

**Memoria del Presidente
dell'Ufficio parlamentare di bilancio**

**sul DDL AS 2144 di conversione del
DL 22 marzo 2021, n. 41 recante
misure urgenti in materia di sostegno
alle imprese e agli operatori economici,
di lavoro, salute e servizi territoriali,
connesse all'emergenza da COVID-19**

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

8 aprile 2021

Indice

1. Il decreto legge e il suo impatto finanziario	5
2. Le misure sulle imprese	8
2.1 Il contributo a fondo perduto	9
2.2 Le misure di sostegno settoriale e di agevolazione fiscale	15
3. Le misure per il mercato del lavoro	18
3.1 Le integrazioni salariali, il blocco dei licenziamenti e la NASPI	18
3.2 Le indennità <i>una tantum</i>	26
4. Le misure in favore delle famiglie	28
4.1 Il reddito di cittadinanza	29
4.2 Il reddito di emergenza	31
5. Interventi in materia di riscossione, annullamento dei carichi e altri interventi fiscali	32
6. Le misure relative alla sanità	41
6.1 I principali interventi e il relativo finanziamento	41
6.2 L'acquisizione di farmaci e vaccini e il consolidamento della campagna di profilassi contro il COVID-19	42
6.3 La campagna vaccinale nella UE e in Italia	45
7. Le misure per gli Enti territoriali	48
8. Le misure relative all'istruzione	52

1. Il decreto legge e il suo impatto finanziario

Il decreto in esame (cosiddetto decreto Sostegni) contiene ulteriori misure per contrastare gli effetti del protrarsi della pandemia da COVID-19 nell'anno in corso, volte a sostenere gli operatori economici, i settori produttivi e i cittadini maggiormente colpiti, nonché a rafforzare il processo di vaccinazione e ad assicurare le funzioni degli Enti territoriali. Sono introdotte alcune novità rispetto ai provvedimenti dello scorso anno in relazione a taluni aspetti, quali il riferimento a criteri di ripartizione dei contributi maggiormente legati alle condizioni economiche dei soggetti, una maggiore velocità di erogazione delle misure di sostegno, l'ampliamento delle platee interessate. Al fine di poter estendere a tutto il 2021 le misure di aiuto vigenti prima del decreto in esame, di poterne adottare di nuove sempre sino alla fine dell'anno in corso nonché di poter aumentare gli importi dei contributi, nel decreto viene allineato il regime-quadro per l'adozione di aiuti di Stato – introdotto dal DL 34/2020 – alle nuove disposizioni del “Quadro Temporaneo per le misure di aiuti di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19” (il cosiddetto *Temporary framework*) aggiornate dalla Commissione europea il 28 gennaio scorso.

Le misure contenute nel decreto in esame peggiorano complessivamente l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche (PA) per un importo pari a 31,5 miliardi nel 2021 (1,8 punti percentuali di PIL) e a soli 165 milioni circa nel 2023, mentre lo migliorano appena (per circa 68 milioni) nel 2022 (tab. 1.1). Gli effetti sul 2021 sono differenti se ci si riferisce al fabbisogno della PA e al saldo netto da finanziare (SNF) del bilancio dello Stato. In particolare, l'impatto sul fabbisogno è di 32,7 miliardi, mentre per il SNF l'allegato al decreto legge distingue tra l'impatto su quello di competenza giuridica – pari a 37,4 miliardi – e l'impatto su quello di cassa, pari a 49,2 miliardi. Questi effetti finanziari sono coerenti con la richiesta¹ di scostamento del disavanzo contenuta nella Relazione al Parlamento del 15 gennaio 2021, autorizzata dalle Camere il 20 gennaio.

Rientrano nell'ambito dello scostamento richiesto a metà gennaio anche gli effetti finanziari dei decreti legge 7 e 30 del 2021 relativi, in particolare, rispettivamente alla proroga di taluni versamenti tributari (con un peggioramento di circa 253 milioni nel 2021) e a interventi di sostegno per lavoratori con figli minori in didattica a distanza o in quarantena (con peggioramento pari a circa 231 milioni nel 2021; inoltre, vi sono peggioramenti pari a 0,7 milioni nel 2022 e a 1,2 milioni nel 2023 per spesa per interessi).

Alcune misure specifiche hanno effetti di importo rilevante sul fabbisogno e/o sul SNF ma non in termini di indebitamento netto (tab. 1.2). In particolare, ha impatto sia sul SNF (competenza e cassa) che sul fabbisogno il concorso al rimborso da parte dello Stato, per 1 miliardo, relativo a spese sanitarie sostenute dalle Regioni nel 2020; impattano solo sul SNF (competenza) le contribuzioni figurative collegate ad ammortizzatori sociali a favore dei lavoratori, per 1,4 miliardi, e sempre sul SNF (competenza e cassa) l'incremento delle

¹ Si ricordano le richieste di autorizzazione contenute nella Relazione per i saldi di finanza pubblica del 2021: 32 miliardi per l'indebitamento netto, 35 per il fabbisogno, 40 miliardi per il SNF in termini di competenza e 50 miliardi per il SNF in termini di cassa. In relazione ai maggiori oneri per il servizio del debito, si richiedeva inoltre il ricorso all'indebitamento sino a 200 milioni nel 2022 e nel 2023.

risorse da trasferire all'INPS a titolo di anticipazione sulle necessità finanziarie delle gestioni previdenziali per 4 miliardi. Infine, impatta sul SNF (cassa) l'incremento del Fondo di riserva per le autorizzazioni di cassa, per 11 miliardi, relativo prioritariamente alla chiusura di anticipazioni di tesoreria concesse ai sensi del DL 137/2020. Si tratta di trasferimenti di cassa dal bilancio alla tesoreria, al fine di regolare contabilmente le anticipazioni che gli erogatori dei ristori erano stati autorizzati a effettuare a fine 2020 per rendere tempestivi i ristori stessi. La parte prioritaria di tali misure di ristoro è già stata registrata sia nel fabbisogno sia nell'indebitamento netto del 2020. La norma incrementa il Fondo di riserva per le autorizzazioni di cassa previsto dall'articolo 29 della legge 196 del 2009, che nella legge di bilancio per il 2021 era stato determinato in 6,3 miliardi.

In proposito, si evidenzia la scarsa trasparenza delle misure in questione, anche ai fini della valutazione di eventuali impatti in termini di indebitamento netto della PA. Con riferimento alle spese sostenute dalle Regioni nel 2020 per 1 miliardo, sembrerebbe che il rimborso sia necessario a ripristinare l'equilibrio nei conti degli enti. Oltre a riportare le rendicontazioni richieste dal Commissario straordinario, sarebbe opportuno chiarire la motivazione sottostante alla contabilizzazione in termini di fabbisogno. Quanto ai 4 miliardi di anticipazioni all'INPS, non viene evidenziato il motivo per cui sia necessario ripristinare la disponibilità di tesoreria dell'Istituto e con riferimento a quale anno. Infine, riguardo all'incremento del Fondo di riserva per le autorizzazioni di cassa, viene solo riportata l'informazione che in via prioritaria si tratta di importi relativi alla chiusura delle anticipazioni di tesoreria concesse ai sensi del DL 137/2020. Oltre all'elenco delle anticipazioni di cui si chiede la chiusura, sarebbe opportuno conoscere la natura e l'entità degli ulteriori aumenti del Fondo di riserva e il loro impatto sui conti. In assenza di ulteriori informazioni, si ritiene che alcune di queste misure potrebbero avere effetti anche in termini di deficit della PA.

Gli interventi del decreto in esame riguardano essenzialmente l'anno in corso mentre il loro impatto si riduce ad alcune centinaia di milioni nel biennio 2022-23. In termini di impatto netto, le maggiori uscite ammontano a 28 miliardi nel 2021 (il 92 per cento di natura corrente) per poi ridursi a poco più di 600 milioni nel 2022 e a circa 65 milioni nel 2023; le entrate nette hanno un impatto negativo nel 2021 – per circa 3,5 miliardi – e nel 2023 – per circa 100 milioni – mentre risultano positive nel 2022 per circa 700 milioni.

Le maggiori uscite nette si concentrano, per circa il 60 per cento, sul contributo a fondo perduto a favore dei soggetti titolari di partita IVA che hanno subito un calo di fatturato oltre una certa soglia e su spese relative all'acquisto, somministrazione e produzione di vaccini. L'impatto delle entrate nette riflette maggiori esoneri relativi ai contributi previdenziali dovuti da lavoratori autonomi e liberi professionisti nel 2021 e l'annullamento di alcuni debiti fiscali; inoltre, la proroga di talune sospensioni di imposta riduce il gettito nel 2021 e lo incrementa nel 2022.

Per il 2021 le misure espansive impiegano 32,6 miliardi (1,9 punti percentuali di PIL) a fronte dei quali sono attese risorse per 1,1 miliardi (0,1 punti percentuali di PIL), con

conseguente incremento del deficit per i già citati 31,5 miliardi (tab. 1.1 e tab. 1.3 per il dettaglio). Nel biennio successivo gli impieghi calano a circa 700 e 300 milioni, cui si associano risorse pari rispettivamente a circa 800 e 100 milioni.

Guardando alle componenti del decreto per area tematica, i principali interventi possono essere individuati a partire dai titoli in cui è suddiviso il testo del provvedimento, indicando l'utilizzo di risorse nette nel 2021, anno in cui si concentrano gli interventi (tab. 1.4 e, per un dettaglio che distingue anche tra uscite nette ed entrate nette, tab. 1.5).

Gli interventi più consistenti riguardano le misure di *sostegno alle imprese e all'economia* (Titolo I, 15 miliardi), nell'ambito delle quali le maggiori spese sono indirizzate al contributo a fondo perduto² (valutato in base a specifiche soglie di fatturato) a favore dei soggetti titolari di partita IVA che hanno subito un calo di fatturato nel 2020 di almeno il 30 per cento; sono inoltre previsti contributi per ridurre le spese di utenze elettriche non domestiche per i mesi di aprile, maggio e giugno 2021 nonché contributi a favore delle attività svolte nei Comuni a vocazione montana appartenenti a comprensori sciistici. Minori entrate derivano dalle disposizioni relative ai maggiori esoneri relativi ai versamenti dei contributi previdenziali e assistenziali dovuti da lavoratori autonomi e liberi professionisti, dalla definizione agevolata di somme dovute a seguito del controllo automatizzato delle dichiarazioni dei redditi 2017-18 (per partite IVA colpite dall'emergenza), dall'annullamento di alcuni debiti fiscali (di importo residuo fino a 5.000 euro e risultanti dai singoli carichi affidati agli agenti della riscossione dal 2000 al 2010, per i soggetti con reddito imponibile sino a 30.000 euro). Sono anche prorogate talune sospensioni di imposta che riducono il gettito nel 2021 e lo incrementano nel 2022. Per alcuni degli interventi, si vedano i paragrafi 2.1 e 5.

Con riferimento alle *disposizioni in materia di lavoro* (Titolo II, 6,7 miliardi), vengono rifinanziati i trattamenti di integrazione salariale (CIG e Fondi di solidarietà) e il fondo per l'occupazione e la formazione; viene incrementato il fondo per il reddito di cittadinanza ed è prevista l'erogazione del reddito di emergenza per le tre mensilità di marzo, aprile e maggio dell'anno in corso (con estensione della platea dei beneficiari). Sono inoltre riconosciute indennità *una tantum* per categorie marginali di lavoratori dipendenti e autonomi particolarmente colpite dalla crisi. Viene esteso al mese di gennaio 2021 l'esonero dal versamento dei contributi previdenziali e assistenziali dei datori di lavoro appartenenti alle filiere agricole, della pesca e dell'acquacoltura. Per alcuni degli interventi, si vedano i paragrafi 2.2, 3 e 4.

In relazione alle *misure in materia di salute e sicurezza* (Titolo III, 3,4 miliardi), sono stanziati ulteriori fondi per l'acquisto e la somministrazione di vaccini e per l'acquisto di farmaci per la cura di pazienti affetti da COVID-19; sono inoltre previste agevolazioni finanziarie a sostegno degli investimenti nel settore della ricerca e della riconversione

² Si evidenzia che tali contributi a fondo perduto, indicati tra le uscite correnti nel prospetto riepilogativo degli effetti finanziari allegato al decreto in esame, a consuntivo saranno contabilizzati dall'Istat tra le spese in conto capitale, come avvenuto per gli analoghi interventi contenuti in provvedimenti precedenti.

industriale del settore biofarmaceutico verso la produzione di nuovi farmaci e vaccini contro le patologie infettive. Per alcuni degli interventi, si veda il paragrafo 6.

Interventi ulteriori riguardano gli *Enti territoriali* (Titolo IV, 2,6 miliardi), con rifinanziamenti dei fondi per l'esercizio delle funzioni degli Enti locali (Comuni, Città metropolitane e Province) e delle Regioni, del fondo finalizzato al sostegno delle imprese del trasporto pubblico locale e regionale di passeggeri e volto a compensare la riduzione dei ricavi tariffari. Vengono inoltre istituiti due fondi, uno per il ristoro parziale dei Comuni a fronte delle minori entrate derivanti dalla mancata riscossione dell'imposta di soggiorno o del contributo di sbarco, l'altro indirizzato alle Regioni e da destinare al sostegno delle categorie economiche particolarmente colpite dall'emergenza da COVID-19, incluse le imprese esercenti attività commerciale o di ristorazione operanti nei centri storici e le imprese operanti nel settore dei matrimoni e degli eventi privati. È prevista la proroga, dal 31 marzo al 30 giugno 2021, dell'esenzione dal versamento del canone unico per l'occupazione di suolo pubblico (TOSAP-COSAP) da parte delle imprese di pubblico esercizio e dei commercianti ambulanti. Per alcuni degli interventi, si vedano i paragrafi 2.2 e 7.

Sono infine disposte *altre disposizioni urgenti* (Titolo V, 3,8 miliardi), che riguardano finalità eterogenee. Nel loro ambito, la misura finanziariamente più rilevante è quella che incrementa il fondo per le emergenze nazionali con risorse destinate in larga parte a interventi del Commissario straordinario finalizzati all'emergenza epidemiologica e al consolidamento del piano strategico nazionale dei vaccini (costi per le strutture dell'*Hub* nazionale e dei centri di somministrazione territoriali, relativi all'attività di logistica, di somministrazione, per apparati informatici e per la campagna di informazione e sensibilizzazione). Sono inoltre destinate risorse a varie finalità, tra cui: il sostegno al settore dello spettacolo, cinema e audiovisivo; l'internazionalizzazione delle imprese; il funzionamento delle istituzioni scolastiche statali e l'arricchimento e l'ampliamento dell'offerta formativa; lo sviluppo e il sostegno delle filiere agricole, della pesca e dell'acquacoltura; il sostegno di imprese e istituzioni culturali (editoria, musei e altre istituzioni private); il sostegno delle persone disabili o non autosufficienti; il ristoro del settore delle fiere e dei congressi. Sono infine rifinanziati il Fondo esigenze indifferibili per il 2021 e il Fondo per la compensazione degli effetti finanziari derivanti dall'attualizzazione di contributi pluriennali per il 2022. Per alcuni degli interventi, si vedano i paragrafi 2.2, 6 e 8.

2. Le misure sulle imprese

Il decreto in esame prevede nuovi interventi e il rifinanziamento di misure già adottate nel 2020 per garantire supporto alle attività produttive anche nel 2021. In primo luogo, viene previsto un nuovo contributo a fondo perduto che, pur mantenendo la struttura generale e le modalità operative dei contributi del 2020, da una parte, estende la platea potenziale dei beneficiari e, dall'altra parte, modifica i parametri di calcolo sia della perdita di riferimento sia della sua percentuale di recupero (paragrafo 2.1). In secondo

luogo, il decreto rfinanzia alcuni Fondi per la erogazione di contributi ai settori più interessati dalle restrizioni delle attività produttive (spettacolo, cinema e audiovisivo, editoria e luoghi di cultura e il settore fieristico) e proroga alcune misure di esenzione dal versamento di imposte e contributi. Inoltre, istituisce un Fondo per il sostegno economico agli operatori del turismo invernale e un Fondo da destinare ai settori più colpiti dalle misure restrittive (imprese esercenti attività commerciali nei centri storici e nel settore degli eventi privati) al posto del contributo a fondo perduto previsto nel decreto di agosto che è stato abolito. Infine, il decreto istituisce un nuovo fondo per la erogazione diretta di prestiti alle grandi imprese (con più di 250 dipendenti e fatturato superiore a 50 milioni) in temporanea difficoltà finanziaria (paragrafo 2.2). Complessivamente al comparto delle imprese sono destinati 13,5 miliardi.

2.1 Il contributo a fondo perduto

Il decreto prevede un contributo a fondo perduto per le partite IVA (compresi i soggetti titolari di reddito agrario) che nel 2019 hanno registrato ricavi o compensi inferiori a 10 milioni e che nel 2020 hanno subito delle perdite di fatturato superiori al 30 per cento rispetto all'anno precedente (art. 1, commi 1-10). Queste condizioni non si applicano ai soggetti che hanno attivato la partita IVA dopo il 1° gennaio 2019.

L'ammontare del contributo, che può essere corrisposto anche sotto forma di credito di imposta da utilizzare in compensazione, è pari a una percentuale, differenziata su cinque diverse classi di ricavo o compensi, della perdita media mensile calcolata tra il 2020 e il 2019: 60 per cento fino a 100.000 euro di fatturato, 50 per cento tra 100.000 e 400.000 euro di fatturato, 40 per cento tra 400.000 e 1 milione, 30 per cento tra 1 e 5 milioni e 20 per cento tra 5 e 10 milioni. Il contributo si configura quindi come una compensazione parziale calcolata sulla base della perdita media mensile di fatturato del 2020 rispetto al 2019. La norma stabilisce inoltre che il contributo non può essere inferiore a 1.000 o a 2.000 euro, rispettivamente, per le persone fisiche e le persone giuridiche e non può comunque superare 150.000 euro.

Il contributo viene riconosciuto a seguito della presentazione di una istanza per via telematica all'Agenzia delle entrate a partire dal 30 marzo e non oltre il 28 maggio 2021. Le modalità di erogazione, l'attività di monitoraggio e quella sanzionatoria sono le stesse previste nel DL 34/2020 per il contributo a fondo perduto di maggio.

Viene contestualmente prevista l'abrogazione del contributo a fondo perduto riconosciuto, nel limite di spesa di 280 milioni nel 2021, ai soggetti con sede operativa nei centri commerciali e a quelli delle produzioni industriali del comparto alimentare e delle bevande³ (art. 1, comma 11).

³ Viene inoltre circoscritto ai soli Comuni con più di 10.000 abitanti il contributo a fondo perduto, previsto dall'art. 59 del DL 104/2020, in favore di soggetti esercenti la vendita di beni o servizi al pubblico in centri

Infine, i commi 13-17 disciplinano le condizioni per l'accesso alle misure di aiuto autorizzate (o per le quali è necessaria l'autorizzazione) dalla Commissione europea nell'ambito del Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno della economia nell'attuale emergenza del COVID-19. L'intervento è, in particolare, finalizzato a consentire alle imprese beneficiarie di fruire degli aiuti anche sulla base della Sezione 3.12 ("Aiuti sotto forma di sostegno a costi fissi non coperti"), nel caso in cui i massimali previsti dalla Sezione 3.1 ("Aiuti di importo limitato") siano insufficienti pregiudicando l'effettivo diritto alla fruizione degli aiuti ammissibili sulla base della normativa nazionale. Ciò determina un ampliamento dei massimali degli aiuti per singola impresa da 1,8 milioni (previsti per la Sezione 3.1) a 10 milioni nel periodo tra il 1° febbraio 2020 e il 31 dicembre 2021 a condizione che l'impresa beneficiaria abbia subito una perdita di fatturato di almeno il 30 per cento nel 2020 rispetto al 2019 e che il ristoro non superi il 70 per cento (90 per cento, per le piccole imprese) dei costi fissi non coperti dai ricavi, ovvero delle perdite (previsti per la Sezione 3.12).

Per il contributo a fondo perduto è stimata una spesa complessiva di 11,2 miliardi nel 2021. La Relazione tecnica non fornisce informazioni né sulla platea dei soggetti effettivamente interessati da perdite medie mensili di fatturato nel 2020 superiori al 30 per cento, né sulla distribuzione del nuovo contributo.

In continuità con quanto previsto nei decreti anticrisi del 2020, questo contributo costituisce un sostegno alla liquidità delle imprese e si configura come un ristoro parziale per fronteggiare le perdite di fatturato a fronte della persistenza dell'emergenza sanitaria nel 2021 (tab. 2.1). Il nuovo contributo si somma a quelli già erogati nel 2020 e nel 2021 pari, rispettivamente, a 11,2 e 0,6 miliardi. Complessivamente, dall'inizio della pandemia, ai contributi a fondo perduto sono stati destinati quasi 23 miliardi (pari al 16,4 per cento della perdita del PIL stimata tra il 2019 e il 2020).

Si ricorda che il decreto di maggio (DL 34/2020) ha previsto, per tutte le partite IVA (esclusi i professionisti)⁴ 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. Successivamente, il decreto Ristori (DL 137/2020) ha previsto un nuovo contributo per tutti i soggetti (anche con fatturato superiore ai 5 milioni) che svolgevano attività prevalente nell'ambito di 164 specifici sottosettori economici individuati con codici ATECO: 106 sottosettori danneggiati con riferimento all'intero territorio nazionale e 58 sottosettori più direttamente colpiti dalle restrizioni territoriali delle zone "rosse". Questo era basato sugli stessi parametri di perdita di fatturato del decreto di maggio, ma maggiorato sulla base di specifici coefficienti di riproporzionamento (30, 50, 100, 150, 200 o 400 per cento) a seconda del settore (codice ATECO) di appartenenza e quindi delle intensità implicite delle restrizioni.

storici in cui sono situati santuari religiosi che abbiano registrato presenze turistiche straniere superiori di almeno tre volte rispetto ai residenti del Comune stesso.

⁴ La norma escludeva i professionisti che comunque accedevano, nei limiti di 1.000 euro, ai benefici attraverso le loro Casse di gestione previdenziale.

Relativamente alla misura in esame sono possibili alcune considerazioni generali:

- 1) La platea potenziale è più ampia rispetto a quelle dei precedenti ristori. Rispetto al decreto di maggio, il contributo potrà essere erogato anche ai professionisti (che in sostituzione del contributo avevano avuto diritto a una indennità di 1.000 euro) e alle imprese di dimensione maggiore (con ricavi compresi tra 5 e 10 milioni di euro). Sulla base dei più recenti dati disponibili (dichiarazioni IVA del 2018), questi soggetti rappresentano rispettivamente circa il 19 e lo 0,6 per cento dei 5,69 milioni di partite IVA interessate e l'1,5 e il 17 per cento del loro volume d'affari. Rispetto al decreto Ristori, i beneficiari non sono più individuati sulla base dei codici ATECO, ma è stata reintrodotta la selezione di tipo dimensionale. Da recenti stime del MEF apparse sulla stampa⁵ (tab. 2.2) risulterebbero eligibili 3 milioni di soggetti – rispetto ai 2,4 milioni del DL 34/2020 – di cui l'80 per cento circa con fatturato fino a 100.000 euro (cadono cioè nella classe di fatturato più bassa rilevante per il nuovo contributo).
- 2) Il contributo in esame è commisurato alla perdita media mensile registrata nel 2020 rispetto al 2019, mentre i precedenti contributi facevano riferimento alle perdite subite nel solo mese di aprile 2020 rispetto al corrispondente mese del 2019. Come evidenziato nella tabella 2.2, la nuova perdita di riferimento – per tutte le classi dimensionali – è inferiore a quella utilizzata per i contributi precedenti (ad esempio, per i soggetti con fatturato fino a 400.000 euro passa da una media di 9.259 euro per il mese di aprile a 5.855 euro su base mensile annua). Allo stato attuale, questo nuovo criterio dovrebbe approssimare le perdite di fatturato delle imprese nei primi mesi del 2021 superando alcune problematiche emerse con il riferimento al solo mese di aprile. Questo infatti poteva risultare, da un lato, inadeguato a cogliere le situazioni di crisi reale per le imprese che non registrano andamenti mensili stabili dei ricavi e, dall'altro, troppo circoscritto e tale da sovrastimare, per alcuni soggetti, gli effetti della crisi, in quanto riferito a un mese caratterizzato dalla quasi totale chiusura delle attività e dal blocco della circolazione delle persone. D'altro canto, un contributo commisurato alla perdita di fatturato, ad esempio, del solo secondo semestre del 2020 (piuttosto che dell'intero anno) avrebbe riguardato, alla luce della evoluzione della pandemia nel periodo estivo, una platea più ridotta di soggetti e sarebbe stato di importo mediamente più basso di quello previsto dalla norma; come emerge dalla tabella 2.3 (seconda e terza colonna), infatti, la perdita di fatturato si sarebbe attestata sul 6,5 per cento anziché sull'11,5 per cento.
- 3) Relativamente all'ampiezza del nuovo contributo, si osserva che il decreto in esame prevede percentuali di recupero della perdita di riferimento sensibilmente più elevate rispetto a quelle dei decreti precedenti; d'altra parte, come si è detto, la perdita mensile media dell'intero anno potrebbe risultare più attenuata

⁵ Si vedano gli articoli di M. Mobili e G. Trovati apparsi sul Sole24ore del 3 e del 4 aprile 2021.

rispetto a quella del solo mese di aprile. Le stime del MEF apparse sulla stampa forniscono una quantificazione del contributo pro capite per le diverse classi dimensionali (tab. 2.2): nella classe di fatturato fino a 100.000 euro il contributo pro capite è pari a 2.100 euro per una spesa complessiva di 5 miliardi (oltre il 45 per cento dell'intera spesa stimata). L'importo aumenta quindi progressivamente al crescere del fatturato ma per un numero via via decrescente di soggetti interessati: la classe tra i 5 e i 10 milioni riceverebbe un contributo pro capite di 60.482 euro per una spesa di poco meno di 0,6 miliardi. Sulla base dei dati dell'Agenzia delle Entrate è possibile confrontare il nuovo contributo con i precedenti: nella seconda parte della tabella 2.2 si osserva che il nuovo contributo *pro capite* è più elevato rispetto a quello del DL 34/2020 ma inferiore – tranne che per la classe dimensionale di fatturato tra 1 e 5 milioni – a quello del decreto Ristori (DL 137/2020).

- 4) A posteriori si potrà verificare che alcuni soggetti avranno ricevuto solo i primi due contributi, altri solo il contributo in esame e altri ancora avranno beneficiato di tutte e tre le tipologie di intervento. Ciò sarà dovuto ai diversi criteri adottati per l'erogazione: ad esempio, i soggetti con una perdita elevata nel mese di aprile e un recupero (o una perdita più modesta) nei mesi successivi risulteranno presumibilmente beneficiari solo dei primi due contributi (o solo di quello di maggio se non appartenenti ai settori specificamente individuati con codice ATECO dal decreto Ristori). Dunque, a parità di perdita di fatturato annuale, potranno emergere tra i beneficiari significative differenze nell'ammontare dei contributi complessivamente ricevuti.

Una prima valutazione a livello settoriale di quest'ultimo punto è presentata nella tabella 2.3. Le prime tre colonne riportano, sulla base dei dati di fatturazione elettronica del 2019 e del 2020 della Agenzia delle entrate aggregati a livello settoriale, le riduzioni di fatturato registrate per diversi periodi dell'anno: nel mese di aprile, nell'intero anno e con riferimento al secondo semestre. La seconda parte della tabella presenta invece i dati relativi al contributo del DL 34/2020 e del decreto Ristori erogati a livello settoriale. Per alcuni settori che hanno registrato in media perdite di fatturato consistenti nel mese di aprile – Tessile (-83,6 per cento), Alloggio, ristorazione e turismo (-81) e attività artistiche e di intrattenimento (-47,7) – la riduzione su base annua risulta ridimensionata ma ancora rilevante. Molte imprese in questi settori (quelle con i codici ATECO interessati dal decreto Ristori in ragione delle chiusure delle attività produttive definite dai DPCM), tranne quelle del settore Tessile, hanno già ricevuto i due contributi previsti dai precedenti decreti, coprendo in media percentuali più elevate della perdita del mese di aprile (44,5 e 48,9 per cento, rispettivamente, nei settori dell'Alloggio e della ristorazione e in quello delle Attività artistiche e di intrattenimento, ma con punte del 60 per cento per le imprese con fatturato fino a 400.000 euro). Le imprese appartenenti ai settori che non hanno potuto accedere ai contributi del decreto Ristori hanno invece percepito solo il contributo del decreto di maggio con percentuali di recupero sensibilmente più basse (ad esempio, 13,2 per cento nel settore Tessile). Il nuovo contributo potrebbe quindi consentire di

compensare anche molte imprese che sono risultate escluse dal beneficio del decreto Ristori a causa dei codici ATECO. Per altri settori, ugualmente colpiti significativamente in aprile – Altra manifattura, Commercio e Costruzioni – la riduzione di fatturato su base annua risulta più bassa ed è possibile che molte imprese risultino escluse dal nuovo contributo.

In prospettiva, in un successivo intervento sarà importante correlare l'ammontare complessivo di contributi percepiti dai singoli soggetti (persone fisiche e persone giuridiche) alla effettiva perdita di fatturato realizzata nel periodo trascorso e, sulla base di queste risultanze, valutare l'opportunità di un intervento di tipo perequativo per assicurare che, da un lato, non ci siano stati titolari di partita IVA rimasti esclusi dal beneficio pur avendo subito perdite di rilievo e, dall'altro, non ve ne siano stati altri che abbiano ottenuto ristori, anche consistenti, a fronte di perdite più contenute o addirittura assenti.

Tuttavia, un intervento di questa natura dovrebbe anche tenere conto della diversa capacità delle imprese di adeguare i propri costi alla riduzione di fatturato. In tal senso, è necessaria un'ulteriore riflessione riguardo alla erogazione di contributi a fondo perduto alla luce sia degli altri interventi messi in campo per fronteggiare la pandemia (soprattutto sul mercato del lavoro) sia della specificità di ciascun settore e impresa in termini di struttura dei costi. Tenendo conto di questi elementi, un contributo parametrato alla mera perdita di fatturato produce esiti diversi in termini di copertura - anche parziale - dei costi delle imprese.

In particolare, le esigenze delle imprese sono molto differenziate in relazione alle proprie caratteristiche strutturali e di settore: alcune di esse potrebbero avere una maggiore capacità di altre di adattare i costi alle variazioni di fatturato. Inoltre, le politiche pubbliche di sostegno alle imprese consentono di ridurre alcuni costi variabili, ad esempio il costo del lavoro, più efficacemente rispetto ai costi fissi. Di conseguenza, a causa del legame molto debole tra la dimensione del contributo a fondo perduto e l'entità dei costi che rimane a carico delle imprese dopo aver usufruito delle diverse politiche pubbliche di sostegno a questi ultimi, si potranno avere effetti differenziati di copertura dei costi e sulla redditività dell'impresa (misurata dal margine operativo lordo, MOL) in base alle diverse caratteristiche strutturali di impresa.

In generale, ampi margini di flessibilità del costo del lavoro sono stati garantiti nel 2020 e prorogati nel 2021 attraverso le integrazioni salariali con causale COVID-19. Per sostenere i costi più rigidi che le imprese sostengono (ammortamenti, interessi, canoni di locazione e leasing o di concessione di immobili, costi di gestione e manutenzione, Imu e altre imposte) sono stati adottati diversi interventi di natura sia indiretta sia diretta. Ai primi appartengono le misure per il sostegno della liquidità mediante il rafforzamento delle garanzie pubbliche sui prestiti alle imprese e la moratoria sui prestiti. Tra i secondi emergono: le riduzioni di imposta (abolizione della seconda rata IRAP per tutte le imprese con fatturato inferiore a 250 milioni e l'esenzione Imu per alcuni settori particolarmente colpiti dalle restrizioni dovute alla emergenza sanitaria) e il rinvio dei versamenti; il credito d'imposta per canoni di locazione e *leasing* o di concessione di immobili a uso non abitativo destinati allo svolgimento dell'attività industriale, commerciale, artigianale, agricola, di

interesse turistico o all'esercizio abituale e professionale dell'attività di lavoro autonomo; il credito d'imposta riconosciuto ai soggetti esercenti attività d'impresa, arte o professione in luoghi aperti al pubblico, nonché alle associazioni, alle fondazioni e agli altri enti privati, compresi gli Enti del Terzo settore, per le spese sostenute, nel 2020, per gli interventi necessari a far rispettare le prescrizioni sanitarie e le misure di contenimento contro la diffusione del COVID-19; l'ulteriore flessibilità nella definizione degli ammortamenti.

Una prima valutazione di come le variazioni di fatturato nel corso del 2020 hanno influito sulla redditività delle imprese, tenendo conto delle loro strategie di adattamento e delle politiche pubbliche di sostegno dei costi, può essere condotta a livello settoriale considerando le sole società di capitali non finanziarie con il modello di microsimulazione MEDITA dell'UPB⁶. Si tratta di una simulazione nella quale vengono definite a livello settoriale, in modo esogeno, le variazioni di fatturato e le elasticità delle diverse componenti di costo rispetto a quest'ultimo e, per differenza, la redditività delle imprese. Si considerano le principali politiche pubbliche introdotte dal marzo del 2020 a sostegno dei costi delle imprese ma non i contributi a fondo perduto concessi fino a oggi.

L'andamento tendenziale del 2020 dei bilanci delle imprese – determinato sulla base degli ultimi dati di bilancio disponibili (2018) – è stato aggiornato per tenere conto della riduzione stimata dei ricavi nel corso dell'anno per effetto della crisi sanitaria. La variazione di fatturato tra il 2019 e il 2020 è stata determinata dagli andamenti effettivi delle basi imponibili desumibili dalla fatturazione elettronica (che include le sole operazioni *business to business*) a livello di settore ATECO a 2 cifre (99 sottosettori di analisi). Questa base dati permette una più accurata rappresentazione degli andamenti settoriali di fatturato rispetto ad altre disponibili (Istat), ma comporta un possibile errore dovuto alla assenza delle transazioni *business to consumer*. Le variabili di costo (materie prime, costo del lavoro, ammortamenti e altri costi fissi) sono state stimate ipotizzando elasticità differenziate per le diverse tipologie al variare della produzione e tenendo conto in dettaglio delle principali misure di sostegno alle imprese adottate a partire da marzo 2020 (CIG, moratoria dei prestiti, esonero dal pagamento di imposte, politica di ammortamento)⁷. In particolare, per il costo del lavoro è stata ipotizzata un'elasticità rispetto alle variazioni di fatturato dello 0,8 per cento e solo per alcuni settori (Alloggio e ristorazione e Altri servizi) sono state applicate percentuali più elevate, dell'ordine dello 0,9⁸. Anche per gli altri costi variabili sono state usate elasticità a livello settoriale⁹. Per i costi fissi relativi ai canoni e affitti e per gli ammortamenti è stata utilizzata una elasticità media rispettivamente dello 0,6 e dello 0,5 per cento (per tenere conto delle politiche di sostegno attuate) mentre per gli altri costi fissi un'elasticità pari a 0,1.

In generale, la redditività dell'impresa rimane inalterata (situazione di neutralità) quanto la variazione media tra il 2019 e il 2020 dei costi (fissi e variabili) è, per effetto delle iniziative di adattamento dell'impresa e delle politiche pubbliche di sostegno adottate nel corso del 2020 (cassa integrazione, crediti di imposta sui canoni di locazione e di leasing, flessibilità delle quote di ammortamento, esonero dell'Imu e dell'IRAP, ecc.), identica a

⁶ Per una descrizione delle caratteristiche del modello si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2019), "MEDITA – A Corporate tax microsimulation model at PBO".

⁷ La metodologia utilizzata per la proiezione delle diverse voci di bilancio modifica quella proposta da Schivardi, F. e Romano, G. (2020), "A simple method to estimate firms' liquidity needs during the COVID-19 crisis with an application to Italy", COVID Economics.

⁸ Si tratta delle elasticità stimate in De Socio, A., Narizzano, S., Orlando, T., Parlapiano, F., Rodano, G., Sette, E. e Viggiano, G. (2020), "Gli effetti della pandemia sul fabbisogno di liquidità, sul bilancio e sulla rischiosità delle imprese", Note Covid-19, Banca d'Italia.

⁹ *Ibidem*.

quella del fatturato. Quando la caduta media dei costi è più contenuta rispetto a quella del fatturato, l'impresa subisce una riduzione della redditività. Questa è la situazione che si realizza per la maggior parte delle imprese considerate nella simulazione, con differenze tuttavia significative in termini di intensità a livello settoriale. La tabella 2.4 riporta l'andamento tra il 2019 e il 2020 del fatturato, dei costi e del margine operativo lordo stimato in media nei diversi settori. Per l'insieme delle società considerate, si stima una riduzione dei costi dell'8,4 per cento e del MOL pari al 21 per cento a fronte di una perdita di fatturato del 9,6 per cento e per i settori maggiormente colpiti dalle restrizioni (Attività artistiche e intrattenimento, Alloggio, ristorazione e turismo e Tessile) la riduzione dei costi e del MOL è significativamente distante da quella di fatturato. Questi tre settori sono quelli che registrerebbero una perdita di fatturato superiore al 30 per cento, soglia oltre la quale si riceve il nuovo contributo a fondo perduto (che come si è detto non è incluso nelle simulazioni della tabella 2.4). La redditività lorda delle vendite (MOL/fatturato) mostra di conseguenza un forte calo nel 2020 (ad esempio, per l'Alloggio e la ristorazione si riduce di quasi 16 punti percentuali, passando dall'8,9 al -6,8 per cento).

Alla luce di queste analisi preliminari emerge che gli interventi di sostegno attivati nel corso della pandemia hanno coperto in misura parziale ma differenziata tra i diversi settori i costi rimasti a carico delle imprese in conseguenza delle riduzioni di fatturato connesse con le restrizioni all'attività produttiva.

2.2 *Le misure di sostegno settoriale e di agevolazione fiscale*

Il decreto in esame prevede una serie di specifici interventi di natura settoriale, ponendosi in continuità con le misure adottate a partire da marzo 2020 con i decreti anticrisi a beneficio dei settori maggiormente colpiti dalle misure restrittive. In particolare, il decreto segue la struttura delineata dall'insieme dei decreti Ristori¹⁰ e dalla legge di bilancio per il 2021¹¹. Nel loro complesso, le misure comportano oneri pari a 2,1 miliardi nel 2021, che si aggiungono a interventi per 0,7 miliardi dei provvedimenti precedenti (tab. 2.5).

Analogamente ai precedenti decreti anticrisi, il decreto Sostegni interviene tramite contributi a fondo perduto ed esoneri dal versamento di contributi e imposte. Dal momento che molte delle misure adottate sono essenzialmente rifinanziamenti di fondi già istituiti e proroghe di esenzioni già disposte a partire da marzo 2020 – la tabella, oltre a presentare le risorse rese disponibili per il 2021, riepiloga il complesso delle risorse precedentemente stanziare agli stessi fini per il 2020, 2021 e 2022.

¹⁰ Si tratta del DL 137/2020 convertito con modificazioni dalla L. 176/2020, che ha recepito anche i decreti Ristori *bis*, *ter* e *quater* (rispettivamente, DD.LL. 149/2020, 154/2020 e 157/2020).

¹¹ Si vedano UPB (2020), "Audizione informale del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio ai fini dell'esame del disegno di legge di bilancio per il 2021", 24 novembre e UPB (2020), "Il quadro d'insieme dei decreti Ristori", *Focus tematico* n. 3, 23 dicembre.

Per quanto riguarda i contributi:

- a beneficio degli operatori del turismo invernale e delle stazioni sciistiche nei Comuni a vocazione montana viene istituito un nuovo fondo, da ripartire fra le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, con una dotazione di 700 milioni per il 2021 (art. 2);
- a vantaggio di settori particolarmente colpiti dalle misure restrittive – imprese esercenti attività commerciale e di ristorazione nei centri storici e imprese operanti nel settore degli eventi privati – è istituito un nuovo fondo, da ripartire fra le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, con una dotazione di 200 milioni per il 2021 (art. 26);
- a beneficio del settore dello spettacolo, del cinema e dell’audiovisivo viene incrementato di 200 milioni il fondo istituito dal DL 18/2020 e già rifinanziato dai decreti di maggio e di agosto¹² e poi integrato dai decreti Ristori (art. 36, c. 3); lo stanziamento si aggiunge ai 90 milioni già disposti per il 2021 da questi ultimi;
- a sostegno della filiera dell’editoria viene rifinanziato per 120 milioni il fondo istituito dal decreto di maggio e poi rifinanziato ad agosto (art. 36, c. 2); questo stanziamento si aggiunge ai 50 milioni già disposti per il 2021 dai decreti Ristori;
- a beneficio degli istituti e dei luoghi di cultura per il mancato introito dei biglietti dovuto alle misure restrittive viene incrementato di 80 milioni il fondo istituito dal DL 34/2020 e rifinanziato sia ad agosto che dalla legge di bilancio per il 2021 (art. 36, c. 4); lo stanziamento si aggiunge ai 20 milioni per il 2021 disposti dalla legge di bilancio;
- con riferimento al settore fieristico, a sostegno delle imprese aventi come attività prevalente l’organizzazione di fiere di rilievo internazionale viene incrementato di 150 milioni il fondo istituito dal decreto di marzo (DL 18/2020) e rifinanziato a maggio, agosto e in autunno con i decreti Ristori (art. 38) e per il ristoro delle perdite dovute all’annullamento e al rinvio di fiere e congressi viene istituito un nuovo fondo con dotazione pari a 100 milioni;
- a vantaggio del settore agricolo, della pesca e dell’acquacoltura viene incrementato di 150 milioni il fondo istituito dalla legge di bilancio per il 2021(art. 39).

Non sono invece previste ulteriori misure per il settore dei trasporti, oggetto di significativi interventi nella legge di bilancio per il 2021. Nel complesso i rifinanziamenti dei fondi per la concessione di contributi comportano oneri pari a 700 milioni.

Per quanto riguarda gli esoneri dal pagamento di contributi e imposte, il decreto Sostegni estende al mese di gennaio 2021 l’esonero dal versamento dei contributi (esclusi premi e

¹² Rispettivamente, il DL 34/2020 e il DL 104/2020.

contributi INAIL) per la quota a carico dei datori di lavoro per le imprese della filiera agricola, della acquacoltura e della pesca (art. 19). Prevalentemente a sostegno delle imprese della ristorazione è invece disposta l'estensione al 30 giugno 2021 dell'abolizione del pagamento della TOSAP e della COSAP (art. 30). La Relazione tecnica stima gli oneri derivanti da questo secondo gruppo di disposizioni in 383,3 milioni.

Si ricorda che il DL 137/2020 (cosiddetto decreto Ristori) aveva stabilito a vantaggio del settore agricolo l'esonero dal versamento dei contributi per la quota a carico dei datori di lavoro relativi alla mensilità di novembre 2020; il DL 149/2020 (cosiddetto decreto Ristori bis) aveva poi esteso l'esonero al mese di dicembre. L'abolizione del pagamento di TOSAP e COSAP era stata invece inizialmente disposta fino al 31 ottobre 2020 dal decreto di maggio ed era stata poi prorogata al 31 dicembre 2020 e al 31 marzo 2021 rispettivamente dal decreto di agosto e dai decreti Ristori.

Relativamente al versamento dei contributi previdenziali, si osserva che il decreto in esame prevede anche l'incremento da 1,0 a 2,5 miliardi per il 2021 del Fondo per l'esonero dai contributi dovuti dai lavoratori autonomi e dai professionisti (art. 3). Sebbene non espressamente indirizzata a specifici settori, questa disposizione si inserisce nel quadro delle numerose misure di sospensione ed esonero dal versamento dei contributi che sono state introdotte a partire dai decreti di marzo a beneficio delle categorie più colpite.

Si ricorda che il Fondo è stato istituito dalla legge di bilancio per il 2021 (L. 178/2020, art. 1, commi da 20 a 22) per garantire un esonero temporaneo e parziale dei contributi previdenziali (esclusi i premi Inail) ai lavoratori autonomi iscritti alle gestioni speciali INPS (artigiani, commercianti, coltivatori diretti, coloni e mezzadri), ai professionisti iscritti alla Gestione separata e ai professionisti iscritti agli enti di diritto privato di previdenza obbligatoria¹³ che siano stati colpiti dalla crisi causata dall'emergenza epidemiologica da COVID-19¹⁴.

Il decreto in esame colloca lo sgravio contributivo all'interno del "Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19". La Relazione tecnica stima, a fronte di ipotesi sul calo del fatturato, circa 330.000 potenziali beneficiari tra gli iscritti agli enti di diritto privato di previdenza obbligatoria e circa 490.000 tra gli iscritti alle gestioni INPS¹⁵, per un totale di 820.000 potenziali beneficiari. A partire da un'ipotesi sulla misura massima dell'esonero annuo (3.000 euro)¹⁶ si prevede, dunque, una spesa di circa 2,5 miliardi, di cui 1,5 miliardi stanziati dal decreto in esame.

¹³ Il comma 21 dell'articolo 1 della L. 178/2020 esonera dal pagamento dei contributi previdenziali anche il personale della sanità assunto per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e già collocato in quiescenza.

¹⁴ La platea dei potenziali beneficiari è circoscritta ai soggetti che abbiano percepito nel periodo d'imposta 2019 un reddito complessivo non superiore a 50.000 euro e abbiano subito un calo del fatturato o dei corrispettivi nell'anno 2020 non inferiore al 33 per cento rispetto al 2019.

¹⁵ Si tratta di 224.000 commercianti, 166.000 artigiani, 50.000 tra coltivatori diretti, coloni e mezzadri e 50.000 professionisti iscritti alla Gestione separata.

¹⁶ Le modalità per la concessione dell'esonero saranno definite in uno o più decreti del Ministro del Lavoro e delle politiche sociali di concerto con il Ministro dell'Economia e delle finanze.

3. Le misure per il mercato del lavoro

Per fronteggiare gli effetti negativi della pandemia sul mercato del lavoro il decreto in esame amplia la possibilità di usufruire della Cassa integrazione con causale straordinaria COVID-19 per tutti lavoratori dipendenti, proroga il blocco dei licenziamenti (individuali e collettivi) per ragioni economiche, consente il rinnovo dei contratti subordinati a tempo determinato senza causali (paragrafo 3.1) e ripropone l'indennità *una tantum* per alcune fattispecie più marginali del lavoro dipendente e autonomo (paragrafo 3.2). In aggiunta, si amplia fino a fine anno l'accesso ai trattamenti di disoccupazione (NASPI).

3.1 Le integrazioni salariali, il blocco dei licenziamenti e la NASPI

Il decreto in esame interviene nuovamente, in continuità con quanto fatto con i decreti anticrisi del 2020 e con la legge di bilancio per il 2021 ma con qualche modifica di rilievo, sulla Cassa integrazione con causale COVID-19 – lo strumento introdotto sin da marzo, insieme ad altre misure, per fronteggiare gli effetti negativi della pandemia sul mercato del lavoro¹⁷.

Per i lavoratori occupati presso le imprese assicurate alla Cassa integrazione guadagni (CIGO/CIGS), il decreto in esame prevede ulteriori 13 settimane di CIG con causale COVID-19 (*extra* contatore) utilizzabili tra il 1° aprile e il 30 giugno 2021 che si sommano alle 12 già concesse dalla legge di bilancio per il 2021 tra il 1° gennaio e il 31 marzo 2021¹⁸. Si tratta complessivamente di 25 settimane rispetto alle 26 dell'intero primo semestre (tab. 3.1)¹⁹.

Simmetricamente, il decreto prevede per i lavoratori presso imprese iscritte ai Fondi bilaterali e presso imprese normalmente non assicurate per il rischio di riduzione/interruzione dell'attività lavorativa (tipicamente le micro imprese) ulteriori 28 settimane di Assegno ordinario e di Cassa integrazione guadagni in deroga con causale COVID-19 (*extra* contatore) utilizzabili tra il 1° aprile e il 31 dicembre 2021. Queste si aggiungono alle 12 settimane rese disponibili con la legge di bilancio per il 2021 tra il 1° gennaio e il 30 giugno 2021 (tab. 3.1). Per oltre i tre quarti delle settimane del 2021 (40 su 52), i datori di lavoro possono ricorrere all'Assegno ordinario e alla Cassa in deroga con causale COVID-19. Se pure il datore di lavoro avesse, a fine marzo, già esaurito tutte le precedenti 12 settimane, per il resto dell'anno potrebbe continuare a contare sulle integrazioni COVID-19 per poco meno dei tre quarti (28 su 39) delle settimane rimanenti,

¹⁷ Per un breve riepilogo degli interventi in materia di integrazione salariale con causale COVID-19 adottati nel 2020 si vedano: la [Memoria](#) del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio sul DDL n. 1994 di conversione del DL 28 ottobre 2020, n. 137; Ufficio parlamentare di bilancio (2020), "[Il quadro d'insieme dei decreti Ristori](#)", Focus tematico n. 3, dicembre; l'[Audizione](#) del Presidente dell'UPB, Giuseppe Pisaura, ai fini dell'esame del disegno di legge di bilancio per il 2021 e della Relazione al Parlamento presentata dal Governo ai sensi dell'art. 6 della L. 243/2012 del 9 novembre 2020.

¹⁸ Si ricorda che la legge di bilancio per il 2021 aveva azzerato i contatori della causale COVID-19, facendo ripartire *ex-novo* la misura in termini sia di settimane concesse sia di programmazione delle risorse necessarie.

¹⁹ Sia la legge di bilancio per il 2021 sia il decreto in esame fanno riferimento ai lavoratori in forze alla data di entrata in vigore della norma.

una copertura che va valutata anche alla luce dei miglioramenti attesi per l'economia nella seconda metà dell'anno.

Sia per le settimane di CIGO/CIGS sia per quelle di Assegno ordinario e di Cassa integrazione guadagni in deroga con causale COVID-19 concesse per il 2021 non è dovuto alcun contributo di tiraggio.

Per quanto riguarda i lavoratori dipendenti agricoli, il decreto prevede ulteriori 120 giornate di CISOA²⁰ con causale COVID-19 sfruttabili, in deroga ai normali limiti riferiti al lavoratore e al datore di lavoro, tra il 1° aprile e il 31 dicembre 2021 che si aggiungono alle 90 già rese disponibili dalla legge di bilancio per il 2021 tra il 1° gennaio e il 30 giugno. Si tratta, in totale, di 210 giornate utilizzabili nel 2021.

Complessivamente, la Relazione tecnica quantifica per il 2021 in circa 6 miliardi gli oneri in termini di saldo netto da finanziare e in 3,7 miliardi quelli in termini di indebitamento netto. Di questi, 2,7 miliardi in termini di saldo netto da finanziare e 1,8 miliardi in termini di indebitamento netto trovano copertura finanziaria nelle risorse appostate dalla legge di bilancio per il 2021 in un apposito fondo istituito nell'ambito dello stato di previsione del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali²¹. Qualora il monitoraggio sul singolo capitolo di spesa per integrazioni salariali facesse emergere economie rispetto alla spesa preventivata, queste possono essere destinate o alla copertura degli altri capitoli di spesa fermo restando il limite di durata per il ricorso alla causale COVID-19²², oppure, ma solo limitatamente ai lavoratori beneficiari di Assegno ordinario e Cassa integrazione in deroga, destinate a finanziare settimane aggiuntive²³.

Nella Relazione tecnica la stima della spesa per le nuove settimane di integrazione salariale con causale COVID-19 si basa sui dati di monitoraggio dell'INPS e, in particolare, sulla media, da giugno a ottobre 2020, del numero mensile di lavoratori beneficiari, delle ore mensili integrate, della prestazione oraria (inclusiva di Assegno al nucleo familiare e contribuzione figurativa). Per tutte e tre le statistiche il monitoraggio include sia i pagamenti diretti che quelli a conguaglio e permette

²⁰ Cassa integrazione salari per gli operai dell'agricoltura.

²¹ Fondo istituito con la L. 178/2020, art. 1, c. 299. In particolare, come evidenziato nella Relazione tecnica con riferimento all'articolo 7 del decreto in esame, viene rideterminata la spesa per le 12 settimane già concesse per il 2021, sostituendo alle ipotesi utilizzate nella Relazione tecnica della legge di bilancio quelle – più aggiornate – utilizzate in questa occasione. In questo modo, la quota di risorse, scontate a legislazione vigente per il 2021 e non finalizzate (ossia stanziata in esubero rispetto alle previsioni di spesa) aumenta da 351,7 milioni (277,9 in termini di indebitamento netto) a poco meno di 2,7 miliardi (circa 1,8 miliardi in termini di indebitamento). È un aspetto positivo del decreto, di coerenza interna, che vengano utilizzate le stesse ipotesi per la stima della spesa per le settimane aggiuntive e per quelle concesse con la legge di bilancio per il 2021. Questo passaggio è possibile alla luce dei nuovi dati del monitoraggio che, rispetto a quanto accadeva nella prima metà dello scorso anno, suggeriscono dinamiche (numero di beneficiari e ore di integrazione utilizzate) in netto ridimensionamento rispetto ai picchi di aprile e maggio e sufficientemente stabilizzate negli ultimi mesi del 2020. Nel 2020, la causale COVID-19 è costata quasi 18,2 miliardi, di cui 11,6 miliardi di prestazioni dirette (inclusive dell'Assegno al nucleo familiare) e 6,6 miliardi di contribuzione figurativa.

²² Numero massimo di settimane e arco temporale durante il quale è possibile fruirne.

²³ Ulteriori rispetto alle 40 (12+28) concesse dalla legge di bilancio per il 2021 e dal decreto in esame. Possono beneficiare dell'estensione solo i lavoratori presso datori di lavoro che hanno già raggiunto il limite delle 40 settimane. Dall'articolato non è chiaro se l'estensione possa avvenire anche oltre il 31 dicembre 2021 (che è la scadenza temporale fissata per l'Assegno ordinario e la Cassa in deroga a causale COVID-19).

lo spaccato per tipologia di prestazione: CIG, Assegno ordinario e CIG in deroga. Per i datori di lavoro assicurati con CIGO/CIGS e beneficiari di CIG COVID-19 si ipotizza (sulla base dei riscontri nei dati INPS) che il 30 per cento che richiede la causale COVID-19 avrebbe esaurito i normali contatori delle integrazioni²⁴. Le altre due categorie (beneficiari di Assegno ordinario e CIG in deroga COVID-19) sono considerate al 100 per cento perché non avrebbero avuto alternativa alla causale COVID-19. Si ipotizza, inoltre, che vengano utilizzate tutte le settimane previste dal decreto in esame. Su queste basi si stimano 217.700 beneficiari di CIG, 383.700 di Cassa integrazione in deroga e 586.500 di Assegno ordinario²⁵; il numero medio di ore integrate sarebbe, rispettivamente, 56, 66 e 65; l'importo medio orario dell'integrazione (esclusa la contribuzione figurativa) ammonterebbe, rispettivamente, a 6,2, 5,9 e 6,1 euro²⁶. In base a queste ipotesi, la Relazione tecnica stima per il 2021 oneri complessivi per 5,6 miliardi, di cui 3,4 per prestazioni dirette (inclusive dell'Assegno al nucleo familiare).

Per quanto riguarda la CISOA con causale COVID-19, la Relazione tecnica ipotizza l'utilizzo di tutte le 120 giornate aggiunte dal decreto in esame da parte del 30 per cento dei lavoratori dipendenti agricoli a tempo indeterminato (la platea normalmente assicurata alla CISOA)²⁷. Si tratta della stessa platea che la Relazione tecnica della legge di bilancio per il 2021 stimava utilizzare le 90 giornate allora concesse tra il 1° gennaio e il 30 giugno 2021 e che la Relazione tecnica del DL 104/2020 aveva stimato utilizzare le 50 ancora prima concesse sino al 31 dicembre 2020. In base a queste ipotesi, la Relazione tecnica prevede maggiori oneri per il 2021 pari a 375,9 milioni, di cui 277,6 per prestazioni dirette (inclusive dell'Assegno al nucleo familiare).

Mentre le settimane già concesse dalla legge di bilancio per il 2021 restano sostituibili – a scelta del datore di lavoro – con 8 settimane di esonero contributivo da utilizzare entro il 30 giugno, questa opzione non è più prevista dal decreto in esame²⁸.

Coerentemente con le misure di integrazione salariale, il decreto prolunga dal 31 marzo al 30 giugno 2021 il blocco dei licenziamenti individuali e collettivi per motivazioni economiche²⁹. Il blocco è ulteriormente prorogato al 31 ottobre 2021 per i dipendenti di datori di lavoro non assicurati alla CIGO/CIGS (in questo frangente destinatari dell'Assegno ordinario e della Cassa in deroga a causale COVID-19) e per i dipendenti agricoli di datori assicurati alla CISOA³⁰.

²⁴ Il restante 70 per cento, pur avendo spazio nei contatori e potendo avvalersi delle normali prestazioni CIGO/CIGS, opta per la causale COVID-19 che ha aspetti di convenienza (non consuma il contatore, non sconta contributi di tiraggio).

²⁵ Non comprendono i beneficiari di Assegno ordinario per il tramite di Fondi bilaterali alternativi.

²⁶ Sia per il numero medio di ore integrate sia per l'importo medio orario dell'integrazione il dato medio dei mesi da giugno a ottobre 2020 resta sostanzialmente in linea con quello rilevato nel solo mese di giugno 2020. Si fa riferimento al monitoraggio ricevuto dall'INPS in data 29 marzo 2021.

²⁷ Il 30 per cento dei dipendenti agricoli a tempo indeterminato corrisponde a una platea di circa 47.000 soggetti. In base ai dati dell'Osservatorio sulle aziende e gli operai agricoli dipendenti dell'INPS, si tratta di oltre il triplo dei percettori di CISOA nel 2019 e di quasi il doppio dei percettori negli anni tra il 2010 e il 2014 (periodo interessato dalla seconda fase della crisi iniziata nel 2008).

²⁸ Come emerso dal confronto con gli Uffici dell'INPS, l'opzione dello sgravio contributivo, sebbene introdotta sin dal decreto di agosto (DL 104/2020), è stata solo marginalmente utilizzata.

²⁹ Non si applicano gli artt. 4, 5 e 24 della L. 223/1991 e l'art. 3 della L. 604/1966 (limitatamente alla fattispecie del giustificato motivo oggettivo).

³⁰ Sempre in tema di integrazioni salariali, l'articolo 9 del decreto in esame proroga per l'anno 2021, nel limite di spesa di 19 milioni, la prestazione straordinaria di cui all'articolo 1-bis del DL 243/2016 dedicata ai dipendenti del Gruppo ILVA. Inoltre, le funzioni e prerogative del "Fondo speciale per il sostegno del reddito e dell'occupazione e della riconversione e riqualificazione professionale del personale del settore del

Inoltre, viene estesa sino alla fine del 2021 la possibilità di rinnovare o prorogare i contratti subordinati a tempo determinato per un massimo di 12 mesi e comunque per non più di una volta e senza oltrepassare il limite di durata complessiva di 24 mesi (art. 17)³¹. In un periodo in cui le attivazioni e le trasformazioni a tempo indeterminato sono sfavorite dalla crisi, vengono ampliate le possibilità di mantenere in vita le relazioni già esistenti di lavoro a termine, confidando in una stabilizzazione successiva di pari passo con il miglioramento dell'economia.

Infine, il decreto interviene ampliando l'accesso ai trattamenti di disoccupazione. In particolare, solo per il 2021 per l'accesso alla NASPI viene eliminato il requisito che prevede che il beneficiario debba avere almeno 30 giornate di lavoro effettivo nei 12 mesi precedenti il passaggio in stato di disoccupazione (art. 16)³². Questo ampliamento delle condizioni di accesso alla NASPI è necessario per neutralizzare i periodi di riduzione/sospensione dell'attività lavorativa causati dalle misure di prevenzione anti COVID-19 (decise autonomamente o richieste *ex-lege*). La modifica comporterebbe maggiori spese per 121 milioni nel 2021 (di cui 38 milioni di contribuzione figurativa) e 12 milioni nel 2022 (di cui 4 milioni di contribuzione figurativa)³³.

Nel complesso le scelte sul prolungamento scaglionato delle integrazioni salariali e del blocco dei licenziamenti rispondono a una *ratio* condivisibile.

I settori/comparti dell'economia in cui è attiva la maggior parte dei datori di lavoro assicurati alla CIGO/CIGS, e per i quali la causale COVID-19 termina a fine giugno, sembrerebbero aver riacquisito il normale regime di attività. I dati dell'Istat mostrano che l'industria (il manifatturiero in particolare) e il settore dell'edilizia hanno già da qualche mese recuperato l'impatto negativo che la pandemia ha avuto sulle loro attività (fig. 3.1). In particolare, posto pari all'unità l'indice destagionalizzato del volume della produzione di gennaio 2019, a gennaio 2021 l'indicatore è risultato pari a 0,96 per l'industria (poco meno di 0,6 ad aprile 2020) e a 1,07 per le costruzioni (0,3 ad aprile 2020). Il settore edile, tra l'altro, può beneficiare del "superbonus 110 per cento", la detrazione fiscale per le spese qualificate effettuate dal 1° luglio 2020 al 30 giugno 2022. Sulla stessa scala, l'indice destagionalizzato di volume del fatturato del settore manifatturiero ha invece superato l'unità (aveva toccato 0,5 ad aprile 2020). Anche l'indice destagionalizzato del valore dei nuovi ordinativi dell'industria ha interamente recuperato (si era dimezzato ad aprile 2020).

trasporto aereo" trovano applicazione anche in relazione alle integrazioni in deroga con causale COVID-19 (con oneri a carico della finanza pubblica per poco meno di 187 milioni nel 2021).

³¹ Tale possibilità era stata introdotta per la prima volta sino al 31 dicembre 2020 dal DL 34/2020, come deroga agli articoli 19 e 21 del D.Lgs. 81/2015 (modificato al DL 87/2018 cosiddetto decreto Dignità). La legge di bilancio per il 2021 l'aveva estesa sino al 31 marzo 2021.

³² Articolo 3, comma 1, lettera c), del D.Lgs. 22/2015.

³³ Ai fini della stima la Relazione tecnica considera i 139.000 dipendenti che nel 2018 hanno perso involontariamente il lavoro e che soddisfacevano tutti i requisiti per la NASPI salvo quello delle 30 giornate di lavoro effettivo nei 12 mesi precedenti il passaggio in stato di disoccupazione.

Sulla base delle informazioni a oggi disponibili, la dipendenza dei datori di lavoro di questi settori dalla causale COVID-19 non sembra avere più ragione d'essere e, peraltro, essi potranno ritornare a fare affidamento, qualora se ne manifesti l'esigenza e se lo riterranno opportuno, alla CIG funzionante secondo le regole generali (quelle fissate dal D.Lgs. 148/2015 attuativo del *Jobs Act*). Tra l'altro, questi datori di lavoro si ritroveranno, dal 1° luglio, con il contatore di CIGO/CIGS azzerato (non consumato durante i 16 mesi tra il 1° marzo 2020 e il 30 giugno 2021 in cui è stata accessibile la causale COVID-19).

La situazione di minore emergenza rispetto alla prima metà del 2020 dei datori di lavoro assicurati alla CIGO/CIGS emerge anche guardando alla serie storica delle ore di integrazione salariale da loro richieste e autorizzate dall'INPS (fig. 3.3). A gennaio e febbraio 2021 l'INPS ha autorizzato rispettivamente 75,4 milioni e poco più di 30 milioni di ore di integrazione, quasi tutte con la causale COVID-19. Questo dato non ha più natura anomala rispetto alla serie storica delle ore autorizzate per CIGO/CIGS e, anzi, si posiziona al di sotto della media delle ore autorizzate tra il 2009 e il 2014 (circa 55 milioni al mese)³⁴. Lo spaccato per codice ATECO (tab. 3.2) conferma che per "Attività manifatturiere", "Costruzioni" e "Trasporti, magazzinaggio e comunicazioni", i tre comparti che hanno visto l'impennata più vistosa delle ore autorizzate nel corso del 2020, i dati di gennaio e febbraio 2021 sono ritornati su ordini di grandezza *pre* COVID-19. I dati riferibili al 2021 sono solo in termini di autorizzazioni ma il monitoraggio dell'INPS sul ricorso effettivo alla causale COVID-19 a pagamento sia diretto sia conguagliato – disponibile, per adesso, sino a dicembre 2020 – dà conferme: i 24 milioni di ore di integrazione utilizzate a dicembre e i circa 29 milioni a novembre si rispecchiano molto più nella serie storica delle autorizzazioni *pre* COVID-19 che non nelle ore utilizzate nei mesi più colpiti dalla pandemia, oltre 120 milioni a marzo, circa 276 milioni ad aprile, circa 120 milioni a maggio³⁵.

Una valutazione diversa emerge per i datori di lavoro assicurati dalla Bilateralità e per quelli normalmente privi di copertura assicurativa per riduzione/sospensione dell'attività dei loro dipendenti. Si tratta delle imprese del commercio, dell'accoglienza (ristorazione e alloggio), dei servizi, dell'artigianato, ma anche di numerose micro imprese attive al di fuori di questi settori/comparti. In questo caso i dati dell'Istat mostrano condizioni molto diverse da quelle dell'industria e delle costruzioni (fig. 3.2). In particolare, posto pari all'unità l'indice destagionalizzato del volume del commercio al dettaglio di generi non alimentari di gennaio 2019, a gennaio 2021 l'indicatore è risultato pari a 0,84 (dopo essere riuscito a recuperare il livello *pre* crisi a fine 2020). Sulla stessa scala, l'indice destagionalizzato del fatturato dei servizi è stato pari a 0,9 nell'ultimo trimestre 2020 (dato più recente disponibile) e quello dell'accoglienza (alberghi e ristoranti) ha toccato lo 0,5 (si è dimezzato). Anche l'indice destagionalizzato delle presenze negli esercizi

³⁴ I dati dell'Osservatorio sulle ore autorizzate di Cassa integrazione guadagni riportano, per il periodo 2009-2014, il picco di 82,4 milioni di ore nel mese di marzo 2010. Per quasi tutto il 2020 i valori sono stati di ordine di grandezza nettamente superiore, toccando il massimo di 616 milioni ad aprile.

³⁵ Il [Comunicato dell'INPS del 1° aprile 2021](#) copre anche il primo trimestre 2021, ma riporta solo il numero dei trattamenti con pagamento diretto e senza la loro attribuzione al mese di competenza.

ricettivi ha fatto registrare riduzioni drastiche, arrivando a dicembre 2020 (ultimo dato disponibile) al 20 per cento del valore *pre* crisi. Per questi datori di lavoro la serie storica delle ore di integrazione salariale richieste/autorizzate continua a segnalare a febbraio 2021 e, a maggior ragione, nei mesi precedenti, condizioni anomale, significativamente superiori rispetto allo storico: circa 125 milioni di ore a gennaio e circa 72 milioni a febbraio si confrontano con uno storico che non ha mai superato i 16 milioni³⁶ (fig. 3.3). Lo spaccato per codice ATECO (tab. 3.3, ore autorizzate di CIG in deroga) e per classificazione INPS (tab. 3.4, ore autorizzate di Assegno ordinario) conferma che sono soprattutto albergatori, ristoratori e commercianti a continuare a munirsi di autorizzazioni per un numero di ore ancora elevato, influenzato dalla mobilità ancora limitata di persone e famiglie che rappresentano il naturale bacino di utenza nazionale e internazionale³⁷. Il monitoraggio dell'INPS sul ricorso effettivo alla causale COVID-19 (che per adesso, come si è detto, non ha dati del 2021) riporta oltre 66 milioni di ore di integrazione utilizzate a novembre e oltre 36 milioni a dicembre³⁸, entrambi *outlier* rispetto alla serie storica delle autorizzazioni *pre* COVID-19 e significativamente superiori alle ore negli stessi mesi utilizzate per Cassa integrazione con causale COVID-19.

Per questi datori di lavoro, ancora coinvolti dalle difficoltà causate dalla pandemia e che fanno ancora significativo affidamento sulla causale COVID-19, le integrazioni salariali (Assegno ordinario e Cassa in deroga) sono prolungate per un maggior numero di settimane e su un orizzonte temporale che si spinge sino a fine 2021, confidando in una ripresa dei loro mercati di riferimento nella seconda metà dell'anno, anche grazie al completamento della campagna vaccinale. L'estensione della causale COVID-19 consente di obbligare questi datori a non effettuare licenziamenti per motivazioni economiche sino al 31 ottobre. Viene così approntato un quadro normativo sostanzialmente equivalente (anche se traslato nel tempo) a quello predisposto per gli assicurati alla Cassa integrazione: lo sblocco dei licenziamenti avverrà quando i ritmi delle attività si saranno plausibilmente normalizzati e, per evitare discontinuità brusche, sino a due mesi oltre lo sblocco (novembre e dicembre) sarà ancora possibile mantenere orari ridotti (per tutti o per alcuni dipendenti) e utilizzare la causale COVID-19 (come già commentato, per gli assicurati alla Cassa integrazione la possibilità è data dal ripristino del normale funzionamento della Cassa). Quei due mesi funzioneranno da "cuscinetto" per avere tempo di mettere a punto ulteriori interventi se dovesse emergere la necessità. Per questa ragione, invece che affidarsi alla prudenza e alla capacità dei singoli datori di lavoro

³⁶ I dati si riferiscono alla somma di ore integrate con Assegno ordinario e ore di CIG in deroga. Lo storico mostra valori molto bassi per due ragioni sostanziali: da un lato, l'obbligatorietà per i Fondi bilaterali di fornire integrazioni salariali è stata stabilita solo dopo il *Jobs Act* e non c'è stato tempo sufficiente per i Fondi di predisporre le risorse necessarie a finanziare le prestazioni in autonomia; dall'altro lato, i datori di lavoro non coperti da assicurazione per riduzione/sospensione dell'attività sono stati solo sporadicamente raggiunti da estensioni in deroga della CIG, come durante la crisi economia del 2008-2012, senza arrivare ai livelli che le deroghe raggiungono oggi.

³⁷ A febbraio non erano stati ancora adottati il DPCM 2 marzo 2021, il DL 30/2021 e il DL 44/2021 che hanno re-introdotto limitazioni agli spostamenti, agli orari di apertura di esercizi commerciali e ai fornitori di vari servizi rivolti al pubblico. Le considerazioni qui svolte valgono a maggior ragione alla luce di questi provvedimenti.

³⁸ I dati si riferiscono alla somma di ore integrate con Assegno ordinario e con Cassa integrazione in deroga.

di dedicare agli ultimi due mesi dell'anno una parte delle 28 settimane concesse dal decreto, si sarebbe potuto vincolarle da subito a quest'uso, così da rendere il quadro normativo identico a quello dei datori di lavoro assicurati alla CIG.

Per i lavoratori dipendenti agricoli si segue lo stesso schema che sottintende la stessa *ratio*: CISOA con causale COVID-19 fruibile sino a fine 2021 (nei limiti delle complessive 210 giornate) e sblocco dei licenziamenti due mesi prima, dal 1° novembre. Prudenzialmente si accomuna il settore primario a quello del commercio e dell'accoglienza perché una rilevante quota della produzione agricola costituisce *input* nella parte alta della filiera della distribuzione alimentare e della ristorazione (alberghiera e non).

Alcune considerazioni possono essere avanzate anche con riferimento al venire meno del blocco dei licenziamenti.

Come si è detto, dal 1° luglio ci sarà lo sblocco dei licenziamenti nei settori/comparti assicurati con la Cassa integrazione. Il recupero di regimi normali di attività economica per questi settori/comparti, unitamente alla possibilità di accedere alla Cassa integrazione con le causali tradizionali e con contatori azzerati, concorre a ridimensionare la platea dei dipendenti che potrebbero essere licenziati. Una prima stima è desumibile da alcune statistiche descrittive riportate nel recente Rapporto "Il mercato del lavoro nel 2020"³⁹, che permettono di focalizzare l'attenzione sui lavoratori dipendenti con sospensione più intensa e più duratura delle ore di lavoro. A settembre 2020 (dato più recente analizzato nel Rapporto) sono stati poco meno di 200.000 i dipendenti con una quota delle ore integrate superiore all'80 per cento⁴⁰ e il dato non cambia significativamente se si guarda alla media del trimestre luglio-settembre. Di questi 200.000, poco più di 100.000 sono rimasti in integrazione salariale per sette mesi (da marzo a settembre) e altri 60.000 circa per sei mesi⁴¹. Questi lavoratori, la cui partecipazione ai processi produttivi è stata ridotta al minimo per un semestre o più, sono identificabili come la platea più a rischio di licenziamento. Si tratta di una platea riferibile, però, a tutti i settori/comparti e non specificamente a quelli per cui i licenziamenti sono sbloccati dal 1° luglio.

Un'indicazione simile è desumibile nel più recente Bollettino economico della Banca d'Italia⁴², dove gli occupati nel 2021 sono previsti in contrazione dello 0,9 per cento, con una perdita di circa 225.000 soggetti nel complesso di dipendenti e indipendenti e di tutti i settori/comparti. Anche questo dato va, tuttavia, letto come un *upper bound*.

Un altro punto di vista è ricavabile direttamente dalle statistiche su cessazioni e attivazioni di posizioni lavorative dell'Osservatorio sul precariato dell'INPS (tab. 3.6). Rispetto al 2019, nel 2020 ci sono state circa 300.000 cessazioni in meno di posizioni lavorative subordinate (a tempo indeterminato e determinato) motivate da difficoltà economiche

³⁹ Rapporto redatto congiuntamente da Ministero del Lavoro, Istat, INPS, Inail e Anpal.

⁴⁰ Tavola 6.7 a pagina 113 del Rapporto. Il dato si riferisce alla media della quota di sospensione durante i mesi in cui i lavoratori percepiscono integrazione salariale.

⁴¹ Tavola 6.8 a pagina 115 del Rapporto.

⁴² Banca d'Italia (2021), "Bollettino economico", n. 1, gennaio.

del datore; se ci si focalizza su “Attività estrattiva – attività manifatturiere – fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata – fornitura di acqua – reti fognarie – attività di trattamento dei rifiuti e risanamento” e su “Costruzioni”, ossia i due raggruppamenti INPS che contano per la maggior parte degli assicurati alla Cassa integrazione, le minori cessazioni sono state circa 130.000. Se dal 1° luglio i datori di lavoro volessero recuperare lo *stock* accumulato di mancate cessazioni, potrebbero essere a rischio questi 130.000 lavoratori (un dato che si posizionerebbe nel mezzo della forchetta 100.000-200.000 prima individuata)⁴³.

Tuttavia, si deve considerare che il 2020 ha visto una significativa riduzione anche delle attivazioni di contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato e determinato (tab. 3.7), superiore alla contestuale contrazione delle cessazioni: quasi 1,4 milioni, che diventano circa 280.000 se ci si focalizza sui settori menzionati in precedenza. Più in generale, il saldo tra le cessazioni da posizioni di lavoro subordinato (incluso l'apprendistato⁴⁴) per tutte le causali (non solo la motivazione economica) e le corrispondenti attivazioni è stato negativo per oltre 241.000 soggetti nel 2020, mentre era stato positivo per oltre 180.000 nel 2019 (tab. 3.8).

In altri termini, il blocco dei licenziamenti ha sì alterato le decisioni che le imprese avrebbero preso in termini di composizione degli organici (per età, professionalità, competenze, caratteristiche soggettive, esperienza, ecc.), ma non ha creato sovradimensionamenti degli stessi che vadano necessariamente smaltiti tutti e il prima possibile. Questo spunto farebbe ipotizzare che dal 1° luglio possa gradualmente riprendere un fisiologico *turnover* tra gli occupati con contratto di subordinazione⁴⁵, che nei prossimi mesi potrà anche svolgersi a ritmi un po' più intensi che negli anni passati, ma senza lo scarico in tempi ristretti di tutte le posizioni che, in linea teorica, avrebbero dovuto cessare nel 2020.

In questa prospettiva, la platea a rischio di licenziamento una volta venuto meno il blocco potrebbe collocarsi in una forchetta anche significativamente inferiore a quella prima indicata e dipendere soprattutto dalla robustezza della ripresa economica nel corso dell'anno. Questa considerazione vale anche per quando, a fine 2021, il blocco dei licenziamenti arriverà a scadenza anche per i datori di lavoro che beneficiano di Assegno ordinario, Cassa in deroga e CISOA con casuale COVID-19.

⁴³ Più pessimista è la previsione di Prometeia che, come conseguenza dello sblocco dei licenziamenti, vede a rischio circa 500.000 posizioni lavorative nel complesso di tutti i settori/comparti nel 2021. Si veda il “Rapporto di previsione – marzo 2021”, riquadro a pag. 76. Per la stima si guarda alle minori cessazioni dei contratti a tempo indeterminato nel 2020 rispetto al 2021 per il complesso delle causali (non solo la motivazione economica), circa 400.000, cui si sommano circa 100.000 lavoratori a rischio per chiusura/fallimento del datore di lavoro.

⁴⁴ È a tutti gli effetti un particolare contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato.

⁴⁵ Nell'immediato il *turnover* potrebbe essere anche più lento rispetto ai flussi storici, ostacolato dalle limitazioni alla circolazione che complicano i contatti tra i datori di lavoro e i possibili neoassunti, sia nella fase dei colloqui che in quella di inserimento in organico.

3.2 Le indennità una tantum

Il decreto in esame concede una nuova indennità *una tantum* ai soggetti appartenenti ad alcune categorie marginali del lavoro dipendente e del lavoro autonomo che sono colpite in maniera più severa dalla crisi, modificando in senso estensivo la platea di beneficiari rispetto a quella considerata nel decreto Ristori (DL 137/2020, convertito con modificazioni con la L. 176/2020)⁴⁶. Complessivamente, vengono stanziati risorse per 1,3 miliardi nel 2021.

In particolare, viene prevista l'erogazione automatica di un'indennità di 2.400 euro a coloro che hanno già beneficiato delle indennità degli articoli 15 e 15-bis del decreto Ristori⁴⁷. Inoltre, l'indennità viene concessa, previa presentazione di domanda all'INPS, anche a coloro che soddisfano nuovi criteri di eleggibilità, solo parzialmente modificati rispetto a quelli previsti dal precedente decreto⁴⁸.

In base agli articoli 15 e 15-bis del DL 137/2020 potevano beneficiare delle indennità *una tantum*: 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 lavoratori dipendenti a tempo determinato del settore del turismo e degli stabilimenti termali⁴⁹.

Le principali modifiche in termini di eleggibilità introdotte dal decreto in esame riguardano: l'estensione al 23 marzo 2021, data di entrata in vigore del provvedimento, dei termini per soddisfare i requisiti di accesso, differenziati a seconda della categoria⁵⁰; l'inclusione nella platea dei potenziali beneficiari dei lavoratori in somministrazione appartenenti a settori diversi da quelli del turismo; la riduzione delle tipologie contrattuali di lavoro subordinato di cui si può essere titolari alla data di presentazione della domanda⁵¹; la modifica della soglia, del metodo di calcolo e del periodo di riferimento del reddito al di sopra del quale i lavoratori dello spettacolo perdono i requisiti per accedere all'indennità *una tantum*.

Le indennità sono erogate dall'INPS nel limite di spesa complessivo per il 2021 di 897,6 milioni, di cui 876,0 milioni necessari a finanziare il rinnovo delle indennità del decreto Ristori e 21,6 milioni per l'estensione della platea di beneficiari. Nella Relazione tecnica i limiti di spesa sono individuati sulla base delle domande accolte con riferimento a precedenti provvedimenti normativi e su ipotesi di recupero parziale delle domande

⁴⁶ Si ricorda che, in sede di conversione in legge, il DL 137/2020 ha recepito il contenuto di altri tre decreti: il DL 149/2020, il DL 154/2020 e il DL 157/2020 noti, rispettivamente, come decreti Ristori *bis*, Ristori *ter* e Ristori *quater*.

⁴⁷ Articolo 10, comma 1 del DL 41/2021.

⁴⁸ Articolo 10, commi da 2 a 9 del DL 41/2021.

⁴⁹ Per i dettagli riguardanti le condizioni di accesso a tale indennità, si rinvia a Ufficio parlamentare di bilancio (2020), "Il quadro d'insieme dei decreti Ristori", Focus tematico n. 3, dicembre

⁵⁰ Nella maggior parte dei casi si tratta della data entro la quale l'ultimo rapporto di lavoro deve essere cessato.

⁵¹ Per alcune categorie, alla data di presentazione della domanda, non è più possibile essere titolari di un contratto di lavoro intermittente con diritto all'indennità di disponibilità.

respinte e di aumento dei potenziali beneficiari. Sono attesi 374.000 beneficiari, di cui 365.000 destinatari di rinnovo automatico (tab. 3.9).

Inoltre, viene prevista l'erogazione, previa domanda alla società Sport e Salute S.p.A., di un'indennità di importo variabile a coloro che già potevano beneficiare delle indennità degli articoli 17 e 17-bis del decreto Ristori⁵². Si tratta di lavoratori che hanno cessato, ridotto o sospeso rapporti di collaborazione nel settore dello sport⁵³. A differenza di quanto previsto dal decreto Ristori, l'importo dell'indennità varia in funzione dei compensi relativi ad attività sportiva percepiti dai soggetti nel 2019. Le indennità sono erogate nel limite di spesa complessivo per il 2021 di 350 milioni⁵⁴.

L'indennità ammonta a 3.600 euro per compensi superiori a 10.000 euro, a 2.400 euro per compensi compresi tra 4.000 e 10.000 euro e a 1.200 euro per compensi inferiori a 4.000 euro. Questa diversificazione viene giustificata nella Relazione tecnica e nella Relazione illustrativa sulla base di ragioni di equità, per distinguere coloro che fanno del lavoro sportivo la propria fonte di reddito unica o primaria da quelli che lo esercitano insieme ad altre attività (ad esempio, gli studenti).

Infine, viene incrementata di 10 milioni la dotazione del Fondo per il reddito di ultima istanza⁵⁵ per compensare le anticipazioni sostenute dagli enti privati di previdenza obbligatoria per l'erogazione ai professionisti con cassa dell'indennità relativa al mese di maggio 2020⁵⁶.

Il decreto in esame ricalca pienamente la strategia adottata sin da agosto nei precedenti decreti (DL 104/2020 e DL 137/2020). Se infatti tutte le categorie di lavoratori indennizzate dal decreto Sostegni hanno ricevuto una mensilità di indennità *una tantum* (sebbene di importo inferiore) anche per i mesi di marzo, aprile e maggio 2020⁵⁷, è solo a partire dal decreto di agosto che la platea potenziale di beneficiari viene circoscritta alle categorie sopra descritte⁵⁸. Vi è continuità anche nella procedura di riconferma automatica delle indennità per chi le aveva già percepite in passato e nella estensione delle stesse, previa nuova domanda, a coloro che risentono degli effetti della crisi in periodi via via successivi. L'aumento degli importi riconosciuti dal decreto Sostegni — si passa nella maggior parte dei casi da 1.000 a 2.400 euro⁵⁹ — sembrerebbe connesso, da un lato, al perdurare delle

⁵² Articolo 10, commi da 10 a 15 del decreto in esame. Rispetto al decreto Ristori, si sposta dal 31 ottobre al 30 dicembre 2020 la data entro la quale si considerano cessati i rapporti di collaborazione scaduti e non rinnovati.

⁵³ Si veda UPB (2020), "Il quadro d'insieme dei decreti Ristori", Focus tematico n. 3, dicembre.

⁵⁴ Nella Relazione tecnica del decreto i limiti di spesa sono individuati sulla base delle domande accolte con riferimento a precedenti provvedimenti normativi. Sono attesi 13.415 beneficiari con compensi nel 2019 superiori a 10.000 euro, 51.740 beneficiari con compensi nel 2019 tra 4.000 e 10.000 euro e 126.477 beneficiari con compensi nel 2019 inferiori a 4.000 euro.

⁵⁵ Articolo 44 del DL 18/2020, convertito con modificazioni dalla L. 27/2020.

⁵⁶ Si vedano l'articolo 13 del decreto in esame, l'articolo 44 del DL 18/2020 (convertito con modificazioni dalla L. 27/2020) e l'articolo 13 del DL 104/2020.

⁵⁷ Si vedano il DL 18/2020, il DM 10/2020 e il DL 34/2020, convertito con modificazioni dalla L. 77/2020.

⁵⁸ Il DL 104/2020 prevedeva indennità *una tantum* anche per i lavoratori marittimi e per i liberi professionisti con Cassa previdenziale di riferimento. Per questi ultimi però l'indennità è relativa al mese di maggio.

⁵⁹ Per tutte le indennità concesse dal DL 104/2020, dal DL 137/2020 e dal decreto in esame, con l'eccezione di quelle indirizzate ai collaboratori attivi nel settore dello sport.

restrizioni e, dall'altro, con la circostanza che il decreto in esame è stato presentato a distanza di quasi quattro mesi dall'ultimo decreto Ristori (DL 157/2020, poi confluito nel DL 137/2020). Si perde, dunque, ogni riferimento esplicito o implicito al concetto di mensilità.

La tabella 3.9 fornisce un quadro complessivo delle spese effettivamente sostenute per le indennità *una tantum* relative al 2020, nonché di quelle attese per le erogazioni stabilite dal decreto in esame⁶⁰. Nel 2020 hanno beneficiato di indennità *una tantum* 4,2 milioni di individui, il beneficio medio annuo è stato di 1.407 euro pro capite e la spesa complessiva è stata pari a 5,9 miliardi. Il profilo temporale della spesa effettivamente sostenuta è determinato principalmente dalla graduale eliminazione dopo il mese di aprile delle indennità per i professionisti e i collaboratori iscritti alla Gestione separata e dall'eliminazione già da maggio delle indennità per i lavoratori autonomi iscritti alle gestioni speciali dell'AGO e per i dipendenti agricoli⁶¹.

Nel complesso il decreto in esame fornisce sostegni e garanzie alla quasi totalità del lavoro dipendente e autonomo. Alle indennità sopra descritte si aggiunge, infatti, la cassa integrazione con causale COVID-19 (si veda il paragrafo 3.1) e un contributo a fondo perduto per i titolari di partita IVA che svolgono attività d'impresa, arte o professione o producono reddito agrario (si veda il paragrafo 2.1). Le due principali categorie che restano escluse dai benefici del decreto sono i lavoratori domestici e i collaboratori iscritti alla Gestione separata⁶², che hanno beneficiato per l'ultima volta di un'indennità *una tantum* nel mese di maggio 2020.

4. Le misure in favore delle famiglie

Le misure in favore delle famiglie contenute nel decreto in esame determinano oneri complessivi per 2,5 miliardi nel 2021. In particolare, si prevedono il rifinanziamento del Reddito di cittadinanza (RdC) (paragrafo 4.1), l'erogazione di ulteriori tre mensilità di Reddito di emergenza (REM) e una revisione in senso estensivo dei relativi requisiti di accesso (paragrafo 4.2).

⁶⁰ Per le erogazioni relative al 2020 si fa riferimento a INPS (2021), "Indennità 600-1000 euro". Per le indennità introdotte dal decreto in esame si fa riferimento alle stime di spesa riportate nella Relazione tecnica. Nella tabella 3.9 non sono riportate, per mancanza di dati di consuntivo, le informazioni relative alle erogazioni in favore dei lavoratori domestici, dei professionisti con Cassa previdenziale di riferimento, dei collaboratori sportivi e dei lavoratori marittimi.

⁶¹ Si veda UPB (2020), "Il quadro d'insieme dei decreti Ristori", Focus tematico n. 3, dicembre.

⁶² Tuttavia, i lavoratori domestici hanno accesso alla NASPI e la maggior parte dei collaboratori iscritti alla Gestione separata svolgendo attività di collaborazione coordinata e continuativa ha accesso alla DIS-COLL.

4.1 Il reddito di cittadinanza

In previsione di un aumento delle erogazioni dovuto al perdurare degli effetti della pandemia, il decreto in esame incrementa di un miliardo il limite di spesa del RdC⁶³ per il 2021 portandolo a circa 8,4 miliardi. Ulteriori 10 milioni di spesa deriverebbero dalla possibilità, introdotta dal decreto, di sospendere il beneficio a seguito di variazioni del reddito derivanti da occupazione per lavoro subordinato, a fronte della decadenza attualmente prevista⁶⁴.

Il decreto in esame pur non introducendo novità di rilievo, dispone un significativo incremento della spesa, pari a circa il 14 per cento di quella del 2020, che ha già risentito degli effetti economici della pandemia.

La spesa complessiva per il reddito/pensione di cittadinanza è aumentata da 3,9 miliardi del 2019 a 7,1 nel 2020 (fig. 4.1). Vi hanno influito sia la progressiva entrata a regime della misura (le prime erogazioni sono state fatte ad aprile del 2019), sia le peggiorate condizioni economiche dei nuclei familiari nel 2020 a causa della crisi.

Nel 2019 la misura è stata erogata per nove mensilità e ha risentito di un avvio progressivo, con il numero di nuclei beneficiari che è passato da poco più di 570.000 in aprile a un milione in dicembre; la spesa è risultata ampiamente inferiore allo stanziamento previsto di circa 5,9 miliardi.

Nei primi mesi del 2020 si è osservata una contrazione della platea, di circa 80.000 unità rispetto a dicembre 2019, dovuta all'obbligo per i beneficiari di presentare una nuova dichiarazione ISEE scaduta il 31 dicembre dell'anno precedente⁶⁵.

Da marzo a settembre, anche per effetto della crisi pandemica, i beneficiari sono aumentati progressivamente fino a raggiungere la quota di circa 1,26 milioni. Nel mese di ottobre si è osservata una netta riduzione della platea dei beneficiari (circa 340.000 individui) dovuta alla sospensione di una mensilità per coloro che, avendo percepito gli assegni da aprile 2019, hanno raggiunto il limite di 18 mensilità⁶⁶. Tale riduzione è stata

⁶³ Introdotta con l'art.12, c. 1, del DL 4/2019 convertito dalla L. 26/2019.

⁶⁴ Il decreto legge in esame introduce, per il solo 2021, la novità della sospensione del beneficio in luogo della decadenza originariamente prevista, qualora si registri un aumento di reddito familiare non superiore a 10.000 euro dovuto alla stipula di uno o più contratti di lavoro subordinato (art. 11, c. 2). In particolare, il beneficio è sospeso per la durata dell'attività lavorativa che ha prodotto l'aumento del valore del reddito familiare e per un periodo non superiore a sei mesi, con riattivazione automatica dello stesso al termine del rapporto di lavoro, senza che il beneficiario effettui un'ulteriore domanda.

⁶⁵ Il DL 4/2019, convertito in L. 26/2019, prevede la sospensione del pagamento di tali benefici in mancanza dell'ISEE aggiornato entro il 31 gennaio dell'anno successivo alla data di presentazione della dichiarazione.

⁶⁶ Il DL 4/2019 (art. 3, c. 6) dispone che la prestazione è riconosciuta per un periodo continuativo non superiore a 18 mesi e può essere rinnovata previa sospensione degli assegni per un periodo di un mese prima di ciascun rinnovo. La sospensione non opera nel caso della Pensione di cittadinanza. Grazie alla disponibilità di dati amministrativi relativi a un campione di dichiarazioni ISEE in cui è presente anche l'informazione sulla fruizione del Reddito di cittadinanza, è stato possibile ricostruire mediante simulazione la dinamica delle sospensioni per effetto della decorrenza delle 18 mensilità.

riassorbita solo nel gennaio 2021, sia per possibili ritardi nella riammissione al beneficio⁶⁷, sia per le nuove sospensioni dei percettori che hanno raggiunto il limite delle 18 mensilità nei mesi successivi⁶⁸.

Si noti che, anche per effetto delle oscillazioni della platea sopra descritte, la spesa complessiva per il RdC riscontrata nell'anno della pandemia è rimasta all'interno del limite di spesa inizialmente stimato nel DL 4/2019 (circa 7,2 miliardi).

Per il 2021, sulla base delle analisi effettuate dall'Osservatorio sul Reddito e Pensione di Cittadinanza⁶⁹, risulta che nel mese di gennaio è stato raggiunto il massimo degli importi totali erogati mensilmente (691,3 milioni), a fronte di circa 1.272.000 beneficiari. Considerando tale platea come potenziale beneficiaria per la restante parte dell'anno, l'erogazione complessiva ammonterebbe a circa 8,3 miliardi, in linea con il nuovo limite di spesa previsto dal decreto in esame. Tuttavia, sulla stima complessiva degli importi da erogare nel 2021 incidono numerose variabili che potrebbero condizionare l'attuale tendenza. In precedenza è emerso come l'andamento dei beneficiari, a meno di effetti puramente amministrativi, abbia registrato una crescita costante, sui cui i temporanei miglioramenti del quadro macroeconomico registrati nel corso del 2020 sembrano non aver prodotto significativi effetti. Si consideri, inoltre, che lo scenario economico per il 2021 è caratterizzato da una profonda incertezza: se, da un lato, il miglioramento del quadro economico potrebbe, seppur con *lag* temporali, determinare un ridimensionamento dei beneficiari, dall'altro, lo sblocco dei licenziamenti potrebbe alimentare nuove richieste di sussidio.

Nel corso del 2020, con la pandemia, oltre all'incremento della platea dei beneficiari, si è osservato un cambiamento delle caratteristiche strutturali dei fruitori del RdC.

Attraverso un'analisi su un campione di microdati amministrativi⁷⁰ è stato possibile confrontare le principali caratteristiche dei nuclei familiari che hanno percepito il RdC prima dell'inizio della pandemia (anno 2019 e primi tre mesi del 2020) con quelle di coloro che lo hanno richiesto e ottenuto successivamente.

Nella figura 4.2 sono riportate le principali caratteristiche socio-economiche delle due differenti platee. In particolare, tra i percettori di RdC in costanza di COVID-19, emerge un incremento significativo dei beneficiari nelle fasce di età più giovani, con effetti più marcati tra coloro che hanno un'età inferiore a 30 anni (+12,3 punti percentuali, a 20,4 per cento). Di contro, con intensità simile, si riducono i percettori con più di 65 anni (dal 18,6 al 7,6 per

⁶⁷ Poiché per essere riammessi alla fruizione della prestazione è necessario presentare una specifica domanda di rinnovo (si veda Messaggio INPS n. 3627 dell'8 ottobre 2020), potrebbero essersi verificati casi di ritardo nella presentazione di tale istanza.

⁶⁸ L'entità di tali sospensioni è minore di quella riscontrata in ottobre poiché il numero dei "primi beneficiari" nei mesi successivi ad aprile 2019 è progressivamente diminuito nel corso dell'anno.

⁶⁹ Il Monitoraggio riporta anche i dati del mese di febbraio, che, tuttavia, potrebbero richiedere ulteriori consolidamenti. Per tale motivo non sono utilizzati nelle analisi qui presentate.

⁷⁰ Si veda la nota 66.

cento). Circa il 65 per cento dei nuovi beneficiari non ha figli e più della metà vive in nuclei mono componente. Seppure il RdC, rispetto al REM, preveda criteri maggiormente restrittivi per l'accesso al beneficio da parte degli stranieri⁷¹, la loro quota è aumentata, rispetto al 2019, di 14,2 punti percentuali. La necessità di richiedere il beneficio assistenziale è principalmente imputabile a un peggioramento delle condizioni occupazionali: la quota di disoccupati tra i percettori in costanza di COVID-19 è pari al 72,3 per cento (era il 65 per cento nella fase *pre* pandemia). Osservando la distribuzione territoriale non emergono significative differenze: si registra un leggero incremento dei beneficiari al Centro e al Nord, dove gli effetti della pandemia sono stati maggiori. A essere colpiti sono maggiormente i residenti delle aree metropolitane rispetto agli abitanti degli altri Comuni.

4.2 Il reddito di emergenza

Il decreto legge in esame prevede l'erogazione di tre mensilità del Reddito di emergenza⁷² per i mesi di marzo, aprile e maggio 2021, confermando l'impianto della misura introdotta nel 2020 per quanto riguarda l'importo e modificando alcuni requisiti di accesso (tab. 4.1).

La prima modifica riguarda i nuclei residenti in abitazioni in locazione. Per questi, la soglia del reddito familiare⁷³ è incrementata di un dodicesimo del canone annuo di locazione (art. 12, c. 1). Il limite di spesa per tale modifica è fissato a 663,3 milioni nel 2021.

Una seconda modifica estensiva dei criteri di accesso al REM prevede la possibilità di accedere al beneficio, nella misura riconosciuta per i nuclei composti da un unico componente (400 euro), anche a coloro che, con ISEE in corso di validità non superiore a 30.000 euro, hanno terminato le prestazioni di NASPI e DIS-COLL tra il 1° luglio 2020 e il 28 febbraio 2021 (art. 12, c. 2), fermo restando i requisiti e le incompatibilità espressamente previste⁷⁴. Per questa seconda misura, il limite di spesa è fissato a 856,8 milioni nel 2021.

⁷¹ Si ricorda che l'art. 2, c. 1, del DL 4/2019 prevede per i cittadini di Paesi terzi il possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo e di essere residenti in Italia da almeno 10 anni, di cui gli ultimi due in modo continuativo.

⁷² Introdotta con l'art. 82 del DL 34/2020 convertito dalla L. 77/2020.

⁷³ La soglia del reddito familiare è determinata moltiplicando 400 euro (l'importo del beneficio) per il valore della scala di equivalenza (pari a 1 per il primo componente del nucleo familiare e incrementato di 0,4 per ogni ulteriore componente maggiorenne e di 0,2 per ogni ulteriore componente minorenni). La scala di equivalenza può raggiungere la soglia massima di 2, elevabile fino a 2,1 qualora siano presenti nel nucleo familiare componenti con di disabilità grave o non autosufficienza.

⁷⁴ Il beneficio è riconosciuto indipendentemente dai requisiti ordinari per l'accesso al REM ed è incompatibile con: 1) il RdC; 2) le indennità *una tantum* riconosciute ad alcune categorie di lavoratori (ad esempio, lavoratori stagionali del turismo, degli stabilimenti termali, dello spettacolo e dello sport); 3) la titolarità, al 23 marzo 2021, di un contratto di lavoro subordinato (con esclusione del contratto di lavoro intermittente senza diritto all'indennità di disponibilità), di un rapporto di collaborazione coordinata e continuativa, di una pensione diretta o indiretta, a eccezione dell'assegno ordinario di invalidità. Sono richiesti, inoltre, alcuni dei requisiti originariamente previsti, come, ad esempio, quello della residenza.

Il REM – trasferimento monetario condizionato a specifiche caratteristiche reddituali e patrimoniali del nucleo familiare e commisurato alla sua dimensione – è stato introdotto dal DL 34/2020 (decreto Rilancio)⁷⁵ per sostenere i nuclei familiari in condizione di necessità economica a causa dell'emergenza sanitaria che non avevano avuto accesso ai sostegni previsti dal DL 18/2020 (decreto Cura Italia). L'attribuzione del REM è riservata ai nuclei familiari che soddisfano un insieme di requisiti, di natura personale, reddituale e patrimoniale, tra cui un reddito familiare inferiore al beneficio, un ISEE inferiore a 15.000 euro, e non devono risultare percettori di RdC e di nessuna delle indennità introdotte per contrastare gli effetti del COVID-19. L'importo dell'assegno è pari, a seconda della numerosità del nucleo familiare, a un ammontare compreso tra 400 e 800 euro (840 in presenza di componenti in condizioni di disabilità grave o non autosufficienza). Inizialmente è stato corrisposto in due mensilità fruibili nel periodo tra maggio e agosto 2020. Successivamente, il DL 104/2020 (decreto Agosto) ha previsto l'erogazione di una mensilità aggiuntiva per il mese di ottobre per i soggetti rientranti nei requisiti reddituali con riferimento al mese di maggio 2020. Infine, il DL 137/2020 (decreto Ristori) ha riconosciuto a coloro che già beneficiavano del REM, la medesima quota anche per i mesi di novembre e dicembre 2020; nella stessa occasione hanno potuto presentare domanda anche nuove famiglie che, con riferimento al mese di settembre 2020, erano in grado di soddisfare i requisiti reddituali e patrimoniali della misura, analoghi a quelli disposti in precedenza. Complessivamente, nel 2020 sono state erogate cinque mensilità di REM. Il tasso di accoglimento delle domande è risultato di circa il 50 per cento inferiore rispetto a quanto originariamente stimato, per cui l'autorizzazione di spesa fissata inizialmente, pari a 971,3 milioni di euro, è stata solo in parte utilizzata.

La Relazione tecnica ipotizza per il REM un utilizzo nel 2021 pari a quello massimo riscontrato nel 2020, a parità di requisiti di accesso. Si valuta dunque in circa 550 milioni il ricorso alla misura di una platea di 335.000 nuclei. I nuovi beneficiari per effetto dell'incremento della soglia reddituale per i nuclei in affitto sono stimati nel 20 per cento della platea complessiva, per un totale di spesa di circa 663 milioni. La corresponsione di 400 euro agli ex percettori di NASPI e DIS-COLL con ISEE inferiore a 30.000 euro riguarderebbe, secondo la Relazione tecnica, circa 710.000 individui per una spesa di 857 milioni.

5. Interventi in materia di riscossione, annullamento dei carichi e altri interventi fiscali

Il decreto in esame contiene, agli articoli 4 e 5, interventi in materia di riscossione e fiscale che prorogano misure già adottate dai decreti approvati nel corso del 2020 e introducono novità in termini di carichi affidati agli agenti della riscossione. Da un lato, si consente ai contribuenti (imprese, lavoratori dipendenti e autonomi) di fronteggiare meglio i disagi economico-sociali connessi alla diffusione e al perdurare della pandemia attraverso l'estensione del periodo di sospensione dell'attività di riscossione e il conseguente differimento degli adempimenti tributari. Dall'altro lato, si permette, attraverso l'allungamento dei termini di decadenza e di prescrizione delle cartelle, una migliore pianificazione della ripresa dell'attività di riscossione alla fine del periodo emergenziale, anche in considerazione dell'affidamento di nuovi carichi avvenuto nel corso del 2021 e

⁷⁵ Si veda la nota 72.

in giacenza. Vi è infine una misura che si configura, da un lato, come un vero e proprio condono e che, dall'altro, consentirebbe una migliore gestione dei crediti ormai inesigibili.

Tra gli interventi a beneficio dei contribuenti, in continuità con quanto previsto dai provvedimenti legislativi adottati dal febbraio del 2020, è stata prorogata al 30 aprile 2021 la sospensione dei termini di versamento delle cartelle di pagamento e degli avvisi esecutivi e sono stati differiti i termini per la notifica di nuove cartelle e altri atti di riscossione e quelli relativi al pagamento delle rate connesse alle definizioni agevolate (cosiddette Rottamazione ter, Definizione agevolata delle risorse proprie UE e Saldo e stralcio), con mantenimento dell'efficacia connessa alla definizione. È inoltre prorogata la sospensione degli obblighi di accantonamento per pignoramenti effettuati dall'agente di riscossione, permettendo così ai contribuenti di disporre delle somme altrimenti oggetto di processo esecutivo.

L'attività di riscossione è stata oggetto di diversi interventi legislativi dall'inizio dell'emergenza pandemica. Le prime misure sono state introdotte con il DL 9/2020 che, limitatamente ai cittadini e alle imprese che, alla data del 21 febbraio 2020, avevano la residenza ovvero la sede legale e/o operativa nel territorio degli 11 comuni della cosiddetta "zona rossa", ha previsto la sospensione dei termini di versamento dei carichi affidati all'agente della riscossione. Il DL 18/2020 (cosiddetto decreto Cura Italia) ha previsto la sospensione dei termini di versamento delle entrate tributarie e non e dei piani di rateizzazione in corso – comprese le rate connesse alle definizioni agevolate – e la sospensione delle attività di notifica delle cartelle di pagamento fino al 31 maggio 2020. Il DL 34/2020 (cosiddetto decreto Rilancio) ha prorogato fino al 31 agosto 2020 le sospensioni disposte dal DL 18/2020 e ha previsto il mantenimento dei benefici delle misure di definizione agevolata – per i contribuenti in regola con il pagamento delle rate scadute nel 2019 – effettuando il versamento delle rate in scadenza entro il 10 dicembre 2020 e – per i contribuenti decaduti dai benefici – concedendo loro la possibilità di chiedere dilazioni di pagamento per le somme ancora dovute. Il DL 104/2020 (cosiddetto decreto Agosto) e il DL 125/2020 hanno rinviato i termini di scadenza delle misure introdotte dai precedenti decreti legge, rispettivamente, fino al 15 ottobre e fino al 31 dicembre 2020. Il DL 137/2020 (cosiddetto decreto Ristori) ha differito al 1° marzo 2021 il termine di pagamento delle rate 2020 legate alle definizioni agevolate. Infine, il DL 183/2020 ha ulteriormente spostato al 28 febbraio 2021 la scadenza del periodo di sospensione dell'attività di riscossione.

Inoltre, il decreto in esame, all'art. 5, prevede una misura che permette di definire in maniera agevolata le somme dovute a seguito di controllo automatizzato delle dichiarazioni. Si tratta di controlli volti alla rilevazione di errori formali o di calcolo nella compilazione delle dichiarazioni per gli anni di imposta 2017 e 2018. La misura si applica ai soggetti con partita IVA che hanno subito una riduzione maggiore del 30 per cento del volume d'affari nel 2020 rispetto al 2019 e consiste nell'abbattimento delle sanzioni e delle somme aggiuntive richieste a seguito delle comunicazioni di irregolarità (cosiddetti avvisi bonari).

Tra gli interventi a beneficio dell'attività di riscossione – al fine di tenere conto degli effetti dell'ulteriore sospensione dei termini di versamento delle cartelle – vi è il differimento dei termini di presentazione delle comunicazioni di inesigibilità per i carichi affidati nel

corso del 2021⁷⁶, dei termini di notifica delle cartelle di pagamento per il riconoscimento del discarico e dei termini di decadenza e di prescrizione dei carichi affidati fino al dicembre 2021⁷⁷.

Vi è infine una misura che ha effetto anche sulla gestione dei crediti inesigibili e che prevede lo stralcio dei debiti⁷⁸ di importo residuo fino a 5.000 euro⁷⁹ risultanti dai singoli carichi affidati agli agenti della riscossione dal 2000 al 2010, anche se ricompresi nelle forme di definizione agevolata (Rottamazione ter, Definizione agevolata delle risorse proprie UE e Saldo e stralcio) riferite ai debiti affidati dal 2000 al 2017. La misura è rivolta esclusivamente ai soggetti che nel 2019 hanno percepito un reddito imponibile non superiore a 30.000 euro. Questa misura ricalca un analogo provvedimento contenuto nel DL 119/2018 che prevedeva l'annullamento dei debiti di importo residuo fino a 1.000 euro, senza però fissare condizioni reddituali che limitassero la platea dei beneficiari dello stralcio. La misura del decreto in esame si affianca, per similarità, ad altre che nel corso degli ultimi anni hanno introdotto agevolazioni nella definizione dei carichi e previsto lo stralcio totale dei debiti.

Nel loro complesso, le misure previste in tema di riscossione e di annullamento dei debiti (art. 4) comporterebbero oneri pari a 1,6 miliardi nel 2021, dei quali quasi 1,5 di minori entrate, parzialmente recuperate nel 2022, e poco più di 0,1 di spese. A riguardo, la valutazione contenuta nella Relazione tecnica, che tiene conto dell'andamento della riscossione durante il periodo di sospensione, appare prudentiale anche in considerazione degli effetti del perdurare della fase emergenziale sulla riscossione ordinaria e da definizione agevolata. Il solo annullamento dei debiti entro i 5.000 euro genera oneri in termini di indebitamento netto per 305,8 milioni nel 2021. Gli oneri connessi alla definizione agevolata delle somme dovute a seguito di controllo automatizzato delle dichiarazioni (art. 5) sono valutati in 205 milioni di minori entrate nel 2021.

I provvedimenti legislativi che si sono susseguiti a partire dal 2016 hanno significativamente modificato l'attività di riscossione. Da un lato, i progressivi interventi, compresi quelli del decreto in esame, trovano giustificazione nell'intento di venire incontro ai contribuenti in maggiori difficoltà nel pagamento dei debiti, con la previsione di differenti forme di definizione agevolata, con l'allungamento dei piani di rateizzazione del pagamento delle cartelle e con vere e proprie forme di condono. Dall'altro, gli interventi sono stati motivati dalla necessità di agevolare lo smaltimento della mole di

⁷⁶ Restano invece inalterati i termini per la presentazione delle comunicazioni di inesigibilità riferite ai carichi affidati nel 2018, 2019 e 2020 previsti dall'art. 68 del DL 18/2020.

⁷⁷ La proroga di 24 mesi dei termini di decadenza e prescrizione si applica anche: ai carichi affidati oltre il 31 dicembre 2021 se riferiti ai controlli automatici delle dichiarazioni dei redditi e IVA relative all'anno 2017; alle somme dovute per le dichiarazioni dei sostituti di imposta dell'anno 2017, per le indennità di fine rapporto e per le prestazioni pensionistiche; alle somme dovute a seguito di controlli formali delle dichiarazioni per gli anni 2017 e 2018.

⁷⁸ Sono escluse: le somme dovute per recupero di aiuti di Stato dichiarati illegali; i crediti da condanna della Corte dei Conti; le multe, le ammende e le sanzioni a seguito di sentenze penali di condanna; le risorse proprie tradizionali della UE; l'IVA riscossa all'importazione.

⁷⁹ Comprensivi di capitale, interessi per ritardata iscrizione a ruolo e sanzioni.

cartelle nel tempo affidate. Dall'analisi delle sole norme disciplinanti le forme di definizione agevolata emerge infatti, quanto complessa sia la loro gestione non solo da parte dei contribuenti ma anche dell'Agenzia delle Entrate-Riscossione e quanto il complicato stratificarsi di previsioni normative, di forme diverse di riscossione e di piani di rateizzazione sempre più lunghi abbia allontanato l'attività dell'Agenzia dalla funzione propria di riscossione ordinaria e l'abbia avvicinata a svolgere un ruolo di supporto alla liquidità dei contribuenti⁸⁰.

Dal 2016 l'attività di riscossione è stata caratterizzata da ripetuti interventi che hanno consentito ai contribuenti di definire in maniera agevolata i carichi legati a cartelle di pagamento. Un primo intervento è rappresentato dalla cosiddetta Rottamazione delle cartelle che prevede la possibilità per il contribuente di escludere dal pagamento le sanzioni e gli interessi di mora. Sono comunque dovuti, oltre alle imposte e altri tributi (quota capitale della cartella), gli interessi per ritardata iscrizione a ruolo, le somme a titolo di aggio (calcolate solo sul capitale e sugli interessi), le spese per le procedure esecutive e le spese di notifica della cartella. Il pagamento di quanto dovuto può essere effettuato con un numero di rate inferiore a quello concesso con altre forme ordinarie e straordinarie di rateizzazione⁸¹. Il mancato o tardivo pagamento di una delle rate comporta il decadere dell'agevolazione. Il DL 193/2016 ha per primo introdotto la Rottamazione delle cartelle affidate dagli enti creditori fino a fine 2016. Successivamente, il DL 148/2017, introducendo la Rottamazione bis, ha anche previsto la riapertura della definizione agevolata per i carichi affidati nel 2016 se non ricompresi nella prima rottamazione e l'estensione anche ai carichi affidati fino al 30 settembre 2017. Il decreto fiscale DL 119/2018 e la legge di bilancio per il 2019 hanno introdotto un pacchetto di misure in materia di cosiddetta pace fiscale⁸², tra le quali la Rottamazione ter, la Definizione agevolata delle risorse proprie UE, il Saldo e stralcio e lo Stralcio delle mini-cartelle entro 1.000 euro. La Rottamazione ter ha riaperto la possibilità di definire in modo agevolato i carichi già ricompresi nella Rottamazione e nella Rottamazione bis prevedendo l'estensione ai carichi fino a fine 2017. Il DL 119/2018 ha anche differito i termini di pagamento legati alla Rottamazione bis per renderli coerenti con la Rottamazione ter che prevede un numero più elevato di rate. Il Saldo e stralcio prevede la possibilità, per le sole persone fisiche caratterizzate da una grave e comprovata situazione di difficoltà economica⁸³, di effettuare un pagamento ridotto del capitale e degli interessi per ritardata iscrizione a ruolo⁸⁴ (in percentuali che dipendono dall'ISEE familiare)⁸⁵ e di beneficiare dell'annullamento di sanzioni e interessi di mora. Rientrano nel Saldo

⁸⁰ Analoghe conclusioni emergono dalla Relazione sul Rendiconto Generale dello Stato – Anno finanziario 2019 della Corte dei Conti. In particolare, un contribuente con scarsa liquidità potrebbe trovare convenienza a non pagare l'imposta, ricevere la cartella esattoriale e successivamente, viste le difficoltà economiche, accedere a forme di definizione agevolata (peraltro con la cancellazione di interessi e sanzioni) o a piani di rateizzazione relativamente lunghi.

⁸¹ Che possono arrivare anche a 72 o, nei casi straordinari, a 120 rate.

⁸² Oltre a norme inerenti alla riscossione, rientrano nella pace fiscale anche quelle che introducono definizioni agevolate per i diversi atti di accertamento o controllo, per i processi verbali di constatazione, per le cosiddette liti pendenti e per le irregolarità formali.

⁸³ Possono aderire al Saldo e stralcio le persone fisiche che rientrano in queste due casistiche: a) presentano un valore ISEE riferito al proprio nucleo familiare non superiore a 20.000 euro; b) alla data di presentazione della dichiarazione di adesione, risulta già presentata la procedura di liquidazione di cui all'art. 14-ter della L. 3/2012.

⁸⁴ Rientrano nel Saldo e stralcio i debiti relativi a omessi versamenti dovuti in autoliquidazione in base alle dichiarazioni annuali e ai contributi previdenziali spettanti alle Casse professionali o alle Gestioni previdenziali dei lavoratori autonomi INPS.

⁸⁵ A seconda del valore dell'ISEE del nucleo familiare, le percentuali di pagamento delle somme dovute a titolo di capitale e interessi di ritardata iscrizione a ruolo sono: 16 per cento, con ISEE fino a 8.500 euro; 20 per cento, con ISEE da 8.500,01 a 12.500 euro; 35 per cento, con ISEE da 12.500,01 a 20.000 euro. Per quei soggetti per i quali la situazione di grave e comprovata difficoltà economica è confermata dalla già avvenuta

e stralcio i carichi affidati agli agenti della riscossione tra il 2000 e il 2017. Infine, come ricordato, il DL 119/2018 ha previsto anche l'annullamento automatico dei debiti di importo residuo fino ai 1.000 euro (Stralcio Mini-cartelle), comprensivo di capitale, interessi per ritardata iscrizione a ruolo e sanzioni risultanti dai singoli carichi affidati agli agenti della riscossione dal 2000 al 2010. I termini per l'adesione alla Rottamazione ter e al Saldo e stralcio sono poi stati ulteriormente riaperti e prorogati da successivi interventi (DL 34/2019, DL 124/2019 e DL 34/2020) fino al 10 dicembre 2020.

Qualche considerazione sulle norme contenute nel decreto in esame emerge con riferimento ai carichi riscossi, a quelli condonati e a quelli residui.

Relativamente ai primi, la Relazione sui risultati dell'attività dell'Agenzia delle entrate-Riscossione nel 2019 mostra che dei 9,9 miliardi riscossi, 3,5 derivano dalle forme di definizione agevolata, di cui 2,9⁸⁶ da Rottamazione ter e 0,3 dal Saldo e stralcio. Gli importi oggetto di richiesta di Rottamazione ter sono stati pari a 34,6 miliardi (circa 25 miliardi al netto degli importi esclusi dalla definizione e delle sanzioni abbuonabili). Con riferimento invece al Saldo e stralcio, i carichi ammontano a 10,3 miliardi che, al netto delle sanzioni e degli importi abbuonabili, si riducono a 1,3 miliardi effettivi per "Saldo e stralcio" e a 1,9 miliardi per la Rottamazione ter (per quei contribuenti non in possesso dei requisiti oggettivi per accedere al Saldo e stralcio). La tabella 5.1 mostra che se la riscossione ordinaria si è mantenuta pressoché stabile nel corso degli ultimi tre anni; quella da definizione agevolata e quella ordinaria da rateizzazione hanno subito un calo, anche significativo, rispetto ai volumi riscossi nel 2017, anno di introduzione delle definizioni agevolate. Vi è, infatti, una numerosa casistica di contribuenti che dopo l'accesso alla definizione agevolata (e quindi il pagamento delle prime rate) omettono poi di completare il pagamento dell'intero importo dovuto. In generale, ma anche sulla base delle indicazioni preliminari dei dati, vi è il rischio che l'introduzione di forme di definizione agevolata, che costituiscono vere e proprie forme di condono, possa comportare in prospettiva anche una riduzione della riscossione ordinaria: il contribuente fa affidamento sull'introduzione di nuove o reiterate misure di agevolazione sul dovuto non pagato in forma ordinaria.

Con riferimento ai carichi condonati, va osservato che, rispetto all'analoga misura relativa alle mini cartelle entro i 1.000 euro contenuta nel DL 119/2018, la previsione di un tetto sia ai carichi condonabili sia al reddito imponibile dei soggetti richiedenti limita la platea dei beneficiari. A titolo esemplificativo, dalla tabella 5.2, che mostra la composizione del riscosso per fasce di debito cumulato per contribuente, si evince che nel 2019 per la fascia fino a 5.000 euro di debito cumulato, il riscosso è stato del 7,7 per cento sul totale e che le fasce di debito più basse sono anche quelle dove si è riscosso di meno⁸⁷. Vanno tuttavia

apertura della procedura di liquidazione, è previsto il pagamento di una quota pari al 10 per cento delle somme dovute a titolo di capitale e interessi di ritardata iscrizione.

⁸⁶ Di questi, 2.775 milioni sono riferiti alle domande presentate entro le scadenze del 30 aprile e del 31 luglio 2019 e 142 milioni alle domande di Saldo e stralcio confluiti nella Rottamazione ter per mancanza di requisiti dei richiedenti.

⁸⁷ È necessario notare che la tabella mostra i dati per debito cumulato. In base alla misura contenuta nel decreto in esame sono annullati i singoli carichi entro i 5.000 euro. Potrebbe quindi accadere che per singolo contribuente con diversi carichi affidati, il debito cumulato possa essere ben oltre il tetto dei 5.000 euro.

considerati due aspetti: in primo luogo, considerando le componenti di sanzioni e interessi per ritardata iscrizione a ruolo, su debiti di importo massimo fino a 5.000 euro la quota capitale di ruoli relativi a imposte non pagate, specie per cartelle relativamente vecchie, può essere molto bassa; in secondo luogo, il riferimento ai singoli carichi comporta che potenzialmente per un contribuente con più debiti sotto soglia vi sia la cancellazione anche di somme rilevanti, anche in riferimento al reddito dichiarato. Lo stralcio proposto dal decreto in esame, pertanto, rappresenta una misura a beneficio dei contribuenti debitori configurandosi come un vero e proprio condono, ma è anche finalizzato a una più efficace attività di riscossione. L'agente di riscossione per ciascun debito sotto soglia – anche quelli a cui è connessa un'elevata probabilità di inesigibilità – sarebbe tenuto a esperire ogni attività necessaria per il recupero con i tempi che ciò comporta e con le relative conseguenze in termini di accumulo del magazzino delle cartelle. La cancellazione di debiti a fronte dei quali la percentuale di recupero è relativamente bassa, consentirebbe di concentrare l'attività di riscossione sulle cartelle sulle quali sono più alti i tassi di riscossione. Va tuttavia rilevato che un decreto volto a sostenere le imprese, i lavoratori e le famiglie per i disagi economici subiti per effetto del perdurare della pandemia non appare costituire lo strumento più idoneo per introdurre misure per l'annullamento dei debiti residui che, oltre a rappresentare un condono, sono dirette a migliorare l'attività di riscossione.

Con riferimento ai carichi residui, forme di definizione agevolata e cancellazione dei carichi più vetusti consentirebbero di alleggerire il cosiddetto magazzino ruoli. Più volte è stato evidenziato che la limitata possibilità di recuperare il credito dovuto potrebbe dipendere anche da fattori diversi dalle iniziative e dall'azione dell'agente di riscossione⁸⁸. La tabella 5.3 mostra il magazzino dei carichi pendenti affidati dal 2000 al 30 giugno 2020 per tipologia di debito e di soggetti debitori, al fine di fornire un quadro della lavorabilità dei carichi residui, ossia delle attività che possono essere esperite per la riscossione e la relativa probabilità di riscuotere almeno parte del credito. Il valore del carico contabile residuo, considerando le somme già riscosse e quelle oggetto di sgravio o di annullamento anche per effetto di provvedimenti normativi simili a quello previsto dal decreto in esame, ammonta a 987 miliardi (tab. 5.3, lettera d) dei quali l'Agenzia delle entrate-Riscossione stima in solo 74 miliardi il magazzino netto (lettera m), ossia l'ammontare delle cartelle con un più elevato grado di esigibilità rispetto al complessivo magazzino ruoli⁸⁹.

⁸⁸ Si vedano, su questo tema, le audizioni del Direttore dell'Agenzia delle entrate e Presidente dell'Agenzia delle entrate –Riscossione del 22 aprile, del 14 settembre e del 6 ottobre 2020.

⁸⁹ Si ricorda che la formazione dei residui attivi nel Bilancio dello Stato, rilevati dal Rendiconto generale, contribuisce ad alimentare il magazzino delle cartelle. Una delle due componenti dei residui attivi è rappresentata dalle somme rimaste da riscuotere, ossia importi derivanti, principalmente, da ruoli la cui limitata realizzazione può essere determinata da diversi fattori (l'incertezza sull'effettivo recupero di somme giuridicamente controverse; la presenza di somme inesigibili per le quali non è ancora intervenuto il discarico amministrativo; l'incidenza delle posizioni creditorie interessate da procedure concorsuali; le valutazioni di mancato/improbabile recupero operate sulla base dell'anzianità del periodo d'imposta di riferimento). Qualora si tratti di residui con un certo grado di esigibilità, vengono mantenuti in bilancio; qualora si tratti di crediti di dubbia o difficile esazione la normativa contabile imporrebbe di patrimonializzarli come "residui attivi per denaro da riscuotere"; qualora, infine, venissero classificati come inesigibili andrebbero eliminati anche dal patrimonio dello Stato e conseguentemente dal magazzino dei crediti. Un'analisi dei residui attivi

Dell'ammontare del magazzino netto, circa 14 miliardi si riferiscono a carichi affidati tra il 2000 e il 2010, interessati dallo stralcio delle cartelle introdotto dal decreto in esame. Il carico iscritto nelle altre categorie, al netto di quello oggetto di rateazione non revocata (lettera l), non esclude la possibilità che l'attività di riscossione possa proseguire con ulteriori azioni di recupero che però presentano un elevato grado di complessità – spesso associato a procedure amministrative e giurisdizionali che richiedono tempi lunghi per il completamento – e una ridotta aspettativa di recupero. Nel caso ad esempio, di soggetti falliti (lettera f), le possibilità di recupero si concretizzano solo a compimento della procedura di fallimento, in seguito a insinuazione nel passivo fallimentare e liquidazione e soddisfacimento dei creditori, senza possibilità di procedere con azioni esecutive individuali. Per i soggetti deceduti (lettera g), le azioni di recupero possono essere esperite nei confronti degli eredi, pur considerando che possono verificarsi casi di incapacità degli stessi a onorare il debito ovvero di assenza (ad esempio nel caso di rinunce alle eredità) con la possibilità di attivare procedure per eredità giacente ma con minore possibilità di recupero⁹⁰. Nel caso di ditte cessate (lettera g), le possibilità di recupero dipendono dalla natura giuridica del soggetto, essendo precluse nel caso di società di capitali. Particolarmente rilevante è la voce relativa ai contribuenti già sottoposti ad azione cautelare e/o esecutiva (lettera i) che si riferisce alla mole di crediti sui quali è stata già svolta almeno un'azione di recupero. È opportuno ricordare che anche in questo caso, le procedure esecutive e/o cautelari prevedono l'attivazione di procedimenti giurisdizionali che possono richiedere anche tempi lunghi con dubbie possibilità di recupero.

Un'analisi della tabella 5.3 con riferimento agli anni di affidamento suggerisce inoltre eventuali considerazioni sull'attività di riscossione a seconda della vetustà del carico affidato e del magazzino netto. Con riferimento ai carichi affidati negli ultimi 5 anni, si osserva una diminuzione degli sgravi per indebiti che sta a indicare un miglioramento nell'efficacia della gestione delle cartelle, ma anche una diminuzione del riscosso, frutto dei diversi interventi normativi di definizione agevolata e di annullamento dei debiti (lettera b). Si osserva inoltre un aumento del carico per soggetti falliti (rispetto a quelli affidati fino al 2010) a indicare una ridotta efficacia di recupero nei confronti di soggetti che, in taluni casi, adottano strategicamente pratiche aziendali fallimentari anche per non onorare i debiti tributari. A partire dai carichi affidati dopo il 2010 è cresciuta anche la quota di carichi nei confronti dei soggetti verso i quali sono state già compiute azioni di recupero esecutivo. È aumentata, infine, negli ultimi 5 anni la quota di carichi oggetto di

degli esercizi precedenti quello di competenza aiuta a capire la quota di residui già riscossi ma non ancora versati all'erario e quella da riscuotere e, nell'ambito di quest'ultima, il peso delle entrate tributarie (imposte accertate) e delle extra-tributarie (per lo più riferibili a sanzioni collegabili alla riscossione di entrate tributarie e non). Al 31 dicembre 2019, i residui attivi dagli esercizi precedenti erano costituiti da 16,619 miliardi di somme rimaste da versare e 108,476 miliardi di residui attivi ancora da riscuotere, di cui 73,981 miliardi riferiti alle entrate extra-tributarie. Per dettagli si veda la Relazione illustrativa al Rendiconto Generale dell'Amministrazione dello Stato – Anno finanziario 2019.

⁹⁰ Va considerato che gli eredi rispondono per le obbligazioni tributarie del *de cuius* solo per la parte riferita a imposte e interessi e non per le sanzioni. Le multe non versate devono quindi essere sgravate. Inoltre il principio della corresponsabilità vale solo per le eventuali imposte sui redditi e per le imposte di successione non pagate dal defunto.

rateazione per effetto anche degli interventi normativi volti all'allungamento dei termini di pagamento.

In termini di importi dei singoli crediti, è da considerare che il 63 per cento del carico residuo contabile è rappresentato da crediti di importo superiore a 100.000 euro, mentre solo il 5,6 per cento da crediti inferiori ai 1.000 euro. Ne deriva quindi, che alla cancellazione di crediti di importo basso si collegano risultati poco rilevanti in termini di diminuzione del magazzino ruoli⁹¹ ma significativi in termini di riduzione del numero di cartelle giacenti⁹². Anche in considerazione del fatto che la normativa vigente richiede che si esperiscano le azioni di recupero su ogni singolo credito affidato (in altri termini, non si può agire nei confronti del singolo contribuente con riferimento a più carichi affidati), è auspicabile che l'annullamento dei numerosi debiti di importo basso possa consentire di concentrare ulteriormente e in modo più efficace l'azione di riscossione sulle partite di importo più elevato e numericamente inferiori, per le quali anche i tassi di riscossione risultano maggiori.

Considerazioni sulla gestione del magazzino netto dei ruoli coinvolgono dunque numerosi aspetti che attengono alla natura dei crediti e dei soggetti debitori, all'importo e al numero dei crediti e delle cartelle, alle possibili azioni esperibili per la riscossione, alla tempistica di presentazione delle comunicazioni di inesigibilità, alla vetustà dei debiti e alla generale efficacia dell'azione di riscossione. Tutti questi aspetti meriterebbero un intervento organico di riforma come anche già auspicato dall'OCSE e dal FMI⁹³ che preveda soprattutto, tra le altre cose, oltre a una modifica del meccanismo di riconoscimento dell'inesigibilità del credito affidato anche l'introduzione di meccanismi di cancellazione automatica dei debiti ormai inesigibili al fine di ridurre il magazzino delle cartelle coerentemente con l'effettiva probabilità di riscossione.

Il decreto in esame, riconoscendo la necessità di una riforma, prevede che entro 60 giorni il MEF presenti una relazione sui criteri per una revisione del meccanismo della riscossione. Allo stesso tempo, le misure previste, trattando solo alcuni degli aspetti di

⁹¹ L'annullamento automatico delle mini cartelle previsto dal DL 119/2018 ha determinato una riduzione del magazzino di circa 32,2 miliardi, pari al 3,5 per cento del carico residuo contabile. La misura ha tuttavia comportato la cancellazione del 40 per cento dei singoli crediti in essere alla data di entrata in vigore del provvedimento di annullamento. La prima edizione della Rottamazione ha inciso sul magazzino per circa 12,3 miliardi a fronte di un importo riscosso di circa 8,4 miliardi. La Rottamazione-bis, la Rottamazione-ter e il Saldo e Stralcio, considerando quanto già incassato e il riscosso da rateazione, potranno complessivamente interessare il magazzino netto per circa 24,2 miliardi.

⁹² In termini di numero di crediti, il magazzino è rappresentato da circa 220 milioni di crediti (corrispondenti a circa 130 milioni di cartelle) dei quali 171 milioni sono rappresentati da crediti di importo inferiore a 1.000 euro.

⁹³ Si vedano i rapporti OCSE "Italy's tax administration - A Review of Institutional and Governance Aspects" e FMI "Enhancing governance and effectiveness of the fiscal agencies" commissionati dal Ministero dell'Economia e delle finanze e presentati il 19 luglio 2016 alle Commissioni Finanze di Camera e Senato. La documentazione è disponibile al sito <https://www.finanze.it/it/il-dipartimento/documentazione-e-affidamento-dei-beni-sequestrati/pubblicazioni-internazionali/rapporto-ocse-e-rapporto-fmi-sull'amministrazione-fiscale/>.

una possibile riforma, rischiano di stratificare provvedimenti aumentando ulteriormente il grado di complessità nella gestione della riscossione.

Tra i motivi che incidono sulla stratificazione storica dei crediti da riscuotere vi è la procedura dell'accertamento della loro inesigibilità. La normativa di riferimento contenuta nell'art. 19 del D.Lgs. 12/1999 prevede, in via ordinaria, che l'agente della riscossione invii periodicamente, entro il terzo anno successivo all'affidamento del ruolo, all'ente creditore una "comunicazione di inesigibilità" con la quale, dimostrando di aver esperito ogni azione possibile per la riscossione coattiva di ciascun credito, si chiede il discarico delle somme non riscosse. Il discarico amministrativo determina l'eliminazione dei corrispondenti crediti dalle scritture patrimoniali dell'ente creditore. Le spesso farraginose procedure di recupero coattivo, l'elevato numero di cartelle affidate dagli enti creditori e la concentrazione delle procedure di riscossione dei tributi possono essere alla base, come osservato anche dalla Corte dei Conti, della rimodulazione e del differimento delle comunicazioni di inesigibilità. La legge di stabilità per il 2015 ha ridefinito i termini di invio delle comunicazioni per i carichi affidati dal 2000 al 2014 e successivamente il DL 193/2016 ha esteso la proroga anche a quelle affidate nel 2015. Ulteriori modifiche sono contenute anche nel DL 148/2017, nel DL 199/2018 e nel DL 18/2020 che hanno allungato a 5 anni i termini per l'invio delle comunicazioni e previsto una tempistica per i carichi affidati fino al 2020. In questo solco si colloca anche quanto previsto dall'articolo 4 del decreto in esame. Se, da un lato, l'allungamento dei termini di presentazione delle comunicazioni ha consentito all'attività di riscossione di avere un tempo più lungo, specialmente nel periodo emergenziale, per compiere le dovute azioni di recupero dei crediti, dall'altro, il meccanismo a scalare a partire dall'annualità più recente determinato dalla normativa comporta il mantenimento sia nelle scritture contabili degli enti creditori che nel magazzino delle cartelle di ruoli molto vecchi e di difficile esigibilità⁹⁴.

Infine, qualsiasi intervento che introduca forme di definizione agevolata o di annullamento dei debiti pregressi non può prescindere da considerazioni in merito agli effetti che misure deflattive e condoni hanno, da un lato, sull'efficacia dell'azione dell'amministrazione finanziaria in termini di accertamento e controllo e di riscossione e, dall'altro, sull'evasione fiscale. Una valutazione più completa di questo tipo di interventi, anche ripetuti, in periodi di tempo relativamente brevi a beneficio di chi non ha onorato i propri debiti non dovrebbe limitarsi solo a valutare gli effetti di gettito derivanti dall'adesione a misure di definizione agevolata. Dovrebbero infatti, essere valutati anche gli impatti indiretti, sui quali c'è ampio accordo nella letteratura economica, che aspettative su futuri condoni determinano sulla riduzione della riscossione ordinaria, di quella coattiva ordinaria (ad esempio, dei versamenti a fronte di un accordo con l'Amministrazione o di piani di rateizzazione da quest'ultima accordati) e dei versamenti per adeguamento spontaneo (ad esempio, nel caso degli avvisi bonari e delle lettere di *compliance* con le quali il contribuente è avvertito di anomalie, omissioni e infedeltà rinvenute nelle dichiarazioni dei redditi rispetto a informazioni a disposizione dell'Agenzia delle entrate). Di queste considerazioni si deve opportunamente tenere conto in ogni occasione in cui si introduce o si ripropone un condono.

⁹⁴ Si pensi che mentre, da normativa vigente, il termine ultimo per la presentazione delle comunicazioni di esigibilità per ruoli consegnati nel 2020 è il 31 dicembre 2025, quello per i ruoli consegnati nel 2000 è il 31 dicembre 2038.

6. Le misure relative alla sanità

6.1 I principali interventi e il relativo finanziamento

Le risorse destinate agli interventi in campo sanitario dal decreto in esame sono principalmente rivolte al rafforzamento della campagna vaccinale e all'acquisizione di farmaci per il trattamento del COVID-19 (3,345 miliardi, cui si aggiunge una parte dei nuovi finanziamenti assegnati al Commissario straordinario). Nell'ambito delle misure delineate a questo fine, ma anche per favorire la resilienza delle farmacie di fronte alla recente riduzione del fatturato, è inoltre prevista una revisione sperimentale del sistema di remunerazione della fase finale della distribuzione dei farmaci. I finanziamenti per le attività del Commissario straordinario per l'emergenza sono incrementati di 1,239 miliardi⁹⁵. Di questi, circa 389 milioni contribuiranno al rafforzamento del piano vaccini e 850 milioni, trasferibili su richiesta nella contabilità speciale del Commissario, sono finalizzati ad altre esigenze legate all'emergenza. Anche il Fondo per le emergenze nazionali viene rifinanziato per 700 milioni.

Sono inoltre attribuite nuove risorse alla gestione dei pazienti in strutture alberghiere (51,6 milioni nel 2021⁹⁶), che viene prorogata ancora per quattro mesi dall'entrata in vigore del decreto, contestualmente all'assistenza domiciliare integrata per i soggetti in isolamento (che possono essere ospitati anche in tali strutture). Ulteriori finanziamenti, soprattutto nel 2021 (circa 12 milioni), sono accordati per il personale della sanità militare.

Infine, viene disposto il concorso al rimborso da parte dello Stato di alcune spese effettuate dalle Regioni nel 2020 per fronteggiare la diffusione della pandemia (acquisto di dispositivi di protezione individuale, farmaci, tamponi, ventilatori, ecc.), senza impatto sull'indebitamento netto. A tal fine in un fondo vengono appostate risorse per 1 miliardo (importo che è stato stimato sulla base delle spese già rendicontate), da ripartire con modalità che saranno definite da un decreto del Ministro dell'Economia e delle finanze, di concerto con il Ministro della Salute, previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni, tenendo anche conto delle spese sostenute dalle singole Regioni. In tale maniera si limita l'impatto delle suddette spese, legate all'emergenza ed effettuate nelle more dell'intervento del Dipartimento della protezione civile e del Commissario straordinario per l'emergenza, sulla valutazione delle condizioni di equilibrio dei Servizi sanitari regionali. Si ricorda che da tale valutazione dipende l'obbligo per le Regioni di adottare piani di rientro e la contestuale sottoposizione a una serie di vincoli fiscali.

Di seguito ci si sofferma sulle misure adottate per assicurare la profilassi e la cura del COVID-19. L'esigenza di rafforzare la campagna vaccinale può essere meglio compresa se esaminata nel contesto della strategia di acquisizione dei vaccini dell'Unione europea (UE)

⁹⁵ Il Commissario dovrà rendicontare periodicamente alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e al Ministero dell'Economia e delle finanze sull'utilizzo dei fondi.

⁹⁶ I finanziamenti sono ripartiti tra tutte le Regioni, anche quelle a statuto speciale e le Province autonome, che in condizioni ordinarie provvedono autonomamente al finanziamento del proprio servizio sanitario (la Sicilia al 50 per cento circa).

e in base all'evoluzione del programma di vaccinazione in Italia, che si è dovuto adattare nel tempo alla disponibilità di dosi vaccinali. Su questi temi si propone un approfondimento nel paragrafo 6.3.

6.2 *L'acquisizione di farmaci e vaccini e il consolidamento della campagna di profilassi contro il COVID-19*

Il trattamento farmacologico del COVID-19 e la vaccinazione di massa richiedono un nuovo impegno di risorse e specifici provvedimenti.

Innanzitutto, con il decreto in esame sono incrementati di 2,8 miliardi i finanziamenti del Fondo per l'acquisto dei vaccini (cui sono destinati 2,1 miliardi) e dei farmaci per la cura dei pazienti con COVID-19 (0,7 miliardi). Tale Fondo, istituito dalla legge di bilancio per il 2021, era già stato dotato di 400 milioni⁹⁷. Secondo la Relazione tecnica, con queste risorse potrebbero essere trattati 2.000/2.500 pazienti ogni settimana con il prodotto "Remdesivir" e 1.000/2.000 pazienti al giorno con anticorpi monoclonali.

Inoltre, vengono ridefinite le norme volte a garantire la disponibilità di personale per effettuare le vaccinazioni.

Specializzandi. – Viene rivista la regolamentazione, dettata dalla legge di bilancio per il 2021, relativa alla partecipazione degli specializzandi alla campagna vaccinale, che era stata oggetto di ampie critiche da parte delle organizzazioni degli interessati⁹⁸. L'attività di somministrazione dei vaccini era stata fatta rientrare tra quelle formative da effettuare nell'ambito del corso di specializzazione, con un rimborso spese forfettario, su richiesta, qualora fosse svolta presso strutture esterne alla rete formativa della scuola. In seguito, con un apposito protocollo tra Governo, Regioni e associazioni, era stata contemplata la partecipazione degli specializzandi al di fuori dell'orario dedicato alla formazione e dietro compenso (ipotizzato pari, ai fini della copertura, a 40 euro lordi per ora onnicomprensivi di tutti gli oneri fiscali, previdenziali e altro a carico del datore di lavoro). L'attuale decreto consente agli specializzandi, già dal primo anno di corso, di partecipare alla richiesta di manifestazione di interesse per la predisposizione di un elenco di personale da utilizzare per il piano di somministrazione dei vaccini e di essere all'uopo eventualmente assunti a tempo determinato, per nove mesi, da parte delle agenzie di somministrazione. Tale attività deve essere svolta al di fuori dell'orario dedicato alla formazione specialistica e viene consentita la deroga alle norme sulle incompatibilità dei contratti di formazione. I finanziamenti previsti dalla legge di bilancio per i rimborsi spese, pari a 10 milioni, vanno a incremento di quelli per le assunzioni tramite le agenzie di somministrazione e la Relazione tecnica non prevede oneri ulteriori rispetto a quanto già stanziato per tale obiettivo. Pertanto, il numero di medici reclutabili potrà essere accresciuto solo nei limiti della spesa aggiuntiva di 10 milioni, a meno di non essere sostitutivo di altro personale.

⁹⁷ Ulteriori 100 milioni sono stati resi disponibili al Commissario straordinario per l'acquisto di farmaci con un emendamento al DL 137/2020.

⁹⁸ Si veda, ad esempio, la lettera di diverse associazioni di specializzandi e giovani medici "Gli specializzandi e l'attività di vaccinazione Covid. Regioni in ordine sparso e il Governo tace", in quotidianosanità.it, Lettere al direttore, 2 marzo 2021.

Medici convenzionati e altri liberi professionisti. – Viene previsto un incremento del finanziamento al Servizio sanitario nazionale (SSN) di 345 milioni⁹⁹, volto a consentire la partecipazione al piano di profilassi anche dei medici presenti sul territorio, prioritariamente quelli di medicina generale e, ove necessario, gli specialisti ambulatoriali convenzionati interni, i pediatri di libera scelta, gli odontoiatri e i medici di continuità assistenziale, dell'emergenza sanitaria territoriale e della medicina dei servizi. Ciò è stato reso necessario a causa dell'insufficiente risposta alla procedura di reclutamento tramite manifestazione di interesse di cui si è detto sopra, anche se in realtà la mancata partecipazione ha riguardato gli assistenti sanitari e il personale infermieristico (per il quale sono previste ulteriori disposizioni, come si vedrà poco oltre). Secondo la Relazione tecnica, la carenza di personale rischierebbe di provocare 28 milioni di vaccinati (56 milioni di somministrazioni) in meno rispetto agli obiettivi. Per la quantificazione della spesa, si fa riferimento alla tariffa di 6,16 euro a somministrazione prevista dall'Accordo collettivo nazionale del 23 marzo 2005 e successive modifiche relativo ai rapporti con i medici di medicina generale. Incertezze emergono sull'adeguatezza di tale tariffa a stimolare la partecipazione dei medici convenzionati con il SSN e degli altri liberi professionisti al piano vaccini.

Infermieri. – Viene consentito agli infermieri del SSN di contribuire all'attività di somministrazione dei vaccini al di fuori dell'orario di servizio, escludendo in questo caso l'applicazione della normativa sulle incompatibilità con altri rapporti di lavoro. Resta fermo il rispetto dei vincoli alla spesa complessiva di personale e non sono previsti nuovi oneri per il bilancio pubblico.

Prestazioni aggiuntive. – Viene semplificato, rispetto alla legge di bilancio per il 2021, il ricorso alle prestazioni aggiuntive del personale medico e infermieristico e degli assistenti sanitari dipendenti del SSN per rafforzare le vaccinazioni, svincolandolo dalla subordinazione all'accertata¹⁰⁰ insufficienza del personale coinvolto tramite le agenzie di somministrazione rispetto alle esigenze espresse su tutto il territorio nazionale. Non sono previsti nuovi oneri per la finanza pubblica. Si ricorda che la remunerazione oraria (onnicomprensiva, al netto degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni) prevista in questo caso è di 80 euro lordi per i medici (DL 104/2020) e di 50 per le altre due categorie (infermieri e assistenti sanitari). I compensi previsti per il personale strutturato sono dunque decisamente più elevati di quelli che potrebbero essere riconosciuti ad altro personale.

Farmacie. – Viene infine modificata anche la normativa della legge di bilancio concernente la possibilità per il 2021, in via sperimentale, di somministrare le vaccinazioni nelle farmacie. Tale norma prevedeva comunque la supervisione di medici, assistiti – se necessario – da infermieri o da personale sanitario opportunamente formato; il decreto in esame invece ammette la somministrazione da parte degli stessi farmacisti, ugualmente formati. Inoltre il decreto amplia le materie da disciplinare con gli appositi accordi con le organizzazioni sindacali rappresentative delle farmacie (requisiti minimi strutturali dei locali e sicurezza, trasmissione dei dati). Secondo l'accordo quadro del 29 marzo scorso tra Governo, Regioni e organizzazioni delle farmacie la remunerazione sarà pari a 6 euro a somministrazione, salvo importi addizionali riconosciuti dalle Regioni con ulteriori accordi. Il decreto in esame esclude comunque che gli accordi prevedano nuovi oneri per la finanza pubblica e il finanziamento dell'estensione della campagna vaccinale alle farmacie sarà realizzato con risorse già stanziate per la sperimentazione della farmacia dei servizi¹⁰¹ (25,3 milioni annui nel 2020 e nel 2021) e con una revisione sperimentale del meccanismo di remunerazione delle farmacie, da applicare nel 2021 e nel 2022. Il costo di tale revisione, pari a 50 milioni per il 2021 (supponendo che il nuovo sistema sia avviato da settembre dell'anno in corso) e 150 milioni per il 2022, non implica un aumento dell'indebitamento netto, perché sarà finanziato con le risorse

⁹⁹ A queste risorse, ripartite attraverso una apposita tabella, accedono tutte le Regioni e Province autonome.

¹⁰⁰ L'accesso alle risorse necessarie a coprire l'onere delle prestazioni aggiuntive doveva essere consentito con decreto direttoriale del Ministero della Salute.

¹⁰¹ Con tale definizione si fa riferimento alla possibilità, concessa alle farmacie, di fornire una serie di prestazioni (quali esami di laboratorio e altri test, prestazioni professionali, monitoraggio dell'aderenza alle terapie, distribuzione diretta dei farmaci e prenotazione delle prestazioni specialistiche del SSN).

per i progetti relativi agli obiettivi del Piano sanitario nazionale, cui possono essere vincolate quote dei finanziamenti per il SSN.

Il nuovo sistema di remunerazione sarà attuato con decreto del Ministro della Salute, adottato di concerto con il Ministro dell'Economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni, ma la Relazione tecnica ne delinea già i caratteri essenziali, ovvero la presenza di: 1) una quota fissa per confezione proporzionale al prezzo; 2) una quota variabile per scaglioni di prezzo; 3) una quota cosiddetta "premiale" per i farmaci generici e quelli "originatori" (ovvero a tutela brevettuale scaduta) con prezzo pari a quello di riferimento¹⁰²; 4) una quota "tipologica" da assicurare solo ad alcune farmacie periferiche e con minor fatturato.

La Relazione illustrativa sottolinea che questa misura è anche volta a contenere l'aumentato rischio di chiusura di farmacie a seguito della recente riduzione della spesa farmaceutica convenzionata¹⁰³. Si ricorda tuttavia che la riforma del sistema di remunerazione delle farmacie è attesa dal 2012, e sorprende che si intervenga ora, sia pure in via sperimentale, tramite un decreto legge volto ad affrontare l'emergenza sanitaria.

Il decreto in esame interviene inoltre sulla disciplina del sistema informativo delle vaccinazioni e sulla trasmissione dei dati, da realizzare anche attraverso il Sistema Tessera Sanitaria.

Ulteriori disposizioni sono volte a sostenere gli investimenti privati per la ricerca e riconversione industriale del settore biofarmaceutico, al fine di favorire la produzione di nuovi farmaci e vaccini. A tal fine si prevede l'applicazione, per quanto possibile, della normativa prevista dal DL 112/2008 (convertito con la L. 133/2008), che regola la concessione di agevolazioni finanziarie a sostegno degli investimenti privati e per la realizzazione di interventi a essi complementari e funzionali. Viene pertanto incrementato di 200 milioni il fondo ivi previsto. Il decreto in esame richiama, con riguardo a tali agevolazioni, la Comunicazione della Commissione "Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19".

Per quanto riguarda l'intervento del Commissario straordinario a rafforzamento del piano vaccini, sono contemplate diverse attività, dallo stoccaggio alla logistica, all'approvvigionamento di beni, al supporto informatico e alla campagna di informazione.

¹⁰² Si tratta del livello rimborsato dal SSN. Se il prezzo del farmaco è più alto la differenza resta a carico dell'assistito.

¹⁰³ La spesa pubblica per farmaci presso le farmacie convenzionate presenta, negli ultimi anni, continue riduzioni, mentre aumentano le acquisizioni di medicinali da parte delle strutture sanitarie (spesa farmaceutica diretta), anche per pazienti non ricoverati; in alcuni casi queste strutture si servono delle farmacie per la distribuzione dei prodotti, attraverso appositi accordi. Per maggiori approfondimenti si veda UPB (2017), "Il governo della spesa farmaceutica tra massimali e pay-back", Focus n. 5, 21 giugno.

6.3 La campagna vaccinale nella UE e in Italia

La strategia europea sui vaccini¹⁰⁴ è stata lanciata nel giugno scorso, pochi giorni dopo l'annuncio¹⁰⁵ della sottoscrizione, da parte dei Ministri della Sanità tedesco, francese, olandese e italiano di un contratto con la società AstraZeneca per l'approvvigionamento di dosi di vaccino, fino a 400 milioni, da destinare a tutta la popolazione europea (la prima *tranche* di dosi avrebbe dovuto arrivare entro la fine del 2020).

Nell'ambito della strategia si prevedeva di garantire: 1) la produzione e le forniture di vaccini agli Stati membri attraverso accordi preliminari di acquisto con i produttori, finanziati principalmente tramite lo strumento per il sostegno di emergenza (*Emergency Support Instrument*), volto ad aiutare gli Stati ad affrontare la pandemia (dotato di 2,7 miliardi); 2) l'adattamento del quadro normativo onde favorire lo sviluppo, l'autorizzazione e la disponibilità dei vaccini. Attraverso accordi preliminari sarebbe stato assicurato il diritto di acquistare un determinato numero di dosi di vaccino in un dato periodo, in cambio del finanziamento, da parte della Commissione, di una parte dei costi iniziali sostenuti dai produttori, da considerare come un acconto.

Obiettivo della strategia è assicurare qualità, sicurezza ed efficacia dei vaccini, nonché garantire un accesso rapido¹⁰⁶ ed equo a un costo accessibile. Oltre che dalla questione del prezzo, i negoziati con le aziende farmaceutiche sono stati probabilmente influenzati dall'ampio dibattito sviluppatosi in Europa sulla sicurezza dei vaccini, sulla trasparenza delle imprese farmaceutiche e sull'attribuzione della responsabilità nel caso di eventuali errori.

La Commissione europea ha deciso di puntare su un ampio ventaglio di possibili vaccini, basati su diverse tecnologie. Dalla fine di luglio sono stati condotti colloqui esplorativi con alcune aziende farmaceutiche, predisponendo un quadro contrattuale per acquistare centinaia di milioni di dosi per conto di tutti gli Stati membri (tab. 6.1). Ad agosto è arrivato il primo contratto preliminare di acquisto, firmato con AstraZeneca, per 300 milioni di dosi, con un'opzione per l'acquisto di ulteriori 100 milioni di dosi, e altri contratti sono arrivati in seguito, come mostrato in tabella¹⁰⁷. Nella Comunicazione della Commissione europea del 15 ottobre 2020 sulla preparazione della strategia di vaccinazione e lo sviluppo dei vaccini¹⁰⁸ viene indicata la popolazione quale criterio di accesso degli Stati membri ai vaccini, salvo diverse intese tra i paesi stessi al momento della definizione degli

¹⁰⁴ Si veda il Comunicato stampa "[Coronavirus: La Commissione presenta la strategia dell'UE sui vaccini](#)" (17 giugno 2020) e "[La strategia dell'UE sui vaccini](#)" nel sito della Commissione europea.

¹⁰⁵ [Comunicato n. 191 del Ministero della Salute del 13 giugno 2020.](#)

¹⁰⁶ Veniva anche dichiarato l'obiettivo di guidare lo sforzo di solidarietà a livello globale. A tal fine la UE partecipa allo strumento COVAX, cui ha destinato sinora 2,2 miliardi (compreso il contributo della Banca europea per gli investimenti). Allo stesso tempo la UE si è opposta alle deroghe sui brevetti per la produzione di vaccini contro il COVID-19 chieste all'Organizzazione mondiale del commercio da India e Sudafrica, seguite da molti altri paesi in via di sviluppo.

¹⁰⁷ Nel caso di Janssen Pharmaceutica NV (Johnson & Johnson), il contratto riguardava il numero di vaccinati, ritenendo già, infatti, che il vaccino probabilmente avrebbe richiesto una sola dose.

¹⁰⁸ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio "[Preparazione per le strategie di vaccinazione e la diffusione di vaccini contro la COVID-19](#)", COM(2020) 680 final del 15 ottobre 2020.

accordi preliminari, e sono individuate alcune possibili priorità nell'accesso agli stessi. Nei contratti era previsto inoltre che una parte delle dosi di vaccino potesse essere donata ai paesi a reddito medio-basso o redistribuita ad altri paesi europei.

A fine 2020 è giunta la notizia che il vaccino Sanofi-GSK non sarebbe stato pronto prima del IV trimestre 2021. Anche la sperimentazione di AstraZeneca, sulla quale si ipotizzava potesse arrivare l'autorizzazione all'utilizzo entro la fine del 2020, ha incontrato qualche difficoltà. Comunque, dopo il via libera dell'Agenzia europea dei medicinali (EMA), la Commissione europea ha rilasciato l'autorizzazione condizionata il 21 dicembre 2020 al vaccino di BioNTech-Pfizer, il 6 gennaio 2021 a Moderna, il 29 gennaio 2021 ad AstraZeneca, l'11 marzo 2021 a Johnson&Johnson.

All'inizio dell'anno in corso sono emersi tuttavia problemi di approvvigionamento a seguito di dichiarate difficoltà di produzione e ne sono discesi rinvii nelle consegne da parte delle aziende farmaceutiche. Gli accordi stipulati nel 2021 (tab. 6.1) sono stati conclusi proprio per far fronte alla penuria di vaccini che si stava delineando.

I contratti per l'acquisto dei vaccini hanno carattere confidenziale, come spesso avviene per gli acquisti dalle società farmaceutiche, che generalmente applicano politiche di discriminazione del prezzo. Nel caso dei vaccini per una pandemia grave e diffusa come il COVID-19, questo aspetto ha destato molte critiche. Tuttavia, a parte alcune informazioni sui prezzi diffuse per errore, alcuni contratti sono stati resi pubblici, sia pure con ampi *omissis*, a seguito dei contrasti insorti tra i contraenti per la mancata consegna agli Stati membri della UE delle dosi pattuite e della diffusa richiesta di maggiore trasparenza.

A fine gennaio la Commissione europea ha imposto un controllo sulle esportazioni di vaccini, ma a seguito delle tensioni che ne sono scaturite ha dovuto rassicurare sul fatto che non si stava attivando la clausola di salvaguardia¹⁰⁹ del Protocollo su Irlanda/Irlanda del Nord (articolo 16), allegato all'accordo sulla Brexit,¹¹⁰ che evita una frontiera fisica tra i due Paesi. Nell'ambito del meccanismo delle autorizzazioni all'esportazione un blocco è stato attuato per prima dall'Italia, che ha fermato 250 milioni di dosi del vaccino AstraZeneca dirette in Australia e, su segnalazione della Presidente della Commissione europea, ha inviato un'ispezione presso lo stabilimento di Anagni dove vengono infilate dosi del vaccino della stessa azienda¹¹¹. Secondo le dichiarazioni della Presidente della Commissione europea Von der Leyen¹¹² a margine del Consiglio europeo del 25 marzo scorso, mentre BioNTech-Pfizer e Moderna starebbero consegnando le dosi pattuite, AstraZeneca si sarebbe impegnata a consegnare 70 milioni di dosi nel secondo trimestre,

¹⁰⁹ Si vedano la [dichiarazione](#) della Commissione europea sull'autorizzazione all'esportazione di vaccini e il [Comunicato stampa](#) del 29 gennaio.

¹¹⁰ Si veda il sito della Commissione europea all'indirizzo https://ec.europa.eu/info/relations-united-kingdom/eu-uk-withdrawal-agreement/protocol-ireland-and-northern-ireland_it.

¹¹¹ Si veda l'[intervento di replica del Presidente del Consiglio Draghi alla Camera](#) sul Consiglio europeo del 25-26 marzo.

¹¹² Si veda lo "[Statement by President von der Leyen at the joint press conference with President Michel, following the videoconference of the members of the European Council](#)" del 25 marzo 2021.

a fronte delle 180 previste dal contratto. Inoltre, dall'inizio di febbraio sono state accettate 380 richieste di esportazione da parte di 33 paesi e solo una è stata fermata. Comunque il sistema delle esportazioni dovrà tenere conto d'ora in poi di criteri di reciprocità e proporzionalità. L'obiettivo è di vaccinare il 70 per cento della popolazione europea entro l'estate.

Secondo dati dell'*European Centre for Disease Prevention and Control*¹¹³, il 31 marzo scorso erano state consegnate ai paesi della UE e dell'Area economica europea (EEA) circa 86,049 milioni di dosi¹¹⁴ e ne erano state somministrate 71,198 milioni. Il numero di dosi ricevute per 100 abitanti varia tra 11,3 della Bulgaria e 36,9 dell'Ungheria, che ha acquistato alcune partite di vaccini autonomamente (in particolare, il prodotto russo Sputnik V e il cinese BBIBP-CorV). L'Italia ha ottenuto 22,8 dosi per 100 abitanti, come la Germania, la Francia 24. Secondo un'altra fonte¹¹⁵ il numero medio di somministrazioni per 100 abitanti per la UE è 16,2, a fronte di 50,8 per il Regno Unito e 44,1 per gli Stati Uniti.

In base alla popolazione, all'Italia dovrebbe spettare il 13,46 per cento delle quantità acquisite a livello europeo. La programmazione delle vaccinazioni nel nostro Paese ha risentito delle mancate consegne dei vaccini da parte dei produttori, soprattutto AstraZeneca, su cui si era fortemente puntato. Nel piano italiano per le vaccinazioni aggiornato al 12 dicembre 2020¹¹⁶ veniva indicata la stima della potenziale quantità di dosi di vaccino che avrebbero dovuto essere disponibili in Italia per trimestre e per azienda produttrice sulla base degli accordi preliminari di acquisto sottoscritti dalla Commissione europea e previa autorizzazione all'immissione in commercio. Le dosi totali previste erano pari a 202,6 milioni (nell'ipotesi che anche per il vaccino Johnson&Johnson servissero due somministrazioni), distribuite nel corso del 2021 e fino alla prima metà del 2022. Più di 85 milioni di dosi avrebbero dovuto arrivare entro giugno di quest'anno (più di 40 milioni da AstraZeneca, di cui 16 nel primo trimestre), quasi 140 milioni entro settembre. Considerando la necessità di una doppia dose, si sarebbero potuti vaccinare complessivamente 101 milioni di individui.

¹¹³ Si tratta di dati che dovrebbero essere aggiornati due volte a settimana dagli Stati membri, disponibili all'indirizzo <https://gap.ecdc.europa.eu/public/extensions/COVID-19/vaccine-tracker.html#distribution-tab>.

¹¹⁴ AstraZeneca ha assicurato meno di 18,6 milioni di dosi, BioNTech-Pfizer più di 54,3 milioni, Moderna quasi 5,7 milioni.

¹¹⁵ Si veda Our World in Data, Coronavirus (COVID-19) Vaccinations, disponibile all'indirizzo <https://ourworldindata.org/covid-vaccinations>. I dati sono aggiornati quotidianamente in base alle informazioni ufficiali più recenti.

¹¹⁶ Il decreto del 12 marzo 2021 del Ministro della Salute riporta in allegato sia la stima europea aggiornata al 12 dicembre 2020 delle potenziali dosi disponibili in base agli accordi preliminari di acquisto sottoscritti dalla Commissione (già presentata nel documento Ministero della Salute, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Istituto Superiore di Sanità, AGENAS, AIFA (2020), "Vaccinazione anti-SARS-COV-2/COVID-19, Piano strategico"), sia le successive revisioni del 31 dicembre e del 3 marzo. Inoltre, dati aggiornati al 2 febbraio 2021 sono contenuti nell'allegato all'informativa alle Regioni sulla vaccinazione anti-SARS-COV-2 dello stesso giorno.

Come mostra la tabella 6.2, con i successivi aggiornamenti del piano vaccinale italiano, malgrado un continuo aumento del numero di persone complessivamente vaccinabili entro la metà del 2022 (numero peraltro sempre di gran lunga superiore alla popolazione italiana¹¹⁷), e malgrado l'anticipo di un limitato numero di vaccinazioni al dicembre dello scorso anno, si è assistito a una progressiva diminuzione delle potenzialità di vaccinazione nel primo trimestre, salvo un lieve recupero con l'aggiornamento di marzo. Al momento della presentazione delle stime di febbraio si contava di compensare il ritardo nel secondo trimestre, ma a marzo si è dovuto rinunciare in larga misura a questa speranza. Infatti, le dosi di AstraZeneca si sono ridotte a poco più di 5 milioni nel primo trimestre e 10 nel secondo, mentre poco meno di 25 milioni di dosi sono state spostate sul terzo trimestre, e il vaccino CureVac non è stato ancora autorizzato. In parte le carenze sono state compensate da incrementi delle dosi acquisite da BioNTech-Pfizer e anche da Moderna si attendono ulteriori dosi (dal terzo trimestre). Guardando al dato cumulato si osserva comunque che, se le condizioni restassero quelle indicate nell'aggiornamento dei primi di marzo, entro giugno si riuscirebbero a vaccinare quasi 38 milioni di persone ed entro l'estate tutti coloro che non opporranno un rifiuto. Permangono tuttavia incertezze sulle consegne.

I dati mostrati sembrano tali da spiegare sia lo sforzo di accrescere le capacità di somministrazione dei vaccini, in funzione del maggior numero di dosi atteso per il secondo trimestre, sia la preoccupazione sulle mancate forniture.

7. Le misure per gli Enti territoriali

In continuità con i decreti legge adottati nel corso del 2020 e con la legge di bilancio per il 2021, il decreto in esame prevede alcune misure a sostegno degli Enti territoriali. Si tratta per lo più di rifinanziamenti ed estensioni delle misure varate nei mesi scorsi (tab. 7.1). Tali misure possono dividersi in tre gruppi: i) fondi alimentati dal bilancio dello Stato per compensare il notevole calo delle entrate determinato dalla crisi e garantire a tali enti di continuare a svolgere le funzioni di loro competenza; ii) fondi specifici destinati a compensare gli effetti di misure varate dal Governo che prevedono riduzioni di entrata o aumenti di spesa degli Enti territoriali per fronteggiare l'emergenza e sostenere l'economia; iii) misure di carattere ordinamentale per agevolare l'azione amministrativa in una fase emergenziale.

Appartengono al primo tipo di interventi il rifinanziamento, per l'anno in corso, del Fondo per l'esercizio delle funzioni fondamentali degli Enti locali (per un miliardo complessivo, di cui 900 milioni a favore dei Comuni e 100 milioni a favore delle Province, da ripartire entro il prossimo 30 giugno) e del Fondo per l'esercizio delle funzioni delle Regioni e delle Province autonome (per 260 milioni da ripartire entro il 30 aprile 2021, a beneficio delle

¹¹⁷ I vaccini apparentemente sovrabbondanti potrebbero essere utilizzati per richiami, soprattutto in caso si rendessero necessarie modifiche a seguito delle varianti, e/o per il rifornimento dei paesi in via di sviluppo.

sole Autonomie speciali, eventualmente mediante riduzione del loro contributo al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica). L'iter amministrativo per l'attribuzione delle risorse ai singoli enti segue lo schema già utilizzato per l'utilizzo dei fondi in oggetto nel corso del 2020.

Tali fondi sono stati istituiti dal DL 34/2020: il primo con una dotazione di 3,5 miliardi (di cui 3 destinati ai Comuni e 0,5 alle Province), il secondo di 1,5 miliardi (di cui un terzo a favore delle Regioni a statuto ordinario, RSO, e la parte restante alle Autonomie speciali). Le norme hanno previsto anche l'istituzione di appositi tavoli tecnici di monitoraggio degli effetti dell'emergenza COVID-19 con il compito di partecipare alla definizione dei criteri di riparto delle risorse in modo da compensare – per il solo 2020 – il calo di gettito (e l'eventuale incremento/decremento della spesa) riconducibile a tale evento. Sulla base del lavoro dei tavoli tecnici e delle intese raggiunte in sede di Conferenza Stato-Città (CSC) e di Conferenza Stato-Regioni (CSR), alla fine di luglio sono stati emanati i decreti ministeriali previsti per la ripartizione dei primi stanziamenti. Contestualmente, le intese hanno evidenziato anche la necessità di ulteriori risorse a ristoro della perdita di gettito. Il DL 104/2020 ha quindi provveduto in tal senso: il Fondo per l'esercizio delle funzioni fondamentali degli Enti locali è stato rifinanziato per quasi 1,7 miliardi (di cui 1,2 a favore dei Comuni e 0,5 alle Province), mentre quello per le funzioni di Regioni e Province autonome ha ricevuto gli ulteriori 2,8 miliardi indicati in sede di CSR (di cui 1,2 destinati alle RSO e 1,6 alle Autonomie speciali). Alle compensazioni a favore delle Autonomie speciali si è dato luogo attraverso la riduzione in misura corrispondente del loro contributo agli obiettivi di finanza pubblica, mentre per le RSO e gli Enti locali le norme hanno previsto vari decreti di riparto successivi¹¹⁸. Si ricorda che, degli 1,7 miliardi complessivi spettanti alle RSO, 950 milioni rappresentano una compensazione del rallentamento dell'attività di contrasto all'evasione fiscale nel corso della pandemia, che le Regioni stesse dovrebbero pertanto riversare al bilancio dello Stato a partire dal 2021 al ritmo minimo di 50 milioni annui (in base al DL 104/2020), con il rientro a regime di tali attività.

Con il protrarsi dell'emergenza sanitaria, la legge di bilancio per il 2021 ha provveduto ad alimentare il Fondo per l'esercizio delle funzioni fondamentali degli Enti locali anche per il 2021, per 500 milioni (di cui 450 destinati ai Comuni), prevedendo il riparto di un acconto (di 200 milioni per i Comuni e di 20 milioni per le Province) entro il mese di febbraio, peraltro non ancora approvato. È il caso di notare che la Relazione tecnica alla legge di bilancio per il 2021 non ha assegnato a tale misura alcun impatto sul conto economico delle Amministrazioni pubbliche "in quanto diretta a mantenere inalterata la capacità di spesa degli Enti locali considerata nei tendenziali di finanza pubblica", mentre nel DL in esame, così come in occasione del DL 34/2020 e del DL 104/2020, agli interventi sulla dotazione di tali fondi è associato un impatto corrispondente sull'indebitamento netto nonostante si tratti di compensazioni di un calo di gettito finalizzate a garantire agli enti beneficiari la capacità di fare fronte a spese che dovrebbero già essere previste a legislazione vigente nei rispettivi bilanci.

Si ricorda che l'effettivo andamento del gettito e della spesa degli enti connesso all'emergenza epidemiologica dovrà essere verificato a consuntivo, dando luogo alle necessarie compensazioni definitive (ivi inclusa la possibilità di restituire eventuali compensazioni in eccesso ricevute). In particolare, per quanto riguarda gli Enti locali, tale verifica verrà effettuata in base alle risultanze di una procedura di certificazione appositamente concordata¹¹⁹, da inviare al MEF entro i termini

¹¹⁸ Per ulteriori dettagli si rimanda alla Memoria del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio sul DDL di conversione del DL 14 agosto 2020, n. 104, e al testo dell'Audizione del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio presso le Commissioni bilancio riunite di Camera e Senato, nell'ambito dell'attività conoscitiva preliminare all'esame del Programma Nazionale di Riforma per l'anno 2020 e della Relazione al Parlamento predisposta ai sensi dell'art. 6, c. 5, della L. 243/2012 .

¹¹⁹ In proposito, si veda il Decreto Ministero dell'Economia e delle finanze, di concerto con il Ministero dell'Interno, n. 212342 del 3 novembre 2020.

fissati dalla legge di bilancio per il 2021 (il 31 maggio 2021 per le risultanze relative al 2020, il 30 giugno 2022 per gli andamenti 2021). Per gli enti che non trasmettono la certificazione entro i termini sono previste specifiche sanzioni, che consisteranno in riduzioni delle quote loro spettanti del Fondo di solidarietà comunale o del Fondo sperimentale di riequilibrio per le province.

Al secondo gruppo di interventi nel decreto in esame vanno ricondotte, invece, varie misure. Di una certa rilevanza finanziaria è la norma che incrementa di 800 milioni la dotazione per il 2021 del Fondo per il sostegno delle imprese di trasporto pubblico locale. Si tratta di risorse esclusivamente destinate a compensare la riduzione dei ricavi tariffari nel settore, anche in ragione dei vincoli imposti dalle misure di distanziamento sociale alla portata massima di passeggeri.

Il DL 34/2020 ha istituito il fondo in questione, con una dotazione iniziale di 500 milioni per il 2020, assegnati alle Regioni (e ad alcuni gestori nazionali), per quasi l'intero importo, dal Decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti dell'11 agosto 2020, sulla base di dati relativi ai ricavi da traffico risalenti al 2018. Successivamente il DL 104/2020 ha rifinanziato il fondo con ulteriori 400 milioni, prevedendo – anche in vista dell'avvio del nuovo anno scolastico – che fino a 300 di essi potessero essere utilizzati per la fornitura di servizi aggiuntivi. Sempre basandosi sulle quote di riparto definite dal decreto ministeriale di agosto, a dicembre 2020 altri decreti attuativi hanno provveduto a ripartire sia la quota finalizzata alla compensazione dei minori ricavi (100 milioni) che un acconto delle risorse destinate ai servizi aggiuntivi (il 50 per cento del totale). Il DL 137/2020 e la legge di bilancio per il 2021 hanno rifinanziato il fondo per il 2021: il primo per 390 milioni (di cui 190 destinati a servizi aggiuntivi), la seconda per 200 milioni da indirizzare unicamente a servizi aggiuntivi. Un decreto ministeriale emanato a febbraio ha assegnato alle Regioni 195 milioni per il finanziamento dei servizi aggiuntivi (dei 390 complessivamente disponibili per tale finalità), erogando contestualmente una prima quota dei 200 milioni disponibili per le compensazioni dei mancati incassi (anch'essa pari al 50 per cento del totale). In base a quanto stabilito dal decreto ministeriale di agosto, dovrebbe essere possibile valutare l'appropriatezza di tali trasferimenti attraverso i dati di consuntivo che le aziende esercenti hanno l'obbligo di certificare agli enti interessati (per il tramite dell'Osservatorio sulle politiche del trasporto pubblico locale), pena il recupero delle somme ricevute.

Va notato che il decreto in esame introduce un vincolo all'attivazione di servizi aggiuntivi, prevedendo che le risorse a essi associate possano essere erogate solo laddove i dati precedenti alla diffusione del COVID-19 indichino un livello di riempimento dei mezzi esistenti superiore a quello massimo stabilito dalle misure di contenimento dell'epidemia vigenti al momento del riparto delle risorse stesse.

A Regioni e Province autonome sono destinate anche le risorse stanziare su due fondi dedicati al contrasto dell'emergenza con stanziamenti sul solo 2021, istituiti presso il MEF. Il primo, con una dotazione di 200 milioni, è dedicato al sostegno delle categorie particolarmente colpite (attività commerciali, ristorazione, organizzazione di banchetti) e la sua ripartizione sarà oggetto di un DPCM da adottare entro la fine del mese di aprile, previa intesa in sede di CSR. Il secondo, di un miliardo, è finalizzato a compensare parte della spesa straordinaria sostenuta nel corso del 2020 per l'acquisto di dispositivi di protezione individuali e di altri prodotti sanitari. Trattandosi di un trasferimento compensativo per spese che le Amministrazioni locali hanno già sostenuto lo scorso anno, tale norma ha impatto solo sul saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato. Un decreto del MEF – da emanare entro 20 giorni dall'entrata in vigore del decreto in esame – fisserà i criteri di

riparto delle risorse, sulla base della rendicontazione della spesa trasmessa al Dipartimento della Protezione Civile e al Commissario per l'emergenza dagli enti beneficiari.

Altri due interventi specifici riguardano i Comuni e, in particolare, la previsione – anche per il 2021 – di un ristoro parziale delle minori entrate relative all'imposta di soggiorno e al contributo di sbarco (250 milioni, da ripartire entro 60 giorni dall'entrata in vigore del decreto in esame con decreto del Ministero dell'Interno) e il raddoppio della dotazione (da 82,5 a 165 milioni) del fondo istituito per compensare gli effetti dell'esenzione di esercizi pubblici e ambulanti dal pagamento della tassa per l'occupazione del suolo pubblico (TOSAP/COSAP) che la norma proroga dal 31 marzo (termine fissato dalla legge di bilancio per il 2021) al 30 giugno.

Formulare una previsione affidabile del calo del gettito e delle maggiori/minori spese riferibili a un evento così rilevante e inatteso – quale il diffondersi di un'epidemia – è un compito estremamente complesso. È quindi comprensibile che il dispiego di risorse finanziarie a favore degli Enti territoriali disposto dal Governo abbia privilegiato la rapidità d'intervento a garanzia delle importanti funzioni da loro assolte. Ciò ha determinato, come si nota anche in tabella 7.1, la sovrapposizione di misure di ristoro relative a specifiche voci di entrata o di spesa con le compensazioni disposte dai fondi per l'esercizio delle funzioni fondamentali (ripartite attraverso un'analisi più aggregata degli andamenti riferibili alle voci principali dei bilanci degli enti nel corso dell'emergenza). A quasi un anno di distanza dal primo intervento in tal senso, tale circostanza suggerisce l'importanza di un attento coordinamento delle varie misure, al fine di contenere la formazione di ulteriore fabbisogno finanziario ove non risulti indispensabile, nella consapevolezza che quasi altrettanto complessa risulterà un'esatta identificazione *ex post* delle necessità finanziarie specificamente riconducibili all'emergenza.

A titolo del tutto indicativo, i dati SIOPE attualmente disponibili relativi al 2020 – aggregati per il macro-comparto che ricomprende Comuni, Province, Città Metropolitane e Unioni di Comuni – indicano un calo complessivo rispetto al 2019 delle entrate tributarie di circa 2,7 miliardi (vale a dire del 7,7 per cento rispetto all'anno precedente); allo stesso modo, le entrate extra-tributarie (al netto degli interessi attivi) sono diminuite di quasi 2,1 miliardi (del 20,4 per cento rispetto al 2019). Il calo complessivo di questi aggregati (pari a 4,7 miliardi circa) risulterebbe quindi inferiore alle risorse totali stanziare sul Fondo per l'esercizio delle funzioni fondamentali degli Enti locali per il 2020 (quasi 5,2 miliardi). Tra le entrate SIOPE considerate vi sono anche le voci oggetto di specifici ristori, quali: le entrate da Imu/ICI/TASI (ridottesi di circa 580 milioni rispetto ai 15,1 miliardi incassati nel 2019), per cui i Comuni hanno beneficiato di rimborsi per oltre 300 milioni; l'imposta di soggiorno (-230 milioni circa a fronte di 400 milioni di ristori); la TOSAP/COSAP (-250 milioni circa, con fondo ristori superiore ai 200 milioni).

Un calcolo analogo sui dati SIOPE relativi agli incassi di Regioni e Province autonome mostra una riduzione delle entrate tributarie di circa 3 miliardi (al netto dell'aumento della compartecipazione all'IVA destinata a finanziare i servizi sanitari, disposto per compensare gran parte degli effetti dell'abolizione dei versamenti IRAP introdotti contestualmente dal DL 34/2020), mentre le entrate extra-tributarie aumentano di oltre 800 milioni, trainate dalle entrate per mobilità sanitaria attiva (cresciute di quasi 900 milioni). Quest'ultima voce potrebbe essere stata fortemente influenzata dall'emergenza sanitaria o potrebbe riflettere in larga parte incassi in conto residui. A fronte del calo complessivo delle entrate, si ricorda l'istituzione del Fondo per l'esercizio delle funzioni di Regioni e Province autonome (finanziato con 4,3 miliardi nel corso del 2020), cui vanno aggiunte le risorse appostate sul Fondo per la compensazione della cancellazione dell'IRAP (448 milioni) e quello per il sostegno delle aziende di trasporto pubblico locale (900 milioni).

È opportuno sottolineare che il calcolo del calo di gettito qui effettuato sulla base dei dati SIOPE relativi al 2020 – peraltro non ancora definitivi, sebbene l'incidenza delle voci da regolarizzare

risultati largamente inferiore all'1 per cento del totale delle entrate registrate per entrambi i comparti – ha un valore puramente descrittivo e non rappresenta una stima della necessità di risorse come conseguenza dell'emergenza COVID-19 nei bilanci degli Enti territoriali per diversi motivi, tra cui vale la pena ricordare i più rilevanti: i) si tratta di dati di cassa, che per importi rilevanti, in particolare su alcune voci, possono riflettere fattori che hanno inciso sulla gestione di competenza degli esercizi precedenti; ii) non si considera quale sarebbe stato l'andamento tendenziale delle entrate (e della spesa) in assenza dell'emergenza; iii) anche alla luce dei punti precedenti, non si è considerato l'andamento delle voci di spesa.

Infine, rappresentano misure di carattere ordinamentale la proroga di scadenze amministrative (quali, ad esempio, i termini per la delibera del bilancio di previsione degli enti e quelli per l'invio dei questionari necessari per il calcolo dei fabbisogni standard) e la semplificazione di alcune procedure, così come il recepimento nella normativa nazionale delle modifiche recentemente apportate alla Comunicazione della Commissione europea relativa al "Quadro temporaneo per le misure di aiuto di stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza COVID-19" (il cosiddetto *Temporary framework*)¹²⁰.

Come noto, l'introduzione a marzo 2020 di tali deroghe temporanee alla normativa della UE in materia di concorrenza e aiuti di stato ha consentito agli Stati membri di adottare varie misure di sostegno alle imprese altrimenti vietate (quali sovvenzioni, garanzie, agevolazioni sui tassi di interessi, aiuti specifici alle imprese per la ricerca e lo sviluppo in materia di COVID-19 e ai connessi investimenti, nonché sovvenzioni per il pagamento dei salari dei dipendenti onde evitarne il licenziamento durante la pandemia). Nei mesi passati tale disciplina straordinaria è stata più volte modificata, anche in ragione degli sviluppi dell'emergenza¹²¹.

Le modifiche introdotte dal DL in esame riguardano essenzialmente la proroga al 31 dicembre del regime di favore e l'allentamento di alcuni dei vincoli precedentemente previsti: in particolare, aumenta da 800.000 euro a 1,8 milioni per impresa la soglia per gli aiuti di importo limitato, mentre quelle specificamente previste per le imprese operanti nel settore della produzione primaria di prodotti agricoli e nel settore della pesca e acquacoltura aumentano, rispettivamente, da 100.000 a 225.000 euro e da 120.000 a 270.000 euro. Inoltre, viene introdotta la possibilità di fornire aiuti a copertura dei costi fissi non coperti da entrate, nel limite di 10 milioni di euro per impresa.

8. Le misure relative all'istruzione

Per l'istruzione il decreto in esame stanziava 413,5 milioni per il 2021, di cui 300 finanziati con maggiore indebitamento e 113,5 milioni coperti mediante riduzione delle dotazioni del Fondo sviluppo e coesione¹²² (35 milioni) e del Fondo per l'Agenzia nazionale per la

¹²⁰https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/TF_informal_consolidated_version_as_amend_ed_28_january_2021_it.pdf. Per ulteriori approfondimenti, si rimanda al testo dell'Audizione del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio presso la Commissione V della Camera dei Deputati 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.

¹²¹ Per maggiori informazioni: https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/covid_19.html.

¹²² Nell'ambito della programmazione 2021-27 prevista dalla legge di bilancio per il 2021 (L. 178/2020).

ricerca (78,5 milioni)¹²³. Complessivamente alle istituzioni scolastiche sono destinati 335 milioni e alle Università, alle Istituzioni di alta formazione artistica musicale e coreutica e agli enti di ricerca 78,5. Le misure si pongono in continuità con quelle già adottate in precedenza.

Istituzioni scolastiche. – Il decreto in esame dispone, per il 2021, un incremento di 150 milioni del Fondo per il funzionamento delle istituzioni scolastiche¹²⁴ (art. 31, c. 1), integrando i circa 62 milioni già appostati dalla legge di bilancio per il 2021.

La legge di bilancio per il 2021 aveva, da un lato, incrementato il fondo di 117,8 milioni e, dall'altro, ne aveva disposto l'utilizzo per 55,9 milioni per garantire il corretto svolgimento degli esami di Stato dell'anno scolastico 2020/2021 (30 milioni) e per finanziare le maggiori spese sostenute nell'anno scolastico 2019/2020 (25,9 milioni).

Le somme appostate, riproponendo in parte quanto previsto nel DL 34/2020 (convertito con la L. 77/2020), sono finalizzate all'acquisto di: 1) materiali e dispositivi di protezione dell'igiene individuale e degli ambienti o comunque beni il cui impiego sia riconducibile all'emergenza sanitaria¹²⁵; 2) servizi professionali per il supporto psicologico e pedagogico, orientato prevalentemente agli studenti, oltre che al personale scolastico (misura in linea con le azioni già previste e sperimentate nel corso dell'anno scolastico a seguito del Protocollo di intesa, e sue successive integrazioni, stipulato tra il Ministero dell'Istruzione e il Consiglio nazionale dell'ordine degli psicologi); 3) servizi medico-sanitari a supporto delle istituzioni scolastiche; 4) dispositivi e materiali destinati al potenziamento delle attività di inclusione degli studenti con disabilità, disturbi specifici di apprendimento e altri bisogni educativi speciali.

I criteri individuati per il riparto del Fondo per le istituzioni scolastiche fanno riferimento: alla tipologia dell'istituzione scolastica; al numero complessivo degli alunni e degli alunni diversamente abili; alla quantità di plessi e sedi in cui si articola la scuola; al numero di classi terminali. Per la quantificazione nella Relazione tecnica si ripartisce il fabbisogno delle scuole in 4 *cluster*: a) scuole con elevati livelli di fabbisogno (5 per cento degli istituti) a cui sono assegnate risorse maggiori di 80.000 euro; b) scuole con livelli medio-alti di fabbisogno (31 per cento degli istituti) con risorse assegnate comprese tra 40.000 e 80.000 euro; c) scuole con livelli medi di fabbisogno (57 per cento degli istituti) con risorse comprese tra 20.000 e 40.000 euro; d) scuole con ridotti livelli di fabbisogno (7 per cento degli istituti) a cui sono assegnate risorse minori o uguali a 20.000 euro. Dalla Relazione tecnica non è tuttavia possibile osservare la ripartizione territoriale dei fabbisogni

¹²³ Istituito con la legge di bilancio per il 2020 (L. 160/2019).

¹²⁴ Istituito con la legge finanziaria per il 2007 (L. 296/2006). La stessa legge ha predisposto che contestualmente confluisse nel nuovo fondo la precedente autorizzazione di spesa relativa al Fondo per l'arricchimento e l'ampliamento dell'offerta formativa e per gli interventi perequativi istituito nello stato di previsione del Ministero della Pubblica Istruzione dalla L. 440/1997.

¹²⁵ Si ricorda che il DL 76/2020 (convertito con la L. 120/2020) ha disposto che fino alla scadenza dello stato di emergenza epidemiologica l'acquisto e la distribuzione delle apparecchiature e dei dispositivi di protezione individuale e di beni strumentali, compresi gli arredi scolastici, debbano essere effettuati dal Commissario straordinario per l'emergenza da COVID-19.

precedentemente individuati. La disponibilità di quest'ultimo dato favorirebbe una più congrua valutazione dell'allocazione delle risorse rendendo possibile considerare anche i differenti effetti causati dall'epidemia, che hanno determinato periodi di chiusura delle scuole disomogenei sul territorio.

Ulteriori 150 milioni sono destinati all'incremento del Fondo per l'arricchimento e l'ampliamento dell'offerta formativa e per gli interventi perequativi¹²⁶ (art. 31, c. 6). La somma stanziata è in linea con quanto disposto dal DL 137/2020 (convertito con la L. 176/2020) che ha istituito il Fondo per il recupero dei *gap* formativi (5,5 milioni per il 2021)¹²⁷. Le risorse sono finalizzate allo sviluppo di attività per il potenziamento dell'offerta formativa extracurricolare, il recupero delle competenze di base, il consolidamento delle competenze disciplinari, la promozione di attività per il recupero della socialità, della proattività, della vita di gruppo degli studenti da svolgersi anche durante il periodo di chiusura estiva. Esse saranno ripartite sulla base di criteri stabiliti con decreto del Ministro dell'Istruzione, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle finanze, anche allo scopo di ottimizzare l'impiego delle disponibilità previste nel Programma operativo nazionale "Per la Scuola" 2014-2020.

Al fine di garantire il completamento del programma di sostegno alla fruizione delle attività di didattica digitale integrata, per le sole Regioni del Mezzogiorno (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia), sono stanziati 35 milioni per il Piano nazionale per la scuola digitale¹²⁸, finanziati dalla riduzione del Fondo per lo sviluppo e la coesione (art. 32). Le somme sono destinate all'acquisto di dispositivi e strumenti digitali individuali, anche finalizzati a garantire una connettività di dati illimitata, da concedere in comodato d'uso agli studenti meno abbienti e rispettando l'accesso alle persone con disabilità, e all'utilizzo delle piattaforme digitali per l'apprendimento a distanza. Le risorse dovranno essere ripartite tenendo conto del numero di studenti e del contesto socio-economico delle famiglie.

È opportuno ricordare che il DL 137/2020 (convertito con la L. 176/2020) aveva già stanziato 85 milioni con riferimento al 2020 per tutte le istituzioni scolastiche. Il riparto delle somme è avvenuto sulla base degli stessi criteri indicati nel decreto in esame.

Il decreto ministeriale¹²⁹ aveva attribuito il valore ponderale del 70 per cento allo status socio-economico delle famiglie di provenienza e il 30 per cento al numero di studenti di ciascuna istituzione scolastica. Lo status socio economico è stato rilevato con l'*Economic, Social and Cultural Status (ESCS)*¹³⁰. La ripartizione dei fondi aveva assicurato alle otto regioni del Mezzogiorno il 42,7 per cento

¹²⁶ Si veda la nota 124.

¹²⁷ Il fondo prevede l'avvio di attività didattiche extracurricolari in presenza per il recupero degli insegnamenti curricolari, con lo scopo di sopperire anche a eventuali carenze formative conseguenti allo svolgimento dell'attività didattica in forma integrata o a distanza.

¹²⁸ Fondo di cui all'art. 1, c. 62 della L. 107/2015.

¹²⁹ Decreto ministeriale 2 novembre 2020, n. 155.

¹³⁰ L'*Economic, Social and Cultural Status* definisce lo status sociale, economico e culturale delle famiglie degli studenti che partecipano alle prove INVALSI. L'indicatore è ottenuto mediante un'analisi in componenti principali di 3 indicatori: 1) lo status occupazionale dei genitori (HISEI); 2) il livello d'istruzione dei genitori

della somma stanziata, pari a 36,3 milioni. A livello *pro capite*¹³¹ gli studenti del Mezzogiorno, a eccezione di quelli dell’Abruzzo (11,1 euro), avevano ricevuto importi superiori alla media nazionale (11,3 euro) con valori compresi tra i 14,7 euro della Basilicata e gli 11,9 della Puglia. A parità di condizioni, con il decreto in esame, che stanZIA un ammontare pressoché identico, più della metà delle risorse è assorbito dagli istituti scolastici della Campania (29,3 per cento) e della Sicilia (25,1) e l’1,3 per cento è destinato agli istituti del Molise (fig. 8.1). In termini *pro capite* gli studenti riceveranno mediamente 12,2 euro; in linea con il valore medio vi sono gli alunni della Campania e della Sicilia, mentre quelli della Basilicata riceveranno 14,2 euro e quelli abruzzesi 10,7.

Si osserva a riguardo che l’ESCS, se non disponibile in una versione aggiornata, potrebbe fornire un quadro non coerente con le ricadute sul contesto socio-economico dell’epidemia in corso. Ad esempio, a seguito dell’attuale crisi economica, un cambiamento dello stato occupazionale – da occupato a disoccupato – del padre o della madre dell’alunno (HISEI), determinerebbe un valore dell’ESCS differente rispetto a quello calcolato precedentemente.

Si rileva che nel corso del 2020 diverse norme hanno stanziato risorse sugli specifici fondi per l’istruzione, ognuno dei quali soggetto a propri criteri di riparto. Un’analisi complessiva della distribuzione dei finanziamenti ricevuti dagli istituti scolastici fornirebbe elementi utili per la valutazione delle politiche adottate. Tuttavia, ciò non è possibile per l’assenza di dati al riguardo.

Università. – Il Fondo per le esigenze emergenziali del sistema dell’Università, delle Istituzioni di alta formazione artistica, musicale e coreutica e degli enti di ricerca¹³² è incrementato per il 2021 di 78,5 milioni (art. 33). Alla copertura si provvede mediante la riduzione del Fondo per l’Agenzia nazionale per la ricerca. Le somme stanziate sono destinate all’acquisto di dispositivi digitali e a interventi di ammodernamento strutturale e tecnologico delle infrastrutture per lo svolgimento delle attività di ricerca o didattica.

(PARED); 3) il possesso di alcuni beni materiali come approssimazione di un contesto favorevole all’apprendimento (HOMEPOS).

¹³¹ Per il calcolo dei valori *pro capite* è stato utilizzato il numero di alunni riportati nel Focus “Principali dati della scuola – Avvio Anno Scolastico 2020/2021” del Ministero della Pubblica Istruzione.

¹³² Il Fondo è stato istituito dal DL 18/2020 (convertito con la L. 27/2020).

Tab. 1.1 – DL 41/2021: effetti per il triennio 2021-23 (1)
(milioni di euro e percentuali del PIL)

	2021	2022	2023
IMPIEGHI	32.636,6	749,7	270,5
<i>In percentuale del PIL</i>	<i>1,9</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>
Maggiori spese	29.050,8	617,6	170,9
<i>Correnti</i>	<i>26.648,7</i>	<i>227,6</i>	<i>170,9</i>
<i>In conto capitale</i>	<i>2.402,1</i>	<i>390,0</i>	<i>0,0</i>
Minori entrate	3.585,8	132,1	99,6
RISORSE	1.125,1	818,3	105,0
<i>In percentuale del PIL</i>	<i>0,1</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>
Maggiori entrate	131,6	818,0	0,0
Minori spese	993,5	0,3	105,0
<i>Correnti</i>	<i>850,0</i>	<i>0,3</i>	<i>35,0</i>
<i>In conto capitale</i>	<i>143,5</i>	<i>0,0</i>	<i>70,0</i>
ENTRATE NETTE	-3.454,2	685,9	-99,6
USCITE NETTE	28.057,3	617,3	65,9
<i>Correnti</i>	<i>25.798,7</i>	<i>227,3</i>	<i>135,9</i>
<i>In conto capitale</i>	<i>2.258,6</i>	<i>390,0</i>	<i>-70,0</i>
INDEBITAMENTO NETTO	-31.511,4	68,5	-165,5
<i>In percentuale del PIL</i>	<i>-1,8</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>

Fonte: elaborazioni su dati del prospetto riepilogativo degli effetti finanziari del DL 41/2021.

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

Tab. 1.2 – DL 41/2021: misure specifiche di importo rilevante che hanno effetti differenziati sui saldi di finanza pubblica – Anno 2021
(milioni di euro)

Art.	Com.	Descrizione norma	Saldo netto da finanziare	Saldo netto da finanziare (cassa)	Fabbisogno	Indebitamento netto
8	7 e 12	Contribuzioni figurative collegate ad ammortizzatori sociali a favore dei lavoratori	1.442,7		0,0	0,0
24	1	Rimborso dello Stato alle spese sanitarie sostenute dalle Regioni nel 2020	1.000,0	1.000,0	1.000,0	0,0
42	4	Incremento delle risorse da trasferire all'INPS a titolo di anticipazione sul fabbisogno finanziario delle gestioni previdenziali	4.000,0	4.000,0	0,0	0,0
42	5	Incremento Fondo cassa per chiusura anticipazioni di tesoreria concesse ai sensi del D.L. 137/2020	0,0	11.000,0	0,0	0,0

Fonte: prospetto riepilogativo degli effetti finanziari del DL 41/2021.

Tab. 1.3 – Effetti del DL 41/2021 sul conto economico delle Amministrazioni pubbliche (1)
(importi lordi in milioni di euro e in percentuale del PIL)

	2021	2022	2023
IMPIEGHI	32.637	750	271
<i>In percentuale del PIL</i>	<i>1,88</i>	<i>0,04</i>	<i>0,01</i>
Maggiori spese	29.051	618	171
<i>Maggiori spese correnti</i>	<i>26.649</i>	<i>228</i>	<i>171</i>
Contributi a fondo perduto per settori colpiti dall'emergenza	11.202		
Fondo per acquisto e distribuzione vaccini e altri farmaci per il contrasto del SARS-CoV-2	3.145		
Estensione straordinaria dei vari strumenti di integrazione del reddito (CIG, Fondi di solidarietà, ISCRO)	1.869		
Reddito di emergenza	1.520		
Indennità <i>una tantum</i> per diverse categorie di lavoratori	1.248		
Fondo reddito di cittadinanza	1.010		
Fondo per l'esercizio delle funzioni fondamentali degli Enti locali	1.000		
Fondo per sostenere le imprese del trasporto pubblico locale	800		
Contributi a favore delle attività svolte nei Comuni a vocazione montana appartenenti a comprensori sciistici	700		
Riduzione delle tariffe utenze elettriche non domestiche	600		
Fondo esigenze indifferibili	550		
Fondo sociale per l'occupazione e la formazione	280	56	
Fondo per l'esercizio delle funzioni delle Regioni e delle Province autonome	260		
Ristoro ai Comuni per la mancata riscossione della tassa di soggiorno	250		
Annullamento debiti di importo residuo fino a 5.000 euro su carichi affidati agli agenti della riscossione dal 2000 al 2010	150	65	
Fondo emergenze spettacolo, cinema e audiovisivo	200		
Fondo per il sostegno delle attività maggiormente colpite dall'emergenza COVID-19 (Regioni e Province autonome)	200		
Fondo di solidarietà per il settore del trasporto aereo	187		
Fondo per l'arricchimento e l'ampliamento dell'offerta formativa	150		
Fondo promozione integrata e altre misure per l'internazionalizzazione delle imprese	150		
Incremento del Fondo per il funzionamento delle istituzioni scolastiche statali	150		
Fondo emergenze imprese e istituzioni culturali (editoria, musei e altre istituzioni private)	120		
Risorse a sostegno delle persone disabili o non autosufficienti	120		
Risorse per il potenziamento della sanità militare e per l'impegno straordinario del comparto sicurezza	108		
Sostituzione del personale scolastico assente dal lavoro in quanto in condizioni di fragilità	103		
Fondo per il sostegno agli Enti del Terzo settore	100		
Fondo destinato al ristoro del settore delle fiere e dei congressi	100		
Altre misure	362	8	0
Interessi passivi	16	98	171
<i>Maggiori spese in conto capitale</i>	<i>2.402</i>	<i>390</i>	<i>0</i>
Fondo per le emergenze nazionali (Protezione civile)	1.939		
Incremento del Fondo per la compensazione degli effetti finanziari derivanti dall'attualizzazione di contributi pluriennali		390	
Agevolazioni finanziarie a sostegno degli investimenti nel settore della ricerca di nuovi farmaci e vaccini	200		
Fondo per lo sviluppo e il sostegno delle filiere agricole, della pesca e dell'acquacoltura	150		
Fondo per le esigenze emergenziali di Università, AFAM e Enti di ricerca	79		
Incremento Fondo per l'innovazione digitale e la didattica laboratoriale	35		
Minori entrate	3.586	132	100
Esoneri e sgravi contributivi	1.801		
Proroghe, sospensioni e rimodulazioni di adempimenti fiscali, contributivi e concessori e delle relative sanzioni	1.328		
Annullamento debiti di importo residuo fino a 5.000 euro su carichi affidati agli agenti della riscossione dal 2000 al 2010	156	132	100
Definizione agevolata somme dovute a seguito del controllo automatizzato dichiarazioni 2017-18 (per partite IVA colpite dall'emergenza)	205		
Esonero TOSAP/COSAP a beneficio dei titolari di concessioni o autorizzazioni	83		
Altre misure	13		
RISORSE	1.125	818	105
<i>In percentuale del PIL</i>	<i>0,06</i>	<i>0,04</i>	<i>0,01</i>
Minori spese	994	0	105
<i>Minori spese correnti</i>	<i>850</i>	<i>0</i>	<i>35</i>
Contributi a fondo perduto per settori colpiti dall'emergenza	610		
Fondo riduzione oneri bollette elettriche su utenze non abitative	180		
Altre misure	60	0	35
<i>Minori spese in conto capitale</i>	<i>144</i>	<i>0</i>	<i>70</i>
Riduzione fondi e altre coperture	109		70
Fondo sviluppo e coesione (FSC)	35		
Maggiori entrate	132	818	0
Proroghe, sospensioni e rimodulazioni di adempimenti fiscali, contributivi e concessori e delle relative sanzioni		818	
Oneri riflessi	132	0	
ENTRATE NETTE	-3.454	686	-100
USCITE NETTE	28.057	617	66
<i>Correnti</i>	<i>25.799</i>	<i>227</i>	<i>136</i>
<i>In conto capitale</i>	<i>2.259</i>	<i>390</i>	<i>-70</i>
INDEBITAMENTO NETTO	-31.511	69	-166
<i>In percentuale del PIL</i>	<i>-1,81</i>	<i>0,00</i>	<i>-0,01</i>

Fonte: elaborazioni su dati del prospetto riepilogativo degli effetti finanziari allegato al DL 41/2021.

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

Tab. 1.4 – Principali misure del DL 41/2021 (1)
(importi netti in milioni di euro)

	2021	2022	2023	
Titolo I - Sostegno alle imprese e all'economia	Contributi a fondo perduto per settori colpiti dall'emergenza	-10.540		
	Esoneri e sgravi contributivi	-1.500		
	Contributi a favore delle attività svolte nei Comuni a vocazione montana appartenenti a comprensori sciistici	-700		
	Annullamento debiti di importo residuo fino a 5.000 euro su carichi affidati agli agenti della riscossione dal 2000 al 2010	-306	-197	-100
	Riduzione delle tariffe utenze elettriche non domestiche	-600		
	Proroghe, sospensioni e rimodulazioni di adempimenti fiscali, contributivi e concessori e delle relative sanzioni	-1.328	818	
	Definizione agevolata somme dovute a seguito del controllo automatizzato dichiarazioni 2017-18 (per partite IVA colpite dall'emergenza)	-205		
	Fondo riduzione oneri bollette elettriche su utenze non abitative	180		
	Altre misure	-38		
	Totale di gruppo	-15.037	621	-100
Titolo II - Disposizioni in materia di lavoro	Estensione straordinaria dei vari strumenti di integrazione del reddito (CIG, Fondi di solidarietà, ISCRO)	-1.869		
	Reddito di emergenza	-1.520		
	Indennità <i>una tantum</i> per diverse categorie di lavoratori	-1.248		
	Fondo reddito di cittadinanza	-1.010		
	Fondo sociale per l'occupazione e la formazione	-280	-56	
	Esoneri e sgravi contributivi	-301		
	Fondo di solidarietà per il settore del trasporto aereo	-187		
	Sostituzione del personale scolastico assente dal lavoro in quanto in condizioni di fragilità	-103		
	Fondo per il sostegno agli Enti del Terzo settore	-100		
	Altre misure	-65	-8	0
Totale di gruppo	-6.682	-64	0	
Titolo III - Misure in materia di salute e sicurezza	Fondo per acquisto e distribuzione vaccini e altri farmaci per il contrasto del SARS-CoV-2	-3.145		
	Agevolazioni finanziarie a sostegno degli investimenti nel settore della ricerca di nuovi farmaci e vaccini	-200		
	Altre misure	-58	0	0
Totale di gruppo	-3.403	0	0	
Titolo IV - Enti territoriali	Fondo per l'esercizio delle funzioni fondamentali degli Enti locali	-1.000		
	Fondo per sostenere le imprese del trasporto pubblico locale	-800		
	Fondo per l'esercizio delle funzioni delle Regioni e delle Province autonome	-260		
	Ristoro ai Comuni per la mancata riscossione della tassa di soggiorno	-250		
	Fondo per il sostegno delle attività maggiormente colpite dall'emergenza COVID-19 (Regioni e Province autonome)	-200		
	Esonero TOSAP/COSAP a beneficio dei titolari di concessioni o autorizzazioni	-83		
Totale di gruppo	-2.593	0	0	
Titolo V - Altre disposizioni urgenti	Fondo per le emergenze nazionali (Protezione civile)	-1.939		
	Fondo esigenze indifferibili	-550		35
	Incremento del Fondo per la compensazione degli effetti finanziari derivanti dall'attualizzazione di contributi pluriennali		-390	
	Fondo emergenze spettacolo, cinema e audiovisivo	-200		
	Fondo promozione integrata e altre misure per l'internazionalizzazione delle imprese	-150		
	Incremento del Fondo per il funzionamento delle istituzioni scolastiche statali	-150		
	Fondo per l'arricchimento e l'ampliamento dell'offerta formativa	-150		
	Fondo per lo sviluppo e il sostegno delle filiere agricole, della pesca e dell'acquacoltura	-150		
	Fondo emergenze imprese e istituzioni culturali (editoria, musei e altre istituzioni private)	-120		
	Risorse a sostegno delle persone disabili o non autosufficienti	-120		
	Fondo destinato al ristoro del settore delle fiere e dei congressi	-100		
	Riduzione fondi e altre coperture	159		70
	Altre misure	-311	0	0
	Interessi passivi	-16	-98	-171
	Totale di gruppo	-3.797	-488	-66
INDEBITAMENTO NETTO	-31.511	69	-166	

Fonte: elaborazioni su dati del prospetto riepilogativo degli effetti finanziari allegato al DL 41/2021.

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

Tab. 1.5 – Principali misure del DL 41/2021 (1)
(importi netti in milioni di euro)

	2021	2022	2023
USCITE NETTE	28.057	617	66
Contributi a fondo perduto per settori colpiti dall'emergenza	10.540		
Contributi a favore delle attività svolte nei Comuni a vocazione montana appartenenti a comprensori sciistici	700		
Riduzione delle tariffe utenze elettriche non domestiche	600		
Annullamento debiti di importo residuo fino a 5.000 euro su carichi affidati agli agenti della riscossione dal 2000 al 2010	150	65	
Fondo riduzione oneri bollette elettriche su utenze non abitative	-180		
Totale di gruppo	11.835	65	
Estensione straordinaria dei vari strumenti di integrazione del reddito (CIG, Fondi di solidarietà, ISCRO)	1.869		
Reddito di emergenza	1.520		
Indennità <i>una tantum</i> per diverse categorie di lavoratori	1.248		
Fondo reddito di cittadinanza	1.010		
Fondo sociale per l'occupazione e la formazione	280	56	
Fondo di solidarietà per il settore del trasporto aereo	187		
Sostituzione del personale scolastico assente dal lavoro in quanto in condizioni di fragilità	103		
Fondo per il sostegno agli Enti del Terzo settore	100		
Totale di gruppo	6.461	64	
Fondo per acquisto e distribuzione vaccini e altri farmaci per il contrasto del SARS-CoV-2	3.145		
Agevolazioni finanziarie a sostegno degli investimenti nel settore della ricerca di nuovi farmaci e vaccini	200		
Totale di gruppo	3.409	0	
Fondo per l'esercizio delle funzioni fondamentali degli Enti locali	1.000		
Fondo per sostenere le imprese del trasporto pubblico locale	800		
Fondo per l'esercizio delle funzioni delle Regioni e delle Province autonome	260		
Ristoro ai Comuni per la mancata riscossione della tassa di soggiorno	250		
Fondo per il sostegno delle attività maggiormente colpite dall'emergenza COVID-19 (Regioni e Province autonome)	200		
Totale di gruppo	2.510		
Estensione straordinaria dei vari strumenti di integrazione del reddito (CIG, Fondi di solidarietà, ISCRO)	1.869		
Reddito di emergenza	1.520		
Indennità <i>una tantum</i> per diverse categorie di lavoratori	1.248		
Fondo reddito di cittadinanza	1.010		
Fondo sociale per l'occupazione e la formazione	280	56	
Fondo di solidarietà per il settore del trasporto aereo	187		
Sostituzione del personale scolastico assente dal lavoro in quanto in condizioni di fragilità	103		
Fondo per il sostegno agli Enti del Terzo settore	100		
Totale di gruppo	3.843	488	66
ENTRATE NETTE	-3.454	686	-100
Esoneri e sgravi contributivi	-1.500		
Proroghe, sospensioni e rimodulazioni di adempimenti fiscali, contributivi e concessori e delle relative sanzioni	-1.328	818	
Definizione agevolata somme dovute a seguito del controllo automatizzato dichiarazioni 2017-18 (per partite IVA colpite dall'emergenza)	-205		
Annullamento debiti di importo residuo fino a 5.000 euro su carichi affidati agli agenti della riscossione dal 2000 al 2010	-156	-132	-100
Totale di gruppo	-3.202	686	-100
Esoneri e sgravi contributivi	-301		
Totale di gruppo	-301		
Esonero TOSAP/COSAP a beneficio dei titolari di concessioni o autorizzazioni	-83		
Totale di gruppo	-83		
Oneri riflessi	132	0	0
INDEBITAMENTO NETTO	-31.511	69	-166

Fonte: elaborazioni su dati del prospetto riepilogativo degli effetti finanziari allegato al DL 41/2021.
(1) Eventuali mancate quadrature sono dovute all'arrotondamento delle cifre decimali.

Tab. 2.1 – Il contributo a fondo perduto per le imprese

Misure	Soggetti interessati	Caratteristiche	Condizioni di accesso	Beneficiari (migliaia)	Effetti sull'indebitamento netto (milioni di euro)	
					2020	2021
DL 41/2021	Imprese (persone fisiche e giuridiche) non finanziarie e professionisti	Contributo in percentuale della perdita: 60% se il fatturato è fino a 100.000 euro, 50% se maggiore di 100.000 e inferiore a 400.000, 40% se maggiore di 400.000 e inferiore a 1.000.000, 30% se maggiore di 1.000.000 e inferiore a 5.000.000, 20% se superiore a 5.000.000 e inferiore a 10.000.000. Contributo minimo di 1.000 euro per le persone fisiche e 2.000 euro per le persone giuridiche e tetto massimo di 150.000 euro	Fatturato < 10 milioni e media mensile annua del fatturato 2020 inferiore almeno del 30% rispetto al 2019	-	0	11.150
DL 137/2020 (conv.to con L. 176/2020)	Imprese (persone fisiche e giuridiche) non finanziarie appartenenti a 164 settori individuato con codice ATECO	Come DL 34/2020 e tetto di 150.000 euro al contributo	Perdita di fatturato ad aprile 2020 rispetto ad aprile 2019 di oltre il 33%		4.455 ⁽¹⁾	618
DL 34/2020 (conv.to con L. 77/2020)	Imprese (persone fisiche e giuridiche) non finanziarie	Contributo in percentuale della perdita: 20% se il fatturato è fino a 400.000 euro, 15% se maggiore di 400.000 euro e inferiore a 1.000.000, 10% se maggiore di 1.000.000. Contributo minimo di 1.000 euro per le persone fisiche e 2.000 euro per le persone giuridiche	Fatturato < 5 milioni e perdita di fatturato ad aprile 2020 rispetto ad aprile 2019 di oltre il 33%	2.381 ⁽²⁾	6.700 ⁽²⁾	0

Fonte: dati riportati nella Nota dell'Agenzia delle entrate n. 302776 dell'11 settembre 2020 per il DL 34/2020 e stime contenute nelle Relazioni tecniche dei DD.LL. 137, 149, 154 e 157 del 2020 e del DL 41/2021.

(1) La spesa per contributi a fondo perduto del decreto Ristori è al lordo degli importi, usati per la copertura finanziaria, del Fondo per l'estensione dell'ambito applicativo delle disposizioni agevolative riferite all'emergenza COVID-19 dell'articolo 13-duodecies della legge di conversione del decreto (0,8 miliardi). – (2) Beneficiari e ammontare totale del contributo a fondo perduto effettivamente erogato. La Relazione tecnica del DL 34/2020 stimava una spesa totale pari a 6,2 miliardi, ma non riportava il numero dei beneficiari.

Tab. 2.2 – Il contributo a fondo perduto del DL 41/2021

Classi di ricavo	Partite IVA	Platea DL 41/2021	Perdita pro capite DL 41/2021	Contributo pro capite DL 41/2021	Spesa complessiva	Platea DL 34/2020	Perdita pro capite DL 34/2020	Contributo pro capite DL 34/2020	Platea DL 137/2020 ⁽²⁾	Contributo pro capite DL 137/2020 ⁽²⁾
(mln di euro)	(mln)	(mln)	(euro)	(euro)	(mln di euro)	(mln)	(euro)	(euro)	(mln)	(euro)
Fino a 0,1	4,15	2,39	3.488	2.093	5.008	2,09	9.256	1.851	0,47	3.053
Da 0,1 a 0,4	0,99	0,37	9.980	4.990	1.868					
Da 0,4 a 1	0,30	0,16	26.805	10.722	1.714	0,18	43.322	6.498	0,04	12.234
Da 1 a 5	0,22	0,07	92.000	27.600	1.999	0,12	129.077	12.908	0,02	24.167
Da 5 a 10	0,03	0,01	302.410	60.482	566	-	-	-	n.d.	n.d.
Totale	5,69	3,00	-	-	11.155	2,39	-	-	-	-

Fonte: elaborazione su dati dell'Agenzia delle entrate e MEF.

(1) Valore medio per la classe fino a 0,4 milioni. – (2) Calcolato per la platea già beneficiaria del DL 34/2020.

Tab. 2.3 – Variazione del fatturato e contributi a fondo perduto nel 2020
(euro e valori percentuali)

	Variazione fatturato			Totale sottosettori	Di cui	Perdita media mese di aprile	Contributo DL 34/2020	Contributo DL 137/2020	Totale contributi	
	Mese di aprile	Annuale	Secondo semestre						Ammontare	% perdita media mese di aprile
Tessile	-83,6	-42,0	-36,4	30	-	35.377	4.657	0	4.657	13,2
Alloggio, ristorazione e turismo	-81,0	-53,3	-54,3	26	3	51.834	6.742	0	6.742	13,0
Altra manifattura	-57,5	-15,1	-8,3	312	-	18.147	2.952	5.130	8.081	44,5
Attività artistiche e intrattenimento	-47,7	-26,3	-21,6	31	6	12.215	2.159	0	2.159	17,7
					25	17.321	2.810	5.665	8.475	48,9
Servizi alla persona	-16,8	-7,6	-5,8	42	30	7.132	1.377	0	1.377	19,3
					12	9.620	1.745	3.344	5.089	52,9
Costruzioni	-41,8	-3,5	2,0	35	-	17.988	2.853	0	2.853	15,9
Commercio	-41,2	-9,1	-3,7	290	204	22.669	3.302	0	3.302	14,6
					86	11.757	1.996	3.306	5.302	45,1
Altri servizi	-19,7	-0,1	9,0	52	48	20.163	3.118	0	3.118	15,5
					3	9.400	1.752	3.261	5.013	53,3
Trasporti	-27,9	0,4	11,2	40	31	23.801	3.357	0	3.357	14,1
					7	10.707	1.746	1.792	3.538	33,0
Chimico e farmaceutico	-22,5	-5,2	-1,2	27	26	55.160	6.505	0	6.505	11,8
					1	21.827	3.264	3.264	6.527	29,9
Estrazione e utilities	-19,2	-18,7	-19,1	39	-	35.038	4.591	0	4.591	13,1
Immobiliari, professionali e noleggi	-23,2	-8,3	-3,8	141	132	16.062	2.667	0	2.667	16,6
					9	18.137	2.708	4.463	7.172	39,5
Servizi finanziari	-29,8	-19,5	-18,7	39	-	8.167	1.515	0	1.515	18,5
Industrie alimentari	-16,6	-8,5	-6,9	48	-	20.777	3.064	0	3.064	14,7
Agricoltura	-6,6	6,5	9,0	57	-	8.499	1.546	0	1.546	18,2
Totale	-38,1	-11,5	-6,5	1209	-	18.032	2.773	969	3.742	20,8

Fonte: elaborazione su dati dell'Agenzia delle entrate.

Tab. 2.4 – Fatturato, costi e redditività prima e dopo la crisi per le società di capitali non finanziarie

	Variazione media fatturato	Variazione media costi	Variazione media MOL	MOL/fatturato	
				Pre	Post
Attività artistiche e intrattenimento	-44,3	-36,4	-93,3	11,0	1,3
Alloggio, ristorazione e turismo	-40,6	-29,8	-145,8	8,9	-6,8
Tessile	-33,6	-29,4	-72,6	8,9	3,7
Estrazione e utilities	-17,4	-17,0	-8,7	12,3	13,6
Altra manifattura	-12,7	-10,7	-34,7	7,5	5,6
Servizi alla persona	-7,9	-5,9	-21,2	11,1	9,5
Industrie alimentari	-6,9	-6,1	-15,2	7,9	7,2
Altri servizi	-6,9	-5,9	-14,5	8,6	7,9
Immobiliari, professionali e noleggi	-6,6	-4,6	-14,6	17,3	15,8
Commercio	-5,2	-4,9	-11,4	4,0	3,8
Chimico e farmaceutico	-4,4	-3,8	-7,9	11,3	10,9
Costruzioni	-2,2	-2,2	1,4	7,9	8,1
Trasporti	1,6	1,6	2,3	13,1	13,2
Agricoltura	6,7	5,5	24,5	5,5	6,4
Totale	-9,6	-8,4	-21,0	8,4	7,3

Fonte: simulazioni con il modello MEDITA dell'UPB.

**Tab. 2.5 – Effetti sull’indebitamento netto delle misure di sostegno settoriale
(milioni di euro)**

DL 41/2021 “Sostegni”			Complesso misure precedenti				
			2021	2020	2021	2022	
Totale misure			2.083,5	2.549,7	707,8	20,0	
Misure per gli operatori del turismo invernale (art. 2)	Operatori del turismo invernale legato alle stazioni sciistiche nei Comuni a vocazione montana	Contributi	700,0	-	-	-	-
Misure per attività particolarmente colpite dall’emergenza (art. 26)	Imprese esercenti attività commerciale o di ristorazione nei centri storici e imprese nel settore degli eventi privati	Contributi	200,0	-	-	-	-
Misure per il settore cultura (art. 36)	Imprese dello spettacolo, cinema e audiovisivo (c.1)	Contributi	200,0	Decreti di marzo, maggio e agosto e decreti Ristori	435,0	90,0	0,0
	Imprese della filiera dell’editoria (c.3)		120,0	Decreti di maggio e agosto e decreti Ristori	631,5	50,0	0,0
	Operatori e imprese che operano nel settore delle attività culturali (musei) (c.4)		80,0	Decreti di maggio e agosto e legge di bilancio per il 2021	165,0	25,0	20,0
Misure per il settore fieristico (art. 38)	Imprese aventi come attività prevalente l’organizzazione di eventi fieristici	Contributi	250,0	Decreti di marzo, maggio e agosto e decreti Ristori	763,0	0,0	0,0
Misure per il settore agricolo (art. 39)	Imprese della filiera agricola, della pesca e dell’acquacoltura	Contributi	150,0	Legge di bilancio per il 2021	0,0	150,0	0,0
Esonero contributivo per il settore agricolo (art. 19)	Imprese della filiera agricola, della pesca e dell’acquacoltura	Esonero dal versamento dei contributi previdenziali e assistenziali per la quota a carico dei datori di lavoro relativi al mese di gennaio 2021	301,0	Decreti Ristori	385,2	309,8	0,0
Abolizione TOSAP/COSAP (art. 30)	Imprese di pubblico esercizio titolari di concessioni o autorizzazioni per l’utilizzo del suolo pubblico	Proroga al 30 giugno 2021 della esenzione dal versamento	82,5	Decreti di maggio e agosto e decreti Ristori	170,0	83,0	0,0

Fonte: elaborazioni su dati dei prospetti finanziari riepilogativi dei citati provvedimenti.

Tab. 3.2 – Ore autorizzate di integrazione salariale – CIG/CIGS

	2020												2021	
	Marzo	Aprile	Maggio	Giugno	Luglio	Agosto	Settembre	Ottobre	Novembre	Dicembre	Gennaio	Febbraio		
Agricoltura, caccia e silvicoltura		685.871	334.892	604.438	172.800	90.278	107.416	228.206	67.860	76.370	22.124	14.449		
Pesca, piscicoltura e servizi connessi		10.388	1.674		1.060									
Estrazione di minerali	142.740	3.409.640	1.218.459	625.813	736.227	349.753	220.080	470.388	399.923	405.885	197.323	188.827		
Attività manifatturiere	16.226.580	506.175.255	171.361.070	118.717.190	175.161.125	82.866.849	81.599.198	159.624.383	148.120.228	88.005.482	53.422.179	22.935.118		
Produzione e distribuzione di energia elettrica, gas e acqua	418	2.594.728	755.764	173.257	292.478	106.549	63.490	152.078	281.894	98.898	24.089	13.125		
Costruzioni	1.694.981	136.366.001	31.814.111	17.201.145	21.621.307	8.440.358	7.759.343	13.567.562	13.302.744	10.532.161	7.833.324	5.095.555		
Commercio all'ingrosso e al dettaglio; riparazione di autoveicoli, motocicli e di beni personali e per la casa	628.832	17.611.052	4.369.145	4.808.509	10.525.351	3.172.635	2.832.796	4.350.389	3.073.490	3.570.393	3.047.583	2.801.398		
Alberghi e ristoranti	2.904	70	3.147	458.173	778.000	3.097	12.048	33.350	11.069	55.885	191.502	23.346		
Trasporti, magazzinaggio e comunicazioni	994.171	42.921.640	22.075.811	26.476.509	29.191.631	9.679.923	8.171.856	11.062.730	11.942.931	11.501.671	16.739.928	4.842.146		
Attività finanziarie	22.176	728.078	1.804.038	529.768	744.668	373.386	226.878	156.445	220.988	246.229	63.881	3.788		
Attività immobiliari, noleggio, informatica, ricerca, servizi alle imprese	276.684	12.492.382	7.134.141	3.222.556	6.030.985	3.234.227	3.316.263	5.600.698	4.814.242	3.964.733	1.765.638	805.547		
Istruzione		326	200		80			480				448		
Sanità e assistenza sociale			748						1.044					
Altri servizi pubblici, sociali e personali	8.218	2.424.054	833.994	959.979	1.338.420	412.860	416.657	866.185	998.017	761.981	491.704	172.490		
Totale	19.997.704	725.419.485	241.707.194	173.777.337	246.594.132	108.729.915	104.726.025	196.112.894	183.234.430	119.219.688	83.799.275	36.896.237		

Fonte: elaborazioni su dati INPS.

Tab. 3.3 – Ore autorizzate di integrazione salariale – Cassa integrazione in deroga

	2020											2021	
	Marzo	Aprile	Maggio	Giugno	Luglio	Agosto	Settembre	Ottobre	Novembre	Dicembre	Gennaio	Febbraio	
Agricoltura, caccia e silvicoltura		110.047	3.362.266	2.189.621	1.459.418	947.368	625.655	649.349	577.214	602.966	727.183	496.334	
Pesca, piscicoltura e servizi connessi		67.590	783.560	342.831	254.765	159.140	57.467	144.580	114.052	156.161	173.553	69.369	
Estrazione di minerali		1.568	10.467	24.075	264			600					
Attività manifatturiere		480.659	3.372.728	888.050	524.961	460.625	352.668	858.347	608.635	491.251	482.057	517.714	
Produzione e distribuzione di energia elettrica, gas e acqua		3.973	25.796	9.739	12.114	1.295	612	16.845	1.064	2.238	15.239	240	
Costruzioni		212.251	1.408.876	239.233	25.836	33.021	33.878	135.205	52.509	16.277	27.539	20.753	
Commercio all'ingrosso e al dettaglio; riparazione di autoveicoli, motocicli e di beni personali e per la casa		16.016.703	92.421.630	73.892.375	39.732.066	34.030.345	22.210.360	25.305.725	32.489.939	33.949.877	22.239.847	28.148.579	
Alberghi e ristoranti	193	12.221.038	50.100.544	10.818.396	13.878.782	16.877.879	8.651.437	13.260.029	20.424.789	20.408.387	14.431.225	21.928.523	
Trasporti, magazzinaggio e comunicazioni		1.420.040	8.775.215	6.902.411	3.989.481	4.708.590	3.708.768	5.606.495	5.777.416	3.452.682	2.571.862	5.003.106	
Attività finanziarie		734.377	3.394.759	645.934	641.954	717.884	415.389	506.840	441.272	308.110	197.608	336.225	
Attività immobiliari, noleggio, informatica, ricerca, servizi alle imprese	1.394	8.331.909	37.654.800	10.099.408	13.596.027	11.755.718	6.026.220	8.391.233	7.852.998	5.830.436	3.990.852	6.178.610	
Amministrazione pubblica		12.121	33.803	15.719	10.689	5.395	6.442	2.118	29.798	1.414	949	2.031	
Istruzione		1.237.113	4.097.629	1.018.160	1.366.231	1.668.562	815.985	1.030.754	594.372	485.079	433.889	458.055	
Sanità e assistenza sociale		3.313.790	13.052.379	2.273.155	2.317.635	2.441.628	1.175.835	1.505.082	1.207.700	896.974	553.402	843.895	
Altri servizi pubblici, sociali e personali	480	2.715.088	12.535.512	2.714.928	3.019.669	3.519.415	1.939.000	2.975.698	3.695.857	3.538.833	2.365.802	3.651.160	
Organizzazioni ed organismi extraterritoriali		1.122	12.902	1.665	3.442	1.410	3.339	6.016	2.697	2.698	1.364	1.852	
Totale	2.067	46.879.389	231.042.866	112.075.700	80.833.334	77.328.275	46.023.055	60.394.916	73.870.312	70.143.383	48.212.371	67.656.446	

Fonte: elaborazioni su dati INPS.

Tab. 3.4 – Ore autorizzate di integrazione salariale – Bilateralità (FIS e altri Fondi)

	2020									2021		
	Marzo	Aprile	Maggio	Giugno	Luglio	Agosto	Settembre	Ottobre	Novembre	Totale	Gennaio	Febbraio
Industria	12.468	2.853.648	18.721.993	18.613.771	15.287.435	6.589.692	8.759.097	9.081.283	9.054.987	89.044.862	5.814.949	4.137.153
Edilizia		6.210	246.059	154.187	164.002	30.721	67.221	4.707	3.480	676.587	6.020	11.316
Artigianato			17.417	41.408	46.707	7.477	1.232.353	14.040	19.492	1.379.190	15.730	8.569
Commercio	726.123	79.612.129	375.515.429	129.180.266	138.240.457	96.029.851	77.360.512	110.255.307	119.684.280	1.127.722.698	79.170.427	64.351.395
Credito		208.367	2.848.309	398.995	360.871	4.818.898	16.556.363	272.445	148.010	28.389.404	134.270	48.791
Ex Enti pubblici		112.131	960.333	251.937	1.001.880	178.827	211.064	117.061	332.953	3.356.184	333.485	130.000
Settori vari			1.800	75.330	147.011	13.798	3.804	2.898	3.880	248.521	19.870	11.366
Totale	738.591	82.792.485	398.311.340	148.715.894	155.248.363	107.669.264	104.190.414	119.747.741	129.247.082	1.250.817.446	85.494.751	68.698.590

Fonte: elaborazioni su dati INPS.

Tab. 3.5 – Ore autorizzate di integrazione salariale – Bilateralità (solo FIS)

	2020									2021		
	Marzo	Aprile	Maggio	Giugno	Luglio	Agosto	Settembre	Ottobre	Novembre	Totale	Gennaio	Febbraio
Industria	12.468	2.853.648	16.843.727	8.313.009	5.904.987	4.171.666	3.431.478	4.803.166	4.898.794	4.364.382	3.778.606	3.177.736
Edilizia		6.210	244.898	2.258	135.828	25.748	28.986	3.680	1.640	3.450	1.928	3.040
Artigianato			10.135	6.077	5.782	900	-	800	9.321	9.000	6.214	1.449
Commercio	726.123	79.612.129	368.822.711	122.429.888	133.692.097	93.936.162	74.843.438	108.365.725	118.367.076	93.614.666	76.091.096	63.093.486
Credito		208.367	1.758.780	335.903	336.811	298.879	203.516	162.936	147.273	113.073	64.014	47.757
Ex Enti pubblici		112.131	942.190	243.497	516.110	171.819	199.165	99.445	134.087	119.541	122.773	122.746
Settori vari			1.800	176	1.000						1.072	
Totale	738.591	82.792.485	388.624.241	131.330.808	140.592.615	98.605.174	78.706.583	113.435.752	123.558.191	98.224.112	80.065.703	66.446.214

Fonte: elaborazioni su dati INPS.

Tab. 3.6 – Cessazioni da rapporti di lavoro per licenziamento con motivazione economica (1)

	2017			2018			2019			2020		
	T.I.	T.D.	Totale	T.I.	T.D.	Totale	T.I.	T.D.	Totale	T.I.	T.D.	Totale
Agricoltura, silvicoltura e pesca	4.492	928	5.420	4.446	909	5.355	3.850	891	4.741	2.208	601	2.809
Attività estrattiva; attività manifatturiere; fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata; fornitura di acqua; reti fognarie, attività di trattamento dei rifiuti e risanamento	104.422	16.561	120.983	98.482	16.874	115.356	93.711	14.989	108.700	43.370	9.247	52.617
Costruzioni	125.394	21.023	146.417	111.451	20.788	132.239	107.251	19.836	127.087	39.355	11.574	50.929
Commercio all'ingrosso e al dettaglio; riparazione di autoveicoli e motocicli; trasporto e magazzinaggio; servizi di alloggio e di ristorazione	172.449	71.327	243.776	156.928	70.837	227.765	158.323	66.484	224.807	78.891	42.608	121.499
Servizi di informazione e comunicazione	9.381	660	10.041	8.943	693	9.636	10.326	703	11.029	6.030	420	6.450
Attività finanziarie e assicurative	3.368	178	3.546	2.736	144	2.880	2.289	159	2.448	1.028	126	1.154
Attività immobiliari	1.861	220	2.081	1.868	206	2.074	1.780	228	2.008	730	165	895
Attività professionali, scientifiche e tecniche; amministrazione e servizi di supporto	78.052	18.095	96.147	74.579	20.057	94.636	82.284	20.583	102.867	49.971	12.646	62.617
Amministrazione pubblica e difesa; assicurazione sociale obbligatoria; istruzione; sanità e assistenza sociale	22.258	4.423	26.681	21.097	4.678	25.775	23.692	3.987	27.679	12.756	3.540	16.296
Attività artistiche, di intrattenimento e divertimento; riparazione di beni per la casa e altri servizi	23.569	9.087	32.656	21.560	8.484	30.044	18.927	6.777	25.704	9.787	3.893	13.680
Organizzazioni e organismi extraterritoriali	48		50	36		38	29	6	35	27		28
Totale	545.294	142.504	687.798	502.126	143.672	645.798	502.462	134.643	637.105	244.153	84.821	328.974

Fonte: elaborazioni su dati INPS.

(1) T.I. = contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato; T.D. = contratti di lavoro subordinato a tempo determinato.

Tab. 3.7 – Attivazioni di rapporti di lavoro (1)

	2017			2018			2019			2020		
	T.I.	T.D.	Totale	T.I.	T.D.	Totale	T.I.	T.D.	Totale	T.I.	T.D.	Totale
Agricoltura, silvicoltura e pesca	15.153	13051	28.204	15.546	13939	29.485	16.026	13644	29.670	13.480	11302	24.782
Attività estrattiva; attività manifatturiere; fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata; fornitura di acqua; reti fognarie, attività di trattamento dei rifiuti e risanamento	240.951	463.198	704.149	279.323	491.370	770.693	307.968	420.893	728.861	211.478	308.701	520.179
Costruzioni	164.456	307.811	472.267	174.490	338.405	512.895	185.263	318.759	504.022	142.203	279.380	421.583
Commercio all'ingrosso e al dettaglio; riparazione di autoveicoli e motocicli; trasporto e magazzinaggio; servizi di alloggio e di ristorazione	394.323	1.336.024	1.730.347	420.448	1.412.192	1.832.640	447.722	1.328.598	1.776.320	311.766	823.803	1.135.569
Servizi di informazione e comunicazione	33.640	204581	238.221	43.035	229292	272.327	47.349	231353	278.702	37.867	130640	168.507
Attività finanziarie e assicurative	14.075	11688	25.763	15.713	12303	28.016	16.193	11666	27.859	14.179	9250	23.429
Attività immobiliari	4.488	6649	11.137	5.304	7194	12.498	5.607	7290	12.897	4711	5242	9953
Attività professionali, scientifiche e tecniche; amministrazione e servizi di supporto	159.226	426.691	585.917	179.790	475.296	655.086	188.245	442.105	630.350	147.430	320.131	467.561
Amministrazione pubblica e difesa; assicurazione sociale obbligatoria; istruzione; sanità e assistenza sociale	56.827	224.000	280.827	65.456	235.350	300.806	75.022	219.957	294.979	65.282	201.700	266.982
Attività artistiche, di intrattenimento e divertimento; riparazione di beni per la casa e altri servizi	56.235	234.522	290.757	58.643	253.650	312.293	60.799	229.067	289.866	39.784	126.055	165.839
Organizzazioni e organismi extraterritoriali	252	624	876	272	522	794	219	501	720	230	208	438
Totale	1.139.626	3.228.839	4.368.465	1.258.020	3.469.513	4.727.533	1.350.413	3.223.833	4.574.246	988.410	2.216.412	3.204.822

Fonte: elaborazioni su dati INPS.

(1) T.I. = contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato; T.D. = contratti di lavoro subordinato a tempo determinato.

Tab. 3.8 – Attivazione di rapporti di lavoro subordinato e loro cessazioni per tutte le motivazioni possibili (1)

	2018				2019				2020			
	T.I.	T.D.	Apprendistato	Totale	T.I.	T.D.	Apprendistato	Totale	T.I.	T.D.	Apprendistato	Totale
ATTIVAZIONI												
Gennaio	147.470	293.624	27.964	469.058	184.227	278.283	31.251	493.761	167.534	242.752	31.389	441.675
Febbraio	101.474	236.390	25.108	362.972	113.847	233.464	26.936	374.247	109.475	214.192	27.901	351.568
Marzo	104.985	268.271	28.322	401.578	118.045	264.111	29.861	412.017	83.986	152.635	19.551	256.172
Aprile	110.122	294.290	27.795	432.207	113.414	286.477	30.686	430.577	31.517	55.871	4.700	92.088
Maggio	107.838	322.158	28.379	458.375	115.486	294.802	30.164	440.452	66.761	140.469	14.093	221.323
Giugno	99.270	373.287	29.881	502.438	107.670	351.196	32.090	490.956	76.432	210.422	20.126	306.980
Luglio	99.293	337.093	27.337	463.723	109.460	323.504	30.190	463.154	80.136	248.486	23.862	352.484
Agosto	59.568	194.745	14.733	269.046	59.555	182.435	15.239	257.229	43.625	146.695	11.905	202.225
Settembre	127.796	341.766	32.558	502.120	133.943	304.467	34.494	472.904	98.506	253.464	26.320	378.290
Ottobre	121.205	327.779	34.504	483.488	123.255	284.324	36.740	444.319	94.675	252.547	27.567	374.789
Novembre	101.848	258.972	27.533	388.353	98.466	237.120	28.968	364.554	73.124	189.238	18.066	280.428
Dicembre	77.151	221.138	20.388	318.677	73.045	183.650	22.276	278.971	62.639	109.641	12.246	184.526
Totale	1.258.020	3.469.513	324.502	5.052.035	1.350.413	3.223.833	348.895	4.923.141	988.410	2.216.412	237.726	3.442.548
CESSAZIONI												
Gennaio	135.742	186.971	12.608	335.321	139.996	188.159	14.024	342.179	147.673	181.821	15.454	344.948
Febbraio	122.286	156.992	12.102	291.380	122.713	161.403	13.494	297.610	146.485	167.156	15.105	328.746
Marzo	136.538	191.737	13.895	342.170	150.787	202.322	15.944	369.053	104.347	225.903	12.132	342.382
Aprile	125.308	191.496	13.076	329.880	126.683	194.913	14.467	336.063	48.346	122.042	3.719	174.107
Maggio	135.791	210.862	14.683	361.336	138.219	204.710	16.076	359.005	76.444	120.023	7.411	203.878
Giugno	145.277	288.309	16.037	449.623	155.863	282.804	17.533	456.200	111.264	189.721	13.275	314.260
Luglio	135.697	258.103	14.889	408.689	145.793	241.528	16.736	404.057	113.429	165.255	14.658	293.342
Agosto	110.665	260.226	14.373	385.264	113.013	241.238	15.457	369.708	95.775	188.330	12.118	296.223
Settembre	156.070	364.459	22.208	542.737	164.392	329.153	24.017	517.562	138.054	242.157	19.257	399.468
Ottobre	147.385	256.497	17.641	421.523	153.159	241.009	19.440	413.608	128.677	192.705	15.641	337.023
Novembre	129.773	191.573	14.124	335.470	134.863	182.452	15.338	332.653	97.990	138.407	9.847	246.244
Dicembre	205.916	352.842	14.618	573.376	211.136	317.445	16.544	545.125	143.309	250.010	10.180	403.499
Totale	1.686.448	2.910.067	180.254	4.776.769	1.756.617	2.787.136	199.070	4.742.823	1.351.793	2.183.530	148.797	3.684.120
SALDO												
Gennaio	11.728	106.653	15.356	133.737	44.231	90.124	17.227	151.582	19.861	60.931	15.935	96.727
Febbraio	-20.812	79.398	13.006	71.592	-8.866	72.061	13.442	76.637	-37.010	47.036	12.796	22.822
Marzo	-31.553	76.534	14.427	59.408	-32.742	61.789	13.917	42.964	-20.361	-73.268	7.419	-86.210
Aprile	-15.186	102.794	14.719	102.327	-13.269	91.564	16.219	94.514	-16.829	-66.171	981	-82.019
Maggio	-27.953	111.296	13.696	97.039	-22.733	90.092	14.088	81.447	-9.683	20.446	6.682	17.445
Giugno	-46.007	84.978	13.844	52.815	-48.193	68.392	14.557	34.756	-34.832	20.701	6.851	-7.280
Luglio	-36.404	78.990	12.448	55.034	-36.333	81.976	13.454	59.097	-33.293	83.231	9.204	59.142
Agosto	-51.097	-65.481	360	-116.218	-53.458	-58.803	-218	-112.479	-52.150	-41.635	-213	-93.998
Settembre	-28.274	-22.693	10.350	-40.617	-30.449	-24.686	10.477	-44.658	-39.548	11.307	7.063	-21.178
Ottobre	-26.180	71.282	16.863	61.965	-29.904	43.315	17.300	30.711	-34.002	59.842	11.926	37.766
Novembre	-27.925	67.399	13.409	52.883	-36.397	54.668	13.630	31.901	-24.866	50.831	8.219	34.184
Dicembre	-128.765	-131.704	5.770	-254.699	-138.091	-133.795	5.732	-266.154	-80.670	-140.369	2.066	-218.973
Totale	-428.428	559.446	144.248	275.266	-406.204	436.697	149.825	180.318	-363.383	32.882	88.929	-241.572

Fonte: elaborazioni su dati INPS.

(1) T.I. = contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato; T.D. = contratti di lavoro subordinato a tempo determinato.

Tab. 3.9 – Spesa sostenuta e attesa per le indennità *una tantum*
(importo indennità in euro, beneficiari e domande in migliaia e spesa in milioni di euro; n.a. = indennità non applicabile)

	Marzo 2020	Aprile 2020	Maggio 2020	Ulteriore mensilità 2020 (DL 104/2020)	Ulteriore mensilità 2020 (DL 137/2020)	Ulteriore mensilità 2020 (DL 157/2020)	Totale 2020			Ulteriore indennità 2021 (DL 41/2021)		
	Importo indennità	Importo indennità	Importo indennità	Importo indennità	Importo indennità	Importo indennità	Beneficiari univoci nell'anno	Importo medio nell'anno	Spesa totale nell'anno	Stima domande accolte da Rel. tecnica	Importo indennità	Stima spesa da Rel. tecnica
Professionisti e collaboratori - Gestione separata	600	600	1.000	<i>n.a.</i>	<i>n.a.</i>	<i>n.a.</i>	412	1.450	597	<i>n.a.</i>	<i>n.a.</i>	<i>n.a.</i>
Autonomi - Gestioni speciali	600	600	<i>n.a.</i>	<i>n.a.</i>	<i>n.a.</i>	<i>n.a.</i>	2.848	1.196	3.406	<i>n.a.</i>	<i>n.a.</i>	<i>n.a.</i>
Stagionali e somministrati del settore turismo	600	600	1.000	1.000	1.000	1.000	230	3.000	690	192	2.400	461
Dipendenti agricoli a tempo determinato	600	500	<i>n.a.</i>	<i>n.a.</i>	<i>n.a.</i>	<i>n.a.</i>	553	1.099	608	<i>n.a.</i>	<i>n.a.</i>	<i>n.a.</i>
Lavoratori dello spettacolo	600	600	600	1.000	1.000	1.000	50	4.031	202	44	2.400	106
Stagionali di settori diversi dal turismo	600	600	600	1.000	1.000	1.000	47	3.000	141	49	2.400	118
Lavoratori intermittenti	600	600	600	1.000	1.000	1.000	57	3.906	223	44	2.400	106
Autonomi occasionali	600	600	600	1.000	1.000	1.000	2	3.435	7	2	2.400	5
Venditori a domicilio	600	600	600	1.000	1.000	1.000	7	3.435	24	7	2.400	17
Dipendenti a tempo determinato del settore turismo	600	600	600	1.000	1.000	1.000	20	2.430	49	36	2.400	86
Totale/media							4.226	1.407	5.946	374	2.400	898

Fonte: elaborazioni su dati INPS e della Relazione tecnica del DL 41/2021.

Tab. 4.1 – Requisiti del Reddito di emergenza

Requisiti		
Residenza		Richiedente residente in Italia al momento della presentazione della domanda
Economici	Reddito familiare	Inferiore alla soglia ⁽¹⁾ corrispondente all'ammontare del beneficio.
	Ampliamento DL Sostegni	Per i nuclei residenti in abitazioni in locazione è previsto l'incremento della soglia del reddito familiare di un dodicesimo del canone annuo
	Patrimonio immobiliare	Inferiore a 10.000 euro elevati di 5.000 euro per ogni componente successivo al primo e fino a un massimo di 20.000 euro. La soglia e il massimale sono incrementati di 5.000 euro per ogni componente in condizione di disabilità grave o di non autosufficienza
	ISEE	Inferiore a 15.000 euro
Compatibilità		Componenti che abbiano già usufruito delle altre indennità emergenziali COVID-19
	Sono incompatibili i nuclei in cui sono presenti:	Componenti che, al momento della domanda, siano titolari di pensione diretta o indiretta, a eccezione dell'assegno ordinario di invalidità
		Componenti titolari, al momento della presentazione della domanda, di rapporti di lavoro dipendente la cui retribuzione lorda complessiva sia superiore alla soglia massima del reddito familiare
		Componenti percettori del Reddito di cittadinanza, NASPI
	Ampliamento DL Sostegni	Possono richiedere il beneficio anche coloro che, con ISEE inferiore a 30.000 euro, hanno terminato le prestazioni di NASPI e DIS-COLL tra il 1° luglio 2020 e il 28 febbraio 2021

(1) Si veda la nota 73.

Tab. 5.1 – Incassi da riscossione
(milioni di euro e valori percentuali)

Incassi	2017	2018	2019
Totale	12.701	10.008	9.863
Definizione agevolata	6.512	3.906	3.544
Riscossione ordinaria di cui:	6.188	6.102	6.319
<i>Rateazione</i>	3.275	2.811	2.535
<i>Incidenza su riscossione ordinaria</i>	52,93%	46,07%	40,12%

Fonte: Rapporto di verifica dei risultati della gestione 2019, MEF e Agenzia delle entrate-Riscossione.

Tab. 5.2 – Composizione del riscosso per fasce di debito cumulato
(valori percentuali)

Fasce di debito cumulato per contribuente	2017	2018	2019
Da 0 a 1.000 euro	1,4	1,8	1,8
Da 1.001 a 5.000 euro	5,0	5,8	5,9
Da 5.001 a 10.000 euro	4,9	5,0	4,8
Da 10.001 a 50.000 euro	21,8	20,9	19,4
Da 50.001 a 100.000 euro	12,0	11,4	11,6
Oltre 100.000 euro	54,9	55,0	56,5

Fonte: Rapporto di verifica dei risultati della gestione 2019, MEF e Agenzia delle entrate-Riscossione.

Tab. 5.3 – Magazzino dei crediti affidati alla riscossione per anno di affidamento
(miliardi di euro e valori percentuali)

	Rilevazione al 30/06/2020	Anno di affidamento			
		2000-2005	2006-2010	2011-2015	2016-2020
a) Carico ruoli affidato	1.405,6	261,7	366,0	426,5	351,4
b) Sgravi per indebiti e quote annullati per provvedimenti normativi	297,6	110,4	106,4	56,9	23,9
c) Riscosso	121,3	28,6	38,2	36,5	18,0
d) Carico ruolo contabile (a-b-c)	986,7	122,7	221,4	333,2	309,5
% su carico residuo contabile	100,0%	12,4%	22,4%	33,8%	31,4%
e) Carico sospeso	50,2	3,5	5,6	17,5	23,6
f) Soggetti falliti	152,7	11,4	29,5	63,5	48,4
g) Soggetti deceduti e ditte cessate	129,2	26,6	46,3	41,5	14,8
h) Anagrafe tributaria negativa (nullatenenti)	123,4	17,3	26,4	40,7	39,1
i) Contribuenti già sottoposti ad azione cautelare/esecutiva	440,3	58,1	105,0	146,5	130,7
l) Rate a scadere su dilazioni non revocate	16,9	0,1	0,2	1,1	15,5
m) Magazzino netto (d-e-f-g-h-i-l)	74,0	5,7	8,4	22,4	37,4

Fonte: audizione del Direttore dell’Agenzia delle entrate e Presidente dell’Agenzia delle entrate-Riscossione del 6 ottobre 2020.

Tab. 6.1 – Negoziato della Commissione europea con le imprese farmaceutiche
(numero di dosi)

	Sanofi-GSK	Johnson & Johnson ⁽¹⁾	CureVac	Moderna	BioNTech-Pfizer	AstraZeneca	Novavax	Valneva
<i>Colloqui esplorativi</i>								
2020	Giugno					300 (+100) ⁽²⁾		
	Luglio	300						
	Agosto		200 (+200)	225	80 (+80)			
	Settembre					200 (+100)		
	Dicembre						100 (+100)	
2021	Gennaio							30 (+30)
<i>Contratti preliminari di acquisto</i>								
2020	Agosto					300 (+100)		
	Settembre	300 (fino a)						
	Ottobre		200 (+200)					
	Novembre			225 (+180)	80 (+80)	200 (+100)		
2021	Gennaio				200 (+100) ⁽³⁾			
	Febbraio			150 (+150)				

Fonte: Commissione europea (2020), “Coronavirus: La Commissione presenta la strategia dell’UE sui vaccini” (17 giugno 2020) e “La strategia dell’UE sui vaccini”.

(1) Corrispondente con il numero dei vaccinati, perché necessaria una sola dose. – (2) Accordo raggiunto da quattro paesi (Italia, Germania, Francia e Olanda). – (3) Proposta di acquisto agli Stati membri; dosi disponibili nel secondo trimestre.

Tab. 6.2 – Numero di assistiti vaccinabili in base alla stima delle potenziali dosi disponibili

Aggiornato al	2020	2021				2022		Totale
	Dicembre	I trimestre	II trimestre	III trimestre	IV trimestre	I trimestre	II trimestre	
12-dic-20		14.135	28.601	26.920	7.403	14.133	10.095	101.287
31-dic-20	228	10.181	28.360	37.479	12.664	14.079	10.095	113.085
08-feb-21	228	7.254	35.907	41.979	15.761	14.079	10.095	125.303
03-mar-21	228	7.848	29.892	50.400	22.011	14.079	10.095	134.552
Totale cumulato 03/03/2021		8.076	37.968	88.368	110.378	124.457	134.552	

Fonte: elaborazioni su dati del Ministero della Salute.

Tab. 7.1 – Principali interventi a sostegno degli Enti territoriali nel contesto dell'emergenza
(milioni di euro)

	2020	2021	Ripartizione
a) Fondi per l'esercizio delle funzioni degli Enti territoriali			
Fondo per l'esercizio delle funzioni fondamentali degli Enti locali - Comuni	4.220,0	1.350,0	D.M. Interno 16/07/2020 (criteri di riparto)
DL 34/2020 (conv. L. 77/2020)	3.000,0		D.D. 24/07/2020
DL 104/2020 (conv. L. 126/2020)	1.220,0		D.M. Interno 11/11/2020 (acconto 400 mln) D.M. Interno 14/12/2020 (saldo)
LB 2021-23 (spesa già inclusa nei tendenziali)		450,0	D.M. Interno entro il 28/02/2021 (acconto 200 mln) ⁽⁴⁾ D.M. Interno entro il 30/06/2021 (saldo)
DL 41/2021		900,0	D.M. Interno entro il 30/06/2021 (saldo)
Fondo per l'esercizio delle funzioni fondamentali degli Enti locali - Province	950,0	150,0	
DL 34/2020 (conv. L. 77/2020)	500,0		D.D. 24/07/2020
DL 104/2020 (conv. L. 126/2020)	450,0		D.M. Interno 11/11/2020 (acconto 100 mln) D.M. Interno 14/12/2020 (saldo)
LB 2021-23 (spesa già inclusa nei tendenziali)		50,0	D.M. Interno entro il 28/02/2021 (acconto 20 mln) ⁽⁴⁾ D.M. Interno entro il 30/06/2021 (saldo)
DL 41/2021		100,0	D.M. Interno entro il 30/06/2021 (saldo)
Fondo per l'esercizio delle funzioni di Regioni e Province autonome - RSO	1.700,0		
DL 34/2020 (conv. L. 77/2020)	500,0		Accordo 114/CSR del 20/07/2020
DL 104/2020 (conv. L. 126/2020)	1.200,0		Accordo 114/CSR del 20/07/2020
Fondo per l'esercizio delle funzioni di Regioni e Province autonome - RSS	2.600,0	260,0	
DL 34/2020 (conv. L. 77/2020)	1.000,0		Accordo quadro 115/CSR del 20/07/2020
DL 104/2020 (conv. L. 126/2020)	1.600,0		Accordo quadro 115/CSR del 20/07/2020
DL 41/2021		260,0	D.M. MEF entro il 30/04/2021
Totale fondi per l'esercizio delle funzioni degli Enti territoriali	9.470,0	1.760,0	

Tab. 7.2 – (segue) Principali interventi a sostegno degli Enti territoriali nel contesto dell'emergenza (milioni di euro)

	2020	2021	Ripartizione
b) Fondi specifici - Comuni			
Risorse per il contrasto dell'emergenza alimentare	800,0		
DL 34/2020 (conv. L. 77/2020)	400,0		O.C.D.P.C. n.658 29/03/2020
DL 137/2020 (conv. L. 176/2020)	400,0		O.C.D.P.C. n.658 29/03/2020
Ristoro mancata riscossione dell'imposta di soggiorno e del contributo di sbarco ⁽¹⁾	400,0	250,0	
DL 34/2020 (conv. L. 77/2020)	100,0		D.M. Interno n.2 21/07/2020
DL 104/2020 (conv. L. 126/2020)	300,0		D.M. Interno 14/12/2020
DL 41/2021		250,0	D.M. Interno entro il 22/05/2021
Ristoro esonero TOSAP/COSAP a beneficio dei titolari di concessioni o autorizzazioni ⁽¹⁾	216,9	165,0	
DL 34/2020 (conv. L. 77/2020)	140,0		D.M. Interno 22/07/2020
DL 104/2020 (conv. L. 126/2020)	76,9		D.M. Interno 10/12/2020
DL 137/2020 (conv. L. 176/2020)		82,5	D.M. Interno entro il 30/06/2021
DL 41/2021		82,5	D.M. Interno entro il 30/06/2021
Ristoro esenzione Imu 2020 settore turismo, intrattenimento e spettacolo ⁽¹⁾	306,6	88,3	
DL 34/2020 (conv. L. 77/2020)	76,6		D.M. Interno n. 2 22/07/2020
DL 104/2020 (conv. L. 126/2020)	86,0	9,2	D.M. Interno 10/12/2020
DL 137/2020 (conv. L. 176/2020)	144,1		D.M. Interno entro il 08/01/2021 ⁽⁴⁾
LB 2021-23		79,1	D.M. Interno entro il 02/03/2021 ⁽⁴⁾
Fondo in favore dei territori compresi nella c. d. Zona rossa	200,0		
DL 34/2020 (conv. L. 77/2020)	200,0		D.M. Interno 27/05/2020
Totale fondi specifici destinati ai Comuni	1.923,5	503,3	

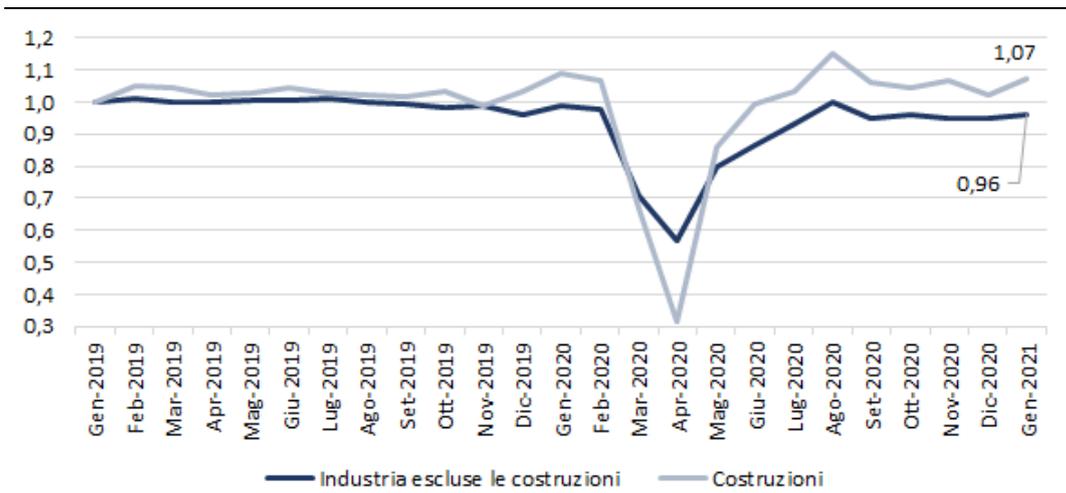
Tab. 7.3 – (segue) Principali interventi a sostegno degli Enti territoriali nel contesto dell'emergenza
(milioni di euro)

	2020	2021	Ripartizione
c) Fondi specifici - Regioni e Province autonome			
Ristoro per mancato versamento saldo IRAP 2019 e prima rata acconto IRAP 2020 ⁽²⁾	448,0		
DL 34/2020 (conv. L. 77/2020)	448,0		D.M. MEF 24/07/2020
Sostegno alle imprese del trasporto pubblico locale ⁽³⁾	900,0	1.390,0	
DL 34/2020 (conv. L. 77/2020)	500,0		Vari decreti MIT/MIMS, tra cui: D.M. 11/08/2020, D.D. 21/12/2020, D.M. 03/12/2020, D.M. 04/02/2021
DL 104/2020 (conv. L. 126/2020)	400,0		
DL 137/2020 (conv. L. 176/2020)		390,0	
LB 2021-23		200,0	
DL 41/2021		800,0	
Rimborso delle spese sostenute nel 2020 per l'acquisto di DPI e beni sanitari		1.000,0	
DL 41/2021 (impatto nullo sull'indebitamento netto 2021)		1.000,0	D.M. MEF entro il 11/04/2021
Fondo per le attività maggiormente colpite dall'emergenza		200,0	
DL 41/2021		200,0	D.P.C.M. entro il 21/04/2021
Totale fondi specifici destinati a Regioni e Province autonome	1.348,0	2.590,0	
TOTALE, di cui:	12.741,5	4.853,3	
<i>a Regioni e Province autonome</i>	<i>5.648,0</i>	<i>2.850,0</i>	
<i>a Province e Città metropolitane</i>	<i>950,0</i>	<i>150,0</i>	
<i>a Comuni</i>	<i>6.143,5</i>	<i>1.853,3</i>	

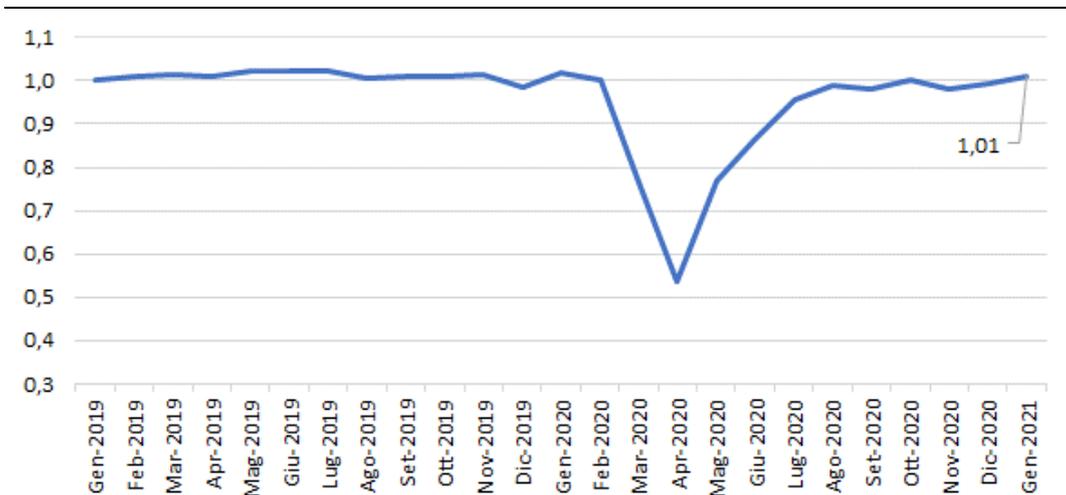
Fonte: prospetti riepilogativi degli effetti finanziari allegati al DL 34/2020 (conv. L. 77/2020), DL 104/2020 (conv. L. 126/2020), DL 137/2020 (conv. L. 176/2020), legge di bilancio per il 2021 e DL 41/2021. D.D. = Decreto direttoriale; O.C.D.P.C. = Ordinanza del Capo Dipartimento della Protezione Civile.

- (1) Nei prospetti riepilogativi degli effetti finanziari allegati ai vari provvedimenti il fondo in oggetto ha impatto solo sulla spesa del bilancio dello Stato (saldo netto da finanziare). Gli effetti in termini di indebitamento netto e fabbisogno (generalmente equivalenti) della relativa misura si manifestano invece tra le minori entrate, che tale fondo va a compensare. – (2) Il DL 34/2020 ha quantificato in 3.952 milioni le minori entrate 2020 riconducibili a tale misura. La compensazione di tali effetti a favore di Regioni e Province autonome è prevista in larga parte (3.504 milioni) attraverso una maggiore compartecipazione all'IVA di tali enti e solo residualmente (448 milioni) attraverso la dotazione del fondo appositamente istituito. – (3) La gestione del trasporto pubblico è una competenza condivisa dai vari livelli di governo territoriali, ma le risorse in oggetto vengono preliminarmente ripartite a livello regionale. – (4) Atto ancora non pubblicato al 31/03/2021.

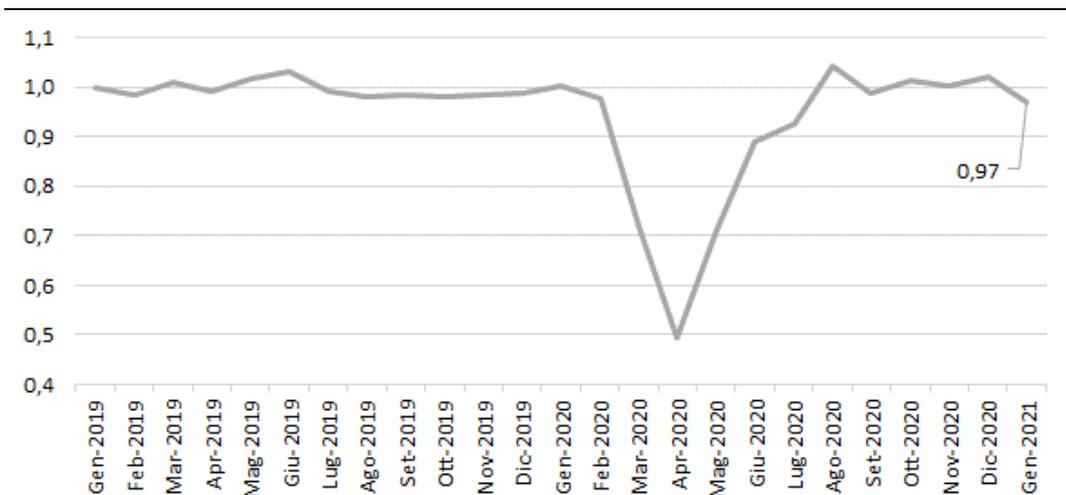
Fig. 3.1 – Produzione, fatturato e nuovi ordinativi per industria e costruzioni
Indice di volume della produzione (gennaio 2019 = 1; serie destagionalizzata)



Indice di volume del fatturato manifatturiero (gennaio 2019 = 1; serie destagionalizzata)

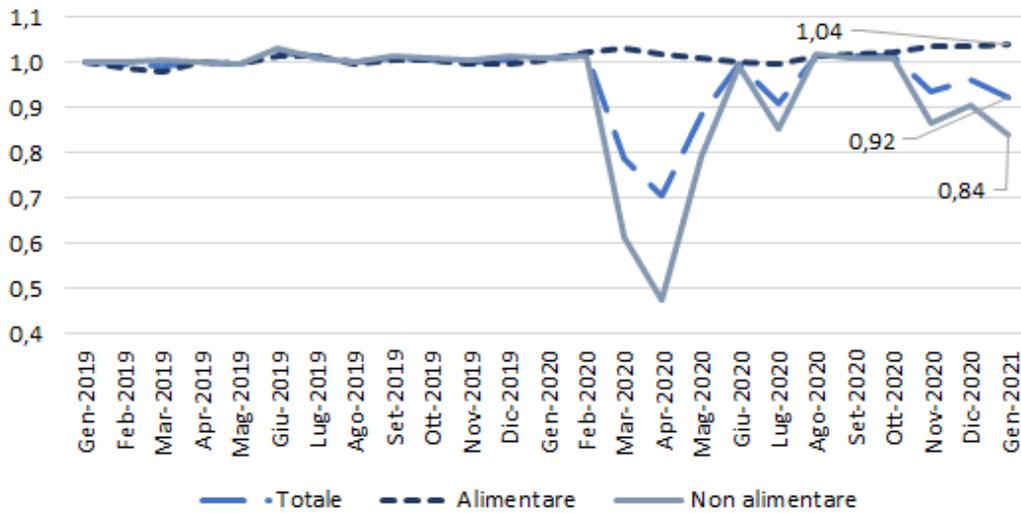


Indice dei nuovi ordinativi all'industria (gennaio 2019 = 1; serie destagionalizzata)

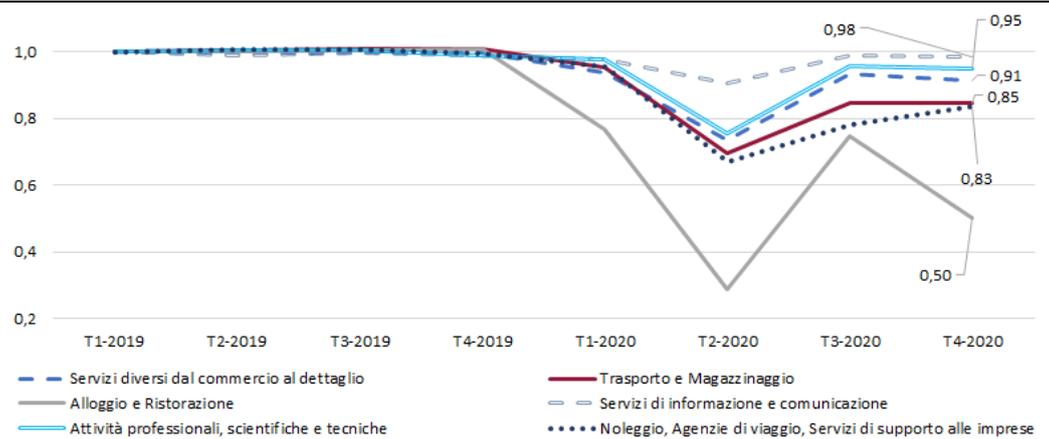


Fonte: elaborazioni su dati Istat.

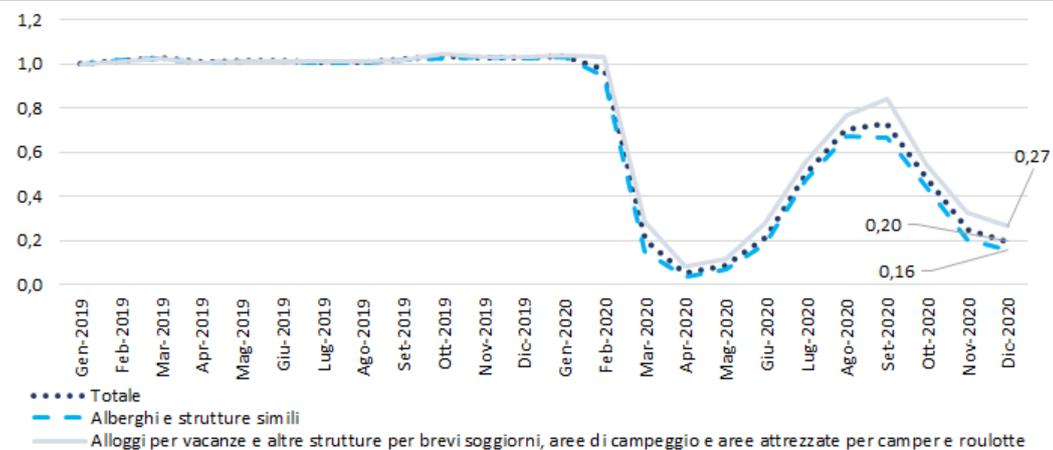
Fig. 3.2 – Vendite al dettaglio, fatturato dei servizi e presenze nelle strutture ricettive
Indice di volume delle vendite del commercio al dettaglio (gennaio 2019 = 1; serie destagionalizzata)



Indice di fatturato nei servizi (gennaio 2019 = 1; serie destagionalizzata)

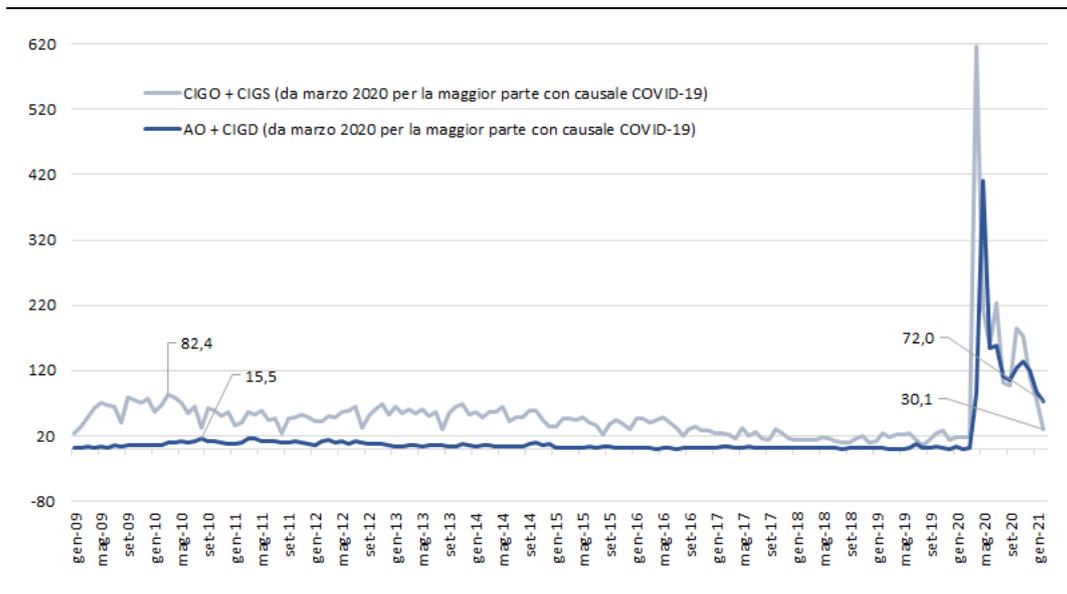


Indice di presenze negli esercizi ricettivi (gennaio 2019 = 1; serie destagionalizzata)



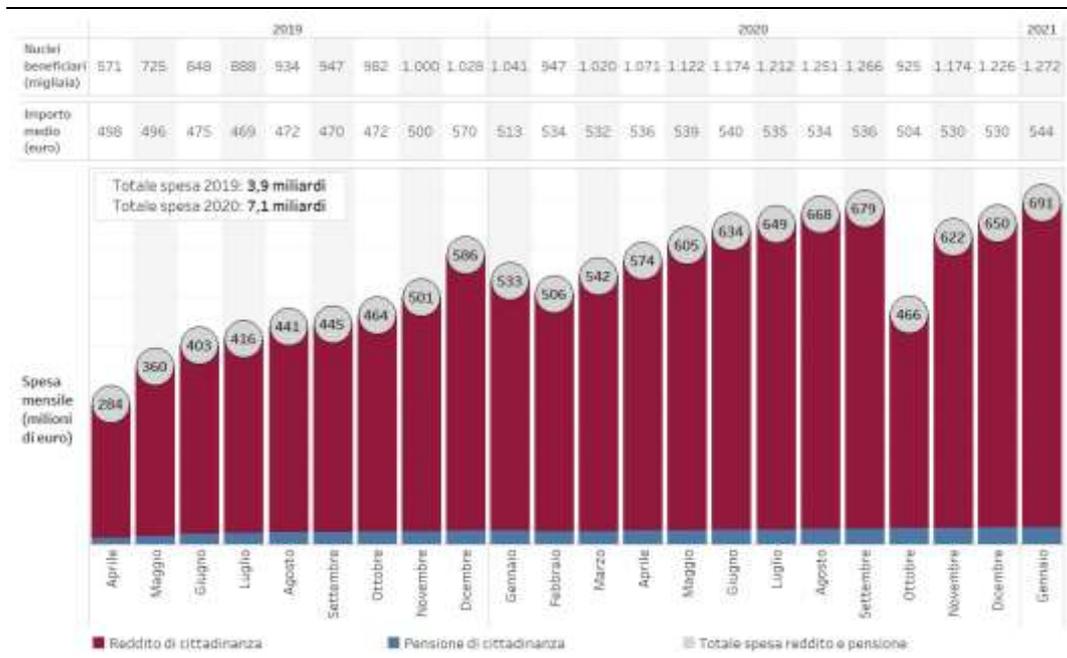
Fonte: elaborazioni su dati Istat.

Fig. 3.3 – Serie storica delle ore autorizzate per integrazioni salariali (milioni di ore)



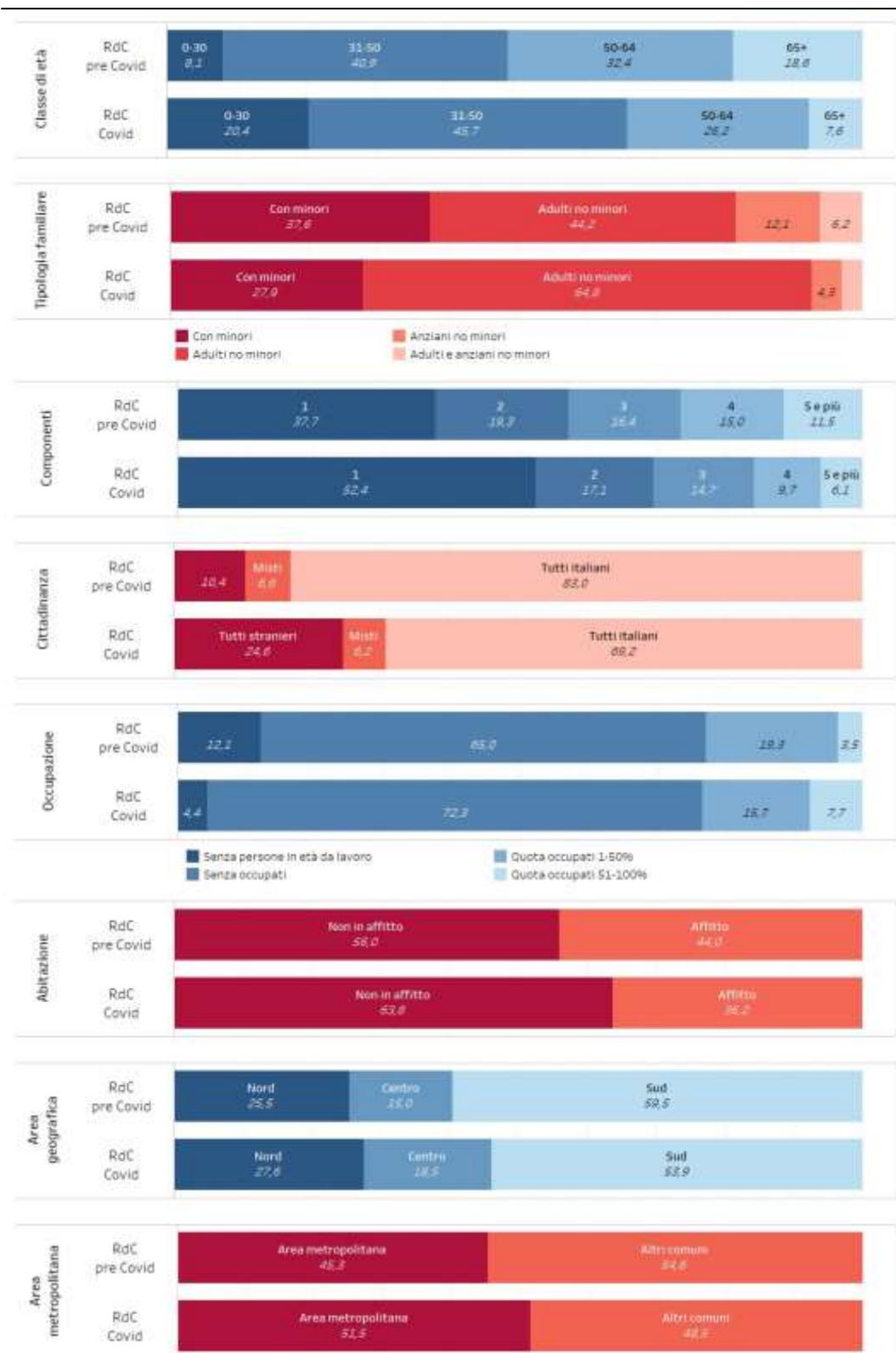
Fonte: elaborazioni su dati INPS.

Fig. 4.1 – Spesa, beneficiari e importo medio del reddito e della pensione di cittadinanza (aprile 2019 - gennaio 2021)



Fonte: INPS, Osservatorio statistico Reddito/pensione di cittadinanza, marzo 2021.

Fig. 4.2 – Beneficiari del RdC per caratteristiche principali del richiedente (valori percentuali)



Fonte: elaborazioni su Dichiarazioni sostitutive uniche anni 2019 e 2020.

Fig. 8.1 – Ripartizione delle risorse nelle Regioni del Mezzogiorno
(valori percentuali)



Fonte: elaborazioni su dati del Ministero dell'Istruzione.