

Commissione V (Bilancio, tesoro e programmazione)

**AC n. 2500, Conversione in legge del decreto-legge 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**

Banca d'Italia

Camera dei Deputati

8 giugno 2020

Il quadro generale

Le conseguenze economiche della pandemia e delle misure adottate per contrastarla sono state rilevanti in Italia come nel resto del mondo. Nel primo trimestre il PIL nel nostro paese ha registrato una flessione dell'ordine del 5 per cento; gli indicatori disponibili ne segnalano una caduta ancora più marcata nel secondo. Il Governo italiano si è mosso secondo priorità analoghe a quelle che hanno guidato gli interventi a livello internazionale, concentrandosi sulla capacità di risposta del settore sanitario e sugli aiuti ai lavoratori, alle famiglie, alle imprese.

Stimiamo che le misure varate tra marzo e maggio possano contenere la flessione dell'attività produttiva nel complesso del 2020 per oltre due punti percentuali del prodotto. Nelle valutazioni ufficiali le misure accrescono complessivamente il disavanzo pubblico di quest'anno di circa 75 miliardi (il 4,5 per cento del prodotto), di questi 55 derivano dal DL 34/2020. Altri interventi che non hanno impatto sull'indebitamento netto riducono drasticamente il rischio di effetti di amplificazione della crisi, associati a una diffusa carenza di liquidità.

L'impatto sul rapporto tra debito pubblico e prodotto della recessione e delle misure messe in campo per contenerne le conseguenze è forte. Nel quadro macroeconomico del Governo si prevede per il 2020 un disavanzo pari al 10,4 per cento del PIL e un aumento del peso del debito pubblico sul prodotto di 21 punti percentuali, al 156 per cento. L'entità delle garanzie attivabili comporta in prospettiva la possibilità che i conti pubblici siano gravati da esborsi significativi, pur se diluiti nel tempo. Impiegare le risorse prese a prestito (anche per il tramite dei nuovi strumenti approvati e in discussione a livello europeo) non solo per contenere l'impatto immediato della crisi, ma anche per tornare su un sentiero di sviluppo dell'economia è la condizione per avviare un circolo virtuoso in cui crescita e condizioni dei conti pubblici si rafforzino l'una con le altre.

I principali contenuti e l'impatto sui conti pubblici

Nelle stime del Governo il DL 34/2020 (decreto "rilancio") determina un aumento dell'indebitamento netto di circa 55 miliardi nel 2020 (3,3 per cento del PIL; tav. 1), quasi solo per maggiori spese (per il 2020 la principale misura sulle entrate riguarda lo sgravio dell'IRAP, 4 miliardi di minor gettito, per la quasi totalità delle imprese non finanziarie e dei lavoratori autonomi). Nel 2021 e nel 2022 il disavanzo viene accresciuto rispettivamente di 26,1 e 34,6 miliardi, per oltre tre quarti riconducibili alle minori entrate derivanti dalla cancellazione degli aumenti delle aliquote dell'IVA e delle accise previsti per i prossimi anni.

Il decreto contiene anche misure di riduzione delle spese e aumento di entrate, per un importo complessivo di circa 1,3 miliardi nel 2020, 3,8 nel 2021 e 0,4 nel 2022. L'intervento quantitativamente più rilevante riguarda la riduzione del fondo che la legge di bilancio per il 2020 aveva istituito per incentivare l'acquisto di beni e servizi con strumenti di pagamento elettronici (cosiddetto cashback; 3 miliardi nel 2021).

Gran parte delle misure riprende ed estende gli interventi a sostegno del sistema sanitario, dei lavoratori, delle famiglie e delle imprese varati negli ultimi mesi (in particolare con il DL 18/2020, detto "cura Italia"). Sono inoltre previste maggiori spese per l'istruzione e per trasferimenti agli enti territoriali. Complessivamente nel 2020 il decreto "rilancio" destina 5 miliardi al servizio sanitario

nazionale, quasi 19 miliardi a lavoratori e famiglie, 21,5 miliardi alle imprese e al sostegno dell'attività economica, quasi 7 miliardi agli enti territoriali e all'istruzione.

Per quanto riguarda la sanità nel 2020 circa 2 miliardi sono utilizzati per l'ampliamento dell'offerta ospedaliera di posti letto ad alta intensità di cure e per rafforzare la dotazione di personale sanitario; 1,3 miliardi sono destinati alla riorganizzazione su base territoriale dei servizi di assistenza sanitaria, con l'obiettivo di contrastare più efficacemente eventuali recrudescenze dell'epidemia da Covid-19; 1,5 miliardi incrementano le risorse a disposizione della Protezione Civile attraverso il Fondo per le Emergenze Nazionali (due terzi dei fondi sono di competenza del Commissario straordinario per l'emergenza Covid-19); circa 0,3 miliardi sono destinati al potenziamento della sanità militare e alle spese relative al personale delle forze di sicurezza (difesa, polizia, vigili del fuoco, carabinieri, polizia locale, guardia di finanza) per interventi connessi con l'emergenza sanitaria.

Si dispone un incremento strutturale di 3.500 posti letto in terapia intensiva (corrispondenti a un aumento del 70 per cento della dotazione pre-Covid), la riqualificazione di 4.225 posti letto in area semi-intensiva (di cui la metà convertibili in terapie intensive) con la predisposizione di impianti idonei a supportare gli apparecchi di ausilio alla ventilazione, la creazione di ulteriori 300 posti letto di terapia intensiva in strutture mobili temporanee, l'ammodernamento delle strutture di pronto soccorso. A tali misure sono destinati circa 1,5 miliardi nel 2020; l'attuazione è demandata al Commissario straordinario per l'emergenza Covid-19, all'interno dei programmi operativi per la gestione dell'emergenza predisposti dalle Regioni. Vengono stanziati nuove risorse per la remunerazione degli straordinari (e in generale delle prestazioni legate alle particolari condizioni di lavoro relative al Covid-19), per le assunzioni di personale sanitario e per le borse di studio dei medici specializzandi (che aumentano di 4.200 unità).

Le Regioni e le Province Autonome dovranno adottare piani di potenziamento della rete assistenziale territoriale, che contengano misure idonee all'individuazione precoce dei casi, al tracciamento dei contatti e all'organizzazione della sorveglianza attiva; tali piani andranno integrati nei programmi operativi regionali per la gestione dell'emergenza previsti dal decreto "cura Italia". Per decongestionare le strutture ospedaliere è previsto un rafforzamento delle cure domiciliari, grazie anche all'introduzione di nuove figure professionali (gli infermieri di famiglia o di comunità) e all'ampliamento delle Unità speciali di continuità assistenziale (istituite dal decreto legge 9 marzo 2020, n.14 per la gestione domiciliare dei pazienti affetti da Covid-19). Saranno infine attivate delle centrali operative regionali per il coordinamento dell'assistenza sanitaria sul territorio.

Il decreto interviene in materia di ammortizzatori sociali, regolarizzazione di alcune tipologie di lavoratori, conciliazione tra vita familiare e lavorativa durante l'emergenza sanitaria (cfr. l'Appendice 1). In particolare, viene riconfermata la CIG Covid introdotta dal decreto "cura Italia": tutte le imprese di qualsiasi dimensione e settore possono richiedere altre 9 settimane di CIG Covid, di cui 4 a partire da settembre. Si introducono semplificazioni procedurali rilevanti soprattutto con riferimento alla CIG in deroga, la cui autorizzazione finora era in parte affidata alle Regioni. Contestualmente viene esteso fino al 17 agosto il divieto di licenziamento per giustificato motivo oggettivo. Per il mese di aprile il sistema di bonus per i lavoratori indipendenti è stato riconfermato; per il mese di maggio, l'importo del bonus è innalzato (a partire da un minimo di 1.000 euro) e, per la maggior parte delle tipologie, viene commisurato al calo dell'attività rispetto allo stesso mese dell'anno precedente (da autocertificare, in termini di ricavi, nella richiesta presentata all'Agenzia delle entrate).

Viene estesa la durata del sussidio ordinario di disoccupazione, NASpI, per coloro che hanno terminato il periodo coperto dallo strumento. Vengono altresì rimossi temporaneamente alcuni vincoli al prolungamento dei rapporti di lavoro a termine, al fine di favorire il mantenimento e l'eventuale prolungamento del rapporto di lavoro temporaneo. Le indennità per i lavoratori dipendenti non coperti dalla NASpI sono state riconfermate per i mesi di aprile e maggio ed estese a nuove tipologie di lavoratori.

Si introduce il Reddito di emergenza (Rem) per le famiglie in stato di difficoltà. Il sussidio ricalca molti aspetti del Reddito di cittadinanza (RdC), soprattutto con riferimento all'impianto complessivo, ed è volto a sostenere per due mesi le famiglie bisognose individuate secondo criteri prestabiliti (tra cui una soglia per il reddito familiare nel mese di aprile). Il Rem è riconosciuto ed erogato dall'INPS, che accerta il possesso dei requisiti da parte del nucleo richiedente, potendo anche contare sui dati dell'Agenzia delle Entrate. Il Rem è designato come strumento per i nuclei a cui appartengono lavoratori non coperti da altri sussidi o la cui composizione familiare renda altre indennità insufficienti a far fronte allo stato di bisogno. Vi possono accedere tutti i residenti in Italia, compresi gli stranieri regolari esclusi dal RdC.

Si favorisce l'emersione dei rapporti di lavoro sommersi in alcuni settori dando la possibilità ai datori di presentare un'istanza a tal fine a fronte di un contributo forfettario di 500 euro, senza essere soggetti a sanzioni e consentendo ad alcune categorie di lavoratori stranieri, attualmente presenti sul territorio nazionale senza valido titolo di soggiorno, di regolarizzare la propria posizione. Si potenziano le misure introdotte dal decreto "cura Italia" per sostenere le famiglie durante la prolungata chiusura delle scuole.

I principi generali degli interventi sono coerenti con la situazione di emergenza. In particolare, il prolungamento della CIG appare giustificato dall'evoluzione della congiuntura; inoltre, le modifiche apportate alle procedure di erogazione dei trattamenti di integrazione salariale, ai requisiti per l'accesso al bonus per i lavoratori autonomi e alla durata della NASpI accrescono l'efficacia dei sussidi. Il *phasing out* dalla CIG Covid potrebbe essere troppo brusco rispetto alla durata della sospensione dei licenziamenti; alcune imprese potrebbero trovarsi ad avere esaurito le ore di CIG già nei mesi estivi e a fronteggiare un aumento del costo del lavoro prima che si sia consolidato un recupero della domanda per le loro produzioni.

La parte del decreto dedicata alle imprese è corposa; interviene in modo molto esteso in termini di risorse impegnate, obiettivi economici, beneficiari e tipologia di strumenti (cfr. l'Appendice 2), in continuità con i decreti precedenti (DL 18/2020, "cura Italia", e DL 23/2020, "liquidità"). Il provvedimento prevede contributi a fondo perduto e crediti di imposta per settori e imprese particolarmente colpiti dalla crisi, la cancellazione dei versamenti IRAP (saldo 2019 e prima rata dell'acconto 2020), incentivi alla patrimonializzazione delle imprese (nella forma di crediti d'imposta a vantaggio sia delle società che realizzano aumenti di capitale sia dei soggetti che vi partecipano), il rafforzamento delle misure a sostegno delle *start-up* e delle piccole e medie imprese (PMI) innovative, la creazione di strumenti per il sostegno finanziario diretto dello Stato alle imprese nella forma sia di prestiti che di apporti di capitale. Sono anche previsti ulteriori rinvii di versamenti fiscali, l'allentamento dei vincoli ai rimborsi e alla compensazione di crediti d'imposta e un fondo per assicurare la liquidità necessaria al pagamento dei debiti commerciali degli enti territoriali scaduti alla fine del 2019. Vari interventi sono finalizzati a favorire l'innovazione, la digitalizzazione, il trasferimento tecnologico, l'internazionalizzazione delle imprese.

Molti interventi per le imprese, secondo le valutazioni ufficiali, non hanno impatto sull'indebitamento netto nel 2020 (tav. 2); tra questi i principali riguardano: i) le anticipazioni di liquidità alle Amministrazioni locali per il pagamento dei debiti commerciali scaduti nel 2019 (12 miliardi); ii) l'introduzione di un fondo gestito da INVITALIA (cosiddetto *Fondo Patrimonio PMI*), con una dotazione di 4 miliardi, finalizzato alla sottoscrizione di strumenti di debito emessi da imprese di medie dimensioni; iii) la costituzione di un patrimonio destinato (cosiddetto *Patrimonio Rilancio*), partecipato dal Ministero dell'Economia e delle finanze e gestito dalla Cassa depositi e prestiti S.p.A., con l'obiettivo di acquisire azioni, partecipazioni e obbligazioni convertibili di imprese non finanziarie residenti in Italia con un fatturato superiore a 50 milioni (a questo fine è prevista l'assegnazione a CDP di titoli di Stato

appositamente emessi, nel limite massimo di 44 miliardi); iv) l'ampliamento (per 30 miliardi) dei fondi disponibili per gli accantonamenti a fronte delle garanzie rilasciate attraverso SACE S.p.A. sulla base del decreto "liquidità" di aprile. Nell'anno in corso, nel complesso, per effetto del decreto il fabbisogno aumenta di 68,5 miliardi, il saldo netto da finanziare di 154,8 miliardi.

I provvedimenti introdotti intendono rispondere sia alle esigenze immediate di liquidità delle imprese sia alla necessità di avviare un processo di rafforzamento del sistema produttivo. In particolare, gli interventi a sostegno della patrimonializzazione delle imprese possono contribuire a riequilibrarne la struttura finanziaria, generalmente sbilanciata verso il ricorso al debito; le misure a favore delle *start-up* innovative, che hanno tipicamente maggiori difficoltà nella raccolta di capitali, possono contribuire a rafforzare il potenziale di crescita dell'economia.

Una valutazione compiuta dell'ampio insieme di interventi a favore delle imprese non è agevole, anche perché non tutte le misure sono pienamente definite; sarà comunque necessario un monitoraggio attento e continuo. Alcuni provvedimenti hanno obiettivi chiaramente identificati e sono immediatamente operativi; rientrano tra questi, ad esempio, il contributo a fondo perduto per le micro imprese con significative perdite di fatturato, il credito d'imposta sui canoni di locazione, la riduzione degli oneri delle bollette elettriche, i nuovi PIR. Per altre misure, potenzialmente importanti e che comportano un significativo impiego di risorse (quali il *Fondo Patrimonio PMI* e il *Patrimonio Rilancio*), si rinvia all'emanazione di decreti attuativi. Inoltre, alcuni interventi possono indirizzare le risorse pubbliche in modo non proporzionato al danno effettivamente subito dalle imprese (in particolare, la cancellazione del saldo 2019 e del primo acconto 2020 dell'IRAP, che mira a sostenere la liquidità delle imprese, non tiene conto dell'eterogeneità degli effetti della crisi pandemica sui loro bilanci). Infine, non è chiara l'utilità di far affluire più contributi alla stessa impresa o di intervenire con più strumenti per la medesima finalità (le imprese, soprattutto quelle di piccola dimensione, potrebbero avere difficoltà a identificare tutte le misure di cui possono beneficiare, anche in ragione dei diversi criteri utilizzati per individuare i potenziali beneficiari).

Il decreto dispone interventi a sostegno degli enti territoriali, del sistema scolastico e di quello universitario. Le norme relative agli enti territoriali mirano a mitigare l'impatto dell'emergenza sanitaria sui bilanci degli enti, fornendo le risorse necessarie a preservare lo svolgimento delle loro funzioni; tali disposizioni determinano 5,9 miliardi di maggiori spese per trasferimenti agli enti nel 2020.

Per compensare le potenziali perdite di gettito causate dall'emergenza sanitaria sono costituiti due fondi: il Fondo per l'esercizio delle funzioni fondamentali degli Enti locali, con una dotazione di 3,5 miliardi (di cui 0,5 destinati alle Province e Città metropolitane), e il Fondo per l'esercizio delle funzioni di Regioni e Province autonome, con una dotazione di 1,5 miliardi. Ulteriori risorse sono destinate ai Comuni per il reintegro del Fondo di solidarietà comunale, per la costituzione di un fondo a favore dei Comuni delle province di Bergamo, Brescia, Cremona, Lodi, Piacenza e delle zone rosse, nonché per il parziale ristoro del minore gettito dell'imposta di soggiorno. È infine prevista, come ricordato, la costituzione di un fondo per assicurare la liquidità necessaria al pagamento dei debiti commerciali scaduti alla fine del 2019; tale disposizione non comporta ricadute in termini di indebitamento netto.

Le risorse destinate alla scuola e all'università (oltre 1 miliardo nel 2020 e nel 2021, 0,7 nel 2022) riguardano principalmente la realizzazione di misure per il contenimento del rischio epidemiologico e per la ripresa in sicurezza del nuovo anno scolastico, il potenziamento dell'attività di ricerca e l'assunzione di nuovi ricercatori (circa 4.500), che costituisce una significativa discontinuità rispetto alla dinamica degli anni passati (cfr. l'Appendice 1).

Alcune misure incluse nel decreto potrebbero determinare oneri rilevanti per i conti pubblici nei prossimi anni. Viene infatti ulteriormente ampliata l'entità delle garanzie pubbliche potenzialmente attivabili nell'ambito delle misure connesse con l'emergenza sanitaria (l'ammontare complessivo sale oltre i 500 miliardi). Inoltre, il trattamento statistico di alcuni strumenti di sostegno alle imprese – in particolare il *Patrimonio Rilancio* – non è privo di incertezza, con la possibilità di un aumento del disavanzo e del debito superiore a quello previsto dal Governo.

Secondo le valutazioni ufficiali la costituzione del Patrimonio Rilancio aumenta il saldo netto da finanziare di 44 miliardi, ma non ha alcun effetto in termini di fabbisogno e di indebitamento netto. Inoltre, i titoli conferiti non concorrerebbero a formare il limite delle emissioni nette per l'anno 2020 stabilito dalla legge di bilancio. Il trattamento statistico dipenderà dall'effettiva operatività del Patrimonio Rilancio, ma appare improbabile che non si producano effetti sui conti pubblici, per lo meno in termini di aumento del debito. Infatti, se il patrimonio destinato venisse classificato al di fuori del perimetro delle Amministrazioni pubbliche, il debito aumenterebbe nel momento del conferimento dei titoli di Stato; nel caso invece in cui fosse consolidato nei conti pubblici, l'aumento del debito si manifesterebbe al momento dell'erogazione del sostegno finanziario alle imprese. Infine, gli interventi del Patrimonio Rilancio potrebbero avere anche un impatto sull'indebitamento netto, qualora non avvenissero a condizioni di mercato.

Tavola 1. Effetti del DL 34/2020 ("rilancio") sul conto economico delle Amministrazioni pubbliche

(milioni di euro)

USO DELLE RISORSE	VOCI	2020	2021	2022
USO DELLE RISORSE		56.602	29.830	35.059
Maggiori spese (A = A1 + A2 + A3 + A4 + A5)		50.065	8.761	6.530
Interventi a sostegno del servizio sanitario (A1)		5.047	609	1.610
Fondo per le emergenze nazionali e altri interventi connessi con l'emergenza (effetto netto)		1.787	4	1
Ampliamento offerta ospedaliera di posti letto ad alta intensità di cure		1.467	0	0
Riorganizzazione su base territoriale dei servizi di assistenza sanitaria		1.257	0	0
Rafforzamento dotazione di personale sanitario		536	105	109
Finanziamento fabbisogno sanitario nazionale standard		0	500	1.500
Interventi a sostegno delle famiglie (A2)		18.959	39	79
Cassa Integrazione Guadagni e altri ammortizzatori sociali per lavoratori dipendenti		11.036	0	0
Indennità a favore di lavoratori autonomi e di settori specifici (effetto netto)		4.214	39	79
Reddito di ultima istanza e indennità a favore di lavoratori domestici		1.123	0	0
Congedo parentale, voucher per 'baby-sitting' e estensione benefici L.104/92		1.003	0	0
Reddito di emergenza		955	0	0
Altri interventi a favore delle famiglie		628	0	0
Interventi a sostegno delle imprese e dell'attività economica (A3)		16.980	4.716	1.456
Contributo a fondo perduto titolari di partita IVA colpiti dall'emergenza		6.192	0	0
Garanzie a favore delle piccole e medie imprese		4.200	0	0
Crediti di imposta per vacanze e interventi sugli immobili		1.677	414	1.330
Credito di imposta su canoni di locazione		1.424	0	0
Riduzione oneri bollette elettriche per il trimestre maggio-luglio		600	0	0
Credito di imposta per adeguamento e sanificazione degli ambienti di lavoro (effetto netto)		150	2.000	0
Sostegno alla ricapitalizzazione delle piccole e medie imprese		5	2.000	0
Altri interventi a favore delle imprese (effetto netto)		2.732	301	126
Risorse destinate agli enti territoriali e al sostegno del sistema scolastico e universitario (A4)		6.976	1.125	660
Fondo per le funzioni fondamentali e altri interventi a favore dei Comuni		3.850	0	0
Fondo per l'esercizio delle funzioni delle regioni e delle Province e altri interventi		2.058	0	0
Spese a sostegno del sistema scolastico e universitario		1.067	1.125	660
Altre spese (A5)		2.103	2.273	2.726
Interessi passivi derivanti dalle maggiori emissioni nette di titoli del debito pubblico		326	1.413	2.136
Altre spese		1.777	860	590
Minori entrate (B)		-6.537	-21.069	-28.529
Abolizione delle clausole di salvaguardia sull'IVA e sulle accise		0	-19.821	-26.733
Mancato versamento saldo IRAP 2019 e prima rata acconto IRAP 2020		-3.952	0	0
Crediti di imposta per vacanze e interventi sugli immobili (effetto netto)		-22	-1.310	-1.286
Posticipazione dell'entrata in vigore di diverse imposte (tra cui sugar tax e plastic tax; effetto netto)		-519	-45	72
Incremento del limite annuo dei crediti compensabili o rimborsabili		-558	0	0
Riduzione IVA su dispositivi per cura e contenimento del virus		-257	-318	-318
Altre entrate (effetto netto)		-1.229	424	-264
REPERIMENTO RISORSE		1.282	3.752	409
Maggiori entrate (C)		982	590	240
Effetti riflessi delle misure sul pubblico impiego		642	427	127
Altre entrate		340	163	113
Minori spese (D)		-300	-3.162	-169
Riduzione fondo misure premiali per favorire l'utilizzo di strumenti di pagamento elettronici		0	-3.000	0
Altre spese		-300	-162	-169
Variazione netta entrate (E=B+C)		-5.555	-20.479	-28.289
Variazione netta spese (F=A+D)		49.765	5.599	6.361
correnti		41.704	918	6.044
in conto capitale		8.060	4.681	316
Variazione dell'indebitamento netto (G=F-E)		55.320	26.078	34.650
in percentuale del PIL (1)		3,3	1,5
<i>per memoria: variazione del fabbisogno</i>		68.458	26.120	34.488
<i>variazione del saldo netto da finanziare</i>		154.737	26.122	34.342

(1) Si considera il PIL nominale tendenziale riportato nel Documento di economia e finanza 2020.

Tavola 2. Principali misure del decreto “rilancio” con effetti diversi tra i saldi di finanza pubblica nel 2020

(milioni di euro)

VOCI	Saldo netto da finanziare	Fabbisogno	Indebitamento netto
Patrimonio Rilancio	44.000		
Fondo garanzie SACE	30.000		
Fondo per i debiti commerciali degli enti territoriali	12.000	12.000	
Contributi figurativi ammortizzatori sociali	6.323		
Fondo di garanzia PMI e ISMEA	4.200		4.200
Fondo patrimonio PMI	4.000	4.000	5
Partecipazione in società operante nel trasporto aereo	3.000	3.000	
Riduzione fondo esigenze indifferibili	-2.000	-2.000	
Garanzie connesse con fondi BEI e SURE	1.000		
Interventi a favore delle start-up innovative	1.000	750	

Appendice 1 – Gli interventi sul mercato del lavoro, per le famiglie e per l’istruzione

1.1 *Gli ammortizzatori per il lavoro dipendente*

Il decreto “*cura Italia*” aveva potenziato gli strumenti di integrazione salariale, rendendo la copertura universale, ampliando le durate massime previste dalla legge e azzerando i costi di utilizzo. Il decreto “*rilancio*” ripropone questa strategia con alcune rilevanti novità.

Si estende il divieto di licenziamento per giustificato motivo oggettivo fino al 17 agosto (era stato introdotto per 60 giorni dal decreto “*cura Italia*” il 17 marzo scorso). Si prolunga la CIG Covid introdotta per tutte le imprese di tutti i settori e di tutte le classi dimensionali per altre nove settimane (di cui quattro da utilizzare a partire da settembre¹). Con tale articolazione temporale il Governo delinea anche una strategia di uscita dall’utilizzo emergenziale della CIG: a fronte del divieto di licenziamento fino al 17 agosto, le imprese potranno ricorrere alla CIG ordinaria (sostenendo i costi connessi) o all’articolazione dell’orario di lavoro in modo da usufruire solo di frazioni orarie della CIG e allungare l’effettivo periodo di copertura fornito dallo strumento. Entrambe le soluzioni, tuttavia, non sono adottabili da tutte le tipologie di imprese: per un’impresa che abbia posto in CIG a zero ore i propri dipendenti già dalla prima settimana di marzo, la copertura di questo strumento sarà garantita in maniera continuativa solo fino a fine maggio, per poi riprendere a settembre. I dati disponibili non consentono di determinare quante siano le imprese che potrebbero rimanere scoperte dalla CIG nei mesi estivi; i trattamenti in essere si riferiscono in media a 20 ore settimanali (quasi due terzi dell’orario di lavoro medio).

Nel complesso, il Governo stima che circa 8 milioni di lavoratori usufruiranno di trattamenti di CIG. Tali stime riflettono la progressiva riapertura delle attività economiche disposta dal DPCM del 26 aprile². Dati i rilevanti ritardi finora registrati nei pagamenti³, si introducono alcune rilevanti semplificazioni procedurali volte ad accelerarne i tempi (cfr. tavv. a1 e a2). Queste però entreranno a pieno regime solo a partire dal trentesimo giorno dopo l’entrata in vigore del decreto; nel frattempo saranno in vigore due sistemi, uno per usufruire dei residui di CIG Covid previsti dal precedente decreto “*cura Italia*” e uno intermedio per le nuove domande. A regime, si elimina la possibilità che siano le Regioni a intermediare il trattamento di CIG in deroga; si prevede che l’INPS anticipi, al momento di ricezione della domanda, il 40 per cento delle ore di Cassa in deroga richieste; si istituisce un Fondo di garanzia per l’accesso all’anticipazione dei trattamenti di integrazione salariale attraverso il canale bancario, per dare piena attuazione alla convenzione firmata dall’ABI il 30 marzo scorso.

Si traccia inoltre il quadro normativo affinché le Regioni possano utilizzare risorse comunitarie (anche in deroga alla normativa sugli aiuti di Stato) per finanziare forme di tutela dell’occupazione o l’introduzione di percorsi formativi volti a favorire la riallocazione dei lavoratori. Con riferimento a questi ultimi, i datori di lavoro potranno rimodulare l’orario di lavoro dei propri dipendenti, finalizzando parte di esso a percorsi formativi finanziati da un Fondo appositamente costituito. Andrà assicurato il coordinamento con le politiche definite a livello centrale e garantita l’uniformità dei trattamenti. La struttura dei percorsi formativi nel nuovo contesto di rischio determinato dalla pandemia e, più in generale, la loro efficacia

¹ Fanno eccezione i settori del turismo, delle fiere e degli spettacoli, i quali potranno beneficiare delle 18 settimane di trattamento in maniera continuativa.

² Nella Relazione tecnica annessa al decreto “*rilancio*” si assume che il 45 per cento dei potenziali beneficiari nei settori coperti da CIGO (manifattura ed edilizia) e appartenenti a imprese non soggette alla sospensione dell’attività, riceverà trattamenti di integrazione salariale; invece, nel resto dell’economia, ovvero nei settori coperti da FIS e CIGD, si assume che solo il 20 per cento della platea di potenziali beneficiari usufruirà effettivamente dei trattamenti di integrazione salariale.

³ Secondo gli ultimi dati forniti dall’INPS, tra coloro che hanno ricevuto il primo pagamento l’attesa media è stata di 43 giorni. Attualmente, su un totale di circa 3,2 milioni di beneficiari con pagamento diretto, circa 1,8 milioni sono in attesa che il proprio datore di lavoro invii le informazioni relative al pagamento, mentre oltre 600.000 sono in attesa del pagamento da parte dell’INPS.

restano dei nodi da risolvere, soprattutto in ragione del fatto che in Italia le politiche attive sono ancora poco sviluppate.

1.2 *Il sostegno al reddito dei lavoratori meno tutelati dagli ammortizzatori sociali*

Con riferimento ai lavoratori coperti solo parzialmente o per nulla dagli ammortizzatori sociali ordinari, il decreto estende alcuni degli interventi previsti dal decreto “*cura Italia*”, li amplia per alcune categorie per il solo mese di maggio e introduce ulteriori sussidi per lavoratori non precedentemente inclusi. Le norme differiscono in base alla tipologia di attività del lavoratore, cioè se indipendente o alle dipendenze (cfr. tavv. a3 e a4 per una descrizione complessiva dell'intervento). Si stima che queste misure, nel complesso, interessino 5,3 milioni di lavoratori con riferimento al mese di aprile, e 4,6 milioni con riferimento al mese di maggio. Tra questi la platea più consistente riguarda i lavoratori autonomi (circa 3 milioni di potenziali beneficiari).

Gli interventi per i lavoratori indipendenti – Il bonus di 600 euro previsto dal decreto “*cura Italia*” per il mese di marzo per i lavoratori autonomi, i titolari di partita IVA⁴ e i co.co.co. è esteso al mese di aprile.

Con riferimento al mese di maggio, gli artigiani, i commercianti e i lavoratori agricoli iscritti alle relative gestioni previdenziali dell'INPS e titolari di attività di impresa, potranno richiedere un contributo a fondo perduto, venendo assimilati alle ditte individuali con natura di persone giuridiche. Il contributo dovrà essere richiesto all'Agenzia delle entrate autocertificando che il fatturato registrato nel mese di aprile 2020 sia inferiore di due terzi rispetto a quello dello stesso mese del 2019 e che i ricavi complessivi nel 2019 non superino i 5 milioni di euro. Il contributo, comunque non inferiore a 1.000 euro, anche per chi ha iniziato l'attività nel corso del 2019, sarà proporzionato alla perdita registrata secondo le seguenti regole: (i) 10 per cento per ricavi nell'anno di imposta precedente superiori a un milione e inferiori a cinque; (ii) 15 per cento se superiori a 400.000 euro e inferiori a un milione; (iii) 20 per cento se inferiori a 400.000 euro.

Sono in particolare rilevanti due aspetti della nuova norma: l'autocertificazione della perdita, con l'identificazione dei ricavi come variabile di riferimento per la misura del calo dell'attività (per la semplicità e la tempestività del dato); la presa in carico della procedura da parte dell'Agenzia delle entrate che potrà verificare il calo del fatturato e i requisiti di accesso dopo la presentazione dell'autocertificazione, senza rallentare così l'erogazione del contributo.

Alla stessa categoria di lavoratori si applicano anche altre norme che mirano a rimborsare alle ditte individuali, ivi comprese le persone fisiche, parte dei costi fissi, dei costi per le utenze elettriche e degli esborsi fiscali previsti nei mesi primaverili ed estivi altrimenti non comprimibili⁵.

La tutela del reddito per gli autonomi titolari di partita IVA, iscritti alla gestione separata INPS, per il mese di maggio è invece affidata a un nuovo bonus a tantum pari a 1.000 euro. I titolari di partita IVA potranno ottenere il bonus presentando domanda all'INPS e autocertificando una caduta del reddito nei mesi di marzo e aprile 2020 del 33 per cento rispetto agli stessi mesi del 2019. I co.co.co. avranno diritto

⁴ Si tratta di lavoratori autonomi iscritti alla Gestione Separata dell'INPS. Si rivolge in pratica a lavoratori indipendenti non iscritti a albi o elenchi professionali, come ad esempio i consulenti informatici e i fisioterapisti.

⁵ Si tratta, in particolare, dell'esenzione dal pagamento del saldo IRAP 2019 e dell'acconto per il 2020 (pari al 40 per cento) fino a 250 milioni di ricavi nel periodo di imposta precedente (art. 24; la misura peraltro non tiene conto dell'eterogeneità degli effetti della crisi pandemica sulle imprese; inoltre, la cancellazione del saldo dell'imposta per il 2019 penalizza i contribuenti che l'anno scorso avevano versato un acconto più alto); di un credito d'imposta pari al 60 per cento dell'ammontare mensile del canone di locazione per immobili a uso non abitativo se hanno subito una diminuzione del fatturato di almeno il 50 per cento nei mesi di marzo, aprile e maggio rispetto agli stessi mesi dell'anno precedente, per soggetti con ricavi nel periodo d'imposta precedente fino a 5 milioni di euro (art. 28); della riduzione della spesa sostenuta per le utenze elettriche diverse dagli usi domestici per i mesi di maggio, giugno e luglio secondo disposizioni dell'Autorità di regolazione per energia reti e ambiente (art. 30; anche in questo caso il beneficio è attribuito in maniera indifferenziata); di due crediti di imposta del 60 per cento per l'adeguamento degli ambienti di lavoro (fino a 80.000 euro per beneficiario) e per la sanificazione degli ambienti di lavoro e l'acquisto di dispositivi di protezione individuale (fino a 60.000 euro per beneficiario; artt. 120 e 125).

a un'indennità di pari importo (1.000 euro) qualora sia comprovata la cessazione dell'attività all'entrata in vigore del decreto.

Va rilevato che non è definito un criterio di accesso alla misura per coloro che hanno iniziato la propria attività a partire dal terzo bimestre del 2019. Inoltre, il riferimento per i titolari di partita IVA al calo del reddito mensile secondo il criterio di cassa, e non ai ricavi, rende eventuali procedure di accertamento da parte dell'Agenzia delle entrate di complessa attuazione per le difficoltà connesse con la verifica dell'esistenza di costi e quote di ammortamento. Non è poi definito il periodo in cui devono essere cessate le attività dei co.co.co., favorendo presumibilmente l'accesso a collaboratori non attivi da un periodo precedente la crisi economico-sanitaria, anche se già percettori dei sussidi di disoccupazione previsti per i collaboratori (DIS-COLL).

Similmente, viene rifinanziato il Fondo per il reddito di ultima istanza per l'emergenza per i liberi professionisti iscritti alle casse previdenziali private. Il sussidio di 600 euro erogato a marzo, e condizionato a criteri reddituali e di calo dell'attività, è stato rinnovato per i mesi di aprile e maggio⁶.

Gli interventi per i lavoratori dipendenti percettori dei bonus introdotti dal decreto "cura Italia" –. Agli stagionali del turismo è rinnovata l'indennità di 600 euro per il mese di aprile ed è riconosciuto un bonus di 1.000 euro per il mese di maggio: vi accederanno automaticamente coloro che hanno già presentato la domanda relativa all'indennità di marzo o che lo faranno entro 15 giorni dall'entrata in vigore del decreto. I bonus vengono estesi ai lavoratori del comparto assunti con contratto in somministrazione. Possono beneficiare di queste misure tutti coloro che hanno avuto un contratto nel periodo compreso tra il 1° gennaio 2019 e il 17 marzo 2020, non siano attualmente percettori di NASpI e che risultino privi di un'occupazione al 17 marzo scorso.

L'indennità prevista è di importo maggiore di quanto percepito da un lavoratore stagionale titolare di NASpI, introducendo quindi elementi di iniquità orizzontale. A differenza di quanto disposto dal decreto "cura Italia", i dipendenti temporanei dell'agricoltura riceveranno 500 euro per il solo mese di aprile. Tale limitazione temporale e la previsione di un importo inferiore sono verosimilmente finalizzate a non scoraggiare l'offerta di lavoro nel settore agricolo.

Gli ammortizzatori per le categorie finora meno tutelate –. Il decreto introduce nuove forme di ammortizzatori sociali ad hoc e una tantum per diverse categorie di lavoratori dipendenti e atipici, altrimenti coperti solo parzialmente dalla NASpI. In particolare, viene introdotta un'indennità di 500 euro per i mesi di aprile e maggio per i lavoratori domestici, limitatamente a quelli con almeno 10 ore settimanali di contratto di lavoro e indipendentemente dal calo di attività lavorativa.

Il bonus una tantum per il lavoro domestico esclude i lavoratori con meno di 10 ore settimanali, presumibilmente più vulnerabili e con minori probabilità di adeguata copertura dagli ammortizzatori sociali ordinari, e non appare coerente con il principio di condizionalità al danno subito, che caratterizza il sistema di ammortizzatori sociali per i lavoratori dipendenti, quali la CIG e la NASpI (a cui peraltro i lavoratori domestici accedono).

È prevista un'indennità pari a 600 euro per i mesi di aprile e maggio anche per i dipendenti stagionali, non del turismo, con almeno 30 giornate lavorative e cessazione involontaria del rapporto di lavoro nel periodo 1 gennaio 2019-31 gennaio 2020; i lavoratori intermittenti con almeno 30 giornate lavorative; i prestatori d'opera occasionale privi di partita IVA, se sospesi dal 1 gennaio 2019 al 23 febbraio 2020; i venditori a domicilio che hanno dichiarato fino a 5.000 euro di reddito nel 2019 e titolari di partita IVA.

Tali indennità, di ammontare in linea con l'importo medio generalmente pagato per la NASpI, favoriscono l'accesso a indennità di sostegno al reddito per lavoratori atipici, ma introducono nuova frammentarietà nel sistema di ammortizzatori sociali per l'occupazione alle dipendenze. Sarebbe stata più

⁶ A marzo hanno potuto fare domanda alla cassa previdenziale di appartenenza coloro che hanno dichiarato nel 2018 (i) fino a 35.000 di reddito complessivo; (ii) tra 35.000 e 50.000 euro e che abbiano subito un calo del fatturato di almeno il 33 per cento nel primo trimestre 2020 rispetto allo stesso periodo del 2019.

lineare l'estensione temporanea della NASpI a queste categorie di lavoratori limitatamente al periodo emergenziale.

1.3 *Le modifiche temporanee al sussidio di disoccupazione NASpI*

Il decreto prolunga la durata della NASpI per alcuni beneficiari ed esonera temporaneamente i percettori da alcuni obblighi e divieti. Vengono estese di due mesi tutte le prestazioni che sarebbero venute meno nel periodo 1 marzo-30 aprile 2020, alle medesime condizioni economiche spettanti alla data di scadenza originaria. Viene, inoltre, data la possibilità ai percettori di NASpI di sottoscrivere contratti a tempo determinato nel settore agricolo, senza perdere il diritto al sussidio, a patto che questi abbiano una durata massima di 30 giorni (rinnovabili per ulteriori 30) nel limite di 2.000 euro per il 2020. Infine, riconfermando quanto stabilito nel decreto “*cura Italia*”, i percettori di NASpI sono esonerati per quattro mesi (due mesi nel decreto “*cura Italia*”) dal rispetto delle condizionalità legate alla partecipazione del disoccupato alle politiche attive del lavoro.

Il provvedimento di estensione della NASpI mira a proteggere coloro che, avendo perso il lavoro nei mesi scorsi, non hanno avuto la possibilità di trovarne un altro. L'estensione della durata, limitatamente a due mesi, appare in linea con la necessità di non scoraggiare l'offerta di lavoro durante l'estate. Coerentemente con tale obiettivo e in riferimento alla possibilità di poter cumulare la NASpI con redditi da lavoro nel comparto agricolo e facilitare così il re-ingresso nel mercato del lavoro, si potrebbe permettere ai lavoratori in NASpI di sottoscrivere contratti temporanei anche in altri comparti.

Le disposizioni circa la NASpI sono qui interpretate in congiunzione con quelle volte a permettere il rinnovo e la proroga fino al 30 agosto dei contratti a tempo determinato, anche in deroga ai limiti imposti dal decreto “*dignità*”, che segnalano la volontà del legislatore di proteggere le relazioni di impiego esistenti, riducendo i flussi di nuovi disoccupati che potrebbero accedere alla NASpI. Analogamente, l'introduzione di bonus specifici per diverse categorie di lavoratori, anziché l'estensione della NASpI ai lavoratori con carriere più discontinue, evidenzia la preferenza per interventi mirati e legati all'emergenza sanitaria, ma accresce la frammentarietà del sistema e introduce potenziali iniquità.

1.4 *Il Reddito di emergenza*

L'articolo 82 del decreto “*rilancio*” introduce il Rem, un sussidio a sostegno delle famiglie bisognose, prive di altre forme di indennità e individuate attraverso una prova dei mezzi. Il sussidio è erogato in somma fissa, a differenza del RdC⁷ che invece è un'integrazione al reddito familiare fino al raggiungimento di una determinata soglia. L'importo base del Rem è di 400 euro, moltiplicato per un coefficiente (cosiddetta scala di equivalenza) che tiene conto della dimensione e della composizione del nucleo familiare. La scala di equivalenza adottata è diversa da quella applicata per il calcolo dell'ISEE e differisce anche da quella del RdC nella previsione dei valori massimi (2 anziché 2,1; 2,1 invece di 2,2 nel caso di componente con disabilità grave). Si stabilisce che il Rem venga erogato per due mesi; la domanda va presentata entro il 30 giugno.

La prova dei mezzi per accedere al Rem è meno restrittiva di quella prevista dal RdC e si basa sui seguenti parametri:

- a) residenza in Italia del componente del nucleo che richiede il beneficio;
- b) reddito familiare, come definito nello schema del RdC e riferito al mese di aprile secondo il principio di cassa, inferiore al valore dell'importo del Rem corrispondente alla tipologia familiare;
- c) valore del patrimonio mobiliare riferito al 2019 inferiore a 10.000 euro, con maggiorazioni previste in base al numero di componenti;
- d) valore dell'ISEE inferiore a 15.000 euro.

⁷ Per il RdC ci si riferisce genericamente allo schema comprendendo anche la Pensione di cittadinanza (PdC).

Il nucleo richiedente non può accedere al Rem se è già beneficiario del RdC e se sono presenti componenti che: i) percepiscono o hanno percepito le indennità di 600 euro introdotte dal decreto “cura Italia”⁸ o quelle previste dal decreto “rilancio”⁹; ii) sono titolari di pensione diretta o indiretta (ad esclusione dell’assegno ordinario di invalidità); iii) sono titolari di un rapporto di lavoro alle dipendenze la cui retribuzione lorda superi l’importo del Rem. Il Rem è riconosciuto ed erogato dall’INPS, che accerta il possesso dei requisiti da parte del nucleo richiedente, potendo anche contare sui dati dell’Agenzia delle Entrate per le informazioni riguardanti il patrimonio mobiliare.

Il nuovo strumento prevede un requisito di residenza meno restrittivo di quello del RdC, evitando così di escludere le famiglie di stranieri con durata della residenza in Italia inferiore a 10 anni, per le quali il rischio di povertà è mediamente più elevato (spesso si tratta di nuclei composti da persone con posizioni di lavoro irregolari, prive di accesso ad altri strumenti di sostegno).

La misura presenta però alcuni aspetti problematici. Il parametro reddituale è potenzialmente più restrittivo di quello previsto dal RdC, poiché la soglia di 400 euro è inferiore a quella mensile massima del RdC (500 euro¹⁰, escluso il contributo per l’affitto). Per le famiglie numerose che superano un valore della scala di equivalenza pari a 2, vi è un’ulteriore lieve penalizzazione (il trattamento relativamente meno generoso dei nuclei numerosi è un problema che riguarda anche il RdC).

Il Rem è un sussidio a somma fissa mentre il RdC è un’integrazione al reddito; mentre l’obiettivo del RdC è portare i nuclei familiari ad avere un reddito pari ad una determinata soglia, il Rem offre un sussidio, per coloro che si trovano al di sotto della soglia per l’accesso, che non dipende dal reddito familiare. Questo comporta un problema di equità verticale: ad esempio, due famiglie con la medesima composizione, una con reddito nullo e l’altra con reddito prossimo ma inferiore alla soglia, ricevono il medesimo sussidio. Sebbene questo aspetto valga per tutti i trasferimenti il cui ammontare non dipende dal reddito, nel caso di una misura familiare che vuole essere residuale rispetto alle altre indennità il diverso trattamento appare difficilmente giustificabile, anche in considerazione del fatto che l’informazione sul reddito familiare viene comunque fornita per la verifica della prova dei mezzi.

Il Rem, a differenza del RdC, non prevede un’integrazione per l’affitto¹¹. Infine, gli oneri connessi con la presentazione della domanda e con la sua verifica sono simili a quelli del RdC, rendendo l’adesione alla misura piuttosto complessa, aspetto potenzialmente problematico per un intervento di emergenza.

Per mezzo del modello di microsimulazione della Banca d’Italia (BIMic)¹², si stima che la potenziale platea di nuclei beneficiari potrebbe essere poco inferiore a 900 mila¹³, in linea con quanto previsto dalla

⁸ L’indennità è riconosciuta ai lavoratori autonomi iscritti alle Gestioni speciali, ai professionisti e i co.co.co, ai lavoratori stagionali nel settore del turismo e degli stabilimenti termali, del settore agricolo e dello spettacolo. Si considera anche quella riconosciuta attraverso il Fondo per il reddito di ultima istanza del medesimo decreto.

⁹ Si fa riferimento agli art. 84 e 85 che prevedono il rinnovo e il potenziamento delle indennità previste dal decreto “cura Italia” e l’introduzione di nuove misure a favore di lavoratori precedentemente rimasti esclusi (come ad esempio i lavoratori domestici).

¹⁰ Nel caso della PdC, il parametro reddituale mensile è di 630 euro.

¹¹ Sebbene sia stato finanziato il Fondo Nazionale per il Sostegno all’Accesso alle Abitazioni in Locazione di 140 milioni per il 2020, il contributo per l’affitto è riconosciuto dai Comuni a fronte di condizioni diverse da quelle previste per il Rem.

¹² La struttura generale del modello è descritta in N. Curci, M. Savegnago e M. Cioffi “BIMic: the Bank of Italy Microsimulation Model for the Italian Tax and Benefit System”, Questioni di Economia e Finanza, n.394, settembre 2017. (http://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2017-0394/QEF_394_17.pdf).

¹³ La platea dei nuclei beneficiari si collocherebbe tra un minimo di 320 mila e un massimo di 1,5 milioni. Secondo BIMic, i nuclei residenti in Italia che soddisfano il requisito del patrimonio mobiliare e dell’ISEE sono circa 9,1 milioni. Non potendo verificare direttamente il rispetto del requisito reddituale riferito ad aprile 2020, si ipotizza che questo non sia soddisfatto nelle famiglie in cui vi era almeno un occupato dipendente a tempo indeterminato in quanto beneficiarie, qualora interessate dal blocco dell’attività lavorativa, di sussidi di importo presumibilmente maggiore alla soglia richiesta. Escludendo tale gruppo, il numero massimo di nuclei che potrebbero rispettare la prova dei mezzi scenderebbe a 4,7 milioni. L’incompatibilità con il RdC e la pensione diretta o indiretta e la convenienza a preferire il RdC laddove ce ne siano le condizioni farebbero scendere il numero di nuclei potenzialmente beneficiari a 1,5 milioni, una stima della platea massima del Rem. La platea minima di 320 mila nuclei si ottiene escludendo tutti i nuclei in cui vi è almeno un lavoratore a tempo determinato o autonomo in quanto

Relazione tecnica del decreto “*rilancio*” e anche dall’INPS nell’Audizione presso la Commissione Lavoro Pubblico e Privato, Previdenza Sociale del Senato (19 maggio 2020). Nel gruppo di potenziali beneficiari il trasferimento medio mensile ammonterebbe a 580 euro; per circa il 45 per cento di questi il trasferimento sarebbe superiore a 600 euro.

1.5 *Misure inerenti all’immigrazione e all’emersione lavoro sommerso*

Le norme contenute nell’art.103 favoriscono l’emersione dei rapporti di lavoro irregolari, attraverso un’istanza presentata dai datori di lavoro, potenzialmente favorita da una penalità piuttosto bassa a carico del datore di lavoro pari a 500 euro (era stata di 1.000 nell’ultima sanatoria risalente al 2012). Sono tuttavia limitate ai soli settori agricolo e del lavoro domestico.

Viene prevista anche la regolarizzazione di lavoratori stranieri attualmente presenti sul territorio nazionale senza valido titolo di soggiorno, ma già censiti (per esempio, per motivi turistici o per richiesta di protezione internazionale), promossa dal lavoratore stesso. Quest’ultima regolarizzazione, anch’essa limitata ai lavoratori operanti nell’agricoltura e nel lavoro domestico prima del 31 ottobre 2019¹⁴, permette la permanenza sul territorio del Paese per 6 mesi estendibili in presenza di un nuovo contratto di lavoro negli stessi settori.

Benché attuate in assenza di una più organica riforma delle politiche migratorie e dell’integrazione, le norme relative ai lavoratori stranieri permettono la regolarizzazione di rapporti di lavoro in essere, ma sommersi, con benefici per le entrate contributive e fiscali e per l’integrazione degli stranieri presenti sul territorio. Verrebbe anche facilitato l’incontro tra domanda e offerta di lavoro in settori essenziali quali l’agricoltura.

Va rilevato che le famiglie di cui fanno parte cittadini stranieri che ottengono il permesso di soggiorno temporaneo entro il mese di giugno possono accedere, laddove sussistano le condizioni, al Rem dato che lo strumento non richiede una durata minima del periodo di residenza, come già evidenziato in precedenza.

1.6 *Le politiche di conciliazione tra vita familiare e lavorativa*

Nel decreto “*rilancio*” le politiche a sostegno delle famiglie per la conciliazione tra vita lavorativa e familiare, a fronte della prolungata chiusura delle scuole, seguono l’impostazione di quelle introdotte dal decreto “*cura Italia*”, di cui sono di fatto un potenziamento. La durata del congedo parentale straordinario, riservato ai nuclei in cui entrambi i genitori lavorano e che hanno almeno un figlio minore di 12 anni, è allungata da 15 a 30 giorni (complessivi per la famiglia) per i dipendenti nel settore privato e per gli autonomi¹⁵; il periodo di fruizione è esteso fino al 31 luglio 2020, a partire dal 5 marzo¹⁶. Gli stessi lavoratori con figli di età inferiore ai 16 anni¹⁷ possono astenersi dal lavoro, senza corresponsione di indennità e contribuzione figurativa, per il periodo di chiusura delle attività didattiche ed educative, con divieto di licenziamento e diritto a mantenere l’impiego. Il voucher baby-sitter, alternativo al congedo parentale straordinario per i dipendenti del settore privato e per gli autonomi, passa da un importo di 600 a 1.200 euro; raddoppia anche quello previsto per i dipendenti del settore pubblico nel comparto della

questi potrebbero non aver subito perdite reddituali o essere potenzialmente beneficiari di altre indennità previste dai decreti “*cura Italia*” e “*rilancio*”. Il Rem pertanto avrebbe un costo complessivo stimabile in un intervallo compreso tra 320 milioni e 1,7 miliardi.

¹⁴ Tale condizione limita fortemente l’impatto della norma: secondo la Relazione tecnica essa interesserebbe 44.000 stranieri irregolari, meno del 10 per cento di quelli presenti sul territorio al 1 gennaio 2019 secondo stime della Fondazione Iniziative e Studi sulla Multietnicità (ISMU, “*Venticinquesimo rapporto sulle migrazioni 2019*”, Franco Angeli, 2020).

¹⁵ La durata del congedo straordinario non retribuito per i dipendenti pubblici rimane invariata di 15 giorni.

¹⁶ Per chi aveva già usufruito, anche solo in parte, del congedo parentale straordinario previsto dal decreto “*cura Italia*”, la durata residua del congedo è pari alla differenza tra i 30 giorni previsti e quelli già utilizzati.

¹⁷ Nel decreto “*cura Italia*” questa possibilità era riservata ai lavoratori con figli tra i 12 e i 16 anni.

sanità, difesa, sicurezza e soccorso pubblico, da 1.000 a 2.000 euro. L'importo non è modulato in funzione del reddito. Il bonus può essere utilizzato per l'acquisto di servizi presso centri estivi o integrativi per la prima infanzia; è incompatibile con il bonus nido e viene erogato attraverso il Libretto di Famiglia presso l'INPS¹⁸.

L'estensione delle politiche di conciliazione risponde alle difficoltà determinate dalla prolungata chiusura delle scuole; tuttavia, per le famiglie in cui entrambi i genitori lavorano a tempo pieno, le misure potrebbero non essere sufficienti a coprire l'intero periodo (marzo-luglio). I problemi di conciliazione sarebbero particolarmente rilevanti per i genitori di figli più piccoli (la chiusura estiva dei servizi per l'infanzia è più breve rispetto a quella delle scuole). Gli elevati costi di conciliazione potrebbero avere effetti negativi sull'offerta di lavoro, soprattutto femminile e per i redditi più bassi.

È infine previsto che fino alla cessazione dello stato di emergenza epidemiologica, i lavoratori dipendenti del settore privato con un figlio minore di 14 anni possano lavorare in modalità agile (*smart working*), anche in assenza di accordi individuali con il datore di lavoro. Analogamente a quanto previsto per il congedo straordinario o per il bonus baby-sitter, per poter usufruire di tale modalità è necessario che nel nucleo familiare non vi sia un genitore non occupato, o beneficiario di strumenti di sostegno al reddito e che il lavoro agile sia compatibile con le caratteristiche della prestazione.

La compatibilità tra lavoro agile e caratteristiche della prestazione è una condizione doverosa per garantire lo svolgimento dell'attività lavorativa. Gli obblighi di comunicazione del datore di lavoro circa l'effettuazione della prestazione in *smartworking*, anch'essi introdotti dal decreto, sono un onere burocratico necessario per evitare comportamenti opportunistici (ad esempio, in caso di infortuni).

Per le Amministrazioni pubbliche, per le quali il decreto "*cura Italia*" aveva già previsto il lavoro agile come "modalità ordinaria di svolgimento della prestazione lavorativa", sono introdotte disposizioni per l'organizzazione del lavoro affinché sia garantita la continuità dell'azione amministrativa. L'estensione del lavoro agile al settore privato, anche se con alcune restrizioni, sana una differenza ingiustificata rispetto al lavoro pubblico, in considerazione dell'emergenza sanitaria.

Secondo le elaborazioni contenute nella Relazione tecnica del decreto, sarebbero potenziali beneficiari delle politiche di conciliazione circa 1,3 milioni di lavoratori. Si prevede pertanto un tasso di utilizzo delle misure maggiore di quello registrato durante i mesi di *lockdown* (piuttosto basso e non superiore a 370.000 lavoratori secondo le stime dell'INPS¹⁹).

1.7 *La sicurezza sul lavoro*

Il decreto "*cura Italia*" considera il contagio da coronavirus in ambito di lavoro come un infortunio, e quindi idoneo a ricevere la copertura assicurativa da parte dell'INAIL. Ne deriva la responsabilità, anche penale, del datore di lavoro che non abbia adottato le misure necessarie a prevenire il rischio di contagio²⁰. In quest'ottica, il decreto "*rilancio*" introduce norme a favore di lavoratori e datori di lavoro, affinché i luoghi di lavoro siano più sicuri rispetto alla trasmissione del virus.

Con riferimento ai lavoratori si favorisce l'aspetto precauzionale, estendendo fino al 31 luglio – invece del 30 aprile, precedentemente fissato – l'equivalenza del periodo trascorso in quarantena a quello di malattia ai fini del trattamento economico. Allo stesso tempo è previsto che il datore di lavoro non possa recedere da un contratto di lavoro stipulato con un dipendente che risulti non idoneo all'attività lavorativa a causa del Covid-19.

¹⁸ I limiti di età previsti dal congedo non si applicano in caso di figli disabili. In caso di disabilità di un componente familiare, chi gode della Legge 104 ha diritto a altri dodici giorni di congedo nei mesi di maggio e giugno.

¹⁹ Cfr. INPS, Audizione presso la Commissione Lavoro Pubblico e Privato, Previdenza Sociale del Senato (19 maggio 2020).

²⁰ L'INAIL ha chiarito con un comunicato stampa che "il datore di lavoro risponde penalmente e civilmente delle infezioni di origine professionale solo se viene accertata la propria responsabilità per dolo o per colpa".

Con riferimento ai datori di lavoro, si chiarisce che essi devono assicurare ai lavoratori maggiormente esposti a rischio di contagio (per esempio, in ragione dell'età o di comorbidità) una sorveglianza sanitaria eccezionale. Tale sorveglianza potrà essere richiesta all'INAIL, che provvederà con propri medici del lavoro (secondo tariffe da stabilire). È inoltre favorita la costituzione di presidi di contrasto del contagio attraverso diverse misure: tra queste, la più importante riguarda la promozione da parte dell'INAIL di interventi straordinari destinati alle imprese che abbiano adottato misure per la riduzione del rischio di contagio, ad esempio attraverso l'acquisto di apparecchiature e attrezzature per il distanziamento tra lavoratori e tra lavoratori e utenti esterni; dispositivi per la sanificazione dei luoghi di lavoro; sistemi e strumentazione per la rilevazione di un possibile stato di contagio; dispositivi ed altri strumenti di protezione individuale. Per favorire questi interventi sono riconosciuti crediti di imposta per l'adeguamento degli ambienti di lavoro (includendo quelli edilizi come, ad esempio, il rifacimento di spogliatoi e mense), per la sanificazione degli ambienti di lavoro e l'acquisto di dispositivi di protezione.

Le misure introdotte appaiono necessarie da un punto di vista sanitario, per evitare la recrudescenza del virus, e coerenti da un punto di vista giuridico, alla luce dei profili di responsabilità in capo ai datori di lavoro. Il costo del lavoro sarà inevitabilmente più alto in ragione dell'attivazione dei presidi di sicurezza: la parte variabile, legata principalmente all'acquisto dei dispositivi di protezione individuale, è direttamente proporzionale alla forza lavoro, poiché ogni singolo dipendente necessiterà della propria dotazione; per la parte fissa, legata per esempio a investimenti che possano limitare la diffusione del virus, le imprese con un maggiore numero di addetti potranno sopportare un costo per addetto inferiore a quello delle imprese più piccole.

1.8 Le misure per il sistema scolastico e universitario

Le misure per la scuola muovono lungo due direttrici: il completamento del quadro normativo per la chiusura dell'anno scolastico in corso e la definizione di alcune regole per la ripresa del prossimo.

È salvaguardata la validità dell'anno formativo 2019/20 dei percorsi professionali e tecnici²¹, come già stabilito per gli altri percorsi di istruzione; contestualmente, si dispone che gli istituti interessati assicurino il recupero delle attività formative funzionali al completamento del percorso didattico secondo le modalità più idonee. La norma completa le disposizioni introdotte a marzo che stabilivano la validità dell'anno scolastico anche senza il raggiungimento dei 200 giorni di lezione²².

Con riferimento alla ripresa dell'attività del prossimo anno scolastico, sono perseguiti due obiettivi: 1) garantire la sicurezza per studenti e personale; 2) scongiurare l'abbandono scolastico. I fondi stanziati dovranno quindi essere impiegati (tra le altre cose) per: l'acquisto di servizi per la sicurezza sui luoghi di lavoro; l'acquisto di dispositivi di protezione individuale e degli ambienti²³; gli interventi in favore della didattica degli studenti con disabilità e disturbi di apprendimento; il potenziamento della didattica a distanza, anche attraverso la dotazione degli strumenti ad essa necessari; le misure volte a favorire l'inclusione scolastica. Restano da definire i dettagli delle effettive modalità di attuazione delle disposizioni.

²¹ Nello specifico, la norma interessa i sistemi regionali di Istruzione e Formazione Professionale (I. e F.P.), i sistemi regionali che realizzano i percorsi di Istruzione e Formazione Tecnica Superiore (I.F.T.S.) e gli Istituti Tecnici Superiori (I.T.S.).

²² Decreto legge 2 marzo 2020 n. 9 "Misure urgenti di sostegno per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19"; la disposizione era stata confermata con il decreto "cura Italia".

²³ È previsto che tali dispositivi siano acquistati anche per il corretto svolgimento degli esami di Stato per l'anno scolastico in corso. Sulla base del decreto scuola sono state emanate le "Ordinanze sugli Esami di Stato del primo e del secondo ciclo e sulla valutazione finale delle studentesse e degli studenti", nelle quali si stabilisce che di regola le prove orali degli Esami di Maturità si effettueranno in presenza.

Sono disposte 16.000 ulteriori assunzioni di docenti nelle scuole secondarie. Al di là della congruità del numero e delle modalità di selezione, un incremento delle assunzioni appare inevitabile per garantire il distanziamento tra gli studenti, qualora questi siano distribuiti su più classi²⁴.

Per quanto riguarda l'università, per gli studenti sono stanziati risorse finalizzate alla ricerca o alla didattica a distanza (ad esempio, per l'accesso da remoto a banche dati o per l'acquisto di dispositivi digitali) e per il riconoscimento dell'esonero dal pagamento delle tasse al maggior numero possibile di studenti idonei; gli studenti di dottorato che terminano il percorso formativo nell'anno accademico 2019/2020, possono presentare richiesta di proroga della fine del corso fino a un massimo di due mesi, con conseguente estensione della borsa di studio; la durata degli assegni di ricerca può essere prorogata per il periodo di tempo corrispondente alla eventuale sospensione dell'attività di ricerca dovuta all'emergenza sanitaria.

Il decreto mira a sostenere l'accesso dei giovani alla ricerca attraverso l'assunzione di quasi 4.500 ricercatori (che si aggiungono agli oltre 1.500 già previsti per un totale di quasi 6.000 nuovi ricercatori a partire dal prossimo anno²⁵) e a promuovere il sistema nazionale della ricerca attraverso la definizione di un nuovo programma per lo sviluppo di Progetti di Rilevante Interesse Nazionale (PRIN). Pur non avendo una caratteristica strettamente emergenziale, forme di sostegno alla ricerca e in particolare a quella dei giovani, rappresentano una importante discontinuità rispetto agli anni passati.

Sono infine introdotte alcune semplificazioni, le più importanti delle quali riguardano i criteri di accesso e lo svolgimento degli esami di Stato in ambito sanitario e la normativa inerente al finanziamento dei progetti di ricerca gestiti dal Ministero dell'Università e della Ricerca.

²⁴ Considerazioni circa la congruità delle assunzioni saranno possibili solo quando saranno note le regole ufficiali e definitive per il distanziamento tra studenti nelle singole classi. Sfruttando i dati Istat sulla popolazione residente nel 2019, il decreto dispone l'assunzione di 1 nuovo docente ogni 35 (circa) nuovi alunni (cioè la popolazione tra i 13 e i 14 anni di età); come termine di paragone, secondo le regole stilate dal MIUR per la formazione delle classi il numero massimo di alunni per classe non poteva superare i 30 studenti, prima della pandemia. Questo numero risulterà quasi certamente elevato (e quindi incoerente) rispetto alle indicazioni del Comitato tecnico-scientifico che, tra le regole per il rientro a scuola il prossimo settembre, dispone il distanziamento interpersonale di almeno un metro.

²⁵ Il decreto aumenta anche il numero dei contratti di formazione specialistica dei medici (per un totale di 4.200 borse di studio).

Tavola a1. Procedura per il pagamento diretto di CIGO e Assegno Ordinario, in seguito ai decreti “cura Italia” e “rilancio”(*)

Decreto “cura Italia”	Decreto “rilancio”
<ol style="list-style-type: none"> 1. Domanda all’INPS (entro il quarto mese successivo all’inizio del periodo di fruizione); 2. Ricezione da parte dell’INPS, istruzione della pratica e autorizzazione al pagamento diretto; 3. La pratica torna all’azienda online (visualizzata sul sito INPS); 4. Il datore di lavoro o il consulente del lavoro predispongono il modello SR41 (prima cartaceo, elettronico dal 6 aprile) con il quale comunicano l’IBAN dei lavoratori e i loro dati anagrafici; 5. L’INPS riceve il modello SR41, controlla direttamente la congruità dell’IBAN e vengono emessi i mandati di pagamento, ricevuti dalla Banca d’Italia che procede al pagamento. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Domanda all’INPS (entro il mese successivo all’inizio del periodo di fruizione); 2. Ricezione da parte dell’INPS, istruzione della pratica e autorizzazione al pagamento diretto; 3. La pratica torna all’azienda online (visualizzata sul sito INPS); 4. Il datore di lavoro o il consulente del lavoro predispongono il modello SR41 (prima cartaceo, elettronico dal 6 aprile) con il quale comunicano l’IBAN dei lavoratori e i loro dati anagrafici. Le imprese sono tenute ad inviare tutti i dati entro il 15 di ogni mese; 5. L’INPS riceve il modello SR41, controlla direttamente la congruità dell’IBAN e vengono emessi i mandati di pagamento, ricevuti dalla Banca d’Italia che procede al pagamento.

(*) in grassetto le novità introdotte dal decreto “rilancio”

Tavola a2. Procedura per il pagamento diretto di CIGD, in seguito ai decreti “cura Italia” e “rilancio”(*)

Decreto “cura Italia”	Decreto “rilancio” A partire dall’approvazione del DL, per 30 giorni.	Decreto “rilancio” A decorrere dal trentesimo giorno dopo l’approvazione del DL e con riferimento alle settimane ulteriori alle prime nove.
<ol style="list-style-type: none"> 1. Domanda alla Regione (in caso di imprese con sedi in Regioni diverse, le domande vanno presentate in tutte le Regioni, la CIG viene autorizzata dal Ministero del Lavoro (nessun limite di tempo); 2. Istruttoria della Regione per la verifica dei requisiti; 3. Autorizzazione della Regione; viene spedita all’azienda e all’INPS; 4. L’azienda deve inviare la richiesta di pagamento di CIGD all’INPS (su piattaforma). L’INPS procede all’istruttoria, ed emette l’autorizzazione inviandola all’azienda con PEC; 5. L’azienda comunica i dati per il pagamento (nessun limite di tempo); 6. L’INPS procede al pagamento diretto. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Domanda alla Regione (in caso di imprese con sedi in Regioni diverse, le domande vanno presentate in tutte le Regioni, la CIG viene autorizzata dal Ministero del Lavoro (entro la fine del mese successivo all’inizio del periodo di fruizione)); 2. Istruttoria della Regione per la verifica dei requisiti; 3. Autorizzazione della Regione; viene spedita all’azienda e all’INPS; 4. L’azienda deve inviare la richiesta di pagamento di CIGD all’INPS (su piattaforma). L’INPS procede all’istruttoria, ed emette l’autorizzazione inviandola all’azienda con PEC; 5. L’azienda comunica i dati per il pagamento (entro il 20 del mese successivo)); 6. L’INPS procede al pagamento diretto. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Domanda all’INPS (entro 15 giorni dall’inizio fruizione, insieme ai dati necessari per il pagamento)); 2. L’INPS procede all’istruttoria, ed emette l’autorizzazione inviandola all’azienda con PEC entro 15 giorni. L’INPS paga contestualmente un’anticipazione del 40%; 3. L’azienda invia gli ultimi dati per il calcolo del saldo (entro 30 giorni)); 4. Vengono emessi i mandati di pagamento del saldo, ricevuti dalla Banca d’Italia che procede al pagamento.

(*) In grassetto le novità introdotte dal decreto “rilancio”.

Tavola a3. Ammortizzatori sociali per lavoratori autonomi in seguito ai decreti “cura Italia” (DL-CI) e “rilancio” (DL-R)

	Lavoratori con partita IVA, iscritti alla gestione separata INPS	Co.co.co, iscritti alla gestione separata INPS	Lavoratori autonomi gestione AGO (commercianti, artigiani, agricoltori)	Liberi professionisti iscritti alle casse previdenziali professionali
<i>Mesi di fruizione</i>				
Marzo (DL-CI):	Bonus 600 euro	Bonus 600 euro	Bonus 600 euro	Bonus 600 euro
Aprile (DL-R):	Bonus 600 euro	Bonus 600 euro	Bonus 600 euro	In corso di definizione (in attesa del decreto attuativo)
Maggio (DL-R):	1.000 euro	1.000 euro	Contributo a fondo perduto: 20% della perdita se ricavi <400 mila euro; 15% se ricavi >=400&1 milione; 10% se tra 1-5 mil. (contributo min. 1.000 euro)	In corso di definizione (in attesa del decreto attuativo)
<i>Aspetti ulteriori</i>				
Condizioni per il mese di maggio (DL-R):	Comprovata riduzione di almeno il 33% del reddito del secondo bimestre (marzo-aprile) 2020 rispetto allo stesso periodo del 2019	Cessazione dell’attività all’entrata in vigore del decreto	Ricavi o compensi < 5 milioni di euro nel 2019; perdita >1/3 ricavi in aprile 2020 rispetto a 12 mesi prima	(i) fino a 35.000 di reddito complessivo nel 2018, o (ii) tra 35.000 e 50.000 euro di reddito nel 2018 e un calo del fatturato di almeno il 33% nel primo trimestre 2020 rispetto allo stesso periodo del 2019 (condizioni valide per marzo; in corso di definizione per aprile e maggio)
Presentazione domanda per maggio (DL-R):	All’INPS con autocertificazione della riduzione dei redditi; verifica dei requisiti da parte dell’Agenzia delle entrate		All’Agenzia delle entrate con autocertificazione della perdita e della regolarità antimafia	In corso di definizione (in attesa del decreto attuativo)
Accesso ad altri strumenti (DL-R):		Cumulabilità con DIS-COLL	Credito d’imposta per il 60% del canone mensile di locazione; riduzione quote fisse delle bollette elettriche; esenzione saldo IRAP 2019 e acconto (40%) 2020 fino a 250 milioni di ricavi; credito d’imposta per sanificazione e adeguamento ambienti di lavoro	

Tavola a4. Ammortizzatori sociali per i lavoratori dipendenti atipici in seguito ai decreti “cura Italia” (DL-CI) e “rilancio” (DL-R)

	Dipendenti stagionali del turismo	Lavoratori a termine dell’ agricoltura	Lavoratori dello spettacolo iscritti al Fondo pensione INPS	Altri lavoratori (con caratteristiche che non prevedono la copertura della NASpI)	Lavoratori domestici
<i>Mesi di fruizione</i>					
Marzo (DL-CI):	Bonus 600 euro	Bonus 600 euro	Bonus 600 euro	-	-
Aprile (DL-R):	Bonus 600 euro (include anche lavoratori in somministrazione del turismo)	Bonus 500 euro	Bonus 600 euro	Bonus 600 euro	Bonus 500 euro
Maggio (DL-R):	1.000 euro (include anche lavoratori in somministrazione del turismo)	-	Bonus 600 euro	Bonus 600 euro	Bonus 500 euro
<i>Aspetti ulteriori</i>					
Condizioni per il mese di maggio (DL-R):	Cessazione involontaria del rapporto di lavoro tra il 1° gennaio 2019 e il 17 marzo 2020; non titolarità di pensione, né di rapporto di lavoro dipendente, né di NASpI			Dipendenti stagionali non del turismo con giornate lavorative (se sospesi dal 1/1/2019 al 31/1/2020); intermittenti con almeno 30 giornate lavorative; autonomi, privi di p. IVA (prestazioni d’opera occasionale) se sospesi dal 1/1/2019 al 23/2/2020; venditori a domicilio fino a 5.000 euro di reddito nel 2019 e titolari di p. IVA; lavoratori con rapporto di collaborazione nello sport	Almeno 10 ore settimanali al 23 febbraio (condizioni valide anche per il mese di aprile)

Appendice 2 – I provvedimenti per le imprese

2.1 *Contributo a fondo perduto per le micro imprese con significativi cali di fatturato*

Per le imprese con meno di 5 milioni di fatturato²⁶ che abbiano registrato nell'aprile del 2020 una caduta del fatturato superiore al 33 per cento rispetto allo stesso mese dello scorso anno è previsto un contributo a fondo perduto commisurato, in maniera decrescente con la dimensione aziendale, all'entità del calo del fatturato.

Questa misura mira a soddisfare le esigenze immediate di liquidità delle aziende evitando un eccessivo indebitamento. Ne dovrebbero discendere effetti positivi sulla capacità di riavvio dell'attività economica, anche per gli effetti indiretti sui fornitori qualora questi fondi vengano utilizzati per saldare debiti commerciali scaduti o in scadenza.

Stimiamo che il numero delle imprese beneficiarie si possa attestare tra 2,5 e 2,6 milioni; si tratta di aziende che impiegano quasi 7 milioni di addetti. Nel complesso l'entità del beneficio appare adeguata: è in media pari a circa 1.500-1.600 euro per le imprese con un fatturato inferiore a 400.000 euro, è compreso tra 4.000 e 5.000 euro per le imprese con fatturato tra 400.000 e 1 milione di euro e tra 8.400 e 11.600 euro per le imprese più grandi. Il costo per le finanze pubbliche sarebbe compreso tra i 5,5 e i 6,5 miliardi, in linea con la stima effettuata dal MEF.

Sono esclusi da questa misura i professionisti; di questi, alcuni percepiscono l'indennizzo previsto per i lavoratori autonomi, mentre altri, che presumibilmente hanno maggiori costi di struttura, non beneficiano di alcun ristoro.

2.2 *Rafforzamento patrimoniale delle PMI e il Fondo Patrimonio PMI*

Per le società di capitali con ricavi compresi tra 5 e 50 milioni²⁷ che abbiano subito una perdita di ricavi nel secondo bimestre del 2020 almeno pari al 33 per cento rispetto allo stesso periodo del 2019 sono previsti incentivi fiscali per le ricapitalizzazioni in denaro effettuate entro la fine del 2020, in capo sia ai sottoscrittori sia alle società destinatarie. Per i primi è previsto un credito d'imposta pari al 20 per cento del conferimento, fino a un investimento di 2 milioni, corrispondenti a un beneficio massimo di 400.000 euro; l'investimento deve essere mantenuto fino a tutto il 2023. Alla società conferitaria è riconosciuto un credito d'imposta pari al 50 per cento delle perdite civilistiche relative al 2020 eccedenti il 10 per cento del patrimonio netto, fino a concorrenza del 30 per cento dell'aumento di capitale. Entrambi i crediti possono essere utilizzati in compensazione con altre imposte senza applicazione degli ordinari limiti temporali o di importo. Le agevolazioni sono soggette ai limiti del Quadro temporaneo degli aiuti di Stato e vengono meno se la società conferitaria distribuisce riserve prima del 1° gennaio 2024.

Queste misure possono contribuire all'obiettivo di riequilibrare la struttura patrimoniale delle imprese di media dimensione. Secondo nostre stime, le imprese che potrebbero beneficiarne sono circa 18.000; se esse deliberassero incrementi di capitale nella misura necessaria per riportare il patrimonio netto sui livelli

²⁶ Questa classe di fatturato comprende quasi esclusivamente micro imprese (oltre 4 milioni) con meno di 5 addetti.

²⁷ Con riferimento alle sole società di capitali, a cui questa misura è dedicata, la classe di fatturato 5-50 milioni include circa 50.000 imprese di dimensione molto eterogenea in termini di addetti: a fronte di una media pari a circa 50, vi rientrano sia imprese sotto i 10 addetti sia imprese intorno ai 100.

precedenti la crisi, l'ammontare dei crediti di imposta previsti per gli investitori sarebbe pari a circa 1,1 miliardi.

Nella fase di ripresa dell'economia, i benefici fiscali per i conferimenti nell'impresa target si affiancano a quelli dell'ACE, che prevede la deduzione di un rendimento nozionale riferito ai nuovi mezzi propri. A parità di risorse, un'alternativa per la componente di incentivo all'impresa avrebbe potuto prevedere direttamente un rafforzamento temporaneo dell'ACE per le PMI, accompagnato dall'introduzione di meccanismi volti a trasformare le deduzioni ACE in crediti d'imposta per migliorare la liquidità delle imprese.

Vi sono tuttavia altri aspetti critici della misura, tra i quali: la non applicazione alle società che effettuano conferimenti in un'altra società dello stesso gruppo, che si ritiene eccessiva anche solo come rimedio antielusivo; per contro, la mancanza di norme antielusive per il credito relativo alle perdite; l'utilizzo della sede legale anziché della residenza fiscale come criterio di individuazione dei beneficiari; i tempi alquanto lunghi di fruizione delle agevolazioni, essendo il beneficio subordinato alla presentazione, nel corso del 2021, della dichiarazione dei redditi relativa al periodo di effettuazione dell'investimento; il raccordo non chiaro con altre agevolazioni previste dal decreto o da leggi preesistenti.

In favore delle imprese con un fatturato compreso tra 10 e 50 milioni²⁸ è stato istituito il Fondo Patrimonio PMI che, con una dotazione iniziale di 4 miliardi, è abilitato a sottoscrivere obbligazioni e titoli di debito ("Strumenti Finanziari", SF) emessi dalle imprese che faranno aumenti di capitale nel 2020. È previsto che, al ricorrere di condizioni che saranno fissate in un decreto attuativo, gli SF possano essere rimborsati a un valore inferiore rispetto a quello di sottoscrizione. Secondo nostre stime, le imprese titolate a emettere gli SF in caso di incrementi di capitale sarebbero circa 8.000.

La misura relativa al Fondo Patrimonio PMI, di difficile valutazione in assenza del decreto attuativo, potrebbe rappresentare per le imprese di media dimensione uno strumento di finanziamento alternativo a quello bancario. Si rilevano tuttavia alcuni aspetti problematici:

- i) nonostante la denominazione, il Fondo rappresenta una fonte di capitale di debito che, almeno fino alla data di rimborso degli SF, può comportare un aumento della leva finanziaria delle società che vi faranno ricorso;
- ii) la possibilità di rimborsare gli SF a un valore inferiore rispetto a quello di sottoscrizione potrà contribuire a renderli appetibili per le imprese; in presenza di un volume di adesioni molto elevato, la dotazione iniziale del Fondo potrebbe essere insufficiente a coprire le richieste: infatti, pur assumendo in via prudenziale che facciano aumenti di capitale solo le aziende che subiranno una riduzione del patrimonio superiore a 250.000 euro²⁹, si stima che l'ammontare di SF emessi da tali soggetti potrebbe raggiungere circa 10 miliardi;

²⁸ Le società di capitali con oltre 10 milioni di fatturato e meno di 50 sono circa 20.000; a fronte di una dimensione media di circa 70 addetti, la gran parte si colloca tra 10 e 150 addetti.

²⁹ La soglia di 250.000 euro corrisponde all'incremento minimo di capitale richiesto per accedere al Fondo; la stima ipotizza quindi che beneficino del Fondo solo le imprese che hanno subito perdite patrimoniali superiori alla soglia e che riportino il capitale sui livelli precedenti la crisi.

- iii) le imprese potrebbero essere indotte a sostituire con gli SF altri debiti in bilancio; l'assenza di una valutazione del merito di credito dei beneficiari potrebbe comportare una minore efficienza nell'allocazione delle risorse.

2.3 // Patrimonio Rilancio

È prevista la costituzione da parte della CDP di un patrimonio destinato (*Patrimonio Rilancio*, PR) alla realizzazione di interventi di sostegno e rilancio del sistema produttivo, anche in una prospettiva post-emergenziale. Al PR vengono apportati beni e rapporti giuridici dal MEF, in particolare, con l'assegnazione a CDP di titoli di Stato, nel limite massimo di 44 miliardi appositamente emessi. A fronte di essi, il MEF riceverà strumenti di partecipazione al PR, la cui remunerazione sarà condizionata all'andamento economico del patrimonio.

Il PR, della durata di 12 anni, può finanziare la propria attività emettendo titoli obbligazionari o altri strumenti finanziari di debito, sui quali è concessa la garanzia di ultima istanza dello Stato. Il PR può intervenire a favore di società per azioni (anche in forma cooperativa) con sede legale in Italia, non operanti nel settore bancario, finanziario o assicurativo, con un fatturato annuo superiore a 50 milioni di euro³⁰ attraverso la sottoscrizione di prestiti obbligazionari convertibili, la partecipazione ad aumenti di capitale e l'acquisto di azioni quotate sul mercato secondario.

Gli interventi saranno individuati considerando diversi profili di rilevanza delle imprese (ad esempio l'appartenenza a filiere produttive strategiche o a settori strategici, alla rete logistica e dei rifornimenti, il ruolo nello sviluppo tecnologico, l'impatto sull'occupazione). Il decreto prevede che il PR operi sia nelle forme e alle condizioni previste dal Quadro temporaneo sugli aiuti di Stato sia a condizioni di mercato³¹. Ai fini della gestione del PR, il consiglio di amministrazione di CDP è integrato dal Ragioniere generale dello Stato, dal direttore generale del Tesoro e da tre esperti in rappresentanza degli enti territoriali. L'assetto organizzativo e gestionale del PR, anche con riguardo ai poteri delegati, sarà definito dal consiglio di amministrazione di CDP.

Le finalità sono indicate nella normativa primaria solo in termini molto generali e dovranno essere precisate da un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze. In attesa di tale decreto, alcune prime considerazioni sono le seguenti:

- i) l'entità delle risorse stanziare e la varietà degli strumenti a disposizione lasciano prefigurare la possibilità che il PR potrà condurre un'ampia gamma di interventi, anche al di là del sostegno di natura emergenziale alle imprese;
- ii) l'efficacia dell'azione del PR dipenderà in modo cruciale dalla sua governance, che deve garantire una gestione secondo logiche di mercato;

³⁰ Il focus sulle società per azioni con più di 50 milioni di fatturato comporta che la popolazione delle imprese target del PR è di circa 2.500 di dimensione alquanto eterogenea, includendo anche imprese sotto i 50 addetti a fronte di un valore medio pari a 500.

³¹ Fino al 30 giugno 2021 le attività del PR saranno esaminate alla luce del Quadro temporaneo; dovranno essere oggetto di notifica individuale le operazioni con valore superiore a 250 milioni di euro. Dopo tale data, agli interventi del PR si applicherà la normativa ordinaria in materia di aiuti di Stato; essi saranno vagliati alla luce del criterio dell'operatore in un'economia di mercato, secondo cui, al fine di stabilire se un'operazione (investimento, concessione di prestiti, vendita) di un soggetto pubblico costituisca un aiuto di Stato, è necessario valutare se, in circostanze analoghe, un operatore privato di dimensioni paragonabili che opera alle normali condizioni di mercato l'avrebbe realizzata.

- iii) non è chiaro come si differenzino gli obiettivi, le modalità operative e il campo di azione del PR rispetto alle attività già svolte da CDP attraverso le holding e i fondi di investimento;
- iv) la formulazione della norma, che lascia presupporre una autonoma soggettività tributaria del PR, può generare incertezza, posto che – in assenza di uno specifico quadro normativo – la dottrina propende per la tesi secondo cui i patrimoni destinati non godono di autonoma soggettività tributaria e i loro redditi sono tassati in capo alla società che li ha costituiti. Sarebbe quindi opportuno chiarire che la fattispecie rappresenta un’eccezione rispetto alla normativa ordinariamente applicabile.

2.4 I Piani individuali di risparmio (PIR)

Il decreto introduce una nuova categoria di piani individuali di risparmio specificamente destinati agli investimenti in PMI, assistiti dalle stesse agevolazioni fiscali dei PIR ordinari (detassazione dei rendimenti ed esclusione dall’imposta di successione). Per i nuovi PIR si prevede un obbligo di investimento minimo del 70 per cento del valore complessivo degli attivi in strumenti finanziari emessi da società residenti in Italia oppure in Stati UE/SEE con una stabile organizzazione nel nostro paese, non incluse negli indici FTSE MIB e FTSE Midcap. Rispetto ai PIR ordinari, si innalza il limite di concentrazione per gli investimenti in una impresa dal 10 al 20 per cento, si includono i prestiti erogati alle imprese e i loro crediti tra gli strumenti oggetto di investimento e sono incrementati i limiti di investimento annuale (da 30.000 a 150.000 euro) e complessivo (da 150.000 a 1,5 milioni di euro)³².

L’introduzione di questa nuova tipologia di PIR – che, pur intervenendo in questa fase di emergenza, rappresenta una misura a carattere strutturale – rientra nell’ambito degli incentivi all’investimento in strumenti finanziari emessi da piccole e medie imprese italiane.

Mentre i PIR ordinari hanno consentito di aumentare l’offerta di capitale alle imprese quotate di medie dimensioni attraverso la costituzione di fondi aperti, i nuovi PIR intendono favorire soprattutto gli investimenti in fondi specializzati in titoli non quotati (ELTIF, *private equity*, *private debt*) che sono importanti per aiutare i risparmiatori e gli investitori istituzionali con minori competenze finanziarie a selezionare e a gestire gli investimenti nell’economia reale. Essi consentono inoltre di ridurre i rischi derivanti dall’investimento in attività illiquide.

Per come è formulata la norma, tuttavia, l’agevolazione potrebbe subire delle limitazioni in caso di fondi riservati, per i quali è richiesto un investimento minimo di 500.000 euro. Sussistono infatti dubbi sulla possibilità di costituire un PIR attraverso un fondo riservato, destinando al piano solo 150.000 euro (limite massimo annuale) dell’investimento complessivo, considerato da un lato l’obbligo del fondo di tenere separata evidenza delle somme destinate al piano e dall’altro la non frazionabilità della quota minima investibile nel fondo. Anche sotto il profilo fiscale tale possibilità andrebbe quantomeno confermata da parte dell’Amministrazione finanziaria. In ogni caso, l’investitore perderebbe la possibilità di beneficiare dell’agevolazione sulla parte dell’investimento eccedente il limite annuale.

³² Tali limiti valgono per le persone fisiche; per gli enti di previdenza e i fondi pensione valgono i limiti previsti dalla normativa in essere, in base alla quale tali entità possono investire in PIR e in altri strumenti finanziari emessi da imprese operanti in Italia (titoli azionari e quote di OICR a prevalenza azionaria, quote di prestiti e fondi di crediti cartolarizzati) entro il 10% dell’attivo patrimoniale risultante dal rendiconto relativo all’anno precedente.

2.5 Rafforzamento degli schemi di garanzia pubblica

Il decreto prevede un nuovo schema di garanzia statale a favore delle imprese di assicurazione del credito commerciale, rifinanzia il Fondo di garanzia per le PMI e il fondo istituito per le garanzie rilasciate dalla SACE e concede la garanzia dello Stato a favore della Banca europea degli investimenti per il sostegno fornito alle imprese attraverso il nuovo fondo Paneuropeo.

L'insieme di questi interventi integra le risorse destinate agli schemi di garanzia introdotti o rafforzati con i precedenti decreti “*cura Italia*” e “*liquidità*”. In particolare, alla luce del notevole incremento di richieste pervenute al Fondo di garanzia per le PMI nelle scorse settimane, il rifinanziamento dovrebbe ridurre notevolmente, se non eliminare del tutto, il rischio di un esaurimento della dotazione del Fondo nel corso dell'anno. Con l'aumento da 1 a 31 miliardi, anche la dotazione del fondo di copertura delle garanzie rilasciate da SACE (art. 1 del decreto “*liquidità*”) diviene maggiormente commisurata all'ammontare dei prestiti potenzialmente garantiti (circa 230 miliardi). Nel complesso le misure consentono di innalzare a circa 500 miliardi il volume massimo di garanzie pubbliche che potranno essere concesse alle imprese (tav. a5).

Tavola a5: Volumi di garanzie e prestiti alle imprese potenzialmente attivabili
(dati parzialmente stimati; miliardi di euro)

	Ammontare delle garanzie	quota di copertura media	Ammontare potenziale dei prestiti garantiti
Moratoria PMI (DL 18/2020, art. 56) (1)	29	33%	87
Fondo centrale di garanzia PMI (2)	73	90%	81
- volumi basati su dotazione disponibile al 31.12.19	19	90%	21
- volumi basati su nuova dotazione (DL 23/2020, art. 13)	16	90%	17
- volumi basati su nuova dotazione (DL 34/2020, art. 31)	36	90%	40
Schemi di garanzia CDP su portfolgi di prestiti (DL 18/2020, art. 57) (3)	8	80%	10
Schemi di garanzia SACE	382	84%	457
- 'SACE 1' (DL 23/2020, art. 1)	200	87%	230
- 'SACE 2' (DL 23/2020, art. 2) (3)	180	80%	225
- Assicurazione di credito commerciale (DL 34/2020, art. 35) (3)	2	90%	2
Fondo di garanzia Paneuropeo BEI (DL 34/2020, art. 36) (3)	5	13%	38
Totale	496	74%	673
di cui: misure adottate per emergenza Covid-19	478	73%	652

(1) Le garanzie coprono le rate sospese, i prestiti per i quali è stata allungata la scadenza e il maggior utilizzo delle linee di credito congelate. Considerando l'intero ammontare delle linee di credito accordate, il volume dei prestiti potenzialmente coinvolti dalla moratoria è pari a 219 miliardi. - (2) Il totale include le garanzie fornite da ISMEA al settore agricolo. I volumi potrebbero essere inferiori in caso di significativo incremento degli accantonamenti effettuati dal Fondo. - (3) Misura ancora non operativa.

Il Decreto prevede che la SACE conceda alle imprese di assicurazioni che abbiano aderito a una apposita convenzione una garanzia pari al 90 per cento degli indennizzi generati dalle esposizioni relative a crediti commerciali maturati dalla data di entrata in vigore del decreto e fino al 31 dicembre 2020 ed entro il limite massimo di 2 miliardi. La SACE è a sua volta coperta da una garanzia dello Stato a prima richiesta e senza regresso.

Un successivo decreto del Ministro dell'economia e delle finanze dovrà stabilire ulteriori modalità attuative e definire la convenzione tra SACE e imprese assicurative. L'efficacia della garanzia è subordinata all'approvazione della Commissione Europea in base alla normativa sugli aiuti di Stato.

L'intervento ha il "fine di preservare la continuità degli scambi commerciali tra aziende e di garantire che i servizi di assicurazione del credito commerciale continuino ad essere disponibili per le imprese colpite dagli effetti economici dell'epidemia Covid-19". L'obiettivo di istituire un fondo di garanzia statale per riassicurare i contratti di assicurazione del credito riflette il ruolo rilevante svolto dal comparto in segmenti quali il credito commerciale e i crediti all'esportazione; l'intervento consente inoltre di migliorare il profilo di rischio delle imprese e ne facilita l'accesso al credito bancario. L'impatto della crisi da Covid-19 sulle condizioni finanziarie ed economiche delle imprese potrebbe avere effetti rilevanti sulla capacità delle compagnie di fornire tali coperture e, di conseguenza, sul fabbisogno di liquidità delle imprese.

Due miliardi di risorse pubbliche sembrano un importo molto rilevante rispetto alle dimensioni limitate del comparto dell'assicurazione del credito. Il mercato è infatti molto piccolo, le imprese assicurate sono solo circa 15.000.

Nell'attuazione della norma, demandata a un decreto successivo, sarebbe necessario definire un meccanismo che assicuri che il beneficio venga effettivamente trasferito alle imprese. Il mercato è infatti molto concentrato e c'è il rischio che il beneficio sia soltanto un aiuto alle poche compagnie di assicurazione che offrono questi contratti.

Il Decreto inoltre autorizza il Ministero dell'Economia e delle Finanze a stipulare gli accordi necessari ad assicurare la partecipazione dell'Italia al Fondo paneuropeo di garanzia del Gruppo Banca europea degli investimenti, attualmente in corso di costituzione per arginare l'emergenza economica innescata dalla pandemia da COVID-19. In particolare il Ministero concede la garanzia dello Stato, incondizionata e a prima richiesta, a favore della Banca europea degli investimenti (BEI). È prevista a questo scopo l'istituzione di un fondo, la cui dotazione iniziale potrà essere annualmente integrata attraverso lo stanziamento di ulteriori risorse destinate a far fronte agli impegni derivanti dall'adesione al Fondo.

A seguito della raccomandazione formulata dall'Eurogruppo, nell'aprile scorso la Banca europea degli investimenti ha approvato la costituzione di un Fondo paneuropeo di garanzia al fine di potenziare il sostegno offerto alle imprese europee in risposta alla pandemia. La struttura del nuovo strumento è stata definita il 26 maggio scorso. Il Fondo consentirà al gruppo BEI di mobilitare fino a 200 miliardi di euro di finanziamenti aggiuntivi, in particolare a favore delle imprese di piccola e media dimensione.

Il Fondo, la cui attuazione è affidata alla BEI e al Fondo europeo per gli investimenti (parte del gruppo BEI e specializzato nel finanziamento delle piccole e medie imprese), avrà natura temporanea e offrirà un ampio ventaglio di strumenti di finanziamento, dalla concessione di garanzie all'investimento in *equity*. L'operatività del Fondo è subordinata alla firma, da parte di un gruppo di Stati membri che rappresentino almeno il 60 per cento del capitale della BEI, dei rispettivi accordi di partecipazione.

L'Italia sarà chiamata a fornire, insieme a Francia e Germania, il contributo più rilevante al nuovo strumento, in virtù della quota più elevata detenuta nel capitale della Banca. Questo impegno potrà rivelarsi particolarmente vantaggioso qualora l'Italia non si limiti a usufruire di prodotti di finanziamento tradizionali, ma colga anche l'opportunità di selezionare strumenti di investimento in capitale di rischio,

a cui ha fatto minor ricorso in passato, che contribuirebbero ad ampliare la limitata patrimonializzazione delle imprese nazionali.

2.6 *Le start-up e le PMI innovative*

Con riferimento all'anno 2020 viene rafforzato il sostegno pubblico alle *start-up* e alle PMI innovative con contributi a fondo perduto per la fase iniziale di accelerazione/incubazione, finanziamenti agevolati, maggiore sostegno al *venture capital* e previsione di una quota riservata del Fondo di garanzia.

Il decreto interviene anche sulle agevolazioni fiscali dirette a chi investe in *start-up* e PMI innovative (o in Organismi di investimento collettivo del risparmio, OICR, che investono prevalentemente in queste imprese), introducendo per gli investitori persone fisiche una nuova detrazione Irpef del 50 per cento su un investimento massimo detraibile di 100.000 euro per ciascun periodo d'imposta che sia mantenuto almeno tre anni. Le spese relative alle attività di ricerca commissionate a *start-up* innovative sono state ricomprese fra quelle computate in misura maggiorata (al 150 per cento) ai fini del credito di imposta per attività di ricerca e sviluppo, recentemente rimodulato dalla legge di bilancio 2020.

Un potenziamento delle risorse finanziarie a favore delle aziende più innovative è sicuramente utile in una fase in cui tutte le imprese, e in particolare quelle di nuova costituzione o con progetti industriali più rischiosi, hanno forti difficoltà nella raccolta di capitali.

La norma presenta tuttavia alcuni aspetti critici. In particolare, l'ampliamento del raggio di operatività del Fondo di sostegno al *venture capital* potrebbe ridurre le risorse a disposizione per le *start-up* innovative, sia per l'allargamento della platea dei beneficiari sia per un più limitato apporto di mezzi finanziari al mercato del *venture capital*, a favore di un sostegno con capitale di debito già fornito attraverso altre misure (i finanziamenti agevolati del programma "Smart&Start Italia" e l'accesso al Fondo di garanzia per le PMI).

Rispetto all'agevolazione già esistente, per chi investe in *start-up* e PMI innovative la nuova detrazione appare più tarata su investimenti di importo limitato, concedendo una percentuale detraibile maggiore (50 invece che 30 per cento), ma un limite all'investimento annuale agevolabile più basso (100.000 euro invece di 1 milione). Non è chiaro, tuttavia, il motivo per cui l'agevolazione sia stata circoscritta agli investitori persone fisiche, escludendo i soggetti Ires, né come essa si coordini con la disciplina preesistente. Infatti, mentre con riferimento agli investimenti in *start-up* innovative il decreto stabilisce espressamente che la modifica rappresenta un'alternativa all'attuale agevolazione, nulla di specifico è detto per gli investimenti in PMI innovative.

2.7 *Ecobonus e sismabonus*

Il decreto introduce un aumento temporaneo (da luglio 2020 a dicembre 2021), al 110 per cento entro dati limiti di spesa, delle detrazioni Irpef per alcune tipologie di lavori edilizi attinenti a specifici interventi di aumento dell'efficienza energetica e di riduzione del rischio sismico³³. Inoltre, per tutte le spese relative

³³ Il "maxi-incentivo" riguarda, in particolare, due tipologie di interventi di efficienza energetica (cd. "cappotto termico" e sostituzione caldaie per condomini e edifici unifamiliari) e altri lavori di riqualificazione energetica o di installazione di infrastrutture di ricarica per veicoli elettrici, purché effettuati insieme a quelli richiamati. La detrazione del 110 per cento si applica inoltre agli interventi per riduzione del rischio sismico. Si applica infine alla installazione di impianti fotovoltaici, a condizione che siano effettuati insieme agli interventi specifici di efficienza energetica o a quelli antisismici.

a interventi edilizi³⁴ sostenute nel 2020 e 2021, è riconosciuta la possibilità di trasformare le detrazioni in crediti d'imposta, con facoltà di successiva cessione ad altri soggetti, inclusi banche ed altri intermediari, oppure di richiedere all'impresa che svolge i lavori uno sconto in fattura, al massimo pari all'importo dovuto. L'impresa a sua volta riceverà un credito d'imposta pari allo sconto, che potrà utilizzare direttamente o cedere ad altri soggetti, ivi inclusi gli istituti di credito.

La combinazione dell'aliquota al 110 per cento con la possibilità di utilizzare lo sconto in fattura dovrebbe comportare un significativo aumento della domanda di interventi per l'efficienza energetica e di quelli antisismici. Il considerevole ampliamento delle possibilità di fruizione delle detrazioni per tutti i lavori edilizi, con la possibilità di monetizzarle, potrebbe risultare attraente soprattutto per i soggetti a basso reddito (incapienti) e rivelarsi efficace nell'incentivare la domanda di lavori. L'inclusione degli istituti di credito tra i soggetti cessionari potrebbe consentire alle imprese finanziariamente più fragili di superare i problemi di liquidità che deriverebbero dalla fruizione del credito in 5 o 10 anni. Il prezzo pagato per i crediti dipenderà dal relativo potere di mercato dei soggetti coinvolti.

Tuttavia, detrazioni di imposta basate su aliquote superiori al 100 per cento comportano un costo per le finanze pubbliche superiore a quello delle risorse effettivamente investite dal privato che ne beneficia (in relazione al fatto che vengono incentivati i lavori che sarebbero comunque stati effettuati); possono inoltre determinare un incentivo ad accrescere oltre il necessario i costi degli interventi effettuati.

2.8 I settori dei trasporti e del turismo

Il decreto contiene misure a supporto di vari comparti del settore dei trasporti (aereo, ferroviario, marittimo e portuale, su strada, trasporti pubblici locali) che mirano principalmente a compensare gli operatori per il calo dei ricavi attraverso contributi a fondo perduto. Gli interventi di maggiore entità sono quelli nei comparti dei trasporti pubblici locali e del trasporto aereo. Inoltre, nel trasporto aereo è stato rivisto l'intervento previsto nel decreto "*cura Italia*" per la nazionalizzazione di Alitalia. È ora prevista la creazione di un operatore pubblico, con un apporto complessivo da parte del Ministero dell'Economia e delle finanze di 3 miliardi di euro. La nuova società potrà acquistare e prendere in affitto rami d'azienda di imprese titolari di licenza di trasporto aereo, anche in amministrazione straordinaria, e potrà subentrare nei contratti di servizio stipulati da tali imprese. L'efficacia della misura è subordinata all'approvazione della Commissione europea.

Le misure intervengono a sostegno di uno dei settori maggiormente colpiti dall'epidemia di Covid-19 per effetto prima delle limitazioni agli spostamenti, poi dell'esigenza di garantire un adeguato distanziamento fisico tra gli utenti. Anche molti gestori del trasporto pubblico locale, in maggioranza controllati dagli enti territoriali, potrebbero andare incontro a difficoltà. Secondo gli ultimi dati di bilancio disponibili, nel 2018 un'azienda su sette tra le circa 150 società controllate da Amministrazioni pubbliche aveva chiuso l'esercizio in perdita.

Il decreto contiene varie misure di sostegno al settore del turismo. Dal lato della domanda, si introduce un credito³⁵ a favore delle famiglie con un reddito ISEE non superiore a 40.000 euro, per soggiorni presso

³⁴ Recupero del patrimonio edilizio, recupero o restauro della facciata, interventi di efficienza energetica, misure antisismiche, installazione di impianti fotovoltaici.

³⁵ L'importo del credito varia in base alla numerosità del nucleo familiare, da un minimo di 150 euro per i single a un massimo di 500 euro per i nuclei familiari composti da 3 persone o più. La previsione che le spese vengano sostenute in un'unica soluzione, nei confronti di una singola impresa ricettiva, senza l'intermediazione di soggetti diversi da agenzie di viaggio e tour

strutture alberghiere, agriturismi o bed & breakfast, nel periodo compreso fra il 1 luglio e il 31 dicembre 2020.

Questa misura, pur coerente con la necessità di sostenere i settori più colpiti dalla crisi, presenta alcuni aspetti applicativi che potrebbero metterne a rischio l'efficacia. In particolare, si prevede che una quota elevata del credito (80 per cento) sia direttamente fruibile dal beneficiario sotto forma di sconto sul prezzo pattuito e che la struttura ricettiva la possa recuperare solo successivamente come credito d'imposta da utilizzare esclusivamente in compensazione, ma con la possibilità di cedere tale credito a terzi. Nonostante vi sia la possibilità di smobilizzare tale credito presso gli intermediari finanziari, non si esclude il rischio che si possano generare problemi di liquidità per le imprese del settore, soprattutto per quelle più piccole e a gestione familiare, nel caso di costi di cessione elevati.

Dal lato dell'offerta, si prevede l'esenzione dal pagamento della prima rata dell'IMU per alberghi, pensioni, agriturismi, bed & breakfast e altre strutture residenziali non alberghiere, stabilimenti balneari e termali.

2.9 Cancellazione dei versamenti IRAP

Il decreto prevede la cancellazione dei versamenti IRAP a titolo di saldo 2019 e primo acconto 2020 per imprese e lavoratori autonomi con ricavi o compensi fino a 250 milioni nel 2019. Sono esclusi dal beneficio, a prescindere dal livello di ricavi, gli intermediari finanziari, le società di partecipazione, le assicurazioni e le amministrazioni ed enti pubblici. La disposizione si applica nel rispetto dei limiti e delle condizioni poste dal Quadro temporaneo sugli aiuti di Stato.

L'agevolazione non è connessa con il verificarsi di un danno da pandemia, ma è attribuita indistintamente. Il vantaggio economico-finanziario sarà quindi fruito anche da imprese appartenenti a settori che non sono stati danneggiati dalla crisi.

Inoltre, il vantaggio si concentra sui soggetti di maggiori dimensioni, mentre interessa solo marginalmente quelli più piccoli. L'IRAP è infatti un'imposta pagata da un numero di soggetti molto inferiore alla platea dei potenziali contribuenti, ed è dovuta prevalentemente da imprese o professionisti di dimensioni medio-grandi³⁶.

Infine, l'eliminazione del versamento a saldo 2019 avvantaggia i contribuenti che, a parità di imposta dovuta nel 2019, avevano versato un acconto più basso. Per esempio, saranno favoriti i contribuenti che hanno registrato un imponibile IRAP nel 2019 maggiore rispetto al 2018, i quali si troverebbero a dover versare un importo a saldo. Viceversa, non avranno vantaggi i contribuenti che si trovino ad avere un debito IRAP 2019 inferiore a quella del 2018; questi ultimi si ritroveranno, al più, con un credito che potranno solo chiedere a rimborso o utilizzare in compensazione.

operator, rischia di penalizzare soprattutto i nuclei familiari a basso reddito, più propensi a vacanze brevi, e le strutture ricettive più piccole, che spesso beneficiano delle piattaforme online per acquisire maggiore visibilità.

³⁶ Dai dati delle dichiarazioni fiscali per l'anno d'imposta 2017 (l'ultimo disponibile), escludendo le amministrazioni pubbliche, si ricava che: a) i contribuenti che hanno presentato una dichiarazione IRAP erano circa 3,6 milioni a fronte di circa 5,6 milioni di partite IVA; b) solo 2 milioni di questi hanno pagato l'imposta; c) le imprese con più di 250 milioni di fatturato o comunque escluse dall'agevolazione erano poco più di 6.100, circa lo 0,3 per cento del totale dei soggetti che hanno pagato l'IRAP, cui corrispondeva circa il 30 per cento dell'imposta complessivamente dovuta.