

Commissioni 5^a (Programmazione economica, bilancio)
e 6^a (Finanze e tesoro) riunite

**Disegno di legge n. 2144,
conversione in legge del decreto-legge 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**

Memoria della Banca d'Italia

Senato della Repubblica

Roma, 8 aprile 2021

1. Il quadro d'insieme

Il DL 22 marzo 2021, n. 41 (cosiddetto decreto “sostegni”) introduce misure di natura prevalentemente temporanea volte a mitigare le ripercussioni economiche dell'emergenza sanitaria su famiglie e imprese e a rafforzare le azioni di contrasto alla pandemia, in particolare con l'accelerazione della campagna vaccinale.

Il decreto determina un aumento dell'indebitamento netto dell'anno in corso di 31,5 miliardi (1,8 per cento del PIL; tavola 1). Con il provvedimento in esame e con i due decreti legge approvati in gennaio e in marzo¹, il Governo ha utilizzato per intero lo scostamento di bilancio approvato dal Parlamento lo scorso 20 gennaio, pari a 32 miliardi in termini di indebitamento netto².

In risposta all'emergenza sanitaria lo scorso anno il Parlamento aveva approvato quattro scostamenti di bilancio autorizzando il Governo ad aumentare l'indebitamento netto per 108,3 miliardi nel 2020, 32,4 miliardi nel 2021, 35,9 nel 2022 e 42,2 nel 2023. A tali scostamenti si è aggiunto il peggioramento autorizzato in occasione della presentazione della Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza del 2020 e utilizzato dalla legge di bilancio per il 2021³ con un impatto di 24,5 miliardi nel 2021 e 11,8 nel 2022 (nel 2023 la legge di bilancio ha determinato un miglioramento dell'indebitamento netto di 3,6 miliardi). Considerando anche lo scostamento approvato lo scorso

¹ Si tratta dei DL n. 7 del 30 gennaio 2021 (abrogato dalla legge n. 21 del 26 febbraio 2021, che in ogni caso fa salvi gli effetti prodotti dal DL) e n. 30 del 13 marzo 2021 (attualmente in discussione al Parlamento) che destinano complessivamente quasi 0,5 miliardi al finanziamento della proroga di alcune scadenze fiscali e alla concessione di congedi retribuiti e bonus per l'acquisto di servizi di baby-sitting per i genitori di studenti per la durata della sospensione dell'attività didattica in presenza.

² In termini di fabbisogno delle Amministrazioni pubbliche lo scostamento autorizzato dal Parlamento (35 miliardi) è stato utilizzato per 33,2 miliardi. Alcune misure del decreto “sostegni” accrescono il fabbisogno (per circa 1,2 miliardi), pur non avendo un impatto sull'indebitamento netto; esse riguardano l'istituzione di: 1) un fondo con una dotazione di un miliardo destinato al concorso da parte dello Stato al rimborso delle spese per l'acquisto di dispositivi di protezione individuale e altri beni sanitari sostenute dalle Regioni nel 2020 (e contabilizzate nel conto economico dello scorso anno); 2) un fondo con una dotazione di 200 milioni per la concessione di prestiti alle grandi imprese che si trovano in situazione di temporanea difficoltà finanziaria a causa dell'emergenza epidemiologica.

³ Cfr. Audizione preliminare all'esame della manovra economica per il triennio 2021-2023 del Capo del Dipartimento di Economia e statistica della Banca d'Italia del 24 novembre 2020.

gennaio, per il 2021 è stato finora complessivamente autorizzato un aumento dell'indebitamento netto pari a 88,9 miliardi rispetto al tendenziale, pari a 74,9 miliardi, indicato nel Documento di economia e finanza 2020.

Nelle prossime settimane, con il Documento di economia e finanza, il Governo aggiornerà le stime per i conti pubblici dell'anno in corso e il quadro programmatico per i prossimi anni. Come indicato in gennaio dal Ministro dell'Economia e delle finanze del precedente Governo il provvedimento porterebbe meccanicamente la stima dell'indebitamento netto del 2021 all'8,8 per cento del PIL (dal 7,0 indicato nella Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2020).

Il quadro di finanza pubblica verrà rivisto alla luce dell'aggiornamento delle previsioni macroeconomiche e dell'ulteriore richiesta di scostamento annunciata dal Governo. Inoltre terrà conto del fatto che a consuntivo il disavanzo del 2020 è risultato inferiore rispetto alle previsioni del Governo (9,5 per cento del PIL contro 10,8), grazie soprattutto a una dinamica della spesa primaria inferiore alle attese. Rispetto al 2019, l'indebitamento netto è aumentato di 7,9 punti, riflettendo gli effetti dei provvedimenti di natura emergenziale varati lo scorso anno e quelli della congiuntura negativa.

Le misure contenute nel decreto in esame sono in sostanziale continuità rispetto agli interventi di natura emergenziale varati lo scorso anno e sono motivate dalla recrudescenza – a partire dallo scorso autunno – dell'emergenza sanitaria e dall'esigenza di potenziare il piano vaccinale. Secondo le valutazioni ufficiali, il decreto comporta per il 2021 un incremento delle spese di quasi 28,9 miliardi e minori entrate di 3,6 miliardi. Le coperture, pari a 0,9 miliardi per l'anno in corso, derivano principalmente da una minore spesa per contributi a fondo perduto approvati da provvedimenti precedenti.

Il decreto destina circa 17 miliardi alle imprese e al sostegno dell'attività economica, poco più di 6 miliardi a interventi in favore di lavoratori e famiglie, oltre 5 al sostegno del servizio sanitario nazionale e del comparto sicurezza, quasi 3 agli enti territoriali e al comparto istruzione e ricerca.

Sulla base delle valutazioni ufficiali il complessivo scostamento di bilancio per il 2020 di 108,3 miliardi è stato utilizzato per circa metà per misure in favore delle imprese e dell'attività economica e per circa un terzo per interventi a sostegno delle famiglie e dei lavoratori; la parte restante è stata destinata a trasferimenti agli enti territoriali, al sistema sanitario, al comparto della sicurezza e a quello dell'istruzione. Le misure sono state adottate principalmente con il DL 18/2020

(cosiddetto decreto “cura Italia”)⁴, il DL 23/2020 (cosiddetto decreto “liquidità”)⁵, il DL 34/2020 (cosiddetto decreto “rilancio”)⁶, il DL 104/2020 (cosiddetto decreto “agosto”)⁷, il DL 137/2020 (cosiddetto decreto “ristori”)⁸ e i DL 149/2020, 154/2020 e 157/2020 (rispettivamente decreto “ristori bis”, “ristori ter” e “ristori quater”)⁹.

2. Misure a sostegno delle imprese e dell’attività economica

Le misure dedicate al sostegno delle imprese e dell’attività economica prevedono, nel 2021, maggiori spese per 13,4 miliardi e minori entrate per 3,6 miliardi.

Contributo generale a fondo perduto. – **La principale misura di sostegno è il contributo a fondo perduto per i titolari di partita IVA** con un ammontare di compensi o ricavi nel 2019 non superiore a 10 milioni e che abbiano subito un calo medio del fatturato mensile nel 2020 rispetto al 2019 pari ad almeno il 30 per cento¹⁰. **Nel complesso, i contributi a fondo perduto ammonterebbero a circa 11 miliardi**; nelle valutazioni ufficiali beneficerebbero del contributo circa 3 milioni di imprese e professionisti; l’importo medio del contributo sarebbe pari a circa 3.700 euro.

Nel 2020 sono stati erogati contributi analoghi per oltre 9 miliardi. Rispetto ai precedenti interventi tre aspetti sono particolarmente rilevanti: in primo luogo è stata ampliata la platea dei beneficiari, includendo tutte le classi di attività economica ed elevando il limite massimo di fatturato a 10 milioni (da 5); è stato inoltre esteso all’intero anno 2020 l’orizzonte

⁴ Cfr. Memoria della Banca d’Italia “Disegno di legge A.S. 1766, conversione in legge del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 – Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all’emergenza epidemiologica da COVID-19” del 25 marzo 2020.

⁵ Cfr. Audizione nell’ambito dell’esame della Conversione in legge del DL 8 aprile 2020, n. 23 (misure urgenti in materia di accesso al credito e di adempimenti fiscali per le imprese, di poteri speciali nei settori strategici, nonché interventi in materia di salute e lavoro, di proroga di termini amministrativi e processuali) del Capo del Servizio Struttura economica della Banca d’Italia del 27 aprile 2020.

⁶ Cfr. Memoria della Banca d’Italia “AC n.2500, Conversione in legge del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 – Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all’economia, nonché di politiche sociali connesse all’emergenza epidemiologica da COVID-19” dell’8 giugno 2020.

⁷ Cfr. Memoria della Banca d’Italia “Disegno di legge n. 1925, Conversione in legge del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104 recante misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell’economia” del 7 settembre 2020.

⁸ Cfr. Memoria della Banca d’Italia “Disegno di legge n. 1994, conversione in legge del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137 recante ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all’emergenza epidemiologica da COVID-19” del 10 novembre 2020.

⁹ Cfr. il riquadro “I provvedimenti a favore di imprese e lavoratori colpiti dalle nuove restrizioni per contrastare la pandemia” del Bollettino economico della Banca d’Italia del 15 gennaio 2021.

¹⁰ Ai soggetti che hanno attivato la partita IVA dal 2019 il contributo spetta anche in assenza di tale requisito.

temporale per il calcolo del calo di fatturato (in precedenza il calcolo era stato riferito a singoli mesi); infine è stata prevista la possibilità di fruire del contributo anche in forma di credito di imposta.

L'importo del contributo dipende dal calo dell'ammontare medio mensile del fatturato registrato nel 2020 rispetto al 2019 e dalla dimensione dell'attività (misurata con riferimento ai ricavi del 2019). In particolare il contributo è pari al 60 per cento del calo del fatturato per soggetti con ricavi fino a 100.000 euro nel 2019 e decresce fino al 20 per cento per soggetti con ricavi tra 5 e 10 milioni di euro (è nullo oltre quest'ultima soglia di ricavi). L'ammontare del contributo non può superare 150.000 euro e non può essere inferiore a mille euro per le persone fisiche e a 2.000 per le persone giuridiche.

Il decreto "rilancio" del maggio dello scorso anno prevedeva contributi per i soggetti con ricavi non superiori a 5 milioni che avessero subito un calo del fatturato pari ad almeno un terzo nell'aprile del 2020 rispetto allo stesso mese dell'anno precedente. I contributi diminuivano (passando dal 20 al 10 per cento) all'aumentare della dimensione aziendale, con un minimo di mille euro per le persone fisiche e 2.000 per quelle giuridiche. Il decreto "agosto" prevedeva contributi a fondo perduto a favore delle: i) imprese operanti nel settore della ristorazione per l'acquisto di prodotti della filiera agroalimentare nazionale e ii) attività commerciali localizzate nei centri storici di comuni capoluogo di provincia e di città metropolitana a forte vocazione turistica. Per quest'ultima categoria il contributo era calcolato applicando una percentuale (decrescente dal 15 al 5 per cento in base ai ricavi del 2019) al calo del fatturato del mese di giugno del 2020 rispetto a quello dello stesso mese dell'anno precedente (a condizione che il calo fosse pari ad almeno un terzo). Il decreto confermava gli importi minimi introdotti precedentemente e stabiliva un massimo concedibile pari a 150.000 euro. Il decreto "ristori" dello scorso ottobre prevedeva un contributo a fondo perduto a favore di lavoratori autonomi e imprese operanti principalmente nei comparti della ristorazione, dell'accoglienza, dello sport e dello spettacolo che erano stati interessati dalle nuove misure restrittive disposte dal Governo per far fronte al riacutizzarsi dell'emergenza epidemiologica. Il contributo era concesso a condizione che l'ammontare del fatturato del mese di aprile del 2020 fosse stato inferiore di almeno un terzo rispetto a quello dello stesso mese dell'anno precedente; non si prevedevano limiti superiori in termini di ricavi annui per accedere all'agevolazione. In linea con i precedenti decreti si prevedeva che l'entità del contributo a fondo perduto fosse compresa tra un minimo di mille (per le persone fisiche e 2.000 per quelle giuridiche) e un massimo di 150.000 euro e modulata a seconda del pregiudizio economico stimato in seguito all'introduzione delle misure restrittive dell'attività (a tale riguardo erano individuate quattro fasce di categorie professionali: alle categorie considerate meno colpite era assegnata la stessa somma prevista dal decreto "rilancio", alla seconda fascia di imprese il 150 per cento, alla terza il 200 e alla quarta il 400 per cento). Il decreto "ristori bis", varato alla fine

dello scorso anno, estendeva gradualmente i benefici previsti dal decreto “ristori” a una platea più ampia di settori (in termini di codici ATECO); riconosceva inoltre una maggiorazione del contributo ai comparti maggiormente colpiti (soprattutto nell’ambito della ristorazione) dai provvedimenti restrittivi che assegnavano le regioni a diverse classi di rischio (cosiddette regioni “rosse” o “arancioni”) con la conseguente automatica applicazione delle corrispondenti restrizioni ai movimenti e limitazioni dell’attività economica.

Gli interventi disposti dall’avvio dell’emergenza sanitaria, che hanno previsto contributi a fondo perduto (e altre misure di sostegno) basati su criteri di ripartizione cambiati nel corso del tempo, **possono avere determinato una distribuzione ineguale delle risorse a parità di effetti della pandemia**. Ad esempio, le attività economiche le cui perdite si sono concentrate soprattutto nel mese di aprile del 2020 e che rientrano tra i codici ATECO previsti dal decreto “ristori” hanno beneficiato di un sostegno superiore rispetto a quelle le cui perdite di fatturato sono state più uniformemente distribuite nel corso dell’anno. Inoltre, il meccanismo di determinazione del contributo (che dipende dal livello del fatturato del 2019) contenuto nel presente decreto e nei provvedimenti precedenti può dare luogo a trattamenti molto diversi per contribuenti con caratteristiche simili (in termini di livello e di calo del fatturato) ma che rientrano in fasce di ricavi per le quali la percentuale del calo “ristorata” dai contributi è diversa.

Contributi a favore di specifici settori. – Il decreto prevede risorse per 1,8 miliardi per trasferimenti destinati principalmente a: gli operatori del turismo invernale legato alle stazioni sciistiche e delle attività a questo correlate (viene istituito un fondo a favore delle Regioni e delle Province Autonome con dotazione di 0,7 miliardi); gli operatori della cultura e dello spettacolo (0,4 miliardi); il settore fieristico (0,3 miliardi). Sono infine introdotte agevolazioni in favore delle imprese per il pagamento delle utenze e del canone RAI (0,4 miliardi).

Misure in materia di entrate. – Il decreto stanziava 1,5 miliardi per incrementare la dotazione iniziale (un miliardo) del fondo istituito con la legge di bilancio per il 2021 per l’esonero parziale dei contributi previdenziali dovuti dai lavoratori autonomi e dai professionisti che abbiano percepito nel 2019 un reddito complessivo inferiore a 50.000 euro e abbiano subito un calo del fatturato o dei corrispettivi nell’anno 2020 pari almeno al 33 per cento rispetto al 2019. Si estende inoltre di un mese, a gennaio 2021, l’esonero per i datori di lavoro dal versamento dei contributi previdenziali per i lavoratori della filiera agricola e della pesca (0,3 miliardi).

Il decreto proroga ulteriormente la sospensione delle attività dell'agente della riscossione dal 28 febbraio al 30 aprile 2021 e amplia i termini di notifica delle cartelle di pagamento; la perdita di gettito stimata per l'anno in corso è pari a 1,3 miliardi, in parte compensata da maggiori entrate il prossimo anno (0,8 miliardi)¹¹.

Dall'inizio dell'emergenza sanitaria diversi provvedimenti hanno riguardato l'attività di riscossione. Primo tra questi, il decreto "cura Italia" ha sospeso i termini di versamento delle somme derivanti da cartelle di pagamento nel periodo dall'8 marzo al 31 maggio 2020. I suddetti termini sono stati poi prorogati fino al 31 agosto dal decreto "rilancio". Successivamente, il decreto "agosto" ha previsto il rinvio dei termini fino al 15 ottobre 2020, ulteriormente differiti al 31 dicembre 2020 dal DL 125/2020. Infine il DL 183/2020 (cosiddetto decreto "milleproroghe") ha fissato al 28 febbraio 2021 la scadenza del periodo di sospensione dell'attività di riscossione, ulteriormente prorogata dal decreto in esame.

Il provvedimento prevede inoltre: 1) l'eliminazione delle sanzioni per le irregolarità riscontrate nelle dichiarazioni relative al 2017 e al 2018 nei confronti dei titolari di partita IVA che abbiano subito un calo del fatturato di almeno il 30 per cento nel 2020 rispetto all'anno precedente (0,2 miliardi); 2) l'annullamento dei debiti di importo sino a 5.000 euro relativi a carichi affidati agli agenti della riscossione tra il 2000 e il 2010 per i soggetti con reddito imponibile fino a 30.000 euro (il mancato gettito previsto è pari a 0,2 miliardi, al quale si sommano circa 0,2 per rimborsi spese e diritti di notifica).

Queste misure si prospettano come condoni, con le connesse conseguenze in termini di incentivi negativi per l'affidabilità fiscale degli operatori economici e disparità di trattamento nei confronti dei contribuenti onesti. Il secondo intervento mira ad alleviare – seppure in misura circoscritta – l'onere burocratico e amministrativo dell'agente della riscossione a fronte di carichi considerati per lo più di difficile esigibilità e a reindirizzare le attività e le risorse verso azioni più proficue. Tuttavia, come recentemente indicato dal Presidente del Consiglio, andrà prevista una riforma per rendere più efficienti i meccanismi di riscossione e per rafforzare la lotta all'evasione fiscale.

¹¹ Sono inoltre ulteriormente prorogati i pagamenti delle rate delle definizioni agevolate dei carichi pregressi ("rottamazione-ter", "rottamazione risorse proprie UE" e "saldo e stralcio"). In particolare, il termine per il versamento delle rate 2020 è prorogato dal 1° marzo al 31 luglio; mentre il termine per le rate in scadenza nel periodo 28 febbraio-31 luglio 2021 è prorogato al 30 novembre 2021. Nelle valutazioni ufficiali, queste proroghe non comportano effetti sul disavanzo del 2021.

3. Misure a sostegno del reddito dei lavoratori e delle famiglie

Il decreto introduce una serie di interventi a sostegno del reddito dei lavoratori e delle famiglie, che determinano maggiori spese per 6,4 miliardi nel 2021. Le misure principali riguardano: i) l'estensione dei trattamenti di integrazione salariale con causale Covid-19 e la proroga del blocco dei licenziamenti; ii) il rafforzamento delle misure di contrasto alla povertà; iii) trasferimenti una tantum ai lavoratori di settori specifici.

CIG e licenziamenti. – Il decreto ha esteso la possibilità di accedere ai trattamenti di integrazione salariale con causale Covid-19 e senza costi a carico del datore di lavoro con un impatto sull'indebitamento netto pari a quasi 2 miliardi¹². Una novità significativa è la differenziazione, per tipologia di strumento, dell'estensione dei periodi di trattamento: per le imprese che hanno accesso ai trattamenti ordinari di integrazione salariale (CIGO), appartenenti ai settori dell'industria e dell'edilizia, sono previste 13 settimane ulteriori di trattamento, fruibili nel periodo compreso tra l'1 aprile e il 30 giugno 2021; per le imprese che usufruiscono dell'assegno ordinario e della cassa integrazione in deroga (CIGD), prevalentemente piccole imprese appartenenti al settore dei servizi, sono previste invece 28 settimane aggiuntive di trattamento, fruibili tra l'1 aprile e il 31 dicembre 2021¹³. Inoltre, si prevedono interventi di semplificazione per la richiesta dei trattamenti¹⁴.

Parallelamente, viene prorogato il divieto di licenziamento per tutti i datori di lavoro fino al 30 giugno, con alcune eccezioni introdotte con il decreto "agosto"¹⁵. Tale divieto è prorogato ulteriormente, per il periodo tra l'1 luglio e il 31 ottobre 2021, per i datori di lavoro che hanno accesso alla CIGD o all'assegno ordinario.

¹² Il rifinanziamento delle misure di integrazione salariale ha un costo pari a circa 3,7 miliardi, di cui quasi metà (1,8 miliardi) è finanziato con i fondi già stanziati dalla legge di bilancio per il 2021. Risorse aggiuntive (0,3 miliardi) sono stanziati principalmente per l'integrazione salariale dei lavoratori del settore del trasporto aereo.

¹³ Inoltre, i trattamenti di cassa integrazione salariale operai agricoli (CISOA) sono estesi di 120 giorni nel periodo tra l'1 aprile e il 31 dicembre 2021.

¹⁴ In particolare, viene semplificata la trasmissione delle informazioni e viene espressamente previsto che ogni impresa possa optare sia per il pagamento diretto da parte dell'INPS sia per il pagamento a conguaglio (con la possibilità ulteriore di richiesta di anticipazione dell'INPS, già introdotta dal decreto "rilancio"). I termini per l'invio della domanda e delle informazioni necessarie al pagamento rimangono invariati (entro la fine del mese successivo all'inizio del trattamento), ma si richiede che i dati per il pagamento siano trasmessi attraverso il flusso telematico "UniEmens Cig", sostituendo di fatto il Modello SR41. L'introduzione della possibilità di pagamento diretto determina una novità per le imprese che utilizzano CIGD e CISOA, alle quali tale possibilità era preclusa.

¹⁵ Cessazione definitiva dell'attività di impresa, fallimento, accordo collettivo (limitatamente ai lavoratori aderenti).

Il decreto “cura Italia” ha introdotto a partire dal 17 marzo del 2020 un blocco alle procedure di licenziamento e potenziato gli strumenti di integrazione salariale. In particolare ne ha reso la copertura pressoché universale e ha disposto che i periodi fruiti (di durata massima di volta in volta autorizzata dai provvedimenti normativi che si sono succeduti nel corso dell’anno) di tali trattamenti con causale COVID-19 non venissero conteggiati nel calcolo della durata massima dei trattamenti in corso, né fossero soggetti alla compartecipazione al costo da parte delle aziende. I provvedimenti successivi hanno prorogato il blocco delle procedure di licenziamento ed esteso la durata dei trattamenti con causale COVID-19. Inoltre il decreto “agosto” ha introdotto disincentivi all’utilizzo dei trattamenti con causale COVID-19, prevedendo l’esonero temporaneo dal pagamento dei contributivi previdenziali per le imprese che non riducono l’orario di lavoro ed escludendo la compartecipazione al costo solo per le imprese più colpite dalla crisi. Il decreto “ristori” ha previsto inoltre l’esclusione della compartecipazione al costo per i datori di lavoro interessati dalle restrizioni imposte poco prima della data di emanazione. La legge di bilancio per il 2021, da ultima, ha prorogato al 31 marzo il blocco delle procedure di licenziamento e rinnovato la cassa integrazione con causale COVID-19 senza contributo addizionale per ulteriori 12 settimane, collocate tra l’1 gennaio e il 31 marzo 2021 per i trattamenti di CIGO e tra l’1 gennaio e il 30 giugno 2021 per i trattamenti di assegno ordinario e di CIGD.

Nei settori coperti dalla CIGO, meno interessati dalla crisi, è previsto il ritorno alla compartecipazione a partire da luglio; per le imprese dei servizi che non hanno accesso alla CIGO¹⁶, l’estensione della durata delle integrazioni salariali senza oneri è particolarmente significativa (28 settimane). La Francia ha già introdotto un contributo pari al 15 per cento del costo dei trattamenti da parte delle imprese dei settori meno colpiti dalla crisi; la Germania e il Regno Unito hanno invece previsto il ritorno della compartecipazione ai costi da parte di tutte le imprese a partire dal 1° luglio prossimo (si rimanda alla tavola 2 per un riepilogo dell’evoluzione degli schemi di integrazione salariale nei principali paesi europei).

Non è stato rinnovato l’esonero contributivo per le imprese che non fanno ricorso alle integrazioni salariali, introdotto dal decreto “agosto” al fine di stimolare la ripresa delle attività meno interessate dal calo della domanda.

¹⁶ Le imprese appartenenti ai settori dell’industria e dell’edilizia hanno la possibilità di aderire agli strumenti ordinari (CIGO) alle condizioni vigenti prima della crisi. Per un’analisi della distribuzione settoriale dell’utilizzo degli strumenti di integrazione salariale cfr. il lavoro “La CIG: evoluzione storica, caratteristiche e limiti” (*Questioni di Economia e Finanza n. 602*), a cura di S. Lo Bello.

Il ricorso alle integrazioni salariali nel corso del 2020 è stato eccezionalmente elevato, sia in prospettiva storica sia nel confronto internazionale. Il numero di ore fruite di CIG e Fondo di Integrazione Salariale (FIS) in Italia è stato pari al 4 per cento delle ore complessivamente lavorate nel 2019, 1,5 punti percentuali in più rispetto alla Germania (figura 1), un paese in cui vigono principi di accesso simili; il maggiore ricorso allo strumento è tuttavia in linea con la maggiore contrazione del valore aggiunto (8,7 per cento e 5,6 per cento in Italia e Germania rispettivamente).

Il blocco dei licenziamenti è un’eccezione nel contesto europeo. Rappresenta una forma temporanea di tutela dei lavoratori a fronte di una elevata incertezza macroeconomica, che tuttavia può rallentare i processi di riorganizzazione aziendale e la riallocazione dei lavoratori tra imprese.

Altri interventi nell’ambito del mercato del lavoro riguardano l’allentamento dei criteri di accesso alla NASPI (viene rimosso il requisito relativo allo svolgimento di 30 giorni lavorativi nell’ultimo anno) e la proroga al 31 dicembre 2021 della possibilità di procedere al rinnovo o alla proroga di un contratto a tempo determinato per un periodo massimo di dodici mesi, ferma restando la durata massima complessiva di ventiquattro mesi, anche in assenza delle causali richieste dal cosiddetto decreto “dignità” (DL 87/2018).

Misure di contrasto alla povertà. – Il provvedimento prevede l’estensione temporale del reddito di emergenza (REM; 1,5 miliardi) e l’incremento del fondo per il reddito di cittadinanza (un miliardo) alla luce dell’aumento delle domande presentate¹⁷. Sono, inoltre, prorogati fino al 31 dicembre 2021 i contratti di collaborazione degli operatori “*navigators*”, che sarebbero scaduti il 30 aprile.

Il reddito di emergenza è stato istituito con il decreto “rilancio” nel maggio 2020 per due mensilità. Successivamente, i decreti “agosto” e “ristori” hanno introdotto la possibilità di richiedere rispettivamente una e due ulteriori mensilità. Con il decreto “sostegni” il reddito di emergenza è erogato per ulteriori tre mensilità (marzo, aprile e maggio). Sono stati inoltre allentati alcuni requisiti per l’accesso al beneficio, ampliando la platea dei potenziali beneficiari: in particolare per i nuclei familiari che risiedono in un’abitazione in locazione

¹⁷ Per il solo 2021 è inoltre prevista la sospensione dal beneficio, in luogo della decadenza, nel caso di variazioni del reddito da lavoro dipendente che determinano il superamento del valore del reddito familiare di riferimento previsto per l’accesso al beneficio. La sospensione ha la stessa durata del rapporto di lavoro che ha prodotto la variazione di reddito ed esclude la necessità di una nuova domanda per riottenere il beneficio.

la soglia di inclusione è incrementata in proporzione al canone di locazione; inoltre si prevede che possano accedere al REM coloro a cui sia scaduta la NASPI tra il 30 luglio 2020 e il 28 febbraio 2021, e con un ISEE inferiore ai 30.000 euro. Il passaggio dalla NASPI al REM, previsto solo per i lavoratori delle famiglie meno abbienti, causerà comunque una considerevole perdita di reddito, in quanto la NASPI (trattamento medio previsto pari a 650 euro) è sostanzialmente più generosa del REM (400 euro).

Misure settoriali. – Altri stanziamenti sono destinati ai lavoratori stagionali del turismo, degli stabilimenti termali e dello spettacolo (0,9 miliardi), ai quali è riconosciuta un'indennità una tantum pari a 2.400 euro, nonché ai lavoratori del settore sportivo, ai quali è assegnata un'indennità la cui dimensione dipende dal reddito percepito nel 2019 (0,4 miliardi).

Il decreto “cura Italia” ha previsto un'indennità una tantum (pari a 600 euro) per il mese di marzo 2020 per i co.co.co, i lavoratori autonomi iscritti alle gestioni separate dell'INPS (e non iscritti a casse previdenziali separate) e i lavoratori di specifici settori (agricoltura, turismo e spettacolo). Tale bonus è stato esteso al successivo mese di aprile dal decreto “rilancio”. Lo stesso decreto ha introdotto un nuovo bonus una tantum pari a mille euro per il mese di maggio per i titolari di partita IVA in caso di un calo di almeno un terzo del reddito dei mesi di marzo e aprile del 2020 rispetto agli stessi mesi dell'anno precedente. Anche per i co.co.co. in caso di cessazione dell'attività e per i lavoratori stagionali del turismo era prevista una indennità dello stesso importo. Il decreto “agosto” ha riconosciuto un'indennità pari a mille euro ad alcune categorie di lavoratori che avevano già beneficiato dei bonus nei mesi precedenti (dipendenti stagionali e intermittenti, lavoratori autonomi occasionali privi di partita IVA, lavoratori dello spettacolo), mentre erano esclusi i lavoratori autonomi iscritti alla gestione speciale dell'INPS e i titolari di partita IVA e co.co.co iscritti alla gestione separata. I decreti “ristori” e “ristori quater” hanno previsto un'indennità pari a mille euro alle stesse categorie di lavoratori che avevano beneficiato di un'analogha misura prevista dal decreto “agosto”; hanno inoltre rinnovato per i lavoratori del settore sportivo l'indennità prevista dal decreto “rilancio” e “agosto” (incrementandola a 800 euro).

4. Misure a sostegno del servizio sanitario e del comparto sicurezza

Il provvedimento destina maggiori spese per 5,5 miliardi nel 2021 a sostegno del servizio sanitario e per il finanziamento del comparto sicurezza in relazione all'attività straordinaria determinata dall'emergenza sanitaria. **Oltre la metà dei fondi (3,2 miliardi) sarà utilizzata per incrementare le risorse a disposizione per il rafforzamento del piano**

vaccinale anti-Covid e per l'acquisto dei farmaci innovativi destinati alla cura. Ulteriori 1,9 miliardi sono destinati a interventi di competenza del Commissario straordinario all'emergenza e della Protezione civile.

Le altre maggiori spese sono indirizzate al rifinanziamento del fondo per la ricerca in campo farmaceutico (0,2 miliardi) e al funzionamento delle forze di polizia e delle forze armate (quasi 0,2 miliardi).

5. Misure a sostegno degli enti territoriali e del sistema scolastico e universitario

Il decreto destina risorse a sostegno degli enti territoriali e del sistema scolastico e universitario per 2,8 miliardi nel 2021.

A favore degli enti territoriali il decreto prevede trasferimenti per compensare le perdite di gettito causate dall'emergenza sanitaria (1,5 miliardi) e per sostenere il trasporto pubblico locale e regionale (0,8 miliardi).

Il decreto incrementa di un miliardo per il 2021 il fondo per l'esercizio delle funzioni degli enti locali. Quest'ultimo è stato istituito con il decreto "rilancio" con una dotazione, per l'anno 2020, pari a 3,5 miliardi (3 destinati ai Comuni e a 0,5 per le Province e le Città metropolitane). La dotazione del fondo è stata successivamente integrata dal decreto "agosto" (1,7 miliardi); la legge di bilancio per il 2021 ha rifinanziato il fondo per il 2021 (0,5 miliardi). È inoltre istituito un fondo per il ristoro parziale ai Comuni a fronte del calo del gettito derivante dall'imposta di soggiorno (0,3 miliardi).

Per quanto riguarda le Regioni e le Province autonome, il decreto stanziava 0,3 miliardi per il 2021 a valere sul fondo per l'esercizio delle funzioni in materia di sanità, assistenza e istruzione. Il decreto "rilancio" ha stanziato 1,5 miliardi per il 2020, successivamente incrementati di 2,8 miliardi con il decreto "agosto".

È stato infine rafforzato il fondo, istituito con il decreto "rilancio" e destinato al trasporto pubblico locale e regionale, per la compensazione della riduzione dei ricavi tariffari (0,8 miliardi).

Le risorse a favore della scuola e dell'università (0,5 miliardi) sono destinate al rifinanziamento delle misure per il contenimento del rischio epidemiologico e per la continuità in sicurezza delle attività didattiche.

TAVOLE E FIGURE

**Effetti del decreto legge “sostegni” sul conto economico
delle Amministrazioni pubbliche**
(milioni di euro)

VOCI	2021	2022	2023
USO DELLE RISORSE	32.446	-68	235
Minori entrate (A)	-3.586	686	-100
Interventi a sostegno delle imprese e dell'attività economica	-3.586	686	-100
Agevolazioni contributive per lavoratori autonomi e professionisti	-1.500	0	0
Misure riguardanti l'attività di riscossione	-1.702	686	-100
<i>Proroga della sospensione dell'attività di riscossione</i>	-1.342	818	0
<i>Definizione agevolata delle dichiarazioni d'imposta 2017-18</i>	-205	0	0
<i>Annullamento debiti fino a 5.000 euro</i>	-156	-132	-100
Esonero contributivo a favore della filiera agricola	-301	0	0
Altro	-83	0	0
Maggiori spese (B=B1+B2+B3+B4+B5)	28.861	618	136
Interventi a sostegno delle imprese e dell'attività economica (B1)	13.395	0	0
Ristori in favore di soggetti che svolgono attività d'impresa e professionisti	11.150	0	0
Contributi a settori specifici	1.800	0	0
<i>Filiera della montagna</i>	700	0	0
<i>Cultura e spettacolo</i>	400	0	0
<i>Settore fieristico</i>	250	0	0
<i>Filiera agricola</i>	150	0	0
<i>Terzo settore</i>	100	0	0
<i>Altro</i>	200	0	0
Contributo alle imprese per pagamento delle utenze e del canone RAI (effetto netto)	445	0	0
Interventi a sostegno del reddito dei lavoratori e delle famiglie (B2)	6.378	64	0
Misure di integrazione salariale e altri ammortizzatori sociali (1)	1.952	8	0
Reddito di emergenza	1.520	0	0
Indennità a favore di lavoratori del turismo, dello spettacolo e del settore sportivo (effetto netto)	1.248	0	0
Reddito di cittadinanza e <i>navigators</i>	1.071	0	0
Incremento del Fondo sociale per occupazione e formazione e del Fondo di solidarietà per il settore del trasporto aereo	467	56	0
Misure a tutela delle persone con disabilità	120	0	0
Interventi a sostegno del servizio sanitario e del comparto sicurezza (B3)	5.496	0	0
Rafforzamento piano vaccinale, finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard e fondo per l'acquisto di farmaci per la cura del COVID-19 (effetto netto)	3.197	0	0
Attività del Commissario Straordinario	1.239	0	0
Fondo per le emergenze nazionali	700	0	0
Rifinanziamento del fondo per la ricerca in campo farmaceutico	200	0	0
Forze di polizia e forze armate	160	0	0
Trasferimenti agli enti territoriali e al sistema scolastico e universitario (B4)	2.827	0	0
Enti territoriali	1.510	0	0
Trasporto pubblico locale	800	0	0
Sistema scolastico e universitario	517	0	0
Altre spese (B5)	766	553	136
Rifinanziamento del Fondo per le esigenze indifferibili	550	0	-35
Interessi passivi derivanti dalle maggiori emissioni nette di titoli del debito pubblico	16	98	171
Altro	200	455	0
REPERIMENTO RISORSE	935	1	70
Maggiori entrate (C)	132	0	0
Effetti riflessi delle misure	132	0	0
Minori spese (D)	-804	0	-70
Variazione netta entrate (E=A+C)	-3.454	686	-100
Variazione netta spese (F=B+D)	28.057	617	66
Variazione dell'indebitamento netto (G=F-E)	31.511	-69	165
in percentuale del PIL (2)	1,8	0,0	0,0

Fonte: elaborazioni sui documenti ufficiali del DL 41/2021.

(1) Il rifinanziamento delle misure di integrazione salariale ha un costo pari a circa 3,7 miliardi, di cui quasi metà (1,8 miliardi) è finanziato con i fondi già stanziati dalla legge di bilancio per il 2021. – (2) Si considera il PIL nominale programmatico riportato nella Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2020.

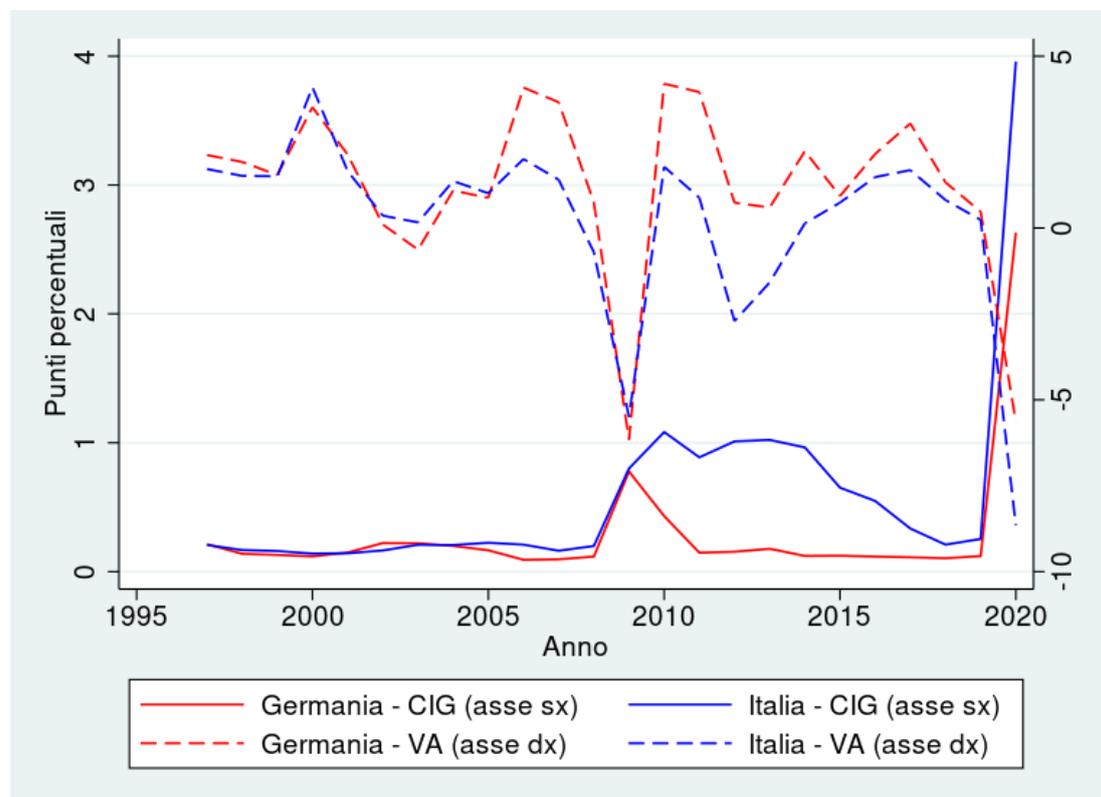
Ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro (lavoratori dipendenti) nei principali paesi europei

	<i>Lavoratori/imprese coperte</i>	<i>Importo e durata</i>	<i>Costi per l'impresa</i>	<i>Vincoli ai licenziamenti</i>	<i>Scadenza misure e "exit strategy"</i>
Italia	Tutti i lavoratori dipendenti di imprese operanti in ogni settore (escluso il lavoro domestico), senza alcun limite di anzianità.	80% del salario (con massimali), fino a 13 settimane per la CIGO (industria e edilizia) tra il 1° aprile e il 30 giugno 2021; 28 settimane per AO (Fds) e CIGD (servizi) tra il 1° aprile e il 31 dicembre; 12 settimane per la CISOA (agricoltura) tra il 1° aprile e il 31 dicembre. I trattamenti "Covid" non incidono sulle durate massime normalmente previste.	Nessun costo per l'impresa.	È vietato licenziare fino al 30 giugno per tutte le imprese, fino al 31 ottobre per le imprese che usufruiscono di CIG "Covid".	Le misure emergenziali scadranno il 30 giugno per la CIGO (industria e edilizia) e il 31 ottobre per gli altri strumenti (resto dell'economia). Contestualmente le imprese potranno riprendere a licenziare i propri dipendenti.
Germania	Tutti i lavoratori, compresi quelli a tempo determinato; la riduzione dell'attività deve interessare almeno il 10% degli addetti. Anche i datori di lavoro del settore pubblico possono accedere.	Generosità del trattamento innalzata al 70% (77% se genitore, a partire dal quarto mese), e all'80% (87%) a partire dal settimo mese ⁽¹⁾ . Durata massima fissata a 24 mesi.	I contributi sociali, che le imprese continuano in parte a pagare, sono totalmente rimborsati.	Nessun vincolo.	I contributi sociali versati saranno rimborsati in pieno fino al 30 giugno e nella misura del 50% tra il 1° luglio e il 31 dicembre 2021 (ad eccezione delle imprese che inseriranno i propri dipendenti in corsi di formazione: in quel caso il rimborso è totale).
Spagna	Tutti i lavoratori, senza alcuna condizione sui contributi versati.	70% per i primi 180 giorni, 60% per il resto del periodo; fino a 2 anni. Il periodo di fruizione non rileva ai fini del computo delle durate massime.	Rimosso il pagamento dei contributi sociali (per intero per le imprese sotto i 50 dipendenti, per il 75% per le imprese con 50+ dipendenti).	Nessun vincolo.	Le misure emergenziali saranno valide fino al 31 dicembre 2021.
Francia	Tutti i lavoratori, inclusi anche i lavoratori senza un orario di lavoro predeterminato (viene imputato un orario di lavoro fittizio).	70% del salario orario; per un massimo di 12 mesi (6 mesi, rinnovabile una volta). Il trattamento può essere integrato dal datore di lavoro. Per il lavoro domestico svolto presso il domicilio il trattamento previsto è pari all'80% del salario orario.	Nessun contributo specifico previsto da parte delle imprese. Il trattamento è anticipato dalle imprese e successivamente rimborsato dallo Stato (nessun costo per le imprese).	Nessun vincolo.	Il 1° luglio 2020 è stato introdotto un nuovo programma di integrazione salariale (con scadenza 31 dicembre 2022), destinato a sostituire i trattamenti con causale "Covid". Il vecchio strumento viene depotenziato, rendendo il nuovo schema gradualmente più conveniente per i lavoratori, ma con maggiori obblighi: <ol style="list-style-type: none"> 1. Le imprese pagheranno una quota dei trattamenti. 2. La riduzione di orario lavorativo non potrà eccedere il 40% per ogni lavoratore. 3. Sono previste attività di formazione. 4. Le procedure di informazione dei sindacati dovranno essere garantite almeno ogni tre mesi.

Fonti e note: Eurofound, "Short time working arrangements as response to cyclical fluctuations" by A. Arpaia, N. Curci, E. Meyermans, J. Peschner and F. Pierini (2010) e successive modifiche.

(1) Sono previste misure specifiche per alcuni settori: la generosità del trattamento è innalzata all'80% per il settore metalmeccanico e al 90% per il settore audiovisivo e della ristorazione.

**Incidenza delle integrazioni salariali sulle ore lavorate (1);
variazione del valore aggiunto Italia e Germania**



Fonte: per la variazione del valore aggiunto, Eurostat National accounts; per le ore autorizzate, rispettivamente INPS per la CIG in Italia e Bundesagentur für Arbeit per la Kurzarbeit in Germania; per le ore lavorate, istituti di statistica nazionali. (1) Si tratta del rapporto tra ore fruite nell'anno e ore complessivamente lavorate nell'anno precedente. Per l'Italia, ai dati INPS sulle ore autorizzate è stato applicato un utilizzo pari al 40 per cento.

