

5^a Commissione
(Programmazione economica e Bilancio)

**Disegno di legge n. 1925,
conversione in legge del decreto-legge 14 agosto 2020,
n. 104 recante misure urgenti per il sostegno
e il rilancio dell'economia**

Memoria della Banca d'Italia

Senato della Repubblica
Roma, 7 settembre 2020

1. Il quadro generale

Il DL 14 agosto 2020, n. 104 (cosiddetto decreto “agosto”) contiene misure che in larga parte riprendono ed estendono precedenti interventi di contrasto degli effetti della crisi pandemica. Sono previsti stanziamenti per il sistema sanitario, per gli enti territoriali e l’istruzione e a sostegno dei lavoratori, delle famiglie e delle imprese. I provvedimenti di maggior rilievo riguardano il mercato del lavoro, con misure di carattere temporaneo sulla regolamentazione dei rapporti di lavoro, gli incentivi all’occupazione e il sistema degli ammortizzatori sociali.

Secondo le valutazioni ufficiali, il decreto determina un aumento dell’indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche di circa 25 miliardi nel 2020 (pari all’1,5 per cento del PIL), 5,3 miliardi nel 2021 e 0,8 nel 2022 (tav. 1). Complessivamente per il 2020 il provvedimento comporta una riduzione delle entrate di oltre 8 miliardi e un incremento delle spese di quasi 17 miliardi.

Il decreto “agosto” individua coperture (riduzioni di spese e aumenti di entrate) per circa 1,4 miliardi nel 2020, un miliardo nel 2021 e 0,6 nel 2022. Quelle principali per il 2020 derivano da una riduzione degli stanziamenti per il reddito di ultima istanza e per l’indennità a favore dei lavoratori domestici previsti dai precedenti decreti varati nel corso dell’anno per fronteggiare l’emergenza (0,6 miliardi), nonché da maggiori entrate tributarie e contributive connesse con le misure sul pubblico impiego (0,4 miliardi). Le coperture per i due anni successivi riflettono principalmente le maggiori entrate riconducibili agli effetti espansivi degli interventi di riduzione del costo del lavoro (0,5 miliardi nel 2021 e 0,4 nel 2022).

Altre misure del decreto legge peggiorano il fabbisogno delle Amministrazioni pubbliche e il saldo del bilancio dello Stato per circa 6 miliardi, pur non avendo un impatto sull’indebitamento netto.

Gran parte di tali risorse (4,5 miliardi) è destinata all’acquisizione da parte del Ministero dell’Economia e delle finanze (MEF) di partecipazioni azionarie in SACE S.p.A. a valere sui titoli di Stato conferiti dal MEF al Patrimonio

Rilancio costituito con il decreto “rilancio”¹. Le rimanenti risorse (1,5 miliardi) sono indirizzate alla sottoscrizione di aumenti di capitale e di altri strumenti di patrimonializzazione di società soggette al controllo dello Stato.

L’effetto complessivo del decreto sul fabbisogno e sul saldo del bilancio dello Stato, quasi 31 miliardi, è inferiore di circa un miliardo allo scostamento autorizzato dal Parlamento.

L’insieme delle misure introdotte con il decreto “agosto” e con i decreti n. 18 “cura Italia”, n. 23 “liquidità” e n. 34 “rilancio”² determina un aumento dell’indebitamento netto nel 2020 di circa 100 miliardi (6 per cento del PIL), di cui poco meno di 86 per maggiori spese (quasi 69 di natura corrente). Il peggioramento del fabbisogno delle Amministrazioni pubbliche e del saldo del bilancio dello Stato è più ampio, pari rispettivamente a quasi 118 miliardi e a oltre 210 miliardi (tav. 2).

Con riferimento alle misure espansive che hanno impatto sull’indebitamento netto, i quattro decreti hanno destinato complessivamente circa 9 miliardi al sostegno del servizio sanitario nazionale, 35 a lavoratori e famiglie, 40 alle imprese e al sostegno dell’attività economica (incluse minori entrate per circa 14 miliardi), 13 agli enti territoriali e all’istruzione; quasi 5 miliardi sono stati utilizzati per interventi – numerosi, ma singolarmente di importo molto contenuto – in larga parte connessi con la gestione dell’emergenza sanitaria. Altre misure che non hanno impatto sul disavanzo del 2020 (principalmente garanzie pubbliche su prestiti e fondi per il rafforzamento patrimoniale delle

¹ Il decreto “rilancio” ha disposto la costituzione di un patrimonio destinato (cosiddetto *Patrimonio Rilancio*), partecipato unicamente 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. Il fondo sarebbe alimentato dal conferimento di beni e rapporti giuridici da parte del MEF, che riceverebbe in contropartita quote di partecipazione nel fondo. In particolare, il MEF è stato autorizzato a trasferire al fondo titoli di Stato fino a un massimo di 44 miliardi.

² Per un esame critico dei provvedimenti si rimanda alla memoria della Banca d’Italia per la 5a Commissione (Programmazione economica e Bilancio) del Senato della Repubblica relativa al Disegno di legge A.S. 1766, conversione in legge del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 (<https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/memorie/memorie-2020/Memoria-per-Commissione-Senato-25-marzo-2020.pdf>), all’audizione presso le Commissioni riunite VI (Finanze) e X (Attività produttive) della Camera dei Deputati relativa Conversione in legge del DL 8 aprile 2020, n. 23 (<https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-vari/int-var-2020/balassone-audizione-270420.pdf>) e alla memoria per la Commissione 5a della Camera dei Deputati (Bilancio, Tesoro e Programmazione) relativa all’AC n. 2500, Conversione in legge del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 (<https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/memorie/memorie-2020/Memoria-DL34-2020.pdf>).

*imprese) potranno determinare ulteriori significativi esborsi a carico dei conti pubblici nei prossimi anni*³.

Nel biennio 2021-22 l'effetto dei quattro decreti sull'indebitamento netto è di circa 33 miliardi in media all'anno. La principale misura espansiva riguarda l'abolizione degli inasprimenti delle imposte indirette previsti dalle clausole di salvaguardia, che determinerà minori entrate per quasi 20 miliardi nel prossimo anno e per quasi 27 nel 2022.

Secondo le valutazioni ufficiali incluse nella *Relazione al Parlamento di luglio*, l'indebitamento netto sarebbe pari all'11,9 per cento del PIL nel 2020 (1,6 per cento nel 2019) e l'incidenza del debito pubblico sul prodotto si attesterebbe al 157,6 per cento (circa 23 punti percentuali in più rispetto al 2019). Va rilevato come queste valutazioni si basino su un quadro macroeconomico fornito dal Governo nel *Documento di economia e finanza* dello scorso aprile meno sfavorevole di quello successivamente delineato dalla Banca d'Italia. Ad aprile il Governo stimava una contrazione del PIL pari all'8 per cento nell'anno in corso; le proiezioni pubblicate nel Bollettino economico di luglio, elaborate sulla base delle informazioni resesi nel frattempo disponibili, prefigurano invece una caduta del PIL del 9,5 per cento nella media del 2020 (in uno scenario di base caratterizzato dall'assenza di nuovi rilevanti focolai epidemici). Le più recenti previsioni di Consensus stimano un calo del prodotto di poco superiore al 10 per cento.

2. L'impatto sull'indebitamento netto delle principali misure

Per l'anno in corso il decreto destina circa un miliardo al sostegno del servizio sanitario nazionale, oltre 7 miliardi a interventi a favore di lavoratori e famiglie, 5,5 agli enti territoriali e al sistema scolastico e circa 12 alle imprese e al sostegno dell'attività economica (incluse minori entrate per quasi 9 miliardi).

- i) Oltre metà delle risorse per il servizio sanitario (0,6 miliardi) è assegnata al Commissario straordinario per l'attuazione e il

³ Si tratta in particolare delle garanzie pubbliche non standardizzate (*one-off*) – concesse prevalentemente attraverso SACE S.p.A. – che verrebbero contabilizzate nell'indebitamento netto e nel debito pubblico solo in caso di escussione, e del cosiddetto *Patrimonio Rilancio*, il cui utilizzo potrebbe determinare un aumento del disavanzo e del debito superiore a quello previsto dal Governo.

coordinamento delle misure per il contenimento e contrasto dell'emergenza epidemiologica. Circa mezzo miliardo è destinato a nuove assunzioni e agli incentivi al lavoro straordinario del personale sanitario al fine di accelerare l'assorbimento delle liste di attesa per le prestazioni sanitarie.

- ii) Oltre tre quarti degli esborsi per gli interventi a sostegno del reddito dei lavoratori e delle famiglie (5,6 miliardi) sono destinati all'ulteriore estensione delle misure relative agli ammortizzatori sociali – previste dal decreto “cura Italia” e già ampliate dal decreto “rilancio” – e alla proroga per due mesi dei sussidi ordinari di disoccupazione (NASpI) a favore dei soggetti che hanno già beneficiato di tali prestazioni fino a giugno 2020. Ulteriori 1,2 miliardi sono utilizzati per rafforzare ed estendere le indennità una tantum per i liberi professionisti e per altre categorie di lavoratori in settori specifici. Viene infine incrementato (per 0,2 miliardi) il limite di spesa del voucher per i servizi di baby-sitting per il personale sanitario, della sicurezza e della difesa.
- iii) Le misure relative agli enti territoriali consistono principalmente nel rifinanziamento del Fondo per l'esercizio delle funzioni fondamentali degli Enti locali (1,7 miliardi) e del Fondo per l'esercizio delle funzioni di Regioni e Province autonome (2,8 miliardi), costituiti con il decreto “rilancio” per compensare le potenziali perdite di gettito causate dall'emergenza sanitaria^{4,5}. Le risorse a favore della scuola (0,4 miliardi) sono destinate al rifinanziamento delle misure per il contenimento del rischio epidemiologico e per la ripresa in sicurezza del nuovo anno scolastico previste dal decreto “rilancio”.
- iv) Per quanto riguarda il sostegno delle imprese e dell'attività economica gli interventi previsti comportano maggiori spese per 3,4 miliardi

⁴ Vengono inoltre estesi i termini per la concessione delle anticipazioni di liquidità alle Amministrazioni locali previste dal decreto “rilancio” per il pagamento dei debiti commerciali scaduti nel 2019.

⁵ Le maggiori spese per gli anni successivi (1,7 miliardi nel 2021 e 1,9 nel 2022) sono prevalentemente indirizzate a interventi di manutenzione straordinaria, miglioramento dell'efficienza energetica e messa in sicurezza di scuole, strade ed edifici di comuni e province.

e minori entrate per 8,8 (connesse soprattutto con slittamenti dei versamenti fiscali e sgravi contributivi temporanei).

Circa un terzo degli esborsi (1,1 miliardi) è riconducibile all'erogazione di contributi a fondo perduto a favore delle imprese operanti nel settore della ristorazione per l'acquisto di prodotti della filiera agroalimentare nazionale e a favore delle attività commerciali localizzate nei centri storici di alcuni comuni capoluogo di provincia e città metropolitane che hanno subito un calo dei ricavi e che rispettino determinate condizioni. Ulteriori risorse (0,9 miliardi) sono destinate al rifinanziamento di fondi per l'erogazione di contributi e indennizzi alle imprese del trasporto pubblico locale, del trasporto aereo di linea, del trasporto marittimo e del trasporto di passeggeri su strada che hanno registrato una riduzione dei ricavi in seguito all'emergenza sanitaria, nonché all'estensione degli incentivi per l'acquisto di veicoli ecologici. Le altre maggiori spese (circa 1,3 miliardi) si riferiscono principalmente ad agevolazioni a favore delle imprese operanti nei settori del turismo, della cultura e dell'editoria, nonché al rifinanziamento dei contratti di sviluppo.

Il decreto prevede anche la proroga fino al 31 gennaio 2021 della moratoria sui prestiti alle piccole e medie imprese a valere sulle risorse già stanziare con i decreti "cura Italia" e "liquidità" e il rifinanziamento (per 3,3 miliardi nel 2023, 2,8 nel 2024 e 1,7 nel 2025) del Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese e dell'Istituto di servizi per il mercato agricolo alimentare (ISMEA). Il decreto "rilancio" aveva infatti disposto che il Fondo di garanzia potesse assumere impegni anche a fronte di autorizzazioni di spesa pluriennali, sulla base del profilo temporale delle perdite attese stimato dal gestore. Secondo le valutazioni ufficiali le risorse attualmente disponibili consentirebbero al Fondo di fare fronte agli esborsi generati dalle escussioni che potrebbero verificarsi fino al 2022; gli stanziamenti aggiuntivi consentirebbero di coprire gli esborsi attesi per gli anni successivi.

Per quanto riguarda le minori entrate, poco più di un quarto (2,3 miliardi) è riconducibile all'introduzione di alcune agevolazioni contributive temporanee per le imprese localizzate in aree svantaggiate, per quelle che assumono entro la fine dell'anno lavoratori a tempo indeterminato (anche a tempo determinato per il settore turistico) e per quelle che non richiedono ulteriori trattamenti di cassa integrazione (cfr. il paragrafo: *Gli interventi sul mercato del lavoro*).

Viene inoltre disposta l'ulteriore rimodulazione dei versamenti fiscali sospesi dai precedenti decreti “*cura Italia*” e “*liquidità*”⁶ e prorogato al 30 aprile 2021 il termine di versamento della seconda o unica rata dell'acconto delle imposte sui redditi e dell'IRAP dovute per il 2020 dai contribuenti soggetti all'applicazione degli indici sintetici di affidabilità fiscale e al regime forfetario che abbiano subito un calo del fatturato di almeno un terzo nel primo semestre di quest'anno rispetto allo stesso periodo del 2019. Nel complesso le due misure aumentano l'indebitamento netto di quasi 6 miliardi nell'anno in corso; le minori entrate sarebbero tuttavia recuperate nei due anni successivi (4,1 miliardi nel 2021 e 1,9 nel 2022)⁷.

Il decreto prevede anche misure non connesse con l'emergenza, di importo unitario contenuto; tra queste la principale è il rifinanziamento per 1,8 miliardi nel 2021 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*) e che era stato successivamente destinato alla copertura di alcune spese previste dal decreto “rilancio”.

3. Gli interventi sul mercato del lavoro

Il decreto interviene ad ampio spettro sulle istituzioni relative al mercato del lavoro con disposizioni aventi natura temporanea. Per continuare a garantire protezione ai lavoratori colpiti dalle ripercussioni dell'emergenza sanitaria vengono prorogate le integrazioni salariali introdotte con i decreti “*cura Italia*” e “*rilancio*”, ma si introducono disincentivi al loro utilizzo (compartecipazione al costo in caso di cali di fatturato nel primo semestre dell'anno inferiori al 20 per cento, esoneri contributivi temporanei per le imprese che si impegnano a non

⁶ La sospensione riguarda i versamenti dell'IVA e delle ritenute fiscali dovuti nei mesi di marzo, aprile e maggio per i soggetti più colpiti dalla situazione di emergenza. Il decreto “*rilancio*” aveva ulteriormente prorogato al prossimo 16 settembre il termine per il versamento e aveva previsto la possibilità di rateizzare il pagamento fino a un massimo di quattro rate di pari importo a partire dalla stessa data. Il decreto “*agosto*” prevede la possibilità di rateizzare la metà dei versamenti sospesi fino a un massimo di ventiquattro rate mensili di pari importo, con il pagamento della prima rata entro il 16 gennaio 2021.

⁷ Il decreto prevede anche l'ulteriore proroga fino al prossimo 15 ottobre della sospensione dei termini di versamento dei carichi affidati all'agente della riscossione, disposta dal decreto “*cura Italia*” e già estesa con il decreto “*rilancio*”. Secondo le valutazioni ufficiali l'ulteriore proroga comporta minori entrate per circa 0,2 miliardi nel 2020.

ridurre l'orario di lavoro). Viene inoltre sostanzialmente confermato il blocco dei licenziamenti attivo dal 17 marzo. Per stimolare la domanda di lavoro vengono previste riduzioni selettive del cuneo fiscale in favore di nuovi assunti a tempo indeterminato o di lavoratori occupati nelle aree economicamente più svantaggiate del paese. Gli interventi sulle politiche attive sono di portata minore.

3.1 Ammortizzatori sociali

Il decreto estende di 18 settimane le integrazioni salariali Covid (CIG ordinaria e in deroga, assegno ordinario) fruibili tra il 13 luglio e il 31 dicembre 2020. Queste non sono cumulabili con quelle già autorizzate in virtù dei precedenti provvedimenti ma ancora non utilizzate al 13 luglio. A partire dalla decima settimana di integrazione salariale l'esenzione dalla compartecipazione al costo è prevista solo per le imprese che autocertifichino un calo del fatturato superiore al 20 per cento⁸ nel primo semestre del 2020 rispetto allo stesso periodo del 2019; per le altre imprese è invece introdotta una compartecipazione significativa, crescente al ridursi del calo del fatturato (tav. 3 e tav. 4).

Secondo le elaborazioni effettuate da INPS e Agenzia delle Entrate, una quota non irrilevante delle ore di integrazione salariale nel primo semestre sarebbe stata utilizzata da imprese che non hanno subito alcun calo del fatturato. La compartecipazione al costo prevista dal decreto potrà quindi interessare molte imprese limitandone il ricorso a riduzioni dell'orario di lavoro.

L'utilizzo delle variazioni autocertificate del fatturato come parametro per stabilire il livello della compartecipazione ai trattamenti di integrazione salariale potrà comportare criticità legate alla volatilità della variabile di riferimento e agli sfasamenti temporali sia tra l'arrivo degli ordini e la fornitura del bene o servizio, sia tra il momento della fatturazione e quello dell'effettivo pagamento del corrispettivo. Inoltre va sottolineato che il blocco dei licenziamenti in vigore dallo scorso marzo potrebbe aver determinato un maggiore utilizzo di integrazioni salariali anche da parte di imprese sane in alternativa alla soppressione di alcune posizioni lavorative. Le imprese più penalizzate dalla compartecipazione potranno comunque, se ne ricorrono le condizioni⁹, fare ricorso alle integrazioni salariali ordinarie, che hanno aliquote di compartecipazione generalmente più contenute.

⁸ L'esenzione riguarda anche tutte le imprese di nuova costituzione, per le quali non è possibile calcolare la variazione del fatturato rispetto all'anno precedente.

⁹ In periodi non emergenziali, hanno accesso alle integrazioni salariali le imprese industriali (gestione CIG) e le imprese iscritte ai Fondi di Solidarietà (Assegno Ordinario).

La compartecipazione sarà invece più penalizzante per le imprese dei servizi che normalmente non hanno accesso agli strumenti di integrazione salariale.

Per l'estensione dei trattamenti di integrazione salariale con causale COVID-19, il decreto prevede maggiori spese per 4,8 miliardi nel 2020 e per 1,2 nel 2021¹⁰. Le ipotesi alla base di queste stime sono nel complesso prudenti. Si ipotizza infatti che: (i) ogni lavoratore usufruisca del trattamento per un periodo pari alla durata massima (18 settimane); (ii) le ore integrate mensilmente per ciascun beneficiario siano pari a quelle osservate mediamente nel bimestre aprile-maggio, periodo in gran parte caratterizzato dalla sospensione di numerose attività; (iii) il numero di percettori per cui sono previsti oneri aggiuntivi per lo Stato sia pari al 65 per cento del totale dei fruitori di integrazione salariale di maggio¹¹.

Il decreto destina 0,7 miliardi per il riconoscimento di un'indennità pari a 1.000 euro onnicomprensiva a categorie di lavoratori che avevano già beneficiato del bonus di 600 euro introdotto dal decreto "rilancio" per i mesi di aprile e maggio (dipendenti stagionali e intermittenti, lavoratori autonomi occasionali privi di partita IVA, venditori a domicilio, lavoratori dello spettacolo). Tale indennità è estesa, sotto determinate condizioni, anche ai lavoratori a tempo determinato nel settore del turismo e degli stabilimenti termali¹². Il beneficio non è invece riconosciuto, a differenza dei bonus previsti dai decreti "cura Italia" e "rilancio", ai lavoratori autonomi iscritti alla gestione speciale dell'INPS e ai titolari di partita IVA o co.co.co iscritti alla gestione separata dell'INPS (tav. 5 e tav. 6).

Sono inoltre prorogati di due mesi i sussidi di disoccupazione NASPI e DIS-Coll in scadenza (0,9 miliardi) e di un mese il reddito di emergenza previsto dal decreto "rilancio".

¹⁰ A tali misure sono associati contributi figurativi per 3 miliardi nel 2020 e 0,8 nel 2021, che non hanno effetto sull'indebitamento netto ma peggiorano il saldo del bilancio dello Stato.

¹¹ Nel complesso, il Governo ha stimato che i percettori di CIG saranno pari al 90 per cento dei percettori nello scorso mese di maggio. Una quota di questi, però, non determinerà oneri aggiuntivi per la finanza pubblica, in quanto appartenenti a imprese che non hanno superato la capienza in termini di limiti massimi di fruibilità CIGO.

¹² I dipendenti stagionali del settore turismo e degli stabilimenti termali, avevano ricevuto un'indennità pari a 1.000 euro per il mese di maggio, e un'indennità di 600 euro per il mese di marzo, secondo quanto disposto dal decreto "cura Italia". Anche i lavoratori dello spettacolo avevano ricevuto un bonus di 600 euro per il mese di marzo.

3.2. Incentivi all'occupazione

Sono previste diverse misure di riduzione degli oneri contributivi a carico del datore del lavoro, di carattere selettivo e temporaneo:

- i) L'esonero dai contributi sociali per un ammontare di ore pari al doppio delle ore di integrazione salariale fruito nel bimestre maggio-giugno 2020 per le imprese che non usufruiscano di ulteriori integrazioni salariali Covid (per un ammontare complessivamente pari a 0,5 miliardi per il biennio 2020-21).
- ii) La decontribuzione fino a un massimo di circa 670 euro mensili e per la durata di sei mesi per i contratti a tempo indeterminato attivati entro il 31 dicembre 2020 (sia in caso di nuova assunzione sia in caso di trasformazione di precedente contratto a termine; l'incentivo comporta minori entrate per 1,4 miliardi complessivamente nel biennio 2020-21); il beneficio si applica, per un massimo di 3 mesi, anche ai contratti a tempo determinato attivati nei settori del turismo e degli stabilimenti termali (circa 0,2 miliardi per il biennio 2020-21)¹³.
- iii) La riduzione del 30 per cento dei contributi previdenziali – per il solo quarto trimestre 2020 – per le imprese aventi sede nelle aree economicamente più svantaggiate¹⁴ (1,5 miliardi).

Le misure potranno contribuire a ridurre i costi sostenuti dalle aziende nei prossimi mesi, tuttavia, **la breve durata temporale degli incentivi** (dall'entrata in vigore del decreto fino a fine anno) **che limita l'importo complessivo della decontribuzione e la debolezza della domanda di lavoro nell'attuale fase congiunturale potrebbero condizionare l'efficacia del provvedimento** nel sostenere l'occupazione. Il periodo di validità della misura non concede inoltre molto tempo alle imprese per attivare contratti a termine da convertire successivamente in posizioni a tempo indeterminato. Anche gli sgravi nelle

¹³ La relazione tecnica stima un numero di beneficiari degli esoneri pari a 410.500, corrispondente al 55 per cento delle assunzioni a tempo indeterminato o conversioni da tempo determinato a tempo indeterminato registrate tra agosto e dicembre 2019. Tale ipotesi potrebbe sottostimare il numero di beneficiari: secondo i dati dell'Osservatorio del Precariato-INPS nel mese di aprile – caratterizzato dalla sospensione di numerose attività – le assunzioni a tempo indeterminato e le trasformazioni sono state pari al 37 per cento di quelle registrate nello stesso mese del 2019; la revoca della sospensione delle attività potrebbe portare a un deciso aumento delle assunzioni nei mesi successivi.

¹⁴ Regioni con un PIL pro-capite nel 2018 inferiore di almeno il 10 per cento rispetto alla media UE-27 e con un tasso di occupazione inferiore alla media nazionale; soddisfano i requisiti tutte le regioni del Mezzogiorno e l'Umbria.

regioni più svantaggiate, pur di entità significativa (circa il 9 per cento del costo del lavoro), difficilmente potranno modificare i piani occupazionali delle imprese data la durata attualmente prevista di soli tre mesi.

3.3 Regolamentazione dei rapporti di lavoro e formazione

Il blocco dei licenziamenti economici¹⁵, la cui scadenza era prevista per il 17 agosto, rimane in vigore ma vengono introdotte alcune eccezioni.

Più nel dettaglio, il licenziamento economico sarà ora possibile:

- i) per le imprese che abbiano terminato le 18 settimane aggiuntive di integrazione salariale Covid previste dal decreto;
- ii) per le imprese che abbiano terminato il periodo di esonero dai contributi sociali, descritti al punto i) del precedente paragrafo;
- iii) in caso di cessazione dell'attività o fallimento dell'impresa;
- iv) in presenza di contratto collettivo aziendale di incentivo all'esodo, siglato dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale.

Il provvedimento estende all'attuale fase di parziale recupero dei livelli produttivi lo stesso approccio seguito nel periodo più acuto dell'emergenza sanitaria, prorogando sia la possibilità di ricorrere alle integrazioni salariali (pur con i disincentivi già descritti per le imprese meno colpite dalla crisi) sia il divieto di licenziamento. Il blocco dei licenziamenti economici è stato introdotto dal decreto "cura Italia" al fine di evitare un elevato numero di cessazioni di rapporti di lavoro in una fase emergenziale. A fronte della marcata riduzione dei livelli di attività e nell'impossibilità di licenziare, le imprese hanno potuto aggiustare il costo del lavoro sia ricorrendo alle integrazioni salariali interamente a carico dello Stato sia riducendo il numero dei lavoratori con contratto a termine, i più penalizzati dalla caduta dell'attività produttiva.

L'estensione temporale del blocco dei licenziamenti potrebbe rallentare nel medio periodo la riorganizzazione aziendale e la riallocazione dei lavoratori tra

¹⁵ Il licenziamento economico è il licenziamento dipendente da "ragioni inerenti l'attività produttiva" e può essere sia individuale sia collettivo. A questo si affianca il licenziamento disciplinare, motivato invece dalla condotta del lavoratore.

imprese e tra settori¹⁶, penalizzando i lavoratori espulsi dal mercato del lavoro nei mesi scorsi, in larga parte giovani¹⁷. Al riguardo va rilevato che se il decreto “agosto” permette i licenziamenti in caso di cessazione dell’attività, non li consente in caso di soppressione di singole unità produttive. Va inoltre notato che il divieto di licenziamento rappresenta un’eccezione nel contesto europeo: la Germania e la Francia non hanno introdotto restrizioni di questo tipo. In Spagna il DLR 9/2020 ha previsto che la crisi sanitaria non possa essere annoverata tra le motivazioni che legittimano il licenziamento economico; rimangono tuttavia valide le altre possibili motivazioni (ad esempio, ristrutturazione aziendale, soppressione della mansione). Infine, il licenziamento rimane in ogni caso possibile in Spagna, in quanto – secondo l’interpretazione prevalente - la sua eventuale illegittimità determina il pagamento di un indennizzo in capo all’impresa ma non la sua nullità.

Per quanto riguarda i contratti a termine viene estesa dal 30 agosto al 31 dicembre 2020 la facoltà di prorogarli o rinnovarli in assenza di causale per una volta e per un massimo di 12 mesi prevista dal decreto “rilancio”; sono inoltre abrogate le disposizioni – di difficile applicazione – che avevano previsto la proroga dei contratti di apprendistato e di somministrazione per un periodo pari a quello di sospensione dell’attività.

In materia di formazione, per i contratti collettivi di lavoro sottoscritti a livello aziendale o territoriale, il decreto “agosto” estende al 2021 la possibilità introdotta dal decreto “rilancio” per il 2020 di rimodulare l’orario di lavoro e destinarne una parte ad attività formative. Il decreto aumenta inoltre la dotazione del Fondo Nuove Competenze istituito a copertura degli oneri relativi alle ore di formazione (di 0,5 miliardi).

¹⁶ Ad esempio nel 2019, secondo i dati relativi alle Comunicazioni Obbligatorie del Ministero del Lavoro – a fronte di un aumento netto di 431.000 rapporti di lavoro – si sono verificati 866.000 licenziamenti e 56.000 cessazioni per termine attività.

¹⁷ Tra febbraio e luglio l’occupazione si è ridotta del 7,3 per cento nella fascia di età 15-34 anni (-375 mila persone) contro lo 0,5 per cento per il resto degli occupati (-96 mila persone).

TAVOLE

Tavola 1. Effetti del decreto legge “agosto” sul conto economico delle Amministrazioni pubbliche
(milioni di euro)

VOCI	2020	2021	2022
USO DELLE RISORSE	26.361	6.266	1.342
Maggiori spese (A = A1 + A2 + A3 + A4 + A5)	17.600	8.971	2.958
Interventi a sostegno del servizio sanitario (A1)	1.029	602	2
Fondo per le emergenze nazionali	550	600	0
Rafforzamento dotazione di personale sanitario	479	2	2
Interventi a sostegno delle famiglie (A2)	7.204	2.142	403
Cassa Integrazione Guadagni e altri ammortizzatori sociali per lavoratori dipendenti	5.645	1.225	0
Indennità a favore di lavoratori autonomi e di settori specifici (effetto netto)	1.179	14	0
Voucher per 'baby-sitting' personale sanitario e della difesa	169	0	0
Altri interventi a favore delle famiglie	211	903	403
Interventi a sostegno delle imprese e dell'attività economica (A3)	3.377	1.413	0
Contributi a fondo perduto per filiera della ristorazione e attività commerciali nei centri storici	1.100	0	0
Contributi a sostegno del settore dei trasporti	520	0	0
Incentivi per la mobilità sostenibile	425	75	0
Altri interventi a favore delle imprese	1.332	1.338	0
Risorse destinate agli enti territoriali e al sostegno del sistema scolastico e universitario (A4)	5.478	2.275	1.858
Fondo per le funzioni fondamentali e altri interventi a favore dei Comuni (effetto netto)	1.620	1.260	1.308
Fondo per l'esercizio delle funzioni delle regioni e delle Province e altri interventi (effetto netto)	3.458	415	550
Spese a sostegno del sistema scolastico	400	600	0
Altre spese (A5)	513	2.538	696
Rifinanziamento fondo misure premiali per favorire l'utilizzo di strumenti di pagamento elettronici	2	1.750	0
Interessi passivi derivanti dalle maggiori emissioni nette di titoli del debito pubblico	84	445	518
Altre spese	426	343	178
Minori entrate (B)	-8.760	2.704	1.616
Agevolazioni contributive a sostegno dell'occupazione	-2.345	-1.234	0
Rimodulazione e proroga di alcuni versamenti fiscali	-5.948	4.074	1.874
Sospensione dei termini di versamento dei carichi affidati all'agente della riscossione	-166	0	0
Altre entrate	-302	-136	-258
REPERIMENTO RISORSE	1.368	1.010	577
Maggiori entrate (C)	626	1.007	571
Effetti riflessi delle misure sul pubblico impiego	403	327	3
Effetti fiscali delle agevolazioni contributive	0	459	421
Altre entrate	223	221	147
Minori spese (D)	-742	-3	-6
Riduzione del fondo reddito di ultima istanza e delle indennità per lavoratori domestici	-574	0	0
Altre spese	-167	-3	-6
Variazione netta entrate (E=B+C)	-8.134	3.712	2.187
Variazione netta spese (F=A+D)	16.859	8.968	2.952
correnti	15.049	5.308	1.053
in conto capitale	1.810	3.659	1.899
Variazione dell'indebitamento netto (G=F-E)	24.993	5.256	765
in percentuale del PIL (1)	1,5	0,3
<i>per memoria: variazione del fabbisogno</i>	<i>30.872</i>	<i>5.843</i>	<i>717</i>
<i>variazione del saldo netto da finanziare</i>	<i>30.967</i>	<i>6.883</i>	<i>1.169</i>

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

Tavola 2. Effetti complessivi sul conto economico delle Amministrazioni pubbliche delle misure incluse nei decreti “cura Italia”, “liquidità”, “rilancio” e “agosto”
(milioni di euro)

	VOCI	2020	2021	2022
USO DELLE RISORSE		103.629	35.087	37.017
Maggiori spese (A = A1 + A2 + A3 + A4 + A5)		86.919	16.534	10.074
Interventi a sostegno del servizio sanitario (A1)		9.246	1.235	1.661
Fondo per le emergenze nazionali e altri interventi connessi con l'emergenza (effetto netto)		4.048	604	1
Ampliamento offerta ospedaliera di posti letto ad alta intensità di cure		1.467	0	0
Finanziamento fabbisogno sanitario nazionale standard		1.415	502	1.504
Riorganizzazione su base territoriale dei servizi di assistenza sanitaria		1.257	0	0
Rafforzamento dotazione di personale sanitario		1.059	128	157
Interventi a sostegno delle famiglie (A2)		35.381	2.183	484
Cassa Integrazione Guadagni e altri ammortizzatori sociali per lavoratori dipendenti		20.075	1.227	2
Indennità a favore di lavoratori autonomi e di settori specifici (effetto netto)		8.568	53	79
Congedo parentale, voucher per 'baby-sitting' e estensione benefici L.104/92		2.463	0	0
Reddito di emergenza		966	0	0
Premio per i lavoratori dipendenti con redditi fino a 40.000 euro		881	0	0
Reddito di ultima istanza e indennità a favore di lavoratori domestici		849	0	0
Altri interventi a favore delle famiglie		1.579	904	403
Interventi a sostegno delle imprese e dell'attività economica (A3)		26.292	6.197	1.489
Garanzie a favore delle imprese		8.044	0	0
Contributo a fondo perduto titolari di partita IVA e settori specifici colpiti dall'emergenza		7.817	0	0
Credito di imposta su canoni di locazione		1.855	0	0
Crediti di imposta per vacanze e interventi sugli immobili		1.677	423	1.357
Trasformazione in crediti di imposta di DTA		1.058	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)		200	2.000	0
Sostegno alla ricapitalizzazione delle piccole e medie imprese		10	2.005	5
Altri interventi a favore delle imprese (effetto netto)		5.031	1.769	126
Risorse destinate agli enti territoriali e al sostegno del sistema scolastico e universitario (A4)		13.272	3.401	2.519
Fondo per le funzioni fondamentali e altri interventi a favore dei Comuni (effetto netto)		6.414	1.260	1.308
Fondo per l'esercizio delle funzioni delle regioni e delle Province e altri interventi (effetto netto)		5.026	415	550
Spese a sostegno del sistema scolastico e universitario		1.833	1.726	661
Altre spese (A5)		2.727	3.519	3.923
Interessi passivi derivanti dalle maggiori emissioni nette di titoli del debito pubblico		591	2.211	3.055
Altre spese		2.136	1.308	868
Minori entrate (B = B1 + B2 + B3)		-16.710	-18.553	-26.942
Abolizione delle clausole di salvaguardia sull'IVA e sulle accise (B1)		0	-19.821	-26.733
Interventi a sostegno delle imprese e dell'attività economica (B2)		-14.239	1.519	553
Mancato versamento saldo IRAP 2019 e prima rata acconto IRAP 2020		-3.952	0	0
Agevolazioni contributive a sostegno dell'occupazione		-2.771	-1.234	0
Sospensione dei termini di versamento e incremento limite annuo crediti compensabili o rimborsabili		-1.546	0	0
Crediti di imposta per vacanze e interventi sugli immobili (effetto netto)		-23	-1.322	-1.321
Rimodulazione e proroga di alcuni versamenti fiscali		-5.948	4.074	1.874
Altre entrate (B3)		-2.471	-251	-762
Posticipazione dell'entrata in vigore di diverse imposte (tra cui sugar tax e plastic tax; effetto netto)		-519	-45	72
Riduzione IVA su dispositivi per cura e contenimento del virus		-257	-318	-318
Altre entrate (effetto netto)		-1.694	111	-517
REPERIMENTO RISORSE		3.351	3.750	1.549
Maggiori entrate (C)		2.172	1.694	915
Effetti riflessi delle misure sul pubblico impiego		1.483	766	152
Effetti fiscali delle agevolazioni contributive		0	459	421
Altre entrate		690	469	341
Minori spese (D)		-1.178	-2.056	-634
Fondo misure premiali per favorire l'utilizzo di strumenti di pagamento elettronici (effetto netto)		2	-1.250	0
Altre spese		-1.180	-806	-634
Variazione netta entrate (E=B+C)		-14.538	-16.859	-26.028
Variazione netta spese (F=A+D)		85.741	14.478	9.440
correnti		68.561	6.419	7.455
in conto capitale		17.180	8.060	1.985
Variazione dell'indebitamento netto (G=F-E)		100.278	31.337	35.468
in percentuale del PIL (1)		6,0	1,8	...
<i>per memoria: variazione del fabbisogno</i>		<i>117.742</i>	<i>31.839</i>	<i>35.186</i>
<i>variazione del saldo netto da finanziare</i>		<i>210.519</i>	<i>32.998</i>	<i>35.565</i>

Fonte: elaborazioni sui documenti ufficiali delle LL. 27/2020, 40/2020, 77/2020 e del DL 104/2020.

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

Tavola 3. Integrazioni salariali, variazioni del fatturato e compartecipazione al costo
(punti percentuali)

Var. fatturato (1° sem 2020/19)	Quota sul totale ore usufriute (1° sem. 2020)			Compartecipazione a carico dell'impresa (1)			
	CIG Ordinaria (CIGO)	Assegno Ordinario (AO)	CIG Deroga (CIGD)	CIG e AO Covid, ai sensi dei DL 18/2020 e 34/2020 (tra il 13/2 e il 13/7)	CIG e AO Covid, ai sensi DL 104/2020 (tra il 13/7 e il 31/12, dalla decima settimana di fruizione)	CIGO standard (2)	AO standard
>=0	32	23	29	-	18	9	4
-20%<=0	18	15	16	-	9	9	4
<=-20%	50	62	55	-	-	9	4
Totale	100	100	100				

Fonte: Agenzia delle Entrate, INPS- (1) In percentuale della retribuzione globale relativa alle ore non lavorate; (2) entro un limite di 52 settimane nel quinquennio mobile, crescente per durate maggiori

Tavola 4. Ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro (lavoratori dipendenti)
In corsivo le novità introdotte dal DL 104/2020

	Lavoratori/impres coperte	Generosità e durata	Costi per l'impresa	Scadenza misure e "exit strategy"
Integrazione salariale standard	Tutti i lavoratori dipendenti di imprese appartenenti all'industria e ad alcuni comparti dei servizi, con limiti minimi d'anzianità.	80% del salario (con massimali), fino a 24 mesi.	Contributo ordinario (in funzione alla retribuzione lorda) e contributo addizionale (in funzione all'utilizzo).	..
Integrazione salariale con causale COVID-19 – decreto "cura Italia" (18/2020) e decreto "rilancio" (34/2020)	Estensione a tutte le imprese e tutti i settori (eccetto il lavoro domestico). Rimossi i limiti minimi d'anzianità.	Aggiunte 18 settimane di fruizione.	Rimosso il contributo addizionale.	In vigore dal 17 marzo al 12 luglio
Integrazione salariale con causale COVID-19 – decreto "agosto" (104/2020)		<i>Aggiunte 18 settimane, fruibili tra il 13 luglio 2020 e il 31 dicembre 2020, ma non cumulabili con quelle già autorizzate in virtù dei precedenti provvedimenti ma ancora non utilizzate al 13 luglio</i>	<i>Nessuna compartecipazione al costo per le prime 9 settimane.</i> <i>Reintroduzione di una compartecipazione al costo per le ultime 9 settimane, che si riduce all'aumentare del calo del fatturato (per i dettagli, si veda la tavola 3)</i>	<i>In vigore dal 13 luglio al 31 dicembre.</i>

Tavola 5. Indennità per i lavoratori autonomi

In corsivo le novità introdotte dal DL 104/2020

Lavoratori coperti	Generosità e durata	Scadenza ed "exit strategy"
<p>I lavoratori autonomi iscritti in via esclusiva alle gestioni speciali dell'INPS, i titolari di partita IVA e i co.co.co iscritti in via esclusiva alla gestione separata dell'INPS, se non titolari di pensione, accedono ai bonus senza condizionalità per i mesi di marzo e aprile (e maggio per i soli co.co.co. che abbiano cessato il rapporto di collaborazione). Le condizionalità previste per maggio sono basate su un calo dei ricavi per artigiani, commercianti e lavoratori autonomi dell'agricoltura (comunque con ricavi inferiori ai 5 milioni di euro nel 2019), e a un calo del reddito per le partite IVA (<i>free lancer</i>).</p> <p>I liberi professionisti iscritti alle casse di previdenza private accedono allo strumento se con reddito inferiore ai 35.000 euro nel 2018, o reddito compreso tra 35 e 50.000 euro nel 2018 e calo dei ricavi superiore al 33% nel primo trimestre 2020 rispetto allo stesso periodo del 2019.</p>	<p>Indennità di 600 euro per i mesi di marzo e aprile; indennità minima di 1.000 euro per il mese di maggio innalzata in proporzione alle perdite per i soli commercianti, artigiani e lavoratori agricoli titolari di impresa.</p>	<p>Per i lavoratori autonomi iscritti alla gestione speciale dell'INPS, per i titolari di partita IVA e i co.co.co iscritti alla gestione separata dell'INPS e per i liberi professionisti iscritti alle casse di previdenza private attualmente non sono previste estensioni oltre il mese di maggio.</p>
<p>I lavoratori autonomi privi di partita IVA iscritti in via esclusiva alla gestione separata dell'INPS che hanno avuto un contratto autonomo occasionale nel periodo 01/01/19-DD/MM/20* e che non hanno contratti in essere.</p>	<p>Indennità di 600 euro per i mesi di aprile e maggio. <i>Indennità omnicomprensiva di 1000 euro (DL 104/2020)</i></p>	<p>Per i lavoratori autonomi occasionali privi di partita IVA iscritti alla gestione speciale dell'INPS per il momento non è previsto il rinnovo del bonus omnicomprensivo.</p>
<p>I lavoratori iscritti al fondo pensioni lavoratori dello spettacolo non titolari di rapporto di lavoro dipendente, se nel 2019 hanno avuto almeno trenta giornate di contribuzione e un reddito inferiore a 50000 euro.</p>	<p>Indennità di 600 euro per i mesi di marzo, aprile e maggio; <i>ulteriore indennità omnicomprensiva di 1000 euro prevista dal decreto 104/2020</i></p>	<p>Per i lavoratori iscritti al fondo pensioni lavoratori dello spettacolo per il momento non è previsto il rinnovo del bonus omni-comprensivo.</p>
<p>I lavoratori iscritti al fondo pensioni lavoratori dello spettacolo, se nel 2019 hanno avuto almeno sette giornate di contribuzione e un reddito non superiore a 35000 euro.</p>	<p>Indennità di 600 euro per i mesi di aprile e maggio; <i>ulteriore indennità omnicomprensiva di 1000 euro prevista dal decreto 104/2020</i></p>	

*23/02/20 per le indennità di 600 euro per i mesi di aprile e maggio; 29/02/2020 per l'indennità omnicomprensiva prevista dal DL 104/2020

Tavola 6. Indennità per alcune categorie di lavoratori dipendenti

In corsivo le novità introdotte dal DL 104/2020

Lavoratori coperti	Generosità e durata	Scadenza ed “exit strategy”
I dipendenti stagionali (incluso somministrati) del settore turismo e degli stabilimenti termali che hanno cessato involontariamente il rapporto di lavoro nel periodo 01/01/19-17/03/20, se non titolari di pensione, di rapporto di lavoro dipendente o di NASPI.	Indennità di 600 euro per i mesi di marzo (solo per gli stagionali) e aprile, e di 1000 euro per il mese di maggio; <i>ulteriore indennità omnicomprensiva di 1000 euro prevista dal DL 104/2020.</i>	Per il momento non si prevedono ulteriori rinnovi dei bonus.
I dipendenti a tempo determinato del settore turismo e degli stabilimenti termali, che: (i) sono stati titolari di contratti sia nel periodo 01/01/19-17/03/20 che nell’anno 2018, per almeno 30 giornate in ciascun periodo; (ii) non titolari di pensione o rapporto di lavoro dipendente	<i>Indennità omnicomprensiva di 1000 euro (DL 104/2020)</i>	
Operai agricoli a tempo determinato che hanno lavorato almeno 50 giornate nel 2019, se non titolari di pensione	Indennità di 600 euro per il mese di marzo, di 500 euro per il mese di aprile	
I lavoratori stagionali di settori diversi da quelli del turismo e degli stabilimenti termali, che hanno cessato involontariamente il rapporto di lavoro nel periodo 01/01/19-DD/MM/20*, se non titolari di contratto a tempo indeterminato o di pensione	Indennità di 600 euro per i mesi di aprile e maggio; <i>indennità omnicomprensiva di 1000 euro (DL 104/2020)</i>	
I lavoratori intermittenti che hanno lavorato per almeno 30 giornate nel periodo 01/01/19-DD/MM/2020*, se non titolari di contratto a tempo indeterminato diverso da quello intermittente o di pensione.	Indennità di 600 euro per i mesi di aprile e maggio; <i>indennità omnicomprensiva di 1000 euro (DL 104/2020)</i>	
Gli incaricati alle vendite a domicilio, titolari di partita IVA e iscritti in via esclusiva alla gestione separata dell’INPS, che hanno derivato nel 2019 almeno 5000 euro di reddito da questa attività.	Indennità di 600 euro per i mesi di aprile e maggio; <i>indennità omnicomprensiva di 1000 euro (DL 104/2020)</i>	
<p>*31/01/20 per le indennità di aprile e maggio; 17/03/20 per l’indennità omnicomprensiva di 1000 euro.</p>		