l'impegno di spesa associato a queste ultime, l'impegno di spesa per potenziali revisioni con accoglimento e l'impegno di spesa complessivo[51]. L'impegno complessivo di spesa relativo all'erogazione delle indennità prevista dal DL 137/2020 (300 milioni, ultima colonna) è coerente con quanto riportato nella Relazione tecnica dello stesso decreto. Per ottenere la spesa stimata di 550 milioni si devono considerare anche la spesa prevista per i dipendenti a tempo determinato del settore turismo e degli stabilimenti termali (170 milioni) e quella prevista per l'aumento dei potenziali beneficiari per effetto del carattere principalmente estensivo della disposizione in esame rispetto al DL 104/2020 (79,7 milioni). Tuttavia, non è stato possibile suddividere quest'ultima voce tra le diverse categorie né quindi riportarla nella tabella.

Il profilo temporale della spesa per indennità *una tantum* è determinato dall'evoluzione normativa: la graduale eliminazione dopo il mese di aprile delle indennità per i professionisti e i collaboratori iscritti alla Gestione separata; l'eliminazione già da maggio delle indennità per i lavoratori autonomi iscritti alle gestioni speciali dell'Ago[52] e per i dipendenti agricoli; la sostanziale continuità nell'erogazione delle indennità ai lavoratori dipendenti stagionali e ai lavoratori in somministrazione del settore turismo, ai lavoratori iscritti al Fondo pensioni lavoratori dello spettacolo, ai lavoratori dipendenti stagionali appartenenti a settori diversi da quelli del turismo e degli stabilimenti termali, ai lavoratori intermittenti, ai lavoratori autonomi privi di partita IVA, agli incaricati alle vendite a domicilio. Questi fattori determinano una stabilità nella spesa per i mesi di marzo e aprile (rispettivamente 2.580 e 2.524 milioni), un brusco declino per il mese di maggio (a 371 milioni), dovuto principalmente all'esaurimento delle indennità per i lavoratori autonomi iscritti alle gestioni speciali dell'Ago. La riduzione della spesa relativa alle ulteriori mensilità erogate dal DL 104/2020 e dal DL 137/2020 (a 300 milioni di euro) è dovuta all'esaurimento delle indennità per i professionisti e i collaboratori iscritti alla Gestione separata, attenuato però da un incremento nel valore delle indennità.

---

[49] Non è stato possibile riportare nella tabella 5.2 il costo atteso dell'estensione della platea dei potenziali beneficiari delle indennità del DL 137/2020 rispetto a quella delle indennità del decreto di agosto suddiviso per categoria di lavoratori. Tale costo è comunque riportato più avanti in forma aggregata.

[50] Il numero di domande accolte per ogni categoria di lavoratori dipende dalla dimensione delle platee potenziali, che variano per ogni erogazione come stabilito dal DL 18/2020, dal DL 34/2020, dal DM 10/2020, dal DL 104/2020 e dal DL 137/2020.

[51] Nella Relazione tecnica dell'articolo 34 del DL 137/2020 l'impegno di spesa per potenziali revisioni relativo al mese di aprile e al mese di maggio è riportato in un'unica voce. Tale voce è stata scomposta tra i due mesi nella tabella 5.2 in modo da rendere coerenti la spesa attesa per l'erogazione delle indennità relative al DL 137/2020 con quanto riportato nella Relazione tecnica di tale decreto all'articolo 15.

[52] Tale indennità è stata sostituita nel decreto di agosto dal contributo a fondo perduto.

6. Il reddito di emergenza

Al fine di garantire un sostegno economico alle famiglie colpite dagli effetti della pandemia e non interessate da altre indennità, con il decreto di maggio è stato introdotto il Reddito di emergenza (REM), un trasferimento monetario condizionato a specifiche caratteristiche reddituali e patrimoniali del nucleo familiare e commisurato alla sua dimensione. Il REM è stato corrisposto inizialmente per due mensilità fruibili nel periodo tra maggio e agosto 2020[53]. Una mensilità aggiuntiva è stata disposta per il mese di ottobre dal decreto di agosto per i soggetti rientranti nei requisiti reddituali con riferimento al mese di maggio 2020.

Alla luce dell'evoluzione sfavorevole della diffusione della pandemia, il DL 137/2020 estende la possibilità di richiedere il REM per i mesi di novembre e dicembre 2020. Queste due mensilità aggiuntive sono automaticamente riconosciute, senza ulteriori condizionalità, a tutti i beneficiari della mensilità del REM concessa per il mese di ottobre ai sensi del decreto di agosto. A questa platea si possono aggiungere anche quelle famiglie che, con riferimento al mese di settembre 2020, soddisfano i requisiti reddituali e patrimoniali della misura, analoghi a quelli disposti in precedenza:

- un reddito familiare inferiore all'importo del beneficio;
- un patrimonio mobiliare familiare nel 2019 inferiore a 10.000 euro per i nuclei monocomponenti, aumentato di 5.000 euro per ogni ulteriore componente fino al massimo di 20.000 euro (25.000 se è presente un disabile grave);
- un ISEE inferiore a 15.000 euro.

Rimangono invariati anche gli ulteriori requisiti:

- residenza in Italia del richiedente[54];
- assenza nel nucleo di titolari di pensione (dirette o indirette), ad eccezione dell'assegno ordinario di invalidità, e di titolari di rapporto di lavoro dipendente con retribuzione superiore all'importo del beneficio;
- il nucleo non deve essere già percettore di Reddito di cittadinanza (RdC), Naspi o di altre indennità connesse all'emergenza COVID[55].

[53] Il DL 52/2020, confluito nel decreto di maggio, ha esteso i termini della presentazione delle domande fino al 31 luglio 2020, termine inizialmente previsto dallo stesso decreto di maggio al 31 giugno.
[54] Sono esclusi i soggetti in stato detentivo e i lungo degenti a totale carico dello Stato o di altra Amministrazione pubblica.
[55] Si tratta in particolare delle indennità di cui agli articoli 27, 28, 29, 30, 38 e 44 del decreto di marzo, e 84, 85 e 98 del decreto di maggio (lavoratori autonomi iscritti alle gestioni speciali dell'AGO, liberi professionisti collaboratori e altri lavoratori autonomi senza partita IVA; lavoratori stagionali del turismo e non, agricoli, dello spettacolo, domestici e incaricati alle vendite a domicilio).

Anche sul versante dell'ammontare del beneficio, il DL 137/2020 conferma i criteri applicati in precedenza: l'importo mensile del REM è pari a 400 euro per un nucleo monocomponente, a cui si aggiungono 160 euro per ogni ulteriore componente maggiorenne e 80 euro per ogni componente minorenne fino a un massimo di 800 euro, incrementato a 840 euro se è presente un disabile grave. Una coppia con due figli minorenni, ad esempio, riceve 720 euro. I nuclei beneficiari del REM godono tutti, indipendentemente dal reddito, dell'importo pieno dell'assegno che, a differenza di quanto accade con il RdC, non viene decurtato del reddito a disposizione della famiglia.

La Relazione tecnica del DL 137/2020 stima che 404.000 nuclei potrebbero godere del REM per i mesi di novembre e dicembre. Poco più di 300.000 nuclei riceverebbero l'assegno automaticamente in quanto già beneficiari in ottobre[56], a cui si aggiungerebbero 100.000 nuclei aggiuntivi. Considerando una erogazione media di 560 euro, pari a quella media riscontrata nei mesi scorsi, l'onere complessivo risultante per entrambe le mensilità previste dal decreto sarebbe di circa 452 milioni[57], a valere sull'autorizzazione di spesa disposta sempre per il REM nel decreto di maggio.

La stima di 300.000 nuclei beneficiari in ottobre risulta in linea con i beneficiari nei mesi precedenti (290.000), tenendo conto che entrambe le platee sono sottoposte a limiti di reddito relativi alla prima fase di *lockdown* (redditi di aprile per le erogazioni in base al DL 34/2020 e redditi di maggio per le erogazioni relative al DL 104/2020). Più prudenziale appare la stima dei 100.000 nuclei che si aggiungerebbero ai precedenti per aver maturato i requisiti di accesso in settembre, un mese non ancora interessato da provvedimenti restrittivi della seconda fase della pandemia.

Nel prossimo paragrafo si illustrano i dati di consuntivo finora disponibili dei nuclei beneficiari e delle erogazioni relative al REM e si effettuano alcune considerazioni sulla coesistenza di questo strumento con il RdC.

6.1 Reddito di emergenza e Reddito di cittadinanza nella prima fase della pandemia

Nel trimestre giugno-agosto, interessato dall'applicazione del decreto di maggio, ai 290.000 beneficiari del REM sono stati complessivamente erogati 318,5 milioni (tab. 6.1)[58] Aggiungendo le erogazioni stimate per ottobre (172 milioni) e quelle previste per i mesi di novembre e dicembre (452 milioni), la spesa per il REM risulterebbe inferiore

[56] Poiché al momento non è ancora noto il numero dei beneficiari del REM di ottobre, alle 146.000 domande già accolte si aggiungono infatti circa 226.000 domande ancora in lavorazione, la Relazione tecnica stima prudenzialmente che il 70 per cento di esse siano accolte. Si consideri che nei mesi scorsi la metà delle domande REM presentate sono state respinte.

[57] Il *trend* della spesa media per nucleo appare tuttavia decrescente, passando dai circa 590 euro delle erogazioni di maggio ai circa 520 euro delle erogazioni di agosto.

[58] Si veda INPS, *Report trimestrale Rei, RdC, REM,* aprile 2019-settembre 2020.

allo stanziamento di 966 milioni inizialmente disposto dal decreto di maggio per coprire le prime sole due mensilità.

Alla luce dei dati di consuntivo, i nuclei che effettivamente hanno beneficiato del REM nella prima fase di erogazione (il trimestre giugno - agosto) sono risultati circa un terzo di quelli stimati nella Relazione tecnica del decreto di maggio. Benché dunque il REM sia stato introdotto quale strumento più semplificato e più inclusivo del RdC, caratterizzato da vincoli meno stringenti sia sul versante della condizione economica che dei requisiti soggettivi, il suo utilizzo si è rivelato ampiamente inferiore alle attese.

La Relazione tecnica del decreto di maggio stimava infatti circa 870.000 nuclei beneficiari, determinati a partire dalle dichiarazioni ISEE presentate nel 2019 (700.000 nuclei rientranti nei requisiti senza considerare gli effetti dell'emergenza), incrementati del 25 per cento per tenere conto dei minori redditi potenzialmente riscontrabili nei mesi del *lockdown*. Una stima sostanzialmente in linea con le valutazioni UPB riportate nell'audizione al decreto di maggio, effettuate mediante il modello di microsimulazione rappresentativo del complesso della popolazione italiana, in cui tuttavia si sottolineava il rischio di una sovrapposizione del nuovo istituto con il RdC (dalle stime risultava che oltre la metà dei potenziali nuclei beneficiari del REM avrebbe potuto beneficiare anche del RdC che, per diverse ragioni, non aveva richiesto).

I dati di consuntivo confermano che il REM ha effettivamente consentito ad alcuni soggetti esclusi dal RdC di usufruire di qualche misura di sostegno; tuttavia, il contemporaneo incremento della fruizione del RdC suggerisce che un certo grado di sovrapposizione tra i due istituti si sia effettivamente verificato.

Come segnala il Rapporto INPS[59] infatti, al 46 per cento circa dei nuclei beneficiari del REM era stata rifiutata in precedenza una domanda di RdC, sia per il superamento dei limiti reddituali/patrimoniali, sia per il requisito della residenza in Italia, tra i principali vincoli che sono stati resi meno restrittivi nell'ambito del REM. Ulteriori evidenze in tal senso emergono dal confronto tra la composizione delle due platee, con una presenza di soggetti non comunitari molto più elevata con riferimento al REM (18 per cento)[60] rispetto al RdC (9 per cento)[61]. La distribuzione territoriale dei nuclei beneficiari, benché naturalmente più concentrata nelle aree più svantaggiate per entrambi gli strumenti, evidenzia una incidenza tendenzialmente maggiore del REM nelle aree del Centro-Nord[62] (fig. 6.1, in cui si riporta a livello regionale la quota di beneficiari di REM e RdC rispetto al totale dei beneficiari a livello nazionale). Inoltre, i nuclei beneficiari del REM si distinguono nettamente da quelli che percepiscono il RdC anche per la composizione del

[59] Si veda INPS, Rapporto annuale 2020.
[60] Si veda INPS, *Report_trimestrale Rei, RdC, REM,* aprile 2019 - settembre 2020.
[61] Si veda INPS, Rapporto annuale 2020.
[62] Una analisi condotta dall'INPS su base provinciale sembra non riscontrare segnali di un maggior ricorso al REM nelle aree con i settori maggiormente interessati dal *lockdown*. Al momento la disaggregazione provinciale dei beneficiari del REM non è stata resa disponibile.

nucleo familiare, che risulta nel primo caso tendenzialmente meno numeroso e con una ridotta presenza di figli minori (fig. 6.2).

I nuclei beneficiari del RdC sono aumentati sensibilmente sin dai primi mesi della pandemia (fig. 6.2), passando da circa 940.000 nel febbraio 2020 agli oltre 1,2 milioni a settembre (296.000 unità, un incremento di più del 30 per cento). I soggetti colpiti dalla pandemia, rientrati nei requisiti del RdC presentando un ISEE corrente, potrebbero aver optato per il RdC se più generoso del REM (circostanza che si verifica soprattutto per i soggetti privi di reddito e in affitto). Inoltre il venir meno, temporaneo, delle condizionalità legate agli obblighi lavorativi[63], può aver spinto i soggetti non disposti in passato a sottoporsi a tali adempimenti (come, ad esempio, i lavoratori del sommerso) a richiedere il RdC.

Considerando complessivamente sia i nuclei beneficiari di REM sia quelli nuovi beneficiari di RdC, durante la pandemia i beneficiari di trattamenti assistenziali di contrasto alla povertà sono aumentati di circa 590.000 unità, per una spesa complessiva di circa 710 milioni[64].

7. Le misure relative alla sanità

7.1 Lo sforzo per ridurre la diffusione della pandemia nel contesto degli interventi di rafforzamento del SSN

Gli interventi in campo sanitario contenuti nel DL 137/2020, anche se di impatto trascurabile sull'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche, sono rilevanti per quanto concerne la gestione dell'emergenza sanitaria. Infatti, dopo aver investito risorse nel rafforzamento del Servizio sanitario nazionale (SSN) con i precedenti decreti legge, con il decreto in esame si è individuato come prioritario l'obiettivo di rafforzare l'attività di identificazione e tracciamento dei positivi al COVID-19, al fine di contrastare la diffusione dell'epidemia e di limitarne le conseguenze economiche. Si tratta di azioni a cui fino a oggi non sembra essere stata attribuita in Italia una attenzione adeguata rispetto all'esigenza di tenere sotto controllo la diffusione autunnale del virus.

Accanto a ciò resta l'interrogativo di quale sia lo stato effettivo di attuazione degli interventi previsti dai precedenti decreti legge nelle diverse regioni. Va ricordato che allo scopo di affrontare la pandemia il SSN è stato rifinanziato per il 2020 per circa 3,7 miliardi, cui vanno aggiunti i quasi 1,5 miliardi da trasferire al Commissario straordinario; va inoltre sottolineato che lo stesso Commissario straordinario e il Dipartimento della

[63] Con il DL 18/2020 è stata disposta la sospensione di due mesi degli obblighi di reinserimento sociale e lavorativo, che sono stati prorogati per altri due mesi dal DL 34/2020.
[64] Somma dei 382 milioni delle erogazioni REM del trimestre giugno-agosto, dei 172 milioni della erogazione di ottobre e dei circa 160 milioni relativi ai beneficiari aggiuntivi RdC.

Protezione civile sono stati dotati di ulteriori finanziamenti per supportare il SSN (circa 3,7 miliardi, che includono tuttavia i compiti aggiuntivi del Commissario straordinario in ambito scolastico). Con queste risorse si mirava principalmente a riordinare la rete ospedaliera e a incrementare le terapie intensive e semi-intensive, a rafforzare i servizi territoriali (assicurando accertamento diagnostico, monitoraggio e tracciamento dei casi e dei contatti, sorveglianza, presa in carico dei pazienti non ricoverati o in isolamento), ad accrescere la dotazione di personale, a recuperare le prestazioni rinviate nella fase più acuta dell'emergenza sanitaria. In quanto segue, si riportano alcuni elementi informativi preliminari su quanto è stato realizzato. Di fronte alla gravità della situazione epidemiologica attuale e agli allarmi che di nuovo provengono dagli ospedali, sarebbe utile poter disporre di rilevazioni più complete sull'attuazione delle misure previste.

7.2 Le misure del DL 137/2020 per migliorare i sistemi di individuazione e tracciamento dei positivi

Il DL in esame prevede innanzitutto di affidare ai medici di medicina generale e ai pediatri di libera scelta la realizzazione di tamponi antigenici rapidi. La spesa complessiva per la remunerazione dei medici in convenzione è stimata in 30 milioni per gli ultimi due mesi del 2020[65], che andranno reperiti nell'ambito delle risorse già stanziate come finanziamento sanitario corrente.

La valutazione dell'onere è basata sull'ipotesi che vengano effettuati 2 milioni di tamponi al costo unitario medio di 15 euro come remunerazione dei medici. Infatti, l'accordo collettivo nazionale per il rafforzamento delle attività territoriali di diagnostica di primo livello e di prevenzione della trasmissione del COVID-19[66] ha previsto una tariffa di 18 euro per i tamponi effettuati negli studi medici (stimati in 1 milione nella Relazione tecnica) e 12 euro per quelli effettuati altrove, ovvero nelle sedi messe a disposizione dalle Aziende sanitarie o Agenzie, incluse eventuali strutture fisse e/o mobili (possono essere previsti anche interventi domiciliari). I tamponi e i dispositivi di protezione individuale saranno forniti dal Commissario straordinario per l'emergenza COVID-19. Elementi di criticità della misura sono riscontrabili nell'inadeguatezza di molti degli studi dei medici di medicina generale a svolgere i test assicurando la separazione dei locali rispetto a quelli frequentati dai pazienti comuni e nei tempi incerti di predisposizione di strutture *ad hoc* nei locali del SSN o in strutture mobili. Si può osservare che altre fonti[67] assumono un costo medio di un tampone pari a circa 35 euro, di cui 18-25 per i reagenti

[65] Come nel caso dei precedenti decreti volti a contrastare l'emergenza sanitaria, le risorse sono ripartite tra le Regioni includendo quelle a statuto speciale che finanziano autonomamente il proprio servizio sanitario (la Sicilia nella misura del 49,11 per cento del finanziamento ordinario).

[66] L'accordo è stato firmato il 28 ottobre scorso dalla Struttura Interregionale dei Sanitari Convenzionati (SISAC) e soltanto da alcuni dei sindacati ed è stato ratificato dalla Conferenza Stato-Regioni il 30 ottobre.

[67] Si veda l'Instant Report dell'Alta scuola di economia e management dei sistemi sanitari (ALTEMS) dell'Università Cattolica del Sacro Cuore, Analisi dei modelli organizzativi di risposta al COVID-19, n. 27, del 5 novembre scorso.

e il rimanente per il personale, a fronte di un prezzo di 50-100 euro nei laboratori privati. La remunerazione prevista per i medici di base sembra in linea con questi dati (anche se, come si è visto, i medici di medicina generale e i pediatri dovranno effettuare tamponi rapidi).

Il secondo intervento previsto è la costituzione di un servizio nazionale di risposta telefonica per la sorveglianza sanitaria presso il Ministero della Salute, che può regolarne con decreto l'organizzazione e il funzionamento o delegarli al Commissario straordinario. Il servizio nazionale dovrebbe affiancarsi ai sistemi regionali per gestire il tracciamento e anche il supporto telefonico e telematico di informazione e l'accompagnamento verso i servizi di prevenzione e assistenza delle aziende sanitarie locali ai soggetti positivi, che hanno avuto contatti con positivi o che hanno ricevuto una notifica di allerta dall'applicazione " Immuni ". È previsto che le informazioni sui positivi siano trasmesse al nuovo servizio. La spesa complessiva è indicata in un milione per il 2020 e 3 milioni per il 2021, che secondo la Relazione tecnica, considerando i valori di mercato medi di un'attività di *call center,* garantirebbero lo svolgimento di 250.000 telefonate al mese per 8 mesi, fino al giugno 2021.

7.3 Alcuni elementi di informazione sul rafforzamento del SSN durante l'emergenza sanitaria

Le informazioni sulla realizzazione delle misure di riorganizzazione e consolidamento dei Servizi sanitari regionali nel periodo della pandemia sono difficili da reperire, frammentarie e spesso non pubblicate da fonti ufficiali. Di seguito si riportano alcune prime evidenze, che andranno ulteriormente esplorate ed estese, via via che dati convalidati saranno resi disponibili, per comprendere in che misura gli obiettivi siano stati raggiunti.

Il tracciamento. – Dal momento che il DL 137/2020 concentra le misure in campo sanitario sugli accertamenti diagnostici della positività al COVID-19 e sul tracciamento, ci si sofferma innanzitutto su questo aspetto. Il personale complessivo delle Regioni dedicato al *contact-tracing* è pari a 10.458 unità[68], corrispondenti a 1,7 tracciatori per 10.000 abitanti, rispetto a una soglia minima fissata in 1 tracciatore per 10.000 abitanti[69] (in Germania è stato invece indicato l'obiettivo di un tracciatore per 4.000 abitanti[70]). La densità per Regione è riportata nella figura 7.1, in cui si evidenzia che due Regioni (Abruzzo e Calabria) resterebbero sotto il livello soglia, mentre la Basilicata arriverebbe a

[68] Ministero della Salute (2020), "COVID-19, analisi dati Monitoraggio Regionale", Tabelle 21 indicatori, 5 novembre. I dati sono riferiti al settembre scorso per Abruzzo, Campania, Marche, Molise, Puglia, Sicilia e Umbria, a ottobre per le altre Regioni.
[69] Si veda l'Allegato al decreto del Ministero della Salute del 30 aprile 2020.
[70] Si veda Reintjes, R. (2020), "Lessons in contact tracing from Germany", BMJ, 369:m2522, 25 giugno, disponibile all'indirizzo https://www.bmj.com/content/369/bmj.m2522.

un rapporto di 5,6 e il Veneto, la Provincia autonoma di Trento, l'Umbria, il Molise, la Provincia autonoma di Bolzano e la Lombardia si collocherebbero tra 2 e 3. Il Monitoraggio settimanale COVID-19 relativo al periodo 19-25 ottobre 2020, pubblicato sul sito del Ministero della Salute, segnala inoltre che la quota di casi rilevati attraverso attività di tracciamento di contatti (piuttosto che per sospetto diagnostico o tramite attività di *screening*), una misura dell'efficacia del *contact-tracing*, è pari al 19,2 per cento su base nazionale e in continua diminuzione[71] in questa fase di espansione del contagio.

Questi dati evidenziano il deterioramento della capacità di tracciamento e chiariscono le ragioni alla base dell'opzione per un rafforzamento delle attività di identificazione e *contact-tracing*. Qualche dubbio può sorgere eventualmente rispetto al ritardo con cui tale sforzo viene messo in atto e alla misura comunque assai contenuta dell'impegno previsto, anche dal punto di vista finanziario (come detto, un milione per il 2020 e 3 milioni per 2021), forse dovuta a una valutazione negativa sulla possibilità di migliorare la logistica del sistema di tracciamento e sulle potenzialità dello stesso, almeno in questa fase. Tuttavia, va ricordato che il Dipartimento della protezione civile il 24 ottobre scorso ha pubblicato un avviso per il reperimento di 2.000 unità di personale (1.500 operatori sanitari e 500 addetti all'attività amministrativa) da mettere a disposizione delle Regioni[72] per l'attività di ricerca e gestione dei contatti. Le candidature sono state quasi 49.000, di cui 9.282 medici e 2.717 infermieri.

I posti letto in terapia intensiva. – Durante la prima fase dell'emergenza da COVID-19 l'articolo 2 del DL 34/2020 (decreto "rilancio"), convertito dalla L. 77/2020, ha disposto il riordino della rete ospedaliera; in particolare è stato previsto un incremento su base nazionale di 3.500 posti letto in terapia intensiva, ripartito in modo da garantire una dotazione omogena di 14 posti letto ogni 100.000 abitanti in ogni singola Regione.

Nel periodo successivo all'introduzione della norma in quasi tutte le Regioni si è registrato, seppure con intensità differenti, un incremento dei posti letto in terapia intensiva. Solo il dato relativo alla Calabria evidenzia una riduzione dei posti letto rispetto alla dotazione iniziale; la discrepanza potrebbe essere determinata da incoerenze o sfasamenti nella comunicazione dei dati.

Al fine del raggiungimento della soglia prefissata, la predisposizione di nuovi posti letto ha richiesto alle Regioni sforzi differenti, dovuti a una diversa dotazione iniziale. La Liguria disponeva già di 11,6 posti letto ogni 100.000 abitanti, ossia l'80 per cento dei posti necessari per il raggiungimento del target (223 posti letto); di contro in Campania

[71] Ad esempio, il Monitoraggio settimanale relativo al 5-11 ottobre riportava per quella settimana una percentuale del 28,8 per cento e per la settimana precedente il 31,8 per cento.

[72] Le Regioni potranno conferire degli incarichi di lavoro autonomo, anche di collaborazione coordinata e continuativa, di durata massima fino al 31 gennaio 2021 (prorogabile), nei limiti delle risorse disponibili, in deroga ai vincoli della legislazione vigente in materia di spesa di personale.

erano disponibili solo 5,8 posti letto ogni 100.000 abitanti, il 40 per cento degli 834 fissati dal decreto rilancio (fig. 7.2).

Complessivamente, all'8 novembre, su base nazionale si registra una disponibilità di 13,4 posti letto per 100.000 abitanti[73] – il 93 per cento degli 8.679 posti programmati – di poco inferiore ai 14 che rappresentano l'obiettivo. Tuttavia, la variabilità per Regione è elevata: Valle d'Aosta, Veneto e Lazio hanno superato l'obiettivo fissato dalla norma, Sicilia e Friuli-Venezia Giulia hanno raggiunto il *target*, mentre ritardi significativi si registrano in Sardegna, nella Provincia autonoma di Trento e in Calabria. Rispetto alla data del 4 novembre, si è registrato un aumento di 484 posti letto (+6,4 per cento) di cui i tre quarti in Lombardia, Lazio e Puglia.

L'aumento della dotazione di personale. – Il potenziamento del fabbisogno di personale in risposta alla crisi emergenziale è stato disposto da diversi interventi normativi (DL 14/2020; DL 18/2020; DL 34/2020 e DL 104/2020 e relative leggi di conversione). Le risorse messe a disposizione hanno consentito, al 23 ottobre 2020, il reclutamento di 36.300 unità, di cui 7.650 medici, 16.500 infermieri e 7.739 operatori socio-sanitari e 57 assistenti sociali, secondo dati resi pubblici dal Ministero della Salute[74]. Questi dati implicherebbero un incremento di 12,7 medici e 27,4 infermieri ogni 100.000 abitanti.

[73] I dati sono tratti da AGENAS, Rapporto COVID-19, provengono dalla rilevazione periodica del Ministero della Salute e sono aggiornati all'8 novembre 2020. La popolazione è riferita al primo gennaio 2020, fonte Istat.

[74] Risposta della Sottosegretaria alla Salute Sandra Zampa all'interpellanza n. 2-00978.

Tab. 2.1 – DL 137/2020: effetti per il quadriennio 2020-23
(milioni di euro e percentuali del PIL)

	2020	2021	2022	2023
IMPIEGHI	**5.255,2**	**942,8**	**423,5**	**73,0**
In percentuale del PIL	*0,3*	*0,1*	*0,02*	*0,004*
Maggiori spese	4.356,9	798,4	137,0	73,0
Correnti	*4.271,9*	*798,4*	*137,0*	*73,0*
In conto capitale	*85,0*	*0,0*	*0,0*	*0,0*
Minori entrate	898,3	144,4	286,5	0,0
RISORSE	**1.928,1**	**949,2**	**423,5**	**76,8**
In percentuale del PIL	*0,1*	*0,1*	*0,02*	*0,004*
Maggiori entrate	34,4	949,2	0,0	53,8
Minori spese	1.893,7	0,0	423,5	23,0
Correnti	*1.888,7*	*0,0*	*286,5*	*0,0*
In conto capitale	*5,0*	*0,0*	*137,0*	*23,0*
ENTRATE NETTE	**-863,9**	**804,8**	**-286,5**	**53,8**
USCITE NETTE	**2.463,2**	**798,4**	**-286,5**	**50,0**
Correnti	*2.383,2*	*798,4*	*-149,5*	*73,0*
In conto capitale	*80,0*	*0,0*	*-137,0*	*-23,0*
INDEBITAMENTO NETTO	**-3.327,1**	**6,4**	**0,0**	**3,8**
In percentuale del PIL	*-0,2*	*0,0*	*0,0*	*0,0*

Fonte: elaborazioni su dati del prospetto riepilogativo degli effetti finanziari allegato al DL 137/2020.

Tab. 2.2 – Principali misure del DL 137/2020 (1)
(importi netti in milioni di euro)

		2020	2021	2022	2023
	USCITE NETTE	**2.463**	**798**	**-287**	**50**
Titolo I - Sostegno alle imprese e all'economia	Contributi a fondo perduto per settori colpiti dall'emergenza (settori Allegato 1)	2.453	100		
	Fondo per la concessione di contributi in favore di operatori del settore turistico (eccetto ricettività)	400			
	Fondo promozione integrata	200			
	Credito d'imposta del 60% su canoni di locazione di immobili a uso non abitativo e del 30% sui canoni per affitto d'azienda (settori Allegato 1)	173	86		
	Fondo emergenze spettacolo, cinema e audiovisivo	100			
	Misure per lo sport	55			
	Fondo emergenze imprese e istituzioni culturali (editoria, musei e altre Istituzioni private)	50			
	Fondo interventi strutturali di politica economica			-73	
	Fondo esigenze indifferibili			-50	
	Proroga fruibilità *Bonus* Vacanze (credito di imposta)		280		
	Altre misure	50			
	Totale di gruppo	***3.481***	***466***	***-123***	***0***
Titolo II - Disposizioni in materia di lavoro	Indennità *una tantum* per diverse categorie di lavoratori	683			
	Fondo esigenze indifferibili			-3	
	Totale di gruppo	***683***	***0***	***-3***	***0***
Titolo III - Misure in materia di salute e sicurezza e altre disposizioni urgenti	Scuola - Incremento Fondo per l'innovazione digitale e la didattica laboratoriale	85			
	Risorse per l'impegno straordinario del comparto sicurezza	68			
	Congedi parentali per lavoratori dipendenti i cui figli sono sottoposti a quarantena obbligatoria	26			
	Spazi di spesa per le Regioni a statuto speciale	5	83	137	23
	Indennità per i lavoratori domestici	-46			
	Altre misure	4	3		
	Totale di gruppo	***142***	***86***	***137***	***23***
Titolo IV - Disposizioni finali	Fondo esigenze indifferibili			-30	
	Fondo interventi strutturali di politica economica		246	-131	50
	Fondo attualizzazione contributi pluriennali	-5		-137	-23
	Parziale inutilizzo del *Bonus* Vacanze (credito di imposta)	-860			
	Indennità *una tantum* per diverse categorie di lavoratori	-978			
	Totale di gruppo	***-1.843***	***246***	***-298***	***27***
	ENTRATE NETTE	**-864**	**805**	**-287**	**54**
Titolo I - Sostegno alle imprese e all'economia	Proroga fruibilità *Bonus* Vacanze (detrazione di imposta)			-123	53
	Abolizione seconda rata Imu per particolari attività commerciali e ricreative (settori Allegato 1)	-121			
	Totale di gruppo	***-121***	***0***	***-123***	***53***
Titolo II - Disposizioni in materia di lavoro	Contributo addizionale versato dai datori di lavoro per accesso alle misure straordinarie di integrazione salariale		69		
	Esonero contributivo per aziende che non utilizzano la CIG		-61	-3	1
	Esonero contributivo a favore delle filiere agricole, della pesca e dell'acquacoltura	-273	-83		
	Sospensione dei versamenti dei contributi previdenziali e assistenziali e dei premi per l'assicurazione obbligatoria dovuti per la competenza del mese di novembre 2020 (settori Allegato 1)	-504	504		
	Totale di gruppo	***-777***	***429***	***-3***	***1***
Titolo IV - Disposizioni finali	Parziale inutilizzo del *Bonus* Vacanze (detrazione di imposta)		376	-161	
	Totale di gruppo	***0***	***376***	***-161***	***0***
Oneri riflessi		***34***	***0***	***0***	***0***
	INDEBITAMENTO NETTO	**-3.327**	**6**	**0**	**4**
Titolo II - Disposizioni in materia di lavoro	*Estensione straordinaria dei vari strumenti di integrazione del reddito (CIGO, Fondi di solidarietà, CIG in deroga)* (2)		*1.288*		

Fonte: elaborazioni su dati del prospetto riepilogativo degli effetti finanziari allegato al DL 137/2020.
(1) Eventuali mancate quadrature sono dovute all'arrotondamento delle cifre decimali. – (2) Tale misura non impatta sui saldi di finanza pubblica, in quanto già scontata negli andamenti tendenziali, come aggiornati dal DPB 2021.

Tab. 2.3 – Effetti del DL 137/2020 sul conto economico delle Amministrazioni pubbliche (1)
(importi lordi in milioni di euro)

	2020	2021	2022	2023
IMPIEGHI	**5.255**	**943**	**424**	**73**
In percentuale del PIL	*0,3*	*0,1*	*0,02*	*0,004*
Maggiori spese	**4.357**	**798**	**137**	**73**
Maggiori spese correnti	***4.272***	***798***	***137***	***73***
Contributi a fondo perduto per settori colpiti dall'emergenza (settori Allegato 1)	2.458	100		
Indennità *una tantum* per diverse categorie di lavoratori	683			
Fondo per la concessione di contributi in favore di operatori del settore turistico (eccetto ricettività)	400			
Fondo promozione integrata	200			
Credito d'imposta del 60% su canoni di locazione di immobili a uso non abitativo e del 30% sui canoni per affitto d'azienda (settori Allegato 1)	173	86		
Fondo emergenze spettacolo, cinema e audiovisivo	100			
Risorse per l'impegno straordinario del comparto sicurezza	68			
Misure per lo sport	55			
Fondo emergenze imprese e istituzioni culturali (editoria, musei e altre istituzioni private)	50			
Congedi parentali per lavoratori dipendenti i cui figli sono sottoposti a quarantena obbligatoria	26			
Spazi di spesa per le Regioni a statuto speciale	5	83	137	23
Proroga fruibilità *Bonus* Vacanze (credito di imposta)		280		
Fondo interventi strutturali di politica economica		246		50
Altre misure	54	3		
Maggiori spese in conto capitale	***85***			
Scuola - Incremento Fondo per l'innovazione digitale e la didattica laboratoriale	85			
Minori entrate	**898**	**144**	**287**	**0**
Sospensione dei versamenti dei contributi previdenziali e assistenziali e dei premi per l'assicurazione obbligatoria dovuti per la competenza del mese di novembre 2020 (settori Allegato 1)	504			
Esonero contributivo a favore delle filiere agricole, della pesca e dell'acquacoltura	273	83		
Abolizione seconda rata Imu per particolari attività commerciali e ricreative (settori Allegato 1)	121			
Parziale inutilizzo del *Bonus* Vacanze (detrazione di imposta)			161	
Proroga fruibilità *Bonus* Vacanze (detrazione di imposta)			123	
Esonero contributivo per aziende che non utilizzano CIG		61	3	
RISORSE	**1.928**	**949**	**424**	**77**
In percentuale del PIL	*0,1*	*0,1*	*0,02*	*0,004*
Minori spese	**1.894**		**424**	**23**
Minori spese correnti	***1.889***		***287***	
Indennità *una tantum* per diverse categorie di lavoratori	978			
Parziale inutilizzo del *Bonus* Vacanze (credito di imposta)	860			
Indennità per i lavoratori domestici	46			
Contributi a fondo perduto per settori colpiti dall'emergenza	5			
Fondo esigenze indifferibili			83	
Fondo interventi strutturali di politica economica			204	
Minori spese in conto capitale	***5***		***137***	***23***
Fondo attualizzazione contributi pluriennali	5		137	23
Maggiori entrate	**34**	**949**		**54**
Sospensione dei versamenti dei contributi previdenziali e assistenziali e dei premi per l'assicurazione obbligatoria dovuti per la competenza del mese di novembre 2020 (settori Allegato 1)		504		
Proroga fruibilità *Bonus* Vacanze (detrazione di imposta)				53
Parziale inutilizzo del *Bonus* Vacanze (detrazione di imposta)		376		
Contributo addizionale versato dai datori di lavoro per accesso alle misure straordinarie di integrazione salariale		69		
Esonero contributivo per aziende che non utilizzano CIG				1
Oneri riflessi	34			
ENTRATE NETTE	**-864**	**805**	**-287**	**54**
USCITE NETTE	**2.463**	**798**	**-287**	**50**
Correnti	*2.383*	*798*	*-150*	*73*
In conto capitale	*80*		*-137*	*-23*
INDEBITAMENTO NETTO	**-3.327**	**6**	**0**	**4**
In percentuale del PIL	*–0,2*	*0,0*	*0,0*	*0,0*
Estensione straordinaria dei vari strumenti di integrazione del reddito (CIGO, Fondi di solidarietà, CIG in deroga) (2)		*1.288*		

Fonte: elaborazioni su dati del prospetto riepilogativo degli effetti finanziari allegato al DL 137/2020.
(1) Eventuali mancate quadrature sono dovute all'arrotondamento delle cifre decimali. – (2) Tale misura non impatta sui saldi di finanza pubblica, in quanto già scontata negli andamenti tendenziali, come aggiornati dal DPB 2021.

Tab. 2.4 – Stime dell'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche – Anno 2020
(valori in milioni di euro e in percentuale del PIL)

	2020
DEF 2020 (include DD.LL. 18 e 23 del 2020)	
Uscite	910.743
Entrate	792.773
Indebitamento netto	**-117.970**
In % del PIL (a)	***-7,1***
DEF 2020 + DD.LL. 34 e 104 del 2020 (al valore facciale)	
Uscite	976.899
Entrate	778.742
Indebitamento netto	**-198.157**
In % del PIL (b)	***-11,9***
NADEF 2020 (include DD.LL. 18, 23, 34, 104 e revisioni)	
Uscite	963.743
Entrate	785.727
Indebitamento netto	**-178.016**
In % del PIL (c)	***-10,8***
DPB 2021 (include DD.LL. 18, 23, 34, 104 e ulteriori revisioni)	
Indebitamento netto	**-173.016**
In % del PIL (d)	***-10,5***
DPB 2021 + DL 137	
Indebitamento netto	**-176.343**
In % del PIL (e)	***-10,7***

Fonte: elaborazioni su dati contenuti nei documenti ufficiali e nei prospetti riepilogativi degli effetti finanziari dei decreti legge citati.

Tab. 3.1 – Le misure per le imprese: maggiori spese e minori entrate
(milioni di euro)

	2020	2021	2022	2023
Contributo a fondo perduto (art.1)	2.503,0	0,0	0,0	0,0
Fondo speciale per l'Istituto per il credito sportivo (art. 2)	5,0	0,0	0,0	0,0
Fondo sostegno associazioni sportive dilettantistiche (art. 3)	50,0	0,0	0,0	0,0
Fondo emergenze spettacolo (art.5 c. 1)	100,0	0,0	0,0	0,0
Contributi agenzie di viaggio e *tour operator* (art.5 c. 2)	400,0	0,0	0,0	0,0
Fondo istituzioni culturali e musei (art.5 c. 3)	50,0	0,0	0,0	0,0
Credito di imposta *bonus* vacanze (art.5 c. 6)	0,0	280,0	0,0	52,5
Fondo imprese esportatrici (art.6)	200,0	0,0	0,0	0,0
Fondo filiera agricola, pesca e acquacultura (art.7)	0,0	100,0	0,0	0,0
Estensione credito d'imposta canoni di locazione e affitto (art.8)	171,8	86,4	0,0	0,0
Abolizione seconda rata Imu (art.9)	121,3	0,0	0,0	0,0
Esonero contributi previsdenziali (art. 12 c. 14 e 15)	0,0	61,4	3,0	-1,3
Sospensione versamenti contributi previdenziali e assistenziali (art. 13)	504,0	-504,0	0,0	0,0
Esonero contributivo filiere agricole (art.16)	273,0	83,0	0,0	0,0
Totale	**4.378,1**	**106,8**	**3,0**	**51,2**

Fonte: elaborazioni su dati del prospetto finanziario riepilogativo del DL 137/2020.

Tab. 3.2 – Percentuale nominale di ristoro delle perdite per classi di fatturato e settori economici

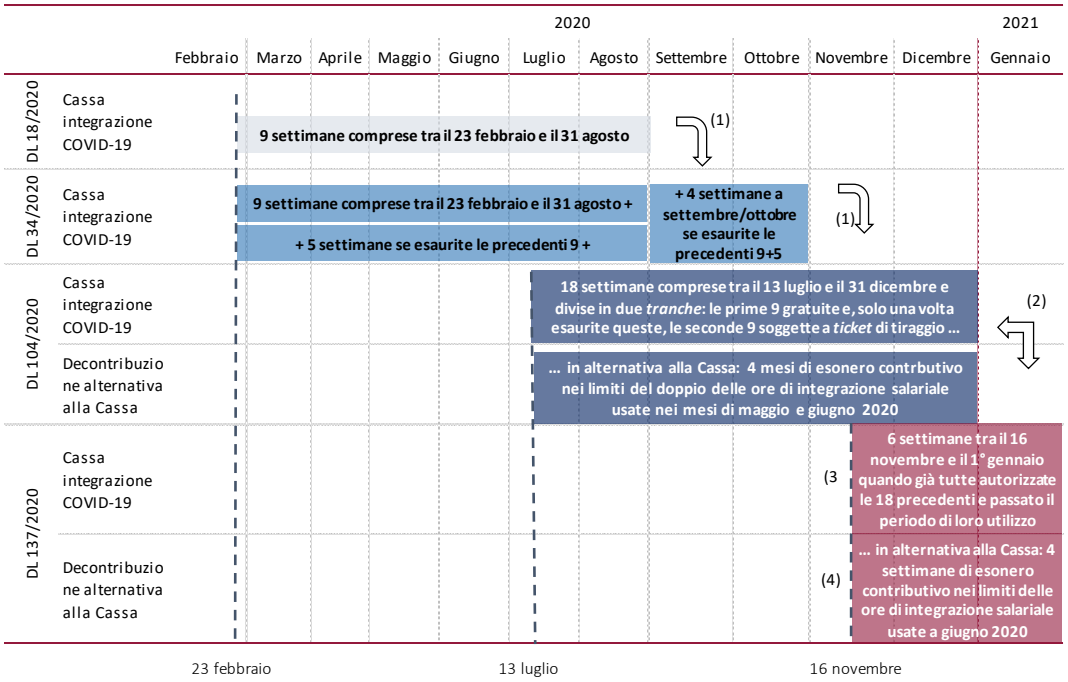
Classi di fatturato	Coefficiente di riproporzionamento settoriale			
(euro)	100%	150%	200%	400%
Da 0 a 400.000	20	30	40	80
Da 400.000 a 1.000.000	15	22,5	30	60
Oltre 1.000.000	10	15	20	40

Tab. 3.3 – Misure di esonero e sospensione del pagamento di contributi e imposte
(milioni di euro)

Misure	Soggetti interessati	Caratteristiche	Condizioni di accesso	Effetti sull'indebitamento netto		
				2020	2021	2022
		DL 137/2020		***898***	***-360***	***3***
Abolizione seconda rata Imu 2020 (art. 9)	Proprietari di immobili adibiti ad attività rientranti nei settori interessati dalle restrizioni (allegato 1)		I proprietari degli immobili devono essere anche gestori delle attività esercitate; rimane comunque valido quanto previsto dall'art. 78 del DL 104/2020	121,3	0	0
Sospensione versamenti contributi previdenziali e assistenziali e premi assicurazione obbligatoria (art. 13)	Esercenti attività di impresa, arte o professione operativi nei settori interessati dalle restrizioni (allegato 1)	Sospensione novembre 2020		504	-504	0
Esonero contributivo per imprese che non utilizzano CIG (art. 12 c. 14 e 15)	Esercenti attività di impresa, arte o professione con esclusione del settore agricolo	Esonero versamento dei contributi previdenziali a carico del datore di lavoro per un ulteriore periodo massimo di quattro settimane fruibili entro il 31 gennaio 2021 (esclusi premi e contributi INAIL)		0	61,4	3
Esonero contributivo (art. 16)	Imprese operative nella filiera agricola, della pesca e della acquacoltura	Esonero versamento contributi (esclusi premi e contributi INAIL) per la quota a carico dei datori di lavoro per la mensilità di novembre 2020.		273	83	0
		DL 104/2020		**8.041**	**-4.184**	**-1.900**
Abolizione seconda rata Imu 2020 (art. 78)	Proprietari di immobili adibiti a ricezione turistica; rappresentazioni cinematografiche/teatrali; discoteche, sale da ballo e *night-club* Proprietari di immobili destinati a stabilimenti balneari/termali ed eventi fieristici		I proprietari degli immobili devono essere anche gestori delle attività esercitate	231,6	30	30
Rimodulazione opzionale pagamento imposte sospese-ritenute (art. 97)	Esercenti attività di impresa, arte o professione Soggetti con domicilio fiscale, sede legale o sede operativa in Italia Esercenti attività di impresa, arte o professione	Sospensione marzo (art. 62 DL 18/2020) Sospensione marzo-aprile (art. 61 DL 18/2020) (1) Sospensione aprile-maggio (art. 18 DL 23/2020)	Operativi in uno dei settori più colpiti 1) Ricavi < 50 mln: riduzione del fatturato > 33%; 2) ricavi > 50 mln: riduzione del fatturato > 50%; 3) *start-up* : nessuna condizione	3.748	-1874	-1874
Esonero contributivo per imprese che non utilizzano CIG (art. 3)	Esercenti attività di impresa, arte o professione con esclusione del settore agricolo	Esonero dal versamento dei contributi previdenziali a carico del datore di lavoro per un periodo massimo di quattro mesi fruibili entro il 31 dicembre 2020 (esclusi premi e contributi INAIL)		363	121,1	0
Decontribuzione per l'occupazione in aree svantaggiate (art. 27)	Datori di lavoro privati (escluso settore agricolo e lavoro domestico)	Fiscalizzazione del 30% dei contributi a carico del datore di lavoro (esclusi premi e contributi INAIL)		1.390	-261,5	-56,1
Proroga esonero TOSAP e COSAP ex art. 181 DL 34/2020 per i mesi di novembre e dicembre 2020 (art. 109)	Imprese di pubblico esercizio titolari di concessioni o autorizzazioni per l'utilizzo del suolo pubblico			42,5	0	0
Proroga secondo acconto Irpef, Ires e IRAP (art. 98)	Esercenti attività di impresa, arte o professione ISA e forfettari	Slittamento seconda rata acconto imposte sui redditi e IRAP	1) Ricavi < 50 mln: riduzione del fatturato > 33%; 2) ricavi > 50 mln: riduzione del fatturato > 50%; 3) *start-up* : nessuna condizione	2.266	-2200	0

(1) Per questi soggetti non è prevista la sospensione dei versamenti relativi alle addizionali regionale e comunale.

Tab. 4.1 – Settimane di Cassa integrazione con causale COVID-19



(1) La normativa successiva sostituisce la precedente. – (2) La normativa successiva si innesta sulla precedente. – (3) Le integrazioni relative alle sei nuove settimane sono soggette a *ticket* di tiraggio. – (4) L'opzione delle quattro settimane di decontribuzione è a disposizione solo dei datori di lavoro che esauriscono le possibilità di Cassa COVID-19 in base al DL 104/2020 e non ricorrono alla Cassa in base al DL 137/2020.

Tab. 4.2 – Spese autorizzate per integrazioni salariali con causale COVID-19
(milioni di euro)

Integrazioni con causale COVID-19	DL 18/2020		DL 34/2020 (1)		DL 104/2020 (1)		Totale DD.LL. 18, 34 e 104 del 2020		
	Spesa	Contributi figurativi	Spesa	Contributi figurativi	Spesa	Contributi figurativi	Spesa	Contributi figurativi	Totale
CIG (2)	447,4	250,0	1.162,6	746,3	1.106,9	690,0	2.716,9	1.686,3	4.403,2
CIG in deroga (3)	2.320,1	973,1	1.205,1	458,9	1.764,2	1.125,4	5.289,4	2.557,4	7.846,8
Fondi bilaterali (4)	668,0	400,0	6.423,3	3.680,1	3.142,8	1.991,0	10.234,1	6.071,1	16.305,2
Fondo *ad hoc* (5)	-	-	1.811,4	861,8	-	-	1.811,4	861,8	2.673,2
Totale	3.435,5	1.623,1	10.602,4	5.747,1	6.013,9	3.806,4	20.051,8	11.176,6	31.228,4

Fonte: elaborazioni su dati riportati nelle Relazioni tecniche dei DD.LL. 18, 34 e 104 del 2020.
(1) Non si includono gli effetti relativi alla decontribuzione alternativa alla Cassa COVID-19. – (2) Sono inclusi gli effetti dei passaggi da CIGS già in erogazione a CIG causale COVID-19, la CISOA e l'estensione della durata per le aree più colpite dalla crisi. – (3) Sono incluse le autorizzazioni di spesa per la Cassa COVID-19 a sportivi professionisti con redditi annui lordi da lavoro inferiori a 50.000 euro. – (4) Tutte e tre le categorie della bilateralità: FIS, Fondi bilaterali di nuova istituzione post *Jobs Act* e Fondi alternativi preesistenti al *Jobs Act*. – (5) Fondo ex articolo 22-ter del DL 18/2020 come modificato dall'articolo 71 del DL 34/2020.

Tab. 4.3 – Monitoraggio delle integrazioni salariali a pagamento diretto

		Beneficiari	Ore integrate *pro capite*	Prestazione oraria *pro capite* (1) *(euro)*
Febbraio	Ordinaria	1.576	32,2	6,4
	Fondi di solidarietà	15.136	18,9	6,4
	Deroga	9.758	22,3	6,6
	Totale	**26.470**	**21,0**	**6,5**
Marzo	Ordinaria	749.016	74,1	5,9
	Fondi di solidarietà	803.476	78,2	5,8
	Deroga	1.111.531	70,3	5,8
	Totale	**2.664.023**	**73,8**	**5,9**
Aprile	Ordinaria	859.506	132,0	5,9
	Fondi di solidarietà	915.891	111,7	5,9
	Deroga	1.351.514	104,0	5,9
	Totale	**3.126.911**	**113,9**	**5,9**
Maggio	Ordinaria	559.447	79,7	6,1
	Fondi di solidarietà	802.325	84,8	6,0
	Deroga	1.158.344	71,0	6,1
	Totale	**2.520.116**	**77,3**	**6,1**
Giugno	Ordinaria	303.958	80,1	5,9
	Fondi di solidarietà	482.952	73,0	5,9
	Deroga	570.833	65,9	5,9
	Totale	**1.357.743**	**71,6**	**5,9**
Luglio	Ordinaria	180.078	65,4	5,7
	Fondi di solidarietà	228.542	49,1	5,7
	Deroga	314.026	56,6	5,7
	Totale	**722.646**	**56,4**	**5,7**
Agosto	Ordinaria	53.855	76,2	6,2
	Fondi di solidarietà	31.376	67,1	6,2
	Deroga	89.940	56,0	6,2
	Totale	**175.171**	**64,2**	**6,2**
Settembre	Ordinaria	6.131	70,0	5,9
	Fondi di solidarietà	3.374	49,1	6,0
	Deroga	9.485	53,4	5,9
	Totale	**18.990**	**58,0**	**5,9**
Somma beneficiari di ciascun mese	Ordinaria	2.713.567	93,7	6,0
	Fondi di solidarietà	3.283.072	85,9	5,9
	Deroga	4.615.431	78,5	5,9
	Totale	**10.612.070**	**84,7**	**5,9**
Totale beneficiari nel periodo	Ordinaria	945.150		
	Fondi di solidarietà	1.028.592		
	Deroga	1.457.308		
	Totale	**3.431.050**		

Fonte elaborazioni su dati INPS.
(1) Al netto dei contributi figurativi.

Tab. 4.4 – Monitoraggio delle integrazioni salariali a conguaglio

		Beneficiari
Marzo	Ordinaria	1.275.404
	Fondi di solidarietà	620.190
	Deroga	19.832
	Totale	**1.915.426**
Aprile	Ordinaria	1.532.491
	Fondi di solidarietà	767.997
	Deroga	12.973
	Totale	**2.313.461**
Maggio	Ordinaria	1.067.511
	Fondi di solidarietà	684.690
	Deroga	19.394
	Totale	**1.771.595**
Giugno	Ordinaria	823.135
	Fondi di solidarietà	489.679
	Deroga	22.842
	Totale	**1.335.656**
Luglio	Ordinaria	507.380
	Fondi di solidarietà	258.193
	Deroga	12.624
	Totale	**778.197**
Somma beneficiari di ciascun mese	Ordinaria	5.205.921
	Fondi di solidarietà	2.820.749
	Deroga	87.665
	Totale	**8.114.335**
Totale beneficiari nel periodo	Ordinaria	1.964.266
	Fondi di solidarietà	1.076.848
	Deroga	56.262
	Totale	**3.097.376**

Fonte: elaborazioni su dati INPS.

Tab. 5.1 – Criteri per l'accesso alle indennità *una tantum* introdotti dal DL 137/2020

Riferimento normativo	Platea	Beneficio	Condizioni	Spesa prevista da RT *(milioni)*
Art. 15 c. 1	Categorie di cui all'art. 9 del DL 104/2020	1.000 euro *una tantum* in esenzione di imposta	Per un'analisi dettagliata dei criteri di accesso si veda UPB (2020), Memoria del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio sul DDL n. 1925 di conversione del DL 14 agosto 2020, n. 104 recante misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia, 4 settembre	470,3
Art. 15 c. 2	Lavoratori dipendenti stagionali e lavoratori in somministrazione del settore turismo e degli stabilimenti termali		Cessati involontariamente da rapporto di lavoro tra il 1° gennaio 2019 e il 29 ottobre 2020, con almeno 30 giornate nel medesimo periodo. Non titolari, al 29 ottobre 2020, né di pensione né di rapporto di lavoro dipendente né di NASPI	79,7
Art. 15 c. 3 lettera a)	Lavoratori dipendenti stagionali appartenenti a settori diversi da quelli del turismo e degli stabilimenti termali		Cessati involontariamente dal lavoro tra 1° gennaio 2019 e 29 ottobre 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)	
Art. 15 c. 3 lettera b)	Lavoratori intermittenti		Almeno 30 giornate di lavoro tra il 1° gennaio 2019 e il 29 ottobre 2020. Alla presentazione della domanda, non titolari né di pensione né di rapporto di lavoro dipendente a tempo indeterminato (escluso l'intermittente)	
Art. 15 c. 3 lettera c)	Lavoratori autonomi occasionali (art. 2222 Cod. civ.)		Iscritti in via esclusiva alla Gestione separata dell'INPS al 17 marzo 2020 con almeno un contratto di lavoro tra il 1° gennaio 2019 e il 29 ottobre 2020 e senza contratti in essere alla data del 29 ottobre 2020. Non titolari, alla data della domanda, né di pensione né di rapporto di lavoro a tempo indeterminato diverso da quello intermittente	
Art. 15 c. 3 lettera d)	Incaricati alle vendite a domicilio con partita IVA		Al 29 ottobre 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	
Art. 15 c. 5	Lavoratori dipendenti a tempo determinato del settore del turismo e degli stabilimenti termali		Titolari sia nel 2018 che nel periodo tra il 1° gennaio 2019 e il 29 ottobre 2020 di uno o più contratti di lavoro a tempo determinato di durata complessiva pari almeno a 30 giornate; al 29 ottobre 2019 non titolari né di pensione né di rapporto di lavoro dipendente	
Art. 15 c. 6	Lavoratori iscritti al Fondo pensioni lavoratori dello spettacolo		Non titolari di pensione con almeno 30 contributi giornalieri versati tra il 1° gennaio 2019 e il 29 ottobre 2020 da cui deriva un reddito non superiore a 50.000 euro. Oppure con almeno 7 contributi giornalieri versati tra il 1° gennaio 2019 e il 29 ottobre 2020 da cui deriva un reddito non superiore a 35.000 euro	
Art. 15 c. 10	Lavoratori dipendenti stagionali del turismo e degli stabilimenti termali (rifinanziamento indennità per il mese di marzo)	600 euro *una tantum* in esenzione di imposta	Cessati involontariamente da rapporto di lavoro tra il 1° gennaio 2019 e il 17 marzo 2020. Non titolari, al 17 marzo 2020, né di pensione né di rapporto di lavoro dipendente	9,1
Art. 17	Lavoratori impiegati con rapporti di collaborazione nel settore dello sport	800 euro *una tantum* in esenzione di imposta	Per lavoratori impiegati con rapporti di collaborazione attivi nel settore dello sport. A favore dei lavoratori che hanno subito riduzioni, sospensioni o cessazioni dell'attività a causa della pandemia.	124,0

Tab. 5.2 – Spesa sostenuta e attesa per le indennità *una tantum*
(domande in migliaia e spesa in milioni di euro)

	Marzo				*Aprile*				*Maggio*				*Ulteriore mensilità (DL 104/2020)*				*Ulteriore mensilità (DL 137/2020)*			
	Domande accolte	Impegno spesa domande accolte	Impegno spesa potenziali revisioni	Impegno spesa totale	Domande accolte	Impegno spesa domande accolte	Impegno spesa potenziali revisioni	Impegno spesa totale	Domande accolte	Impegno spesa domande accolte	Impegno spesa potenziali revisioni	Impegno spesa totale	Stima domande accolte	Stima impegno spesa domande accolte	Stima impegno spesa potenziali revisioni	Stima impegno spesa totale	Domande attese	Stima impegno spesa domande attese	Stima impegno spesa potenziali revisioni	Stima impegno spesa totale
Professionisti e collaboratori G.S.	407	244	23	267	407	244	23	267	115	115	13	127	*n.a.*	*n.a.*	*n.a.*	*n.a.*	*n.a.*	*n.a.*	*n.a.*	*n.a.*
Autonomi	2.877	1.726	19	1.745	2.877	1.726	19	1.745	*n.a.*	*n.a.*	*n.a.*	*n.a.*	*n.a.*	*n.a.*	*n.a.*	*n.a.*	*n.a.*	*n.a.*	*n.a.*	*n.a.*
Stagionali e somministrati turismo	213	128	19	147	214	129	14	142	148	148	11	158	148	148	11	158	148	148	11	158
Agricoli	556	333	8	341	556	278	6	284	*n.a.*	*n.a.*	*n.a.*	*n.a.*	*n.a.*	*n.a.*	*n.a.*	*n.a.*	*n.a.*	*n.a.*	*n.a.*	*n.a.*
Spettacolo	33	20	2	21	41	25	2	27	41	25	2	27	41	41	3	44	41	41	3	44
Stagionali diversi dal turismo	37	22	6	28	37	22	6	28	37	22	6	28	37	37	10	47	37	37	10	47
Intermittenti	33	20	5	25	33	20	5	25	33	20	5	25	33	33	8	41	33	33	8	41
Autonomi occasionali	0	0	2	2	0	0	2	2	0	0	2	2	0	0	4	4	0	0	4	4
Venditori a domicilio	5	3	1	4	5	3	1	4	5	3	1	4	5	5	1	6	5	5	1	6
Totale	**4.161**	**2.497**	**84**	**2.580**	**4.171**	**2.447**	**77**	**2.524**	**379**	**332**	**38**	**371**	**264**	**264**	**36**	**300**	**264**	**264**	**36**	**300**

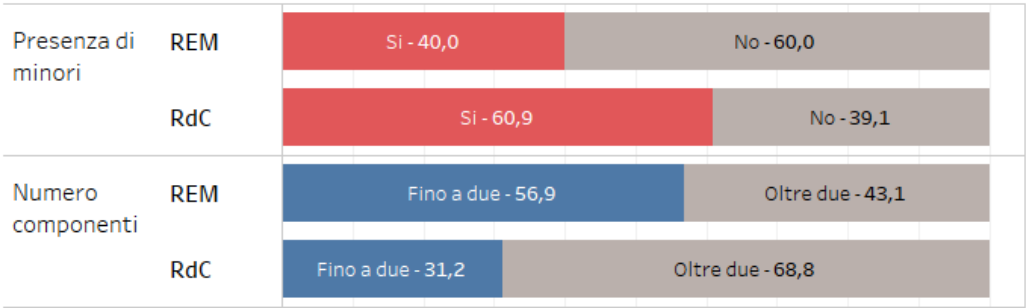
Fonte: elaborazioni su dati della Relazione tecnica del DL 137/2020.

Tab. 6.1 – Beneficiari ed erogazioni del REM

Mese	Domande accolte *(migliaia)*	Mensilità erogate *(migliaia)*	Importo medio *(euro)*	Importo totale *(milioni di euro)*
Maggio 2020	85,2	85,2	589,8	50,3
Giugno 2020	135,5	218,0	569,2	124,1
Luglio 2020	69,3	202,0	544,4	110,0
Agosto 2020		65,9	518,9	34,2
Totale	**290,1**	**571,1**	**557,7**	**318,5**

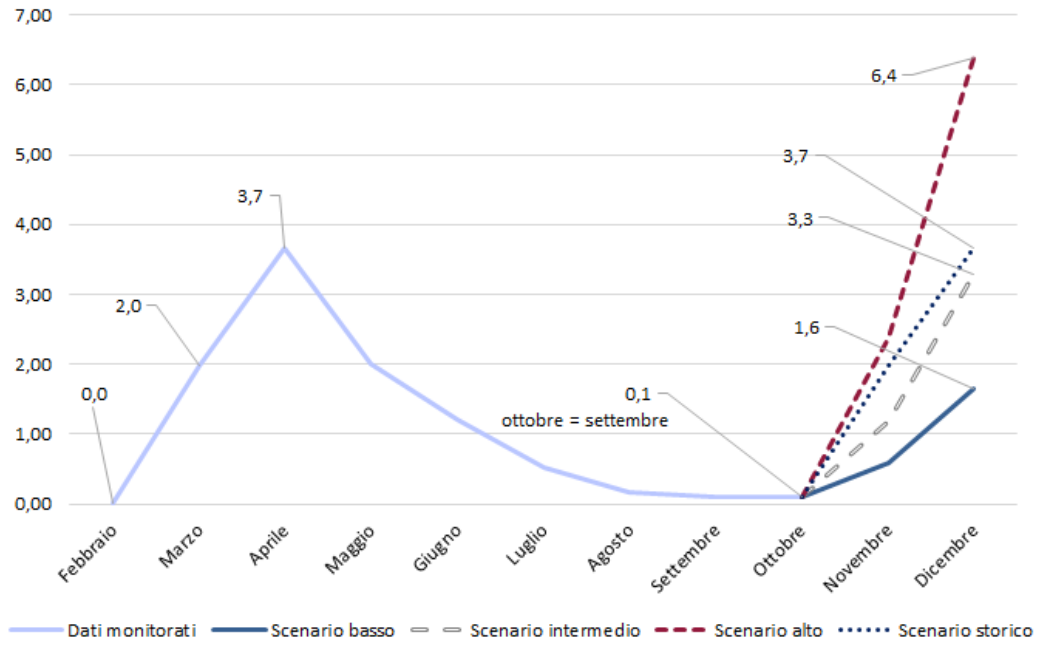
Fonte: INPS, *Report trimestrale Rei, RdC, REM,* aprile 2019 - settembre 2020.

Tab. 6.2 – Caratteristiche demografiche dei nuclei beneficiari del REM e del RdC



Fonte: elaborazioni su dati INPS.

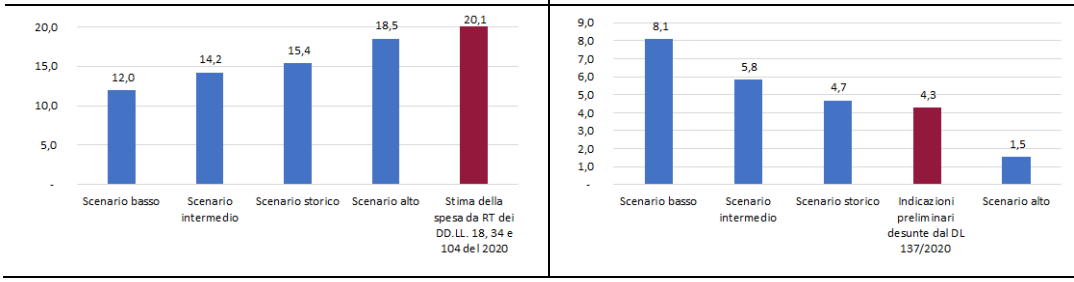
Fig. 4.1 – Scenari di previsione della spesa per integrazioni salariali COVID-19
(prestazioni dirette, escluse le contribuzioni figurative; miliardi di euro)



Fonte: elaborazioni su dati INPS (monitoraggio delle integrazioni COVID-19) e Protezione Civile (quota dei tamponi a esito positivo).

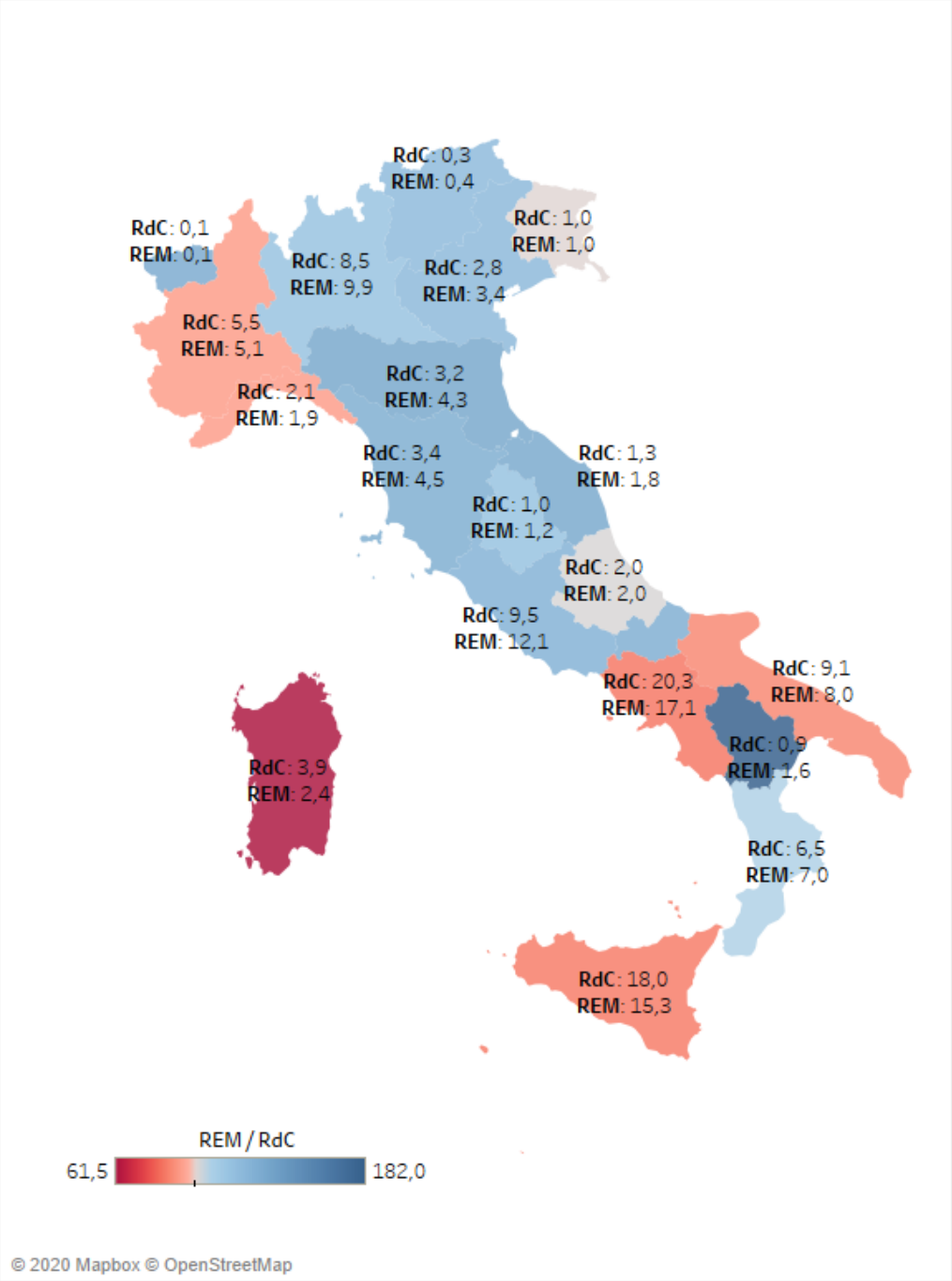
Fig. 4.2 – Stime della spesa effettiva per le integrazioni salariali e delle minori spese rispetto a quanto risultante dalle Relazioni tecniche dei decreti
(prestazioni dirette, escluse le contribuzioni figurative; miliardi di euro)

Stime della spesa | *Stime della minore spesa*



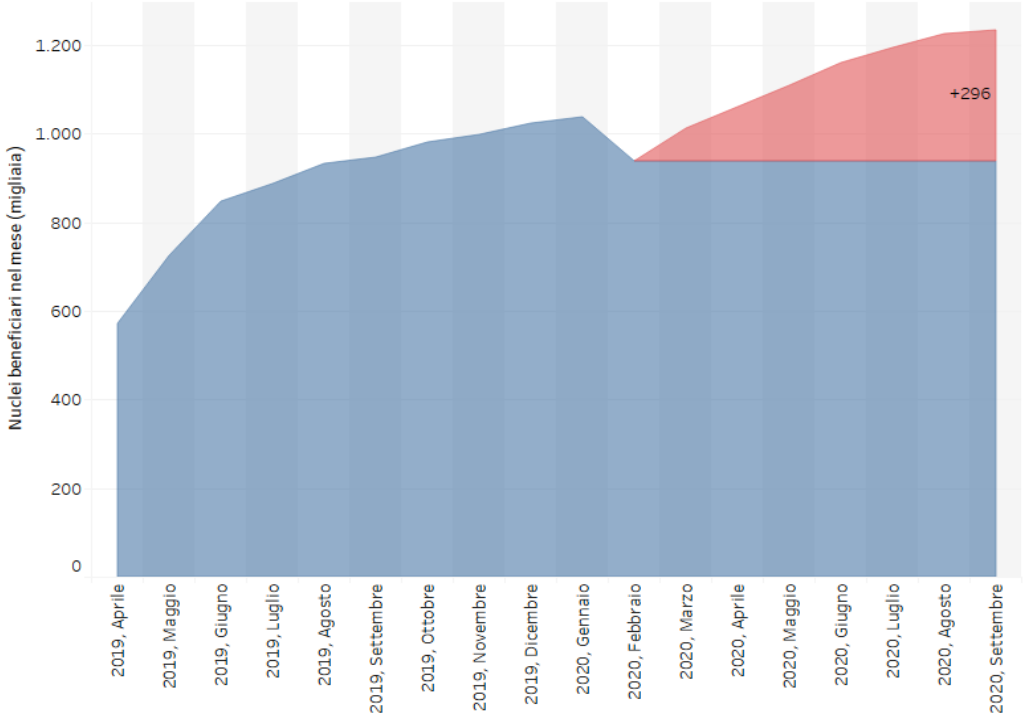
Fonte: elaborazioni su dati della Relazione tecnica al DL 137/2020, INPS (monitoraggio delle integrazioni COVID-19) e Protezione Civile (quota dei tamponi a esito positivo).

Fig. 6.1 – Ripartizione regionale dei nuclei beneficiari del REM e del RdC
(quota di beneficiari sul totale nazionale dei beneficiari)



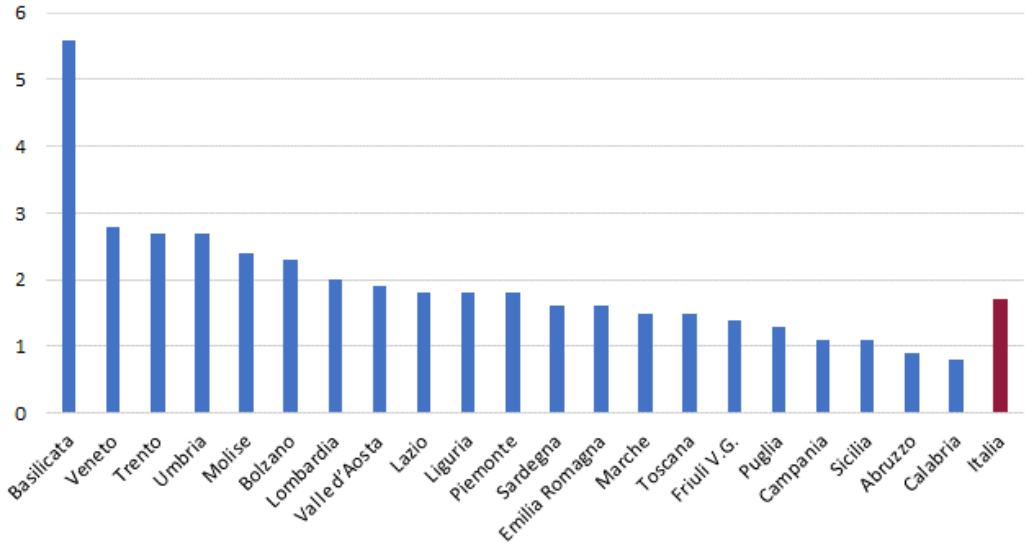
Fonte: elaborazioni su dati INPS.

Fig. 6.2 – Nuclei beneficiari del RdC



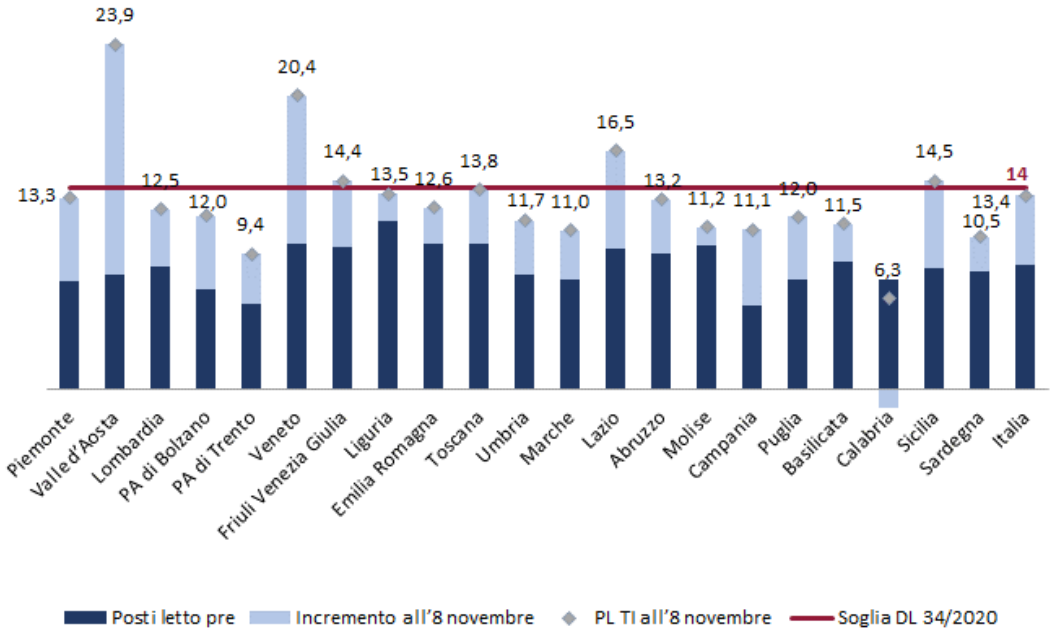
Fonte: elaborazioni su dati INPS.

Fig. 7.1 – Presenza di tracciatori per Regione (1)
(tracciatori per 10.000 abitanti)



Fonte: Ministero della Salute, COVID-19, analisi dati Monitoraggio Regionale, Tabelle 21 indicatori, 5 novembre 2020.
(1) Si tratta del personale dedicato ai *contact-tracing* e alle attività di prelievo/invio ai laboratori di riferimento e monitoraggio dei contatti stretti e dei casi posti in quarantena o in isolamento. I dati di Abruzzo, Campania, Marche, Molise, Puglia, Sicilia e Umbria sono riferiti a mese di settembre, quelli delle altre Regioni al mese di ottobre.

Fig. 7.2 – Posti letto in terapia intensiva, variazioni rispetto alle previsioni del DL 34/2020
(valori per 100.000 abitanti)



Fonte: elaborazioni su dati della Relazione tecnica del DL 34/2020, Agenas e Istat.