



CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

MEMORIA DELLA CORTE DEI CONTI
SUL DECRETO-LEGGE N. 104
RECANTE "MISURE URGENTI PER IL SOSTEGNO E IL RILANCIO
DELL'ECONOMIA"

A.S. 1925



Settembre 2020



CORTE DEI CONTI

MEMORIA DELLA CORTE DEI CONTI

SUL DECRETO-LEGGE N. 104/2020

RECANTE MISURE URGENTI PER IL SOSTEGNO E IL RILANCIO DELL'ECONOMIA

A.S. 1925

4 SETTEMBRE 2020

INDICE

| | Pag. |
|---|------|
| PREMESSA | 3 |
| IL QUADRO COMPLESSIVO DELLA MANOVRA | 3 |
| LE MISURE IN MATERIA DI LAVORO | 7 |
| <i>Riquadro 1 – I beneficiari delle misure Covid-19: alcuni sintetici dati di riferimento</i> | 15 |
| <i>Riquadro 2 - CIG e Fondi di solidarietà: numero di ore autorizzate (dati di luglio 2020)</i> | 16 |
| LE MISURE PER LA SANITÀ | 18 |
| LE DISPOSIZIONI IN MATERIA DI SCUOLA E UNIVERSITÀ | 20 |
| LE MISURE PER GLI ENTI TERRITORIALI | 23 |
| <i>Riquadro 3 – Le principali misure di incremento di risorse per gli investimenti</i> | 31 |
| LE MISURE DI SOSTEGNO ALL'ECONOMIA | 42 |
| GLI INTERVENTI SULLE ENTRATE | 47 |
| <i>Riquadro 4 – Bonus e incentivi fiscali del decreto 104/2020</i> | 51 |
| OSSERVAZIONI CONCLUSIVE | 54 |
| ALLEGATI: | |
| <i>Allegato 1 – Le liste di attesa</i> | 59 |
| <i>Allegato 2 – I provvedimenti di attuazione previsti nel d.l. 104 del 2020</i> | 62 |

PREMESSA

1. Con il decreto 104/2020 il Governo dà attuazione a quanto anticipato nella Relazione al Parlamento dello scorso 23 luglio con cui, come previsto dalla legge 243/2012, ha chiesto l'autorizzazione ad aggiornare gli obiettivi di finanza pubblica e a definire uno scostamento ulteriore dal piano di rientro rispetto a quanto precedentemente autorizzato; e ciò per attuare un intervento a sostegno del Paese colpito dalla grave crisi economica. Con quanto richiesto in quest'ultima occasione, l'incremento del disavanzo autorizzato cresce a circa 100 miliardi. Con le Relazioni del 5 marzo e del 24 aprile scorsi, l'indebitamento netto era potuto aumentare di 75 miliardi nel 2020 e, rispettivamente, di 24,85 e 32,75 miliardi nel biennio successivo. In termini di saldo netto da finanziare la crescita era stata ancora maggiore nell'anno in corso (180 miliardi), mentre nel 2021 e nel 2022 si collocava su valori simili a quelli dell'indebitamento (rispettivamente 25 e 32,75 miliardi).

Con la Relazione di luglio, il Governo ha previsto un ulteriore indebitamento per finanziare interventi per circa 25 miliardi per l'anno 2020 e 6,1 miliardi nel 2021. L'indebitamento nel 2020 cresce in tal modo all'11,9 per cento del prodotto. Sul saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato gli effetti che si attribuiscono al decreto ammontano a 32 miliardi nel 2020 e 7,0 miliardi nel 2021.

Come preannunciato nella Relazione al Parlamento tali ulteriori risorse sono destinate in prevalenza a garantire il sostegno dei lavoratori e delle imprese in difficoltà per la crisi, potenziando la Cassa integrazione guadagni, rafforzando la liquidità delle imprese anche attraverso la riprogrammazione di alcune scadenze fiscali, concentrando gli interventi su operatori e settori produttivi maggiormente colpiti. Parti di esse sono, inoltre, destinate alle amministrazioni territoriali, per sopperire ai mancati introiti fiscali e garantire il prosieguo dell'azione pubblica e per rafforzare gli interventi infrastrutturali da queste attivati, e alle strutture scolastiche per il riavvio in sicurezza dell'attività didattica.

Dopo una rapida lettura della composizione della manovra predisposta con il decreto, ci si soffermerà sugli aspetti che si ritiene di maggior rilievo tra le misure attuate, riservando al paragrafo finale alcune osservazioni conclusive.

IL QUADRO COMPLESSIVO DELLA MANOVRA

2. Il decreto 104/2020, all'esame del Senato, contiene interventi che utilizzano appieno gli spazi di manovra per i quali il Governo ha chiesto e ottenuto dal Parlamento l'autorizzazione.

Il provvedimento definisce misure che incidono nell'anno per circa 27,9 miliardi in termini di indebitamento netto (33,5 miliardi in termini di saldo netto da finanziare). Si tratta, soprattutto, di maggiori spese pari a 19,2 miliardi (rispettivamente 17,4 miliardi correnti e 1,8 miliardi in conto capitale), mentre le minori entrate, 8,7 miliardi, costituiscono il 31,1 per cento degli impieghi complessivi. La differenza rispetto al saldo netto da finanziare è da ricondurre soprattutto alla presenza di contribuzioni figurative per oltre 3,4 miliardi e di somme destinate al rifinanziamento della SACE e di fondi rotativi per il credito alle imprese che non impattano sul conto economico delle amministrazioni pubbliche.

LE RISORSE MOBILITATE DAL D.L. 104/2020

| | saldo netto da finanziare | | | fabbisogno | | | indebitamento netto | | |
|--|---------------------------|----------|---------|------------|----------|---------|---------------------|----------|---------|
| | 2020 | 2021 | 2022 | 2020 | 2021 | 2022 | 2020 | 2021 | 2022 |
| Totale impegni | 33.529,0 | 10.424,1 | 2.999,6 | 33.805,3 | 11.089,4 | 3.428,5 | 27.888,1 | 10.540,4 | 3.476,5 |
| maggiori spese | 27.171,1 | 10.348,1 | 2.825,7 | 25.684,7 | 9.177,1 | 3.170,4 | 19.225,1 | 9.170,5 | 3.218,4 |
| <i>correnti</i> | 22.674,7 | 6.281,9 | 264,7 | 17.334,7 | 5.224,3 | 1.059,4 | 17.415,1 | 5.309,3 | 1.107,4 |
| <i>c/capitale</i> | 4.496,4 | 4.066,2 | 2.561,0 | 8.350,0 | 3.952,8 | 2.111,0 | 1.810,0 | 3.861,2 | 2.111,0 |
| minori entrate | 6.357,9 | 76,0 | 173,9 | 8.120,6 | 1.912,3 | 258,1 | 8.663,0 | 1.369,9 | 258,1 |
| <i>tributarie</i> | 3.867,6 | 76,0 | 173,9 | 4.639,3 | 136,3 | 258,1 | 4.639,3 | 136,3 | 258,1 |
| <i>ibutarie contributive</i> | | | | | | | | | |
| <i>extratributarie</i> | 2.490,3 | 0,0 | 0,0 | 38,6 | 0,0 | 0,0 | 38,6 | 0,0 | 0,0 |
| <i>contributive</i> | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 3.442,7 | 1.776,0 | 0,0 | 3.985,1 | 1.233,6 | 0,0 |
| Totale risorse | 2.621,6 | 3.561,0 | 1.823,4 | 2.992,5 | 5.266,1 | 2.704,6 | 2.992,5 | 5.266,1 | 2.704,6 |
| minori spese | 2.621,6 | 276,4 | 215,6 | 2.366,5 | 203,0 | 266,5 | 2.366,5 | 203,0 | 266,5 |
| <i>correnti</i> | 2.621,6 | 75,4 | 4,6 | 2.366,3 | 1,0 | 54,5 | 2.366,3 | 1,0 | 54,5 |
| <i>c/capitale</i> | 0,0 | 201,0 | 211,0 | 0,2 | 202,0 | 212,0 | 0,2 | 202,0 | 212,0 |
| maggiori entrate | 0,0 | 3.284,6 | 1.607,8 | 626,0 | 5.063,1 | 2.438,2 | 626,0 | 5.063,1 | 2.438,2 |
| <i>tributarie</i> | 0,0 | 3.284,6 | 1.557,8 | 0,0 | 3.825,6 | 1.598,9 | 0,0 | 3.825,6 | 1.598,9 |
| <i>ibutarie contributive</i> | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 402,9 | 327,1 | 3,3 | 402,9 | 327,1 | 3,3 |
| <i>extratributarie</i> | 0,0 | 0,0 | 50,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| <i>contributive</i> | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 223,1 | 910,4 | 836,0 | 223,1 | 910,4 | 836,0 |
| saldo (+ maggior disavanzo - minor disavanzo) | 30.907,4 | 6.863,1 | 1.176,2 | 30.812,9 | 5.823,3 | 723,9 | 24.895,7 | 5.274,3 | 771,9 |
| saldo spese | 24.549,5 | 10.071,7 | 2.610,1 | 23.318,2 | 8.974,2 | 2.903,9 | 16.858,6 | 8.967,6 | 2.951,9 |
| <i>correnti</i> | 20.053,1 | 6.206,5 | 260,1 | 14.968,4 | 5.223,3 | 1.004,9 | 15.048,8 | 5.308,3 | 1.052,9 |
| <i>c/capitale</i> | 4.496,4 | 3.865,2 | 2.350,0 | 8.349,8 | 3.750,8 | 1.899,0 | 1.809,8 | 3.659,2 | 1.899,0 |
| saldo entrate | -6.357,9 | 3.208,6 | 1.433,9 | -7.494,7 | 3.150,8 | 2.180,1 | -8.037,1 | 3.693,2 | 2.180,1 |

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Allegato 3 d.l. 104/2020

Limitate risultano le risorse reperite a copertura: si tratta di minori spese per circa 2,4 miliardi e di maggiori entrate per poco più di 630 milioni.

Le minori spese (2,4 miliardi) sono costituite prevalentemente da ri-finalizzazioni di precedenti interventi più che da definanziamenti. Di queste, infatti, 1,5 miliardi sono relativi al fondo creato con il d.l. 34/2020 per il reintegro delle minori entrate degli enti territoriali. Importo che viene riassorbito nelle maggiori risorse ripartite dal provvedimento. La riduzione di 530 milioni della spesa autorizzata con il d.l. 34/2020 e relativa a misure a favore dei lavoratori autonomi e di interventi per il reddito di emergenza a seguito del monitoraggio comunicato dall'Inps è funzionale allo stesso intervento mutato in alcune caratteristiche. Anche la minore spesa per interventi in conto capitale è destinata a finanziare lo stesso intervento di cui si amplia solo l'insieme delle tipologie di spese considerato. In riduzione anche le autorizzazioni precedentemente disposte per i lavoratori domestici (169 milioni) per ulteriori interventi di integrazione salariale.

Le maggiori entrate (626 milioni) sono riconducibili, oltre agli importi dovuti agli effetti riflessi di norme relative al personale (403 milioni), ai versamenti contributivi addizionali dovuti dai datori di lavoro che presentano domanda di integrazione salariale per ulteriori 9 settimane.

Il decreto comporta un aumento dell'indebitamento di poco inferiore ai 25 miliardi (31 miliardi in termini di saldo netto da finanziare).

Più contenuti e in rapida riduzione gli effetti del provvedimento nel biennio successivo: 10,5 miliardi gli impegni nel 2021 e poco inferiori a 3,5 miliardi nel 2022. Si tratta sempre di maggiori spese, rispettivamente 9,2 e 3,2 miliardi nei due anni, mentre le minori entrate sono solo 1,3 e 0,3 miliardi. Muta tuttavia la composizione delle maggiori spese, con quelle in conto capitale in crescita a 3,7 e 2,1 miliardi. Aumenta soprattutto nel 2021 il contributo alla copertura delle maggiori entrate proprio per il rilevante peso che nella

manovra sul 2020 hanno le dilazioni e le rateizzazioni di debiti fiscali (5,3 e 2,4 miliardi rispettivamente). E' solo marginale il contributo da rimodulazioni di precedenti autorizzazioni di spesa (206 e 260 milioni nei due esercizi). Ciò comporta una consistente riduzione del finanziamento in disavanzo: 5,3 e 0,7 miliardi nei due anni della programmazione.

Come anticipato nella Relazione, con l'attuazione di tali misure l'indebitamento netto cresce ulteriormente e raggiunge i 198,2 miliardi (1'11,9 per cento del prodotto) nel 2020 (oltre 106 miliardi nel 2021, il 6,8 per cento del Pil).

Una valutazione che non sconta, tuttavia, gli effetti positivi che tali interventi potranno avere sul quadro macroeconomico e quindi sul prodotto. Ma che non considera neanche quelle operazioni come le garanzie, gli apporti di capitale, i contributi figurativi o alcune dilazioni nei pagamenti di imposte che, per le normative contabili, non hanno incidenza almeno per il momento sul disavanzo, ma che potrebbero averlo in futuro, direttamente, se tali interventi si tradurranno in perdite e/o indirettamente attraverso un aumento del debito e quindi degli oneri finanziari.

La spesa corrente primaria passa dal 41,9 per cento del Pil nel 2019 al 50,5 per cento con una crescita di oltre 90 miliardi in termini assoluti. In aumento anche la spesa in conto capitale di 15,4 miliardi (il 4,6 per cento in termini di prodotto).

Nel 2021 la spesa corrente primaria si riduce rispetto al picco registrato nel 2020, ma rimane di circa 50 miliardi superiore al livello registrato nel 2019, al 45 per cento del prodotto. Un livello particolarmente elevato soprattutto considerando che già sconta il venir meno degli interventi legati agli stabilizzatori automatici.

La spesa per interessi, nonostante la forte espansione del debito (e la flessione del prodotto) registra una variazione limitata rispetto al dato registrato nello scorso esercizio e si mantiene al 3,7 per cento del prodotto nel biennio. Si conferma il ruolo determinante che, nella gestione della crisi stanno svolgendo la BCE e le altre banche centrali con la messa in campo di tutti gli strumenti necessari a garantire il pieno funzionamento dei mercati monetari, con l'obiettivo di assicurare che il settore finanziario non amplifichi ulteriormente lo shock.

TAVOLA 2

| | %Pil | | milioni di euro | | %Pil | | milioni di euro | | %Pil | | milioni di euro | | %Pil | | milioni di euro | | %Pil | |
|--------------------------------|-----------------------|-------------|-----------------|----------------|----------------------|-------------|-----------------|----------------|-------------|-------------|-----------------|--------------|--|------------|-----------------|----------------|-------------|-------------|
| | 2019 | 2020 | 2020 | 2021 | 2020 | 2021 | 2020 | 2021 | 2020 | 2021 | 2020 | 2021 | 2020 | 2021 | 2020 | 2021 | 2020 | 2021 |
| | tendenziiale Def 2020 | | | | DL 34/2020 L.77/2020 | | | | DL 104/2020 | | | | tendenziiale Def 2020 + DL 34 e DL 104 | | | | | |
| Totale spese correnti netto | 749.341 | 41,9 | 783.383 | 792.070 | 47,2 | 44,9 | 41.022 | -529 | 2,5 | 0,0 | 14.965 | 4.863 | 0,9 | 0,3 | 839.369 | 796.405 | 50,5 | 45,2 |
| interessi | 60.305 | 3,4 | 60.628 | 63.470 | 3,6 | 3,6 | 326 | 1.413 | 0,0 | 0,1 | 84 | 445 | 0,0 | 0,0 | 61.038 | 65.328 | 3,7 | 3,7 |
| Interessi passivi | 809.646 | 45,3 | 844.011 | 855.541 | 50,8 | 48,5 | 41.348 | 884 | 2,5 | 0,1 | 15.049 | 5.308 | 0,9 | 0,3 | 900.407 | 861.733 | 54,2 | 48,9 |
| Totale spese correnti | 61.096 | 3,4 | 66.733 | 66.073 | 4,0 | 3,7 | 7.948 | 4.707 | 0,5 | 0,3 | 1.810 | 3.659 | 0,1 | 0,2 | 76.490 | 74.439 | 4,6 | 4,2 |
| Totale spese in conto capitale | 810.437 | 45,3 | 850.115 | 858.143 | 51,2 | 48,7 | 48.970 | 4.179 | 2,9 | 0,2 | 16.775 | 8.523 | 1,0 | 0,5 | 915.859 | 870.844 | 55,1 | 49,4 |
| Totale spese primarie | 870.742 | 48,7 | 910.743 | 921.613 | 54,8 | 52,3 | 49.296 | 5.592 | 3,0 | 0,3 | 16.859 | 8.968 | 1,0 | 0,5 | 976.897 | 936.173 | 58,8 | 53,1 |
| Totale spese finali | 870.742 | 48,7 | 910.743 | 921.613 | 54,8 | 52,3 | 49.296 | 5.592 | 3,0 | 0,3 | 16.859 | 8.968 | 1,0 | 0,5 | 976.897 | 936.173 | 58,8 | 53,1 |
| Totale finali entrate | 841.441 | 47,1 | 792.773 | 846.690 | 47,7 | 48,0 | -5.994 | -20.491 | -0,4 | -1,2 | -8.037 | 3.693 | -0,5 | 0,2 | 778.742 | 829.892 | 46,9 | 47,1 |
| Pressione fiscale (% del PIL) | 42,4 | | 42,5 | 43,3 | | | | | | | | | | 42,2 | 42,1 | | | |
| Saldo primario | 31.004 | 1,7 | -57.343 | -11.453 | -3,5 | -0,6 | -54.963 | -24.669 | -3,3 | -1,4 | -24.812 | -4.829 | -1,5 | -0,3 | -137.118 | -40.952 | -8,3 | -2,3 |
| Indebitamento netto | -29.301 | -1,6 | -117.971 | -74.924 | -7,1 | -4,2 | -55.289 | -26.082 | -3,3 | -1,5 | -24.896 | -5.274 | -1,5 | -0,3 | -198.156 | -106.281 | -11,9 | -6,0 |
| Pil | 1.787.664 | | 1.661.432 | 1.763.459 | | | | | | | | | | | | | | |

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati DEF 2020 e Allegato 3 d.l. 34/2020 – L.77/2020 e Allegato 3 d.l.104/2020

3.

Gli interventi possono essere raggruppati in 10 aree principali, ma di queste 5 rappresentano circa il 95 per cento dell'impegno di risorse complessivo sul 2020.

Alle misure per il lavoro sono destinati poco meno di 7,2 miliardi (circa il 29 per cento del totale). Si tratta in prevalenza di ulteriori fondi per i trattamenti di cassa integrazione ordinaria e in deroga (4,6 miliardi), di esoneri contributivi (822 milioni) e di misure volte a sostenere particolari tipologie di lavoratori danneggiate dalla crisi sanitaria (1,2 miliardi). Di rilievo, ma solo nel 2021, i fondi previsti per il potenziamento delle politiche attive per il lavoro.

Concentrati nel corrente anno sono gli interventi per la coesione territoriale che prevedono agevolazioni contributive destinate alle aree del Mezzogiorno: si tratta di poco meno di 1,4 miliardi.

Alle misure di sostegno dell'economia sono destinati 3,3 miliardi delle maggiori risorse, in termini di contabilità economica, (13,2 per cento del totale). Si tratta prevalentemente di misure destinate a comparti più danneggiati dalla crisi: le attività economiche e commerciali dei centri storici più interessati dal calo dei flussi turistici stranieri (500 milioni), le misure a favore delle strutture ricettive, delle agenzie di viaggio, della filiera della ristorazione, della rete museale e del trasporto. Sempre al settore del turismo e dell'intrattenimento e dello spettacolo è riferita l'esenzione disposta per la seconda rata dell'IMU. Più limitato il rilievo (sempre in termini di contabilità economica) dei rifinanziamenti di strumenti già attivati (contratti di sviluppo, nuova sabatini, nuova legge Marcora, fondo per la salvaguardia dei livelli occupazionali e per la crescita sostenibile). Da segnalare invece, ma nel 2021, il rifinanziamento delle misure per il *cashback* oltre che del fondo per importanti progetti di interesse comune europeo (IPCEI), rispettivamente per 1,5 miliardi e 950 milioni.

Ammontano a 5,5 miliardi (il 22 per cento del totale) gli interventi per gli enti territoriali. Si tratta nell'anno delle somme da ripartire tra gli enti locali e le regioni a ristoro delle perdite di gettito dovute alla crisi e alle spese per le funzioni fondamentali. Nel 2021 la spesa di 1,7 miliardi è destinata a rafforzare le scelte di investimento delle amministrazioni locali: 500 milioni per l'anticipo delle risorse per la messa in sicurezza di edifici e territori degli enti locali, 160 milioni per gli enti con meno di mille abitanti per la messa in sicurezza delle strade, 150 milioni per le opere dei piccoli comuni, 200 milioni per la messa in sicurezza di ponti e viadotti, 600 milioni per rafforzare le misure per interventi di progettazione.

Poco meno del 25 per cento dei maggiori impieghi netti è destinato, poi, a misure di carattere fiscale (6,2 miliardi). Si tratta in prevalenza di minori entrate connesse alla rimodulazione opzionale del pagamento di alcune imposte e contributi sospeso da precedenti provvedimenti, della proroga nel pagamento degli acconti e della proroga della sospensione dei termini di versamenti di carichi fiscali affidati all'agente per la riscossione. Importi che si recuperano nel biennio 2021-22.

Minori per rilievo finanziario, ma non per importanza, le altre aree di intervento:

TAVOLA 3

| | saldo netto da finanziare | | | fabbisogno | | | indebitamento netto | | |
|---------------------------|---------------------------|----------------|----------------|-----------------|----------------|--------------|---------------------|----------------|--------------|
| | 2020 | 2021 | 2022 | 2020 | 2021 | 2022 | 2020 | 2021 | 2022 |
| milioni | | | | | | | | | |
| Lavoro | 10.874,6 | 3.757,6 | 62,0 | 7.195,1 | 3.149,7 | 62,0 | 7.195,1 | 3.149,7 | 62,0 |
| Coesione territoriale | 854,7 | 273,9 | -53,3 | 854,7 | 273,9 | -53,3 | 1.390,1 | -261,5 | -53,3 |
| Salute | 478,2 | 0,0 | 0,0 | 276,0 | 0,0 | 0,0 | 276,0 | 0,0 | 0,0 |
| Scuola e emergenza | 400,0 | 600,0 | 0,0 | 221,5 | 332,3 | 0,0 | 221,5 | 332,3 | 0,0 |
| Emergenze | 633,9 | 300,0 | 0,0 | 614,0 | 300,0 | 0,0 | 584,0 | 300,0 | 0,0 |
| Regioni enti locali | 5.778,0 | 2.165,0 | 2.350,0 | 5.478,0 | 1.715,0 | 1.900,0 | 5.478,0 | 1.715,0 | 1.900,0 |
| Sisma | 15,0 | 484,6 | 61,3 | 15,0 | 435,5 | 61,3 | 15,0 | 435,5 | 61,3 |
| Sostegno economia | 5.592,4 | 3.091,3 | 182,0 | 9.778,1 | 3.426,3 | 179,7 | 3.274,5 | 3.327,7 | 179,7 |
| Misure fiscali | 6.068,5 | -4.219,4 | -1.945,8 | 6.168,3 | -4.219,4 | -1.945,8 | 6.168,3 | -4.219,4 | -1.945,8 |
| Disp finali | 212,0 | 410,0 | 520,0 | 212,0 | 410,0 | 520,0 | 293,0 | 495,0 | 568,0 |
| Totale complessivo | 30.907,4 | 6.863,1 | 1.176,2 | 30.812,9 | 5.823,3 | 723,9 | 24.895,7 | 5.274,3 | 771,9 |
| composizione percentuale | | | | | | | | | |
| Lavoro | 35,2 | 54,8 | 5,3 | 23,4 | 54,1 | 8,6 | 28,9 | 59,7 | 8,0 |
| Coesione territoriale | 2,8 | 4,0 | -4,5 | 2,8 | 4,7 | -7,4 | 5,6 | -5,0 | -6,9 |
| Salute | 1,5 | 0,0 | 0,0 | 0,9 | 0,0 | 0,0 | 1,1 | 0,0 | 0,0 |
| Scuola e emergenza | 1,3 | 8,7 | 0,0 | 0,7 | 5,7 | 0,0 | 0,9 | 6,3 | 0,0 |
| Emergenze | 2,1 | 4,4 | 0,0 | 2,0 | 5,2 | 0,0 | 2,3 | 5,7 | 0,0 |
| Regioni enti locali | 18,7 | 31,5 | 199,8 | 17,8 | 29,5 | 262,5 | 22,0 | 32,5 | 246,2 |
| Sisma | 0,0 | 7,1 | 5,2 | 0,0 | 7,5 | 8,5 | 0,1 | 8,3 | 7,9 |
| Sostegno economia | 18,1 | 45,0 | 15,5 | 31,7 | 58,8 | 24,8 | 13,2 | 63,1 | 23,3 |
| Misure fiscali | 19,6 | -61,5 | -165,4 | 20,0 | -72,5 | -268,8 | 24,8 | -80,0 | -252,1 |
| Disp finali | 0,7 | 6,0 | 44,2 | 0,7 | 7,0 | 71,8 | 1,2 | 9,4 | 73,6 |
| Totale complessivo | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

Fonte: elaborazione Corte dei conti su Allegato 3 d.l.104/2020

le misure per il settore sanitario sono destinate a sostenere un rapido recupero delle prestazioni che non è stato possibile garantire nei mesi dell'emergenza sanitaria e sono volte a finanziare il potenziamento delle strutture a cui è richiesto un ruolo di sostegno e di verifica nel processo di adeguamento delle strutture ospedaliere e territoriali regionali; quelle per la scuola riguardano l'edilizia scolastica, il sostegno finanziario ai patti di comunità, le spese per la ripresa dell'attività didattica in presenza (oltre a quelle per lavoro straordinario rese nei mesi di agosto e settembre dal personale degli ambiti territoriali per l'avvio dell'anno scolastico 20-21), quelle per l'emergenza che oltre al rifinanziamento del fondo a tal fine destinato (+550 milioni nel 2020 e 300 milioni nel 2021) assegnano risorse per i dispositivi di protezione personale dei diversi corpi impiegati nella tutela pubblica. Per il sisma il maggior impegno finanziario è sostanzialmente imputato al 2021 con l'aumento di 300 milioni delle somme destinate agli interventi, oneri di personale per circa 70 milioni per la proroga della gestione straordinaria e minori entrate per 50 milioni in relazione all'estensione delle agevolazioni previste per la Zona franca urbana. Tra le disposizioni finali sono ricompresi gli incrementi al Fondo esigenze indifferibili e le maggiori spese per interessi

LE MISURE IN MATERIA DI LAVORO

4.

Come i precedenti più rilevanti provvedimenti legislativi adottati per contrastare gli effetti della crisi da Covid-19 (d.l. n. 18/2020 "Cura Italia" e d.l. n. 34/2020 "Rilancio"), anche

il decreto “Agosto” (n. 104/2020) dedica alle misure per il lavoro una notevole parte delle risorse. Il fine prevalente è quello di rifinanziare gli ammortizzatori sociali e gli altri strumenti a sostegno del reddito ed indennizzare segmenti produttivi ed operatori che non avevano inizialmente ricevuto adeguata attenzione. In aggiunta, il decreto muove primi passi verso norme finalizzate ad accompagnare famiglie e imprese al di fuori degli schemi di protezione previsti dalle “politiche passive”, ma ciò, essenzialmente, attraverso incentivi all’occupazione tramite esoneri contributivi.

5.

Al comparto in questione sono in particolare dedicati gli *artt. 1-26* del Capo I, oltre i due terzi dei quali recano nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica; includendo nel computo anche le norme di cui al Capo II, più specificamente attinenti alla coesione territoriale e alle agevolazioni per l’occupazione nelle aree economicamente svantaggiate (*artt. 27 e 28*), si riscontra che 11,7 dei complessivi 31 miliardi di maggiore saldo netto da finanziare (il 37,9 per cento) sono da ascrivere alle misure per il lavoro. In termini di incidenza sull’indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche, gli interventi in questione assommano a 8,6 miliardi sui 24,9 complessivi (il 34,5 per cento). Dal punto di vista del loro impatto nel tempo, si tratta di misure destinate ad esaurire i propri effetti in larga parte nel 2020: infatti, quelle con risvolti sull’indebitamento netto presentano un effetto sul 2021 pari a 2,9 miliardi, effetto che si annulla, sostanzialmente, nel 2022. L’intento di iniziare a guardare oltre la fase di più acuta emergenza e la scelta di farlo essenzialmente attraverso la riduzione della pressione contributiva si riscontra chiaramente nel rapporto tra (minori) entrate nette e (maggiori) spese nette, rapporto che, per il comparto, cresce significativamente rispetto ai dd.ll. 18/2020 e 34/2020, portandosi, per il 2020, al di sopra del 30 per cento. Nel 2020 si riscontra uno scarto di quasi 3,5 miliardi tra l’impatto sul saldo netto da finanziare e quello sul fabbisogno e sull’indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche, differenza da ricondurre, come già evidenziato in analoghe precedenti circostanze, agli impegni che il bilancio dello Stato assume sotto forma di contribuzione previdenziale figurativa.

6.

La lista delle misure del comparto (così come più sopra definito), riaggregata anche in base agli effetti netti sull’indebitamento delle Amministrazioni pubbliche, evidenzia tre principali gruppi di interventi: a) un *primo gruppo* (63 per cento del totale – cfr. grafico 1) è quello relativo al rifinanziamento degli ammortizzatori sociali e include *in primis* le disposizioni dell’art. 1 in materia di Cassa integrazione guadagni - articolo che assorbe, da solo, 4,5 degli 8,6 miliardi complessivi – e *in secundis* la proroga, con l’art. 5 che incide per 856 milioni sul deficit 2020, della NASPI (Nuova Assicurazione Sociale per l’Impiego) e della DIS-COLL (Indennità di disoccupazione per i collaboratori coordinati e continuativi); b) un *secondo gruppo* (26 per cento del totale) che ha come finalità il sostegno occupazionale e si sostanzia, da un lato, nell’art. 27 riguardante le aree della coesione territoriale per le quali si dispone una fiscalizzazione temporanea degli oneri sociali per 1,4 miliardi di euro, dall’altro lato, in esoneri contributivi a favore di imprese di specifici settori; c) un *terzo gruppo* (9 per cento del totale) nel quale vanno collocate soprattutto misure relative a indennità e ristori: innanzitutto quelle recate dall’articolo 9, il quale introduce una nuova indennità onnicomprensiva per i lavoratori stagionali del

turismo, degli stabilimenti termali e dello spettacolo e per un insieme di altri soggetti e tipologie contrattuali (il tutto con un effetto netto sull'indebitamento pari a 680 milioni).

7.

Passando alle caratteristiche delle misure, per quanto riguarda il *primo gruppo*, quelle sugli ammortizzatori sociali, l'art. 1, sulla scia di quanto già disposto dal d.l. 18/2020 "Cura Italia" e dal d.l. 34/2020 "Rilancio" prevede: a) nove settimane di CIGO, CIG in deroga e assegno ordinario dal 13 luglio al 31 dicembre 2020 (comma 1); b) ulteriori nove settimane (per una durata complessiva di 18) di CIGO, CIG in deroga e assegno ordinario per i datori di lavoro ai quali sia stato già interamente autorizzato il precedente periodo di nove settimane, decorso il periodo autorizzato (comma 2); c) 90 giorni di trattamento di cassa integrazione salariale per gli operai agricoli (CISOA) dal 13 luglio al 31 dicembre 2020.

I periodi di integrazione autorizzati sono computati ai fini del raggiungimento del requisito delle 181 giornate di effettivo lavoro (art. 8 legge 457/1972) (comma 7). I periodi di integrazione salariale precedentemente richiesti dai datori di lavoro e autorizzati ai sensi del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, collocati, anche parzialmente, in periodi successivi al 12 luglio 2020 saranno conteggiati nel nuovo stanziamento.

Nel caso di richiesta delle ulteriori nove settimane, i datori di lavoro devono versare un contributo addizionale (comma 2) correlato all'andamento del fatturato.

L'importo si determina sulla base del raffronto tra il fatturato aziendale del primo semestre 2020 e quello del corrispondente semestre 2019 (la riduzione del fatturato deve essere autocertificata all'INPS, al momento della domanda)¹, pari: a) al 9 per cento della retribuzione globale che sarebbe spettata al lavoratore per le ore di lavoro non prestate durante la sospensione o riduzione dell'attività lavorativa, per i datori di lavoro che hanno avuto una riduzione del fatturato inferiore al 20 per cento; b) al 18 per cento della retribuzione globale che sarebbe spettata al lavoratore per le ore di lavoro non prestate durante la sospensione o riduzione dell'attività lavorativa, per i datori di lavoro che non hanno avuto alcuna riduzione del fatturato.

Il contributo addizionale non è dovuto dai datori di lavoro che hanno subito una riduzione del fatturato pari o superiore al venti per cento e per coloro che hanno avviato l'attività di impresa successivamente al primo gennaio 2019.

Se nell'ambito degli strumenti di integrazione salariale il decreto rfinanzia, per lo più, misure già varate, esso va anche a disporre aggiustamenti di precedenti misure, come era del resto già accaduto nel caso del d.l. "Rilancio". L'art. 2 modifica l'art. 22 del d.l. 18/2020 e prevede che i lavoratori dipendenti iscritti al Fondo Pensione Sportivi Professionisti, che nella stagione sportiva 2019-2020 hanno percepito retribuzioni contrattuali lorde non superiori a 50.000 euro, possono accedere al trattamento di integrazione salariale limitatamente ad un periodo massimo complessivo di 9 settimane²

Le domande di cassa integrazione in deroga dovranno essere presentate dai datori di lavoro all'INPS, secondo le modalità che saranno indicate dall'Istituto. Sono considerate valide le domande già presentate alle Regioni o Province autonome, che provvederanno ad autorizzarle nei limiti delle risorse loro assegnate. Si prevede l'abrogazione di quanto previsto dall'art. 98 del d.l. 34/2020, che aveva introdotto il bonus 600

¹ Sono disposte verifiche relative alla sussistenza dei requisiti richiesti e autocertificati per l'accesso ai trattamenti di integrazione salariale, ai fini delle quali l'Inps e l'Agenzia delle Entrate sono autorizzati a scambiarsi i dati. In mancanza di autocertificazione, si applica l'aliquota del 18 per cento.

² Salgono a 13 settimane per i lavoratori le cui associazioni sportive hanno sede in Lombardia, Veneto o Emilia-Romagna (nelle ex zone rosse).

euro di aprile e maggio per i lavoratori sportivi. Si richiama l'attenzione, tuttavia, sull'art. 12 del d.l. "Agosto" che continua a prevedere il bonus di 600 euro, per il mese di giugno, per i lavoratori sportivi con rapporto di collaborazione.

Sul fronte degli ammortizzatori sociali di rilievo è pure l'art. 5 il quale proroga, come aveva già fatto una prima volta il d.l. 34/2020, la NASPI e la DIS-COLL. I lavoratori che non usufruiscono più di una delle due indennità, perché scadute nel periodo compreso tra il 1° maggio 2020 e il 30 giugno 2020, si vedranno accreditati ulteriori due mesi, a condizione che non si benefici già di altre indennità. L'importo sarà pari all'ultima mensilità ricevuta.

Tanto in occasione del d.l. 18/2020 quanto in quella del d.l. 34/2020, la Corte ha sottolineato la necessità di utilizzare appieno gli ammortizzatori sociali per mitigare gli effetti della crisi, rammentando semmai come la pandemia abbia trovato il nostro sistema di welfare molto più orientato ad erogare prestazioni pensionistiche che non a rafforzare i meccanismi di stabilizzazione automatica, in *primis* nel campo della protezione dai rischi di disoccupazione. L'esperienza maturata in questi mesi, nella gestione dei tre diversi strumenti di integrazione salariale, dovrà indurre una riconsiderazione delle politiche passive per il lavoro, in un quadro che tenga conto delle molteplici esigenze emerse: tra esse, una maggiore semplificazione e una più chiara separazione della funzione assicurativa generale da quella connessa alla gestione dei processi di crisi strutturale e delle correlate esigenze di ricollocazione dei lavoratori.

8.

Nell'ambito delle misure del *secondo gruppo*, volte ad alleggerire il carico contributivo ed incentivare l'occupazione, l'art. 3, innovando rispetto ai precedenti decreti, riconosce ai datori di lavoro non agricoli che non richiedono la cassa integrazione ma che ne abbiano usufruito nei mesi di maggio e giugno 2020, l'esonero dal versamento dei contributi previdenziali a loro carico, per un periodo massimo di quattro mesi, da utilizzare entro il 31 dicembre 2020, nei limiti del doppio delle ore di integrazione salariale già fruite nei predetti mesi di maggio e giugno 2020, con esclusione dei premi e contributi dovuti all'INAIL. Di analoga natura sono le disposizioni dell'art. 6 le quali prevedono, per i datori di lavoro non agricoli che assumono lavoratori subordinati a tempo indeterminato entro il 31 dicembre 2020, l'esonero totale dal versamento dei contributi previdenziali a loro carico, per un periodo massimo di sei mesi decorrenti dall'assunzione, con esclusione dei premi e contributi dovuti all'INAIL e nel limite massimo di un importo di esonero pari a 8.060 euro su base annua, riparametrato e applicato su base mensile.

L'agevolazione non si applica ai lavoratori che abbiano avuto un contratto a tempo indeterminato nei sei mesi precedenti all'assunzione presso la medesima impresa. L'agevolazione può essere utilizzata nei casi di trasformazione del contratto di lavoro subordinato a tempo determinato in contratto di lavoro a tempo indeterminato successiva alla data di entrata in vigore del decreto ed è cumulabile con altri esoneri o riduzioni delle aliquote di finanziamento previsti dalla normativa vigente, nei limiti della contribuzione previdenziale dovuta.

L'art. 7 interviene poi in maniera più mirata concedendo per un massimo di tre mesi l'esonero di cui all'art. 6 per le assunzioni a tempo determinato o con contratto di lavoro stagionale anche nei settori del turismo e degli stabilimenti termali. Ma il blocco di interventi agevolativi per l'occupazione trova certamente nell'art. 27 il canale più oneroso in termini di assorbimento di risorse. Con esso si prevede uno sconto temporaneo del 30

per cento sui contributi previdenziali dei datori privati la cui sede di lavoro si trova: a) in Regioni che nel 2018 presentavano un Pil pro capite inferiore al 75 per cento della media EU27 o comunque compreso tra il 75 per cento e il 90 per cento; b) in Regioni con un tasso di occupazione inferiore alla media nazionale.

L'agevolazione non riguarda premi e contributi spettanti all'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL).

Sono esclusi dall'agevolazione i datori di lavoro del settore agricolo e i contratti di lavoro domestico.

L'agevolazione sarà in vigore dal 1° ottobre al 31 dicembre 2020, previa autorizzazione della Commissione europea, nel rispetto delle condizioni del Quadro Temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del Covid-19 (Comunicazione CE 19 marzo 2020 C (2020) 1863).

9.

Il *terzo gruppo* di misure, quello relativo ai ristori, ha il suo fulcro nell'art. 9 il quale prevede una nuova indennità onnicomprensiva pari a 1.000 euro, per i lavoratori dipendenti stagionali del settore del turismo e degli stabilimenti termali e ai lavoratori in somministrazione che hanno cessato involontariamente il rapporto di lavoro nel periodo compreso tra il 1° gennaio 2019 e il 17 marzo 2020, non titolari di pensione, né di rapporto di lavoro dipendente, né di NASPI. Viene altresì istituita un'indennità onnicomprensiva pari a 1.000 euro per i lavoratori dipendenti e quelli autonomi che in conseguenza dell'emergenza epidemiologica da Covid-19 hanno cessato, ridotto o sospeso la loro attività o il loro rapporto di lavoro e purché non titolari di altro contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato o di pensione. Tra i destinatari non sono ora ricomprese alcune categorie che ne avevano invece beneficiato per le mensilità da marzo a maggio 2020 (liberi professionisti con partita IVA, collaboratori coordinati e continuativi, autonomi iscritti nelle gestioni speciali dell'assicurazione generale obbligatoria e i lavoratori del settore agricolo). Sono invece inclusi, tra gli altri, i lavoratori intermittenti e i lavoratori autonomi privi di partita IVA.

Nello stesso solco si muove l'art. 10 con il quale si riconosce un'indennità pari a 600 euro per ciascuno dei mesi di giugno e luglio 2020 ai lavoratori marittimi che hanno cessato involontariamente il contratto di arruolamento o altro rapporto di lavoro dipendente nel periodo compreso tra il 1° gennaio 2019 e il 17 marzo 2020 e che abbiano svolto la prestazione lavorativa per almeno trenta giornate nel medesimo periodo, non titolari di contratto di arruolamento o di altro rapporto di lavoro dipendente, né di NASPI, né di indennità di malattia né di pensione alla data di entrata in vigore del decreto. L'art. 12 proroga, invece, per il mese di giugno, l'indennità pari a 600 euro per i lavoratori sportivi con rapporti di collaborazione, come già stabilito dall'art. 98 del d.l. "Rilancio", provvedendo ad incrementare le risorse già previste allo scopo. L'art. 13 prevede per professionisti iscritti agli enti di diritto privato di previdenza obbligatoria che hanno beneficiato dell'indennità istituita dall'art. 44 del d.l. 18/2020, nell'ambito del Fondo per il reddito di ultima istanza, la proroga della medesima in via automatica anche per il mese di maggio 2020. L'importo viene aumentato a 1.000 euro (dai 600 relativi al mese di aprile).

I liberi professionisti iscritti agli enti di previdenza obbligatoria di diritto privato che non ne avevano beneficiato ma hanno cessato l'attività al 31 maggio 2020 possono accedere al beneficio presentando domanda entro e non oltre il trentesimo giorno successivo all'entrata in vigore del decreto.

Nell'ambito delle disposizioni con cui si erogano indennità e ristori vari, sono da ricordare altresì l'art. 21, che aumenta, per l'anno 2020, il limite di spesa per il bonus baby sitter e lavoratori domestici, previsto dall'art. 25, comma 5 del d.l. 18/2020 e l'art. 23 che introduce una terza tranches, di 400 euro come le precedenti, destinata ai nuclei familiari che hanno diritto al reddito di emergenza (art. 82, comma 5 del d.l. 34/2020).

Con riguardo al complesso delle norme riguardanti le indennità e alle politiche che le hanno ispirate sin dallo scorso mese di marzo, se, da un lato, va ribadita una valutazione positiva circa la scelta iniziale di procedere ad erogazioni diffuse e basate su criteri non eccessivamente discriminanti, dall'altro, appare ora evidente la necessità di collegare le stesse alle condizioni economiche complessive dei percipienti.

10.

Completa il quadro delle norme del comparto lavoro un quarto ed ultimo gruppo di disposizioni (2 per cento sul totale) di natura più composita in termini qualitativi e, sul piano quantitativo, dagli effetti finanziari relativamente modesti o nulli.

Tra esse vanno innanzitutto ricordate quelle di cui all'art. 4 con cui si aumenta di 200 milioni di euro per il 2020 e di 300 milioni di euro per il 2021 il Fondo nuove competenze istituito dall'art. 88 del d.l. 34/2020.

Il fondo è stato creato al fine di favorire la graduale ripresa dell'attività dopo l'emergenza epidemiologica, consentendo di realizzare specifiche intese di rimodulazione dell'orario di lavoro per mutate esigenze organizzative e produttive dell'impresa o di ricollocazione dei lavoratori, con le quali parte dell'orario di lavoro viene finalizzato a percorsi formativi. Gli oneri relativi alle ore di formazione, comprensivi dei relativi contributi previdenziali e assistenziali, sono a carico di tale fondo, costituito presso l'Agenzia Nazionale della Politiche del Lavoro (Anpal).

Si tratta di un rafforzamento, quello del Fondo in parola, da valutare con favore, nella misura in cui crea i presupposti per finanziare politiche attive che trovano radici nella contrattazione locale e che appaiono quanto mai necessarie alla luce di alcuni degli effetti strutturali della crisi in atto e della conseguente "sostituzione" di attività in molti processi produttivi (si pensi alla spinta alla digitalizzazione in alcuni settori). Vi è piuttosto da richiamare l'attenzione sulla necessità di recuperare una maggiore efficienza nelle politiche attive.

Va poi altresì ricordata una serie di norme con cui si risponde ad esigenze specifiche, siano esse di natura istituzionale, gestionale-organizzativo o settoriale.

Con l'art 15 si dà risposta alle esigenze evidenziate dalla recente sentenza della Corte costituzionale in materia di trattamenti per invalidità civile totale (al 100 per cento) disponendo che gli stessi vengano elevati nell'importo e, soprattutto, erogati a partire dal 18 anno di età e non, come previsto dalle norme previgenti, dal sessantesimo.

Con gli artt. 17 e 18 vengono erogati fondi a favore dei Caf e dei Patronati, a fronte di compiti resi più gravosi dall'emergenza da Covid-19 e dagli impegni di gestire le molte pratiche amministrative per farvi fronte (20 milioni di euro per il 2020 lo stanziamento iscritto nello stato di previsione del MLPS previsto per gli Istituti di patronato, l'aliquota di prelevamento viene rideterminata nella misura dello 0,226 per cento).

Con l'art. 20 si rimodula la dotazione del Fondo per il settore aereo, prevista dall'art. 94 del d.l. 18/2020, in 190,2 milioni di euro (era 200 milioni). La norma modifica, inoltre, il comma 2 del citato art. 94, prevedendo il trattamento straordinario di integrazione salariale per crisi aziendale in favore delle aziende operanti nel settore aereo, in possesso del Certificato di Operatore Aereo (COA) e titolari di licenza di trasporto aereo di passeggeri rilasciata dall'Ente nazionale dell'aviazione civile, nel limite complessivo di 9,8 milioni di euro per il 2020 e 22,9 per il 2021 e nel limite massimo di 10 mesi. Hanno diritto al

trattamento straordinario di integrazione salariale quelle aziende che hanno cessato o cessano l'attività produttiva nel corso dell'anno 2020 e che non sono sottoposte a procedure concorsuali alla data della stipulazione dell'accordo di cui al presente comma. Questo trattamento straordinario può essere autorizzato, con accordo stipulato presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, in presenza di almeno una delle seguenti condizioni: a) prospettive di cessione dell'azienda o di un ramo di essa; b) specifici percorsi di politica attiva del lavoro posti in essere dalla Regione o dalle Regioni interessate.

Il trattamento di integrazione salariale viene corrisposto direttamente dall'INPS ed in relazione allo stesso non è dovuto il pagamento del contributo addizionale di cui all'articolo 5 del d.lgs. n. 148/2015.

Con gli artt. 25 e 26 si dettano norme per l'espletamento dei concorsi nella pubblica amministrazione e relativamente all'attività di sorveglianza attiva in quarantena

Al di là di quelle finalizzate a snellimenti e miglior funzionamento della macchina amministrativa (procedure concorsuali, ecc), mentre alcune delle richiamate disposizioni "composite", come quelle sui trattamenti pensionistici degli invalidi, vanno a sanare giuste incongruenze, altre sembrano rispondere a logiche molto microsettoriali che non sempre trovano solide giustificazioni economiche.

Questione più generale, e di rilievo dal punto di vista dell'impostazione della politica economica, appare infine quella relativa al dibattuto tema del blocco dei licenziamenti disposto sin dal varo dei primi interventi emergenziali. Al riguardo, l'art. 14 proroga le disposizioni che impediscono i licenziamenti ai datori di lavoro che non abbiano integralmente fruito dei trattamenti di integrazione salariale riconducibili all'emergenza epidemiologica da Covid-19 ovvero dell'esonero dal versamento dei contributi previdenziali. A tali datori resta dunque precluso l'avvio delle procedure di licenziamento per giustificato motivo, così come quei licenziamenti le cui procedure sono state avviate successivamente al 23 febbraio 2020, salvo che nell'ipotesi di cessazione definitiva dell'attività dell'impresa. Si offre poi al datore che nel 2020 ha effettuato licenziamenti per giustificato motivo l'opzione di tornare sui propri passi e richiedere, in sostituzione, la cassa integrazione salariale in deroga a partire dalla data dalla quale ha avuto effetto il licenziamento stesso. In tal caso il rapporto di lavoro riprende senza oneri o sanzioni.

In tema di regolamentazione (e blocco) dei licenziamenti, appare condivisibile la scelta di vincolare l'impresa che usufruisce appieno degli ammortizzatori sociali a mantenere in essere il rapporto di lavoro; desta per altro verso perplessità il fatto di creare vincoli alle imprese che non hanno fruito integralmente dei benefici approntati: ne potrebbero scaturire difficoltà nell'emersione delle effettive realtà aziendali dopo lo shock pandemico e ritardi nelle misure di ristrutturazione e risanamento (in larga parte) comunque inevitabili.

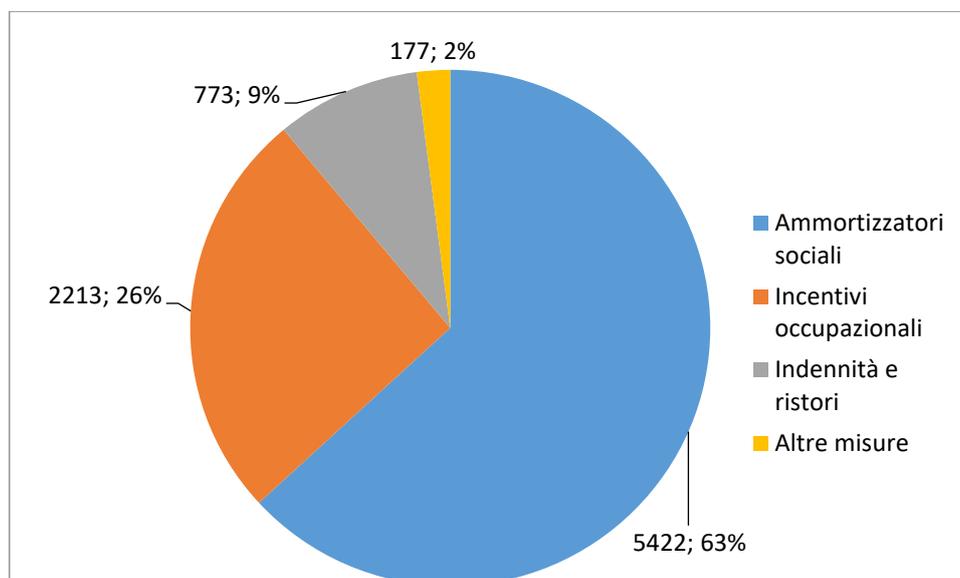
11.

In sintesi, sulle misure riguardanti il *comparto lavoro* può essere espressa una valutazione complessivamente positiva, tenuto conto che le ancora critiche condizioni dell'economia avrebbero potuto difficilmente assorbire le conseguenze di uno stop agli aiuti disposti con gli interventi della scorsa primavera; e ciò avrebbe inevitabilmente dato luogo ad insostenibili cadute di reddito e di domanda aggregata. Si intravede, nelle misure varate, anche un primo tentativo di distinguere la fase di crisi più acuta da una nuova fase post emergenziale per la quale si punta ad approntare misure per traghettare il sistema produttivo verso una nuova normalità. E tuttavia, non sono pochi i punti di intervento che richiedono una particolare attenzione. Proprio perché lo shock è, in media, di notevole severità, ma presenta anche impatti fortemente diversificati, sarebbe importante che ad

ormai molti mesi dall'inizio della crisi venissero profusi maggiori sforzi volti ad evidenziare con più cura settori ed operatori economici colpiti in misura strutturale e comparti e soggetti non incisi o incisi molto meno e solo temporaneamente dallo shock. Evidentemente, nei riguardi dei primi dovrebbero essere approntati meccanismi in grado di tutelare i lavoratori, ma non l'impresa delle cui obiettive difficoltà di fondo andrebbe preso velocemente atto. Discorso diverso è quello relativo a settori ed operatori toccati meno (o addirittura favoriti) dall'emergenza, nei confronti dei quali il bilancio pubblico dovrebbe astenersi dall'erogare risorse, evidentemente assai scarse. Va attentamente vagliata la scelta di utilizzare una parte relativamente cospicua di risorse per "fiscalizzare" gli oneri sociali per le imprese del Sud. Manca al momento un bilancio complessivo degli effetti prodotti dalle politiche di decontribuzione per i lavoratori giovani assunti a tempo indeterminato introdotte negli ultimi anni (dalla legge di bilancio del 2017 in poi, con varie modifiche successive). Vi è da chiedersi se il contesto postpandemia (possibilità di processi di *re-shoring*, spinta al riposizionamento di paesi e regioni nelle catene globali del valore, ecc) non induca ad affrontare il tema della competitività del Mezzogiorno in una logica diversa da quella, pura ed antica, della riduzione del costo del lavoro.

GRAFICO 1

COMPARTO LAVORO: DISTRIBUZIONE PER GRUPPI DI MISURE
EFFETTI SULL'INDEBITAMENTO NETTO DELLA PA 2020 (MLN DI EURO E QUOTE %)



Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Mef (Allegato 3)

RIQUADRO 1 - I BENEFICIARI DELLE MISURE COVID-19: ALCUNI SINTETICI DATI DI RIFERIMENTO

Dagli ultimi dati INPS risulta che, al 3 agosto, i beneficiari di tutte le misure Covid-19 sono stati 13,3 milioni, per una spesa stimata pari a 19,6 miliardi.

I beneficiari del bonus 600 euro risultano oltre 4 milioni, 660 mila i richiedenti il bonus baby sitter, 260 mila le domande per bonus domestici e 570 mila quelle per reddito di emergenza. Le domande accolte per reddito/pensione di cittadinanza sono state pari a 1,3 milioni.

I beneficiari degli strumenti di integrazione salariale in costanza di rapporto di lavoro previsti per fronteggiare l'emergenza sanitaria Covid (Cassa integrazione guadagni ordinaria, assegni dei Fondi di solidarietà e CIG in deroga) sono stati circa 6 milioni, di cui 3,2 pagati direttamente dall'INPS e 2,8 (stima) pagati a conguaglio dalle imprese.

Per le prestazioni CIG, l'INPS ha pagato direttamente 7,6 milioni, mentre 5,4 (stima) sono stati anticipati dalle imprese. Nel 2018 (ultimo dato disponibile) le imprese attive erano oltre 4,4 milioni, con 17,3 milioni di addetti³.

Secondo uno studio pubblicato da Banca d'Italia⁴ ed INPS il 29 luglio u.s., nei mesi di marzo e aprile il 51 per cento delle imprese⁵ ha fatto ricorso ad almeno un'ora di CIG-Covid (CIGO, CIG in deroga e assegno ordinario), per quasi il 40 per cento dei dipendenti del settore privato. È stato stimato che in media ogni lavoratore ha perso il 27,3 per cento del proprio reddito lordo mensile⁶, mentre per ogni impresa il risparmio medio complessivo in termini di costo del lavoro è stato pari a 11,7 milioni nel bimestre. In media ogni individuo in CIG-Covid ha subito una riduzione oraria pari a 156 ore, quasi il 90 per cento dell'orario mensile di lavoro a tempo pieno (pari in media a 173 ore in marzo e aprile).

Nell'indagine ISTAT⁷, oltre il 70 per cento delle imprese del campione selezionato ha dichiarato una riduzione del fatturato nel bimestre marzo-aprile 2020 rispetto allo stesso periodo del 2019: nel 41,4 per cento dei casi il fatturato si è più che dimezzato, nel 27,1 per cento si è ridotto tra il 10 per cento e il 50 per cento e nel 3 per cento dei casi meno del 10 per cento; nell'8,9 per cento delle imprese il valore del fatturato è invece rimasto stabile. La riduzione del fatturato è una condizione diffusa in tutti i settori, con quote più elevate nell'industria dei beni di consumo, in particolare in quella del mobile, del tessile e degli articoli in pelle, dei beni investimento, tra cui spicca il dato dell'*automotive* e del commercio. Oltre la metà delle imprese (51,5 per cento) prevede una mancanza di liquidità per far fronte alle spese che si presenteranno fino alla fine del 2020, soprattutto quelle del centro Italia. In seguito al fabbisogno di liquidità generato dalla crisi, il 42,6 per cento delle imprese, soprattutto micro e piccole, ha scelto l'accensione di nuovo debito bancario, anche tramite le misure di sostegno disposte in materia (garanzie pubbliche ex d.l. 23/2020).

³ ISTAT, Registro statistico delle imprese attive (Asia-imprese).

⁴ "Le imprese e i lavoratori in cassa integrazione Covid nei mesi di marzo e aprile" – Banca d'Italia 29 luglio 2020.

⁵ Nello stesso periodo per l'ISTAT il 70,2 per cento delle imprese ha fatto ricorso alla CIG o a strumenti analoghi ("Situazione e prospettive delle imprese nell'emergenza sanitaria Covid-19" del 15 giugno 2020). La rilevazione è stata condotta dall'Istat tra l'8 e il 29 maggio 2020 ed ha interessato un campione di circa 90 mila imprese con 3 e più addetti, rappresentative di un universo di poco più di un milione di unità appartenenti ai settori dell'industria, del commercio e dei servizi, corrispondenti al 23,2 per cento delle imprese italiane, che producono però l'89,8 per cento del valore aggiunto nazionale ed impiegano il 74,4 per cento degli addetti (12,8 milioni).

⁶ L'importo erogato ai dipendenti in CIG-Covid, pari in generale all'80 per cento della retribuzione, è sottoposto a due massimali: se la retribuzione media mensile effettiva lorda è inferiore a 2.159,48 euro l'importo di CIG-Covid non può superare una soglia poco al di sotto dei mille euro lordi. Per le retribuzioni superiori a 2.159,48 euro, l'importo del trattamento deve essere di poco inferiore ai 1.200 euro. Gli importi dei massimali al 1° gennaio 2020 sono stati diffusi dall'INPS con circ. 20/2020. Gli importi sono poi soggetti alla ritenuta del 5,84 per cento prevista dall'articolo 26 della legge n. 41/1986, relativa alla contribuzione figurativa da parte dell'INPS.

⁷ Cfr. nota 3.

RIQUADRO 2 - CIG E FONDI DI SOLIDARIETÀ: NUMERO DI ORE AUTORIZZATE (DATI DI LUGLIO 2020)

Secondo i dati dell'INPS, nel mese di luglio 2020 il numero delle ore autorizzate di cassa integrazione guadagni (CIG) – inclusivo della cassa ordinaria (CIGO), della cassa straordinaria (CIGS) e della cassa in deroga (CIGD) - è risultato pari a 327,4 milioni, con un aumento, rispetto allo stesso mese del 2019, pari al 1618,2 per cento ⁸e con un aumento rispetto al mese di giugno 2020 del 14,5 per cento. Nel dettaglio, a luglio 2020 per la CIGO l'aumento, rispetto a giugno, è risultato pari al 45 per cento, per la CIGS del 23 per cento, mentre la CIGD è diminuita del 28 per cento.

Lo strumento utilizzato ha riguardato:

- per 217,1 milioni di ore la CIGO, di cui 202,2 milioni nell'industria e 14,9 milioni nell'edilizia;
- per 29,5 milioni di ore la CIGS, di cui 21,7 nell'industria e 7,4 nel commercio;
- 80,8 milioni di ore la CIGD, di cui circa 76 milioni di ore nel settore del commercio e 2,5 nell'industria.

Il dato relativo alle ore autorizzate per i Fondi di solidarietà per i settori non coperti da CIG, la cui prestazione principale erogata è l'assegno ordinario, evidenzia 155,2 milioni di ore, in aumento del 4,4 per cento rispetto a giugno scorso.

In totale, nel mese di luglio 2020, sono stati autorizzati 482,7 milioni di ore tra CIG e Fondi di solidarietà.

Tra gennaio e luglio 2020 sono state autorizzate in totale oltre 2,7 miliardi di ore, di cui oltre 2,6 miliardi tra aprile e luglio.

A luglio, la distribuzione per macroaree geografiche delle ore autorizzate totali per CIG mostra un 34,5 per cento nel Nord ovest, un 25 per cento nel Nord est, con Centro e Mezzogiorno che seguono con quote rispettivamente pari al 21,8 e al 18,9 per cento. La Regione in cui sono state autorizzate il maggior numero di ore per CIG è la Lombardia (77,6 milioni di ore), seguita dal Veneto (43,4 milioni di ore) e dal Lazio (35 milioni di ore). Seguono l'Emilia-Romagna (30,2 milioni di ore) e il Piemonte (28,8 milioni di ore).

Il 60 per cento delle ore totali ha coinvolto gli operai (196,1 milioni di ore). L'attività economica che ha richiesto il maggior numero di ore per CIGO è quella manifatturiera (169,2 milioni di ore), seguita dalle Costruzioni (21,2 milioni di ore) e dai Trasporti (circa 13,4 milioni di ore). Nella CIGS l'attività maggiormente interessata è quella Trasporti (15,8 milioni di ore), seguita dal Commercio (6,2 milioni di ore) e da quella manifatturiera (5,9 milioni di ore). La CIGS è richiesta per l'87,6 per cento per Riorganizzazione e crisi e per il 12,4 per cento per Solidarietà. Nella cassa integrazione in deroga, le attività con i valori più elevati sono quelle del Commercio (circa 40 milioni di ore), degli Alberghi e ristoranti (circa 14 milioni di ore), delle Attività immobiliari, noleggio, informatica, ricerca, servizi alle imprese (13,5 milioni di ore), dei Trasporti, magazzinaggio e comunicazioni (circa 4 milioni di ore).

Nei Fondi di solidarietà il settore maggiormente interessato è stato quello del Commercio (138,2 milioni di ore autorizzate).

Le ore autorizzate a luglio 2020 “per emergenza sanitaria”

Il decreto-legge n. 18 del 17 marzo 2020 ha introdotto, per far fronte a sospensione o riduzione dell'attività lavorativa per eventi riconducibili all'emergenza epidemiologica da Covid-19,

⁸ Naturalmente lo shock è di proporzioni tali da rendere largamente non significative molte delle variazioni percentuali, le quali si riportano nel loro valore effettivo solo per pura informazione.

misure straordinarie di sostegno alle imprese in materia di trattamento ordinario di integrazione salariale, assegno ordinario, cassa integrazione in deroga.

Il numero di ore autorizzate⁹ a luglio 2020, considerando le sole autorizzazioni per l'emergenza sanitaria, è pari a 449,6 milioni (il 10 per cento in più delle ore totali autorizzate a giugno). I dati comprendono le ore autorizzate per CIGO, per CIG in deroga e per i Fondi di solidarietà.

Le autorizzazioni si riferiscono: a 70.455 unità produttive per la CIG ordinaria con un numero di ore pari a 214,8 milioni, a 50.202 unità produttive per l'assegno ordinario con 154,0 milioni di ore e a 134.018 unità produttive per la CIG in deroga con 80,8 milioni di ore.

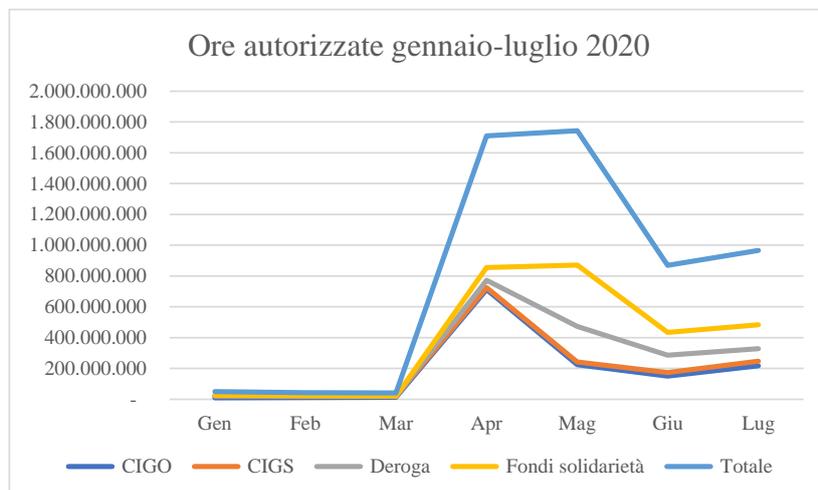
È difficile fare un confronto delle ore autorizzate sia con i mesi precedenti all'emergenza sanitaria, sia con l'anno precedente. Si può fare un parallelo con il 2009, primo anno della grande crisi economico-finanziaria, in cui furono autorizzate 916,1 milioni di ore (circa 923 milioni nel 2010).

Numero ore autorizzate gennaio-luglio 2020 distinte per tipologia di intervento

ANNO 2020

| Tipo di intervento | in milioni | | | | | | |
|-----------------------------------|-------------|-------------|-------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| | Gen | Feb | Mar | Apr | Mag | Giu | Lug |
| CIGO | 9,4 | 10,7 | 12,7 | 713,0 | 224,1 | 149,8 | 217,1 |
| <i>di cui emergenziale</i> | - | - | - | 702,9 | 220,9 | 148,3 | 214,8 |
| CIGS | 11,9 | 10,6 | 7,3 | 12,4 | 17,6 | 24,0 | 29,5 |
| CIGD | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 46,9 | 231,0 | 112,1 | 80,8 |
| <i>di cui emergenziale</i> | - | - | - | 46,8 | 231,0 | 112,0 | 80,8 |
| Totale CIG | 21,3 | 21,3 | 20,0 | 772,3 | 472,8 | 285,9 | 327,4 |
| Fondi solidarietà | 3,9 | 0,2 | 0,7 | 82,8 | 398,3 | 148,7 | 155,2 |
| <i>di cui emergenziale</i> | - | - | - | 82,6 | 397,2 | 148,4 | 154,0 |
| Totale | 25,2 | 21,5 | 20,7 | 855,1 | 871,1 | 434,6 | 482,7 |
| Totale per emergenza COVID | - | - | - | 832,4 | 849,2 | 408,7 | 449,6 |

Fonte: elaborazioni su dati INPS



⁹ L'INPS ha precisato che le elaborazioni si riferiscono alle ore autorizzate nel mese di luglio per emergenza sanitaria, sulla base delle lavorazioni effettuate dall'Istituto nel suddetto mese, a prescindere dal periodo effettivo di integrazione salariale per le quali sono state richieste.

LE MISURE PER LA SANITÀ

12.

Le misure destinate al comparto sanitario sono di dimensione limitata dal punto di vista finanziario (l'impatto è di soli 276 milioni), ma mirano ad incidere su un fenomeno particolarmente delicato, quello delle liste di attesa per ricoveri ospedalieri e visite specialistiche non urgenti su cui ha pesato il blocco dell'attività nel periodo più acuto dell'emergenza sanitaria.

L'articolo 29 mira ad accelerare il riassorbimento delle richieste di screening, di prestazioni ambulatoriali e di ricovero ospedaliero rimaste inevase. Per tale obiettivo fino al 31 dicembre 2020 le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano e gli enti del Servizio sanitario nazionale possono avvalersi di strumenti straordinari, anche in deroga ai vincoli previsti dalla legislazione vigente in materia di spesa del personale.

In particolare, per il recupero dei ricoveri ospedalieri è consentito di ricorrere alle prestazioni aggiuntive di cui all'articolo 115, comma 2, del CCNL 2016-2018 della dirigenza medica, sanitaria, veterinaria e delle professioni sanitarie dipendenti del Servizio sanitario nazionale (la tariffa oraria fissata dall'articolo 24, comma 6, del medesimo CCNL è aumentata, in deroga alla contrattazione, da 60 euro a 80 euro lordi onnicomprensivi, al netto degli oneri riflessi a carico dell'Amministrazione) e alle prestazioni aggiuntive di cui all'articolo 6, comma 1, lettera d), del CCNL 2016-2018 del personale del comparto sanità (con un aumento della tariffa oraria a 50 euro lordi onnicomprensivi, al netto degli oneri riflessi a carico dell'Amministrazione). E' prevista, inoltre, la possibilità di reclutare il personale, attraverso assunzioni a tempo determinato, anche in deroga ai vigenti CCNL di settore, o attraverso forme di lavoro autonomo, anche di collaborazione coordinata e continuativa, nonché impiegare anche le figure professionali previste in incremento ai sensi delle disposizioni di cui agli articoli 2-bis e 2-ter, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27.

Gli importi previsti per tali interventi sono stimati a partire dai dati relativi alle prestazioni rese nel 2019 in ciascuna regione, ipotizzando una riduzione proporzionale delle prestazioni rimaste inevase e valorizzando secondo le nuove tariffe le ore necessarie a riassorbire tali prestazioni. Ne derivano i limiti di spesa indicati nell'allegato A (colonna 1)

Solo in parte diverse sono le disposizioni per le prestazioni di specialistica ambulatoriale e di screening. Anche in questo caso è consentito ricorrere alle prestazioni aggiuntive di dirigenti medici secondo quanto previsto dal CCNL 2016-2018 (con lo stesso incremento della tariffa oraria) e, per gli accertamenti diagnostici, al personale del comparto sanità (con un aumento della tariffa oraria a 50 euro lordi). Si ricorre anche in questo caso ad una stima delle prestazioni inevase e ad una relativa valorizzazione delle stesse in termini di ore lavorate. E' su questa base che si perviene agli importi stimati nella seconda colonna dell'allegato A. In alternativa è possibile incrementare il monte ore dell'assistenza specialistica ambulatoriale convenzionata interna nel limite di quanto riportato per ciascuna regione nella colonna 3 dell'allegato A, per un totale di 10 milioni di euro.

Per ampliare le possibilità operative, è inoltre prevista la possibilità di ricorrere ai medici iscritti all'ultimo anno del corso di formazione specialistica nonché, qualora questo abbia durata quinquennale, al penultimo anno del relativo corso, per la predisposizione dei referti delle visite, degli esami e delle prestazioni specialistiche con esclusivo riferimento alle sole visite, esami e prestazioni di controllo ambulatoriali (la refertazione delle prime visite, esami e prestazioni specialistiche è invece riservata al medico specialista).

Per l'attuazione di tali interventi è stimata una spesa complessiva di 478,2 milioni ricostruita per ciascuna regione e provincia autonoma (al lordo degli oneri riflessi a carico delle Amministrazioni), come specificato nell'allegato A che rappresenta un tetto di spesa. Se tale importo è superiore a quello che sarebbe corrisposto alla regione in base alla quota di riparto del fabbisogno corrente (specificato nell'allegato B), il limite massimo di spesa è rappresentato dall'importo riportato nell'allegato B.

Per l'accesso alle risorse le regioni e le province autonome devono provvedere, entro il 14 settembre 2020, a presentare al Ministero della salute e al Ministero dell'economia e

delle finanze, nell'ambito nel programma operativo previsto dall'articolo 18 del decreto-legge n. 18 del 2020, un Piano Operativo Regionale per il recupero delle liste di attesa, con la specificazione dei modelli organizzativi prescelti, dei tempi di realizzazione e della destinazione delle risorse. La realizzazione dei Piani è previsto sia oggetto di monitoraggio.

13.

Tali disposizioni consentono alcune osservazioni. Si tratta innanzitutto del meccanismo previsto per la stima e il riparto delle spese connesse al riassorbimento delle liste d'attesa. La quantificazione del numero di ricoveri ospedalieri e delle prestazioni specialistiche da recuperare entro l'anno è stata condotta a partire dalle prestazioni rese nello stesso arco temporale nel 2019, assumendo che il blocco dell'attività abbia coinvolto in tutte le regioni una quota simile delle prestazioni usualmente rese. Una scelta condivisibile, specie considerando che sono limitate nel breve periodo le modifiche nella numerosità e nella composizione per urgenza delle prestazioni. Così come è coerente con la necessità di individuare adeguati spazi finanziari l'ipotesi utilizzata sui tempi necessari per il riassorbimento di ciascuna prestazione in termini di ore di lavoro, sia di dirigenti sanitari che di operatori del comparto.

La scelta assunta in sede di stesura della norma di assegnare le risorse complessive spettanti alle singole regioni e province autonome sulla base della quota di accesso definita in sede di riparto (fondata sul presupposto che tutte le regioni e province autonome abbiano ottemperato alle indicazioni ministeriali durante il periodo emergenziale in materia di sospensione delle attività, indipendentemente dall'incidenza della pandemia da Covid-19 e dalle conseguenti riduzioni di prestazioni ad essa correlate) fa sì, tuttavia, che quelle realtà territoriali che presentano una maggiore attività prescrittiva vedano limitata la spesa. Per le altre regioni, per le quali l'importo assegnato in base al riparto è superiore a quello derivante dalla somma dei limiti di spesa per le tre tipologie di intervento di cui all'allegato A, l'eccedenza potrà essere utilizzata per recuperare le liste di attesa anche ricorrendo ad altri strumenti come ad esempio l'acquisto di prestazioni dal privato accreditato, nel rispetto dei tetti di spesa assegnati agli erogatori, o il ricorso a figure professionali previste in incremento, ai sensi dei predetti articoli 2-bis e 2-ter del d.l. 18/2020.

Va infine osservato come, anche considerando solo parte dei ricoveri e delle visite non realizzate nel primo semestre ed incidenti sulle liste di attesa, il riassorbimento richiede uno sforzo consistente, che solo in parte potrà essere affrontato ricorrendo alle ore che è possibile "richiedere" in base al contratto. Nella relazione tecnica le ore su cui si prevede di dover far conto per il riassorbimento entro la fine dell'anno dell'arretrato sono più di 3,6 milioni per il personale medico e 2,1 milioni per il comparto.

Circa le ore a cui si è fatto ricorso fino a poco prima dell'avvio della crisi sanitaria in base alla flessibilità prevista dal contratto la relazione tecnica fornisce, anche se indirettamente, alcuni dati preziosi. Si tratta degli oneri che si stima si produrranno con l'estensione della maggiorazione della tariffa riconosciuta ad ora prestata da medici e operatori del comparto anche sulle prestazioni rese al di fuori dell'emergenza sanitaria. Se ne possono facilmente dedurre le ore che sono state prestate nei 4,5 mesi terminali del 2018, un arco temporale simile a quello in cui si punta a risolvere i ritardi accumulati. Sono poco più di 900 mila ore di personale medico e 365 mila di personale del comparto.

Se nel complesso le ore necessarie si dovessero più che quadruplicare, particolarmente forti e pronunciate sarebbero le necessità in alcune regioni.

TAVOLA 4

| | ALLEGATO A | | | | ALLEGATO B - | | Differenza per regioni |
|-------------------------|--|--|---|--------------------|---------------------------|--------------------|------------------------|
| | Recupero ricoveri ospedalieri (c.2 art.29) | Recupero prestazioni specialistiche e ambulatoriali (c,3 lettera a) e b) art.29) | Incremento monte ore assistenza specialistica ambulatoriale convenzionata interna | Totale Allegato A | Quota accesso 2020 (in %) | Totale Allegato B | |
| | A | B | C | | | | |
| Piemonte | 10.824.697 | 28.219.185 | 706.338 | 39.750.220 | 7,36 | 35.219.754 | -4.530.466 |
| Valle d'Aosta | 330.975 | 876.766 | 8.960 | 1.216.701 | 0,21 | 1.004.475 | -212.226 |
| Lombardia | 18.950.578 | 72.752.900 | 614.860 | 92.318.338 | 16,64 | 79.595.816 | -12.722.522 |
| PA di Bolzano | 1.232.869 | 3.070.545 | 8.031 | 4.311.445 | 0,86 | 4.104.097 | -207.348 |
| PA di Trento | 1.051.423 | 2.955.094 | 64.844 | 4.071.361 | 0,89 | 4.257.256 | 185.895 |
| Veneto | 11.679.406 | 34.483.028 | 682.791 | 46.845.225 | 8,14 | 38.935.696 | -7.909.529 |
| Friuli V. Giulia | 3.636.675 | 8.402.347 | 67.828 | 12.106.850 | 2,06 | 9.872.508 | -2.234.342 |
| Liguria | 3.571.124 | 8.925.028 | 256.341 | 12.752.493 | 2,68 | 12.819.945 | 67.452 |
| Emilia Romagna | 12.388.480 | 34.792.246 | 662.671 | 47.843.397 | 7,46 | 35.665.198 | -12.178.199 |
| Toscana | 10.129.665 | 24.729.595 | 656.469 | 35.515.729 | 6,3 | 30.123.070 | -5.392.659 |
| Umbria | 2.213.223 | 6.043.933 | 147.430 | 8.404.586 | 1,49 | 7.125.589 | -1.278.997 |
| Marche | 3.834.217 | 8.106.880 | 178.265 | 12.119.362 | 2,56 | 12.258.402 | 139.040 |
| Lazio | 5.392.542 | 27.612.176 | 1.168.678 | 34.173.396 | 9,68 | 46.283.767 | 12.110.371 |
| Abruzzo | 2.417.357 | 7.060.022 | 173.201 | 9.650.580 | 2,19 | 10.472.048 | 821.468 |
| Molise | 235.407 | 2.878.377 | 60.244 | 3.174.028 | 0,51 | 2.454.194 | -719.834 |
| Campania | 6.963.530 | 25.674.793 | 2.172.286 | 34.810.609 | 9,3 | 44.483.036 | 9.672.427 |
| Puglia | 5.265.334 | 17.584.594 | 645.995 | 23.495.923 | 6,62 | 31.666.469 | 8.170.546 |
| Basilicata | 1.204.049 | 3.998.325 | 66.040 | 5.268.414 | 0,93 | 4.468.358 | -800.056 |
| Calabria | 2.225.211 | 7.423.738 | 508.964 | 10.157.913 | 3,19 | 15.257.629 | 5.099.716 |
| Sicilia | 6.255.376 | 21.085.255 | 725.177 | 28.065.808 | 8,16 | 39.029.447 | 10.963.639 |
| Sardegna | 2.604.843 | 9.136.965 | 424.587 | 12.166.395 | 2,74 | 13.122.020 | 955.625 |
| Totale | 112.406.981 | 355.811.792 | 10.000.000 | 478.218.773 | 100 | 478.218.772 | - |

LE DISPOSIZIONI IN MATERIA DI SCUOLA E UNIVERSITÀ

14.

L'articolo 32 incrementa il Fondo per l'emergenza epidemiologica da Covid-19 di 400 milioni di euro nel 2020 e 600 milioni di euro nel 2021 (comma 1) destinando quota parte delle risorse a determinati interventi quali: l'acquisizione di ulteriori spazi per l'attività didattica; il sostegno finanziario ai patti di comunità per garantire agli studenti una più lunga permanenza a scuola; la stipula di contratti a tempo determinato per consentire sostituzioni dal primo giorno di assenza; lo svolgimento di prestazioni straordinarie e l'incremento del Fondo per il miglioramento dell'offerta formativa anche per remunerare

prestazioni aggiuntive (commi 2 e 3). Il riparto delle risorse incrementalì tra le finalità suddette si effettua con decreto interministeriale (comma 5). Si stabilisce poi che, per l'anno scolastico 2020-2021, al personale scolastico e quello coinvolto nei servizi erogati dalle scuole in convenzione o tramite accordi non si applicano le modalità di lavoro agile (comma 4). Agli oneri conseguenti si provvede ai sensi dell'articolo 114 (comma 7).

La quota di 32 milioni di euro nel 2020 e 48 milioni di euro nel 2021 (comma 2) - pari all'8 per cento delle risorse totali per ciascun anno - attraverso il trasferimento di risorse - è assegnata nella misura 29 milioni per il 2020 e 41 milioni di euro per il 2021, agli enti locali titolari delle competenze relative all'edilizia scolastica per poter disporre di ulteriori spazi da destinare all'attività didattica nell'anno scolastico 2020/2021 mediante affitto, acquisto, leasing o noleggio di strutture temporanee e di far fronte alle spese di conduzione e di adattamento alle esigenze didattiche (comma 2, lett. a).

Come precisa la relazione tecnica, si tratta di un trasferimento corrente ad amministrazioni pubbliche, a titolo di contributo statale, per una spesa che, è integralmente, di competenza di comuni e province. Il Ministero dell'istruzione con avviso pubblico n. 27189 del 19/8/2020 ha provveduto a definire le condizioni per l'assegnazione delle risorse previa ricognizione degli effettivi fabbisogni.

Ulteriore impiego di risorse è finalizzato a sostenere finanziariamente - attraverso il trasferimento di risorse agli uffici scolastici regionali - i patti di comunità. Nel corso dell'anno scolastico 2020/2021, le scuole stipulano accordi con gli enti locali contestualmente a specifici patti di comunità, di collaborazione, anche con le istituzioni culturali, sportive e del terzo settore. Va ricordato che nel Piano scuola 2020/2021 è precisato che "gli enti locali, le istituzioni pubbliche e private variamente operanti sul territorio, le realtà del terzo settore e le scuole possono sottoscrivere specifici accordi, quali "Patti educativi di comunità", ferma restando la disponibilità di adeguate risorse finanziarie. La stipula di accordi o patti sopraccitati è finalizzata ad ampliare la permanenza a scuola degli allievi, alternando attività didattica ad attività ludico-ricreativa, di approfondimento culturale, artistico, coreutico, musicale e motorio-sportivo.

La restante quota di 368 milioni di euro nel 2020 e 552 milioni di euro nel 2021 (comma 3) - pari al 92 per cento delle risorse totali per ciascun anno - è volta, in parte, a incrementare la quantità di contratti temporanei di docente o di personale ATA da attivare a tempo determinato dalla data di inizio fino al termine delle lezioni, in deroga alle facoltà assunzionali vigenti, per consentire lo sdoppiamento di classi particolarmente affollate, in relazione all'esigenza di contenere l'emergenza epidemiologica assicurando distanziamento tra gli studenti. Si prevede, altresì, che il personale assunto a tempo determinato possa essere sostituito, in caso di assenza, sin dal primo giorno, tenuto conto che la soluzione di dividere la classe tra le altre funzionanti nel medesimo plesso non è praticabile per ragioni di sicurezza; per le altre fattispecie restano ferme, qualora non incompatibili con l'esigenza sopra citata, le modalità di sostituzione previste dalla legislazione vigente, incluso in via prioritaria il ricorso al personale già in carico all'istituzione scolastica.

Altra parte delle risorse sarà utilizzata per lo svolgimento di prestazioni di lavoro straordinario rese nei mesi di agosto e settembre 2020 dal personale degli ambiti territoriali del Ministero dell'istruzione impegnato nelle operazioni di avvio dell'anno scolastico 2020/2021 e delle nuove procedure previste dal decreto-legge n. 126 del 2019 e dal decreto-legge n. 22 del 2020 e all'incremento del fondo per il miglioramento dell'offerta formativa di cui all'articolo 40 del CCNL comparto istruzione e ricerca del

19 aprile 2018, anche per remunerare lo svolgimento di prestazioni aggiuntive rese dal personale delle istituzioni scolastiche. L'aumento delle risorse destinate al trattamento accessorio non determina un incremento dell'importo da considerare ai fini dell'applicazione dell'articolo 23 del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75. L'ammontare delle risorse da destinare alle singole finalità di cui ai commi 1 e 2, nei limiti dello stanziamento del fondo di cui all'articolo 235 come incrementato dalla presente disposizione, verrà definito con decreto interministeriale MI/MEF nel rispetto dei saldi di finanza pubblica.

Il comma 4 prevede che, per consentire l'avvio e lo svolgimento dell'anno scolastico 2020/2021, l'attuazione dell'art. 231-*bis* del d.l. 34/2020 e del presente articolo, per l'anno scolastico 2020/2021 al personale scolastico e al personale coinvolto nei servizi erogati dalle istituzioni scolastiche in convenzione o tramite accordi, non si applicano le modalità di lavoro agile di cui all'art. 263 del medesimo d.l. 34/2020.

15.

L'articolo 33, comma 1, alla lettera a), elimina la previsione di sospensione, durante il periodo dello stato di emergenza sanitaria da Covid-19, delle procedure di nomina dei presidenti e dei membri del consiglio di amministrazione degli enti pubblici di ricerca vigilati dal MUR, di designazione governativa, pertanto viene soppresso il secondo periodo del comma 2 dell'articolo 100 del d.l. 18/2020 (L. 27/2020). Lo stesso articolo al comma 1, lett. b), equipara a tutti gli effetti le attività formative e di servizio degli studenti svolte nel sistema terziario con modalità a distanza a quelle svolte in presenza. In particolare, stabilizza la validità delle disposizioni introdotte per garantire gli studenti, i ricercatori e i docenti delle università e delle istituzioni di alta formazione artistica, musicale e coreutica (AFAM) - da eventuali effetti pregiudizievoli derivanti dalla sospensione della frequenza delle attività didattiche nell'a.a. 2019/2020 verificatasi.

L'articolo 33, comma 2, reca disposizioni relative agli studenti universitari fuori sede e alle borse di studio da erogare agli stessi, applicabili per l'a.a. 2020/2021 e, ove possibile, anche per l'a.a. 2019/2020.

In particolare, dispone che, per l'a.a. 2020/2021 – ove possibile, anche per l'a.a. 2019/2020 - le regioni, le province autonome e le università, per gli interventi di rispettiva competenza, possono rimodulare, nei limiti delle risorse disponibili, l'entità delle borse di studio destinate agli studenti fuori sede. Si noti che non si fa riferimento alle Istituzioni di alta formazione artistica, musicale e coreutica (AFAM). Va ricordato che il d.m. 6 maggio 2020, n. 63 – intervenuto nelle more dell'emanazione del decreto interministeriale previsto dall'art. 7 del d.lgs. 68/2012 – ha stabilito gli importi minimi delle borse di studio per l'a.a. 2020/2021, fissandole in misura pari a 5.257,74 euro per gli studenti fuori sede, 2.898,51 euro per gli studenti pendolari e 1.981,75 euro per gli studenti in sede. Inoltre, al fabbisogno finanziario necessario per garantire la concessione delle stesse si provvede sia attraverso il Fondo integrativo statale per la concessione di borse di studio (FIS)¹⁰, sia con il gettito derivante dalla tassa regionale per il diritto allo studio, il cui importo è articolato in tre fasce (a seconda della condizione economica dello

¹⁰ Le risorse del Fondo sono da assegnare in misura proporzionale al fabbisogno finanziario delle regioni e da ripartire secondo criteri e modalità definiti con il medesimo d.l. che fissa l'importo della borsa di studio. Il Fondo è allocato sul cap. 1710 dello stato di previsione del MIUR e il disegno di legge di assestamento, per il 2020 prevede una disponibilità pari a 307,8 milioni, in conto cassa, compreso l'incremento di 40 milioni di euro previsto dall'art. 236, comma 4, del d.l. 34/2020 (L. 77/2020).

studente), nonché con le risorse proprie delle regioni pari almeno al 40 per cento dell'assegnazione del Fondo.

16.

In via generale le disposizioni riguardanti l'intero settore istruzione confermano le linee di azione già intraprese con i primi provvedimenti d'urgenza adottati a seguito del propagarsi della pandemia, ampliandone la portata e definendone con maggiore precisione taluni aspetti applicativi anche in relazione al progressivo delinearsi dello scenario complessivo.

Una parte consistente delle ulteriori risorse messe a disposizione sarà destinata alla stipulazione di contratti a tempo determinato con i docenti per le cosiddette "supplenze annuali". Il personale in questione è destinato a coprire le esigenze derivanti dalla segmentazione (laddove necessaria) delle aule, volta a garantire il rispetto delle distanze minime tra gli alunni e, pertanto, sarà indispensabile intervenire tempestivamente nella difficile attività di programmazione logistica degli spazi affinché si possa gestire correttamente l'altrettanto articolata attività di reclutamento del personale docente, educativo e di supporto.

Anche la sostituzione del personale assente già dal primo giorno risponde all'esigenza di evitare l'affollamento nelle altre classi di alunni temporaneamente privi di docente.

Il maggiore impegno lavorativo richiesto ad alcune categorie specifiche di personale costituisce il presupposto per la rimodulazione in aumento della consistenza numerica del personale, per il tempo necessario al superamento della fase emergenziale, o anche per l'aumento, anch'esso transitorio, dei fondi destinati alla corresponsione dei trattamenti retributivi accessori collegati all'effettivo svolgimento di prestazioni lavorative ulteriori o più complesse. Sicché nella decretazione d'urgenza recentemente esaminata da questa Corte sono state positivamente valutate le misure volte a rispondere a tali esigenze nei confronti del personale del servizio sanitario nazionale, delle forze di polizia, delle forze armate, del personale del comparto istruzione e di tutte quelle categorie che, in ragione della loro peculiare attività, hanno dovuto assicurare la continuità dei servizi in condizioni di particolare disagio e gravosità o che, comunque, sono chiamate ad un maggiore impegno collegato all'emergenza sanitaria in atto.

Ciò posto va segnalato che al termine della fase emergenziale, al fine di evitare le problematiche causate dalla sovrapposizione tra la regolazione legislativa di settore e la disciplina contrattuale, appare necessario, in applicazione dell'art. 2, comma 2, del decreto legislativo 31 marzo 2001, n. 165, affidare i contenuti di tali disposizioni legislative nella disponibilità dell'autonomia collettiva cui compete, per il personale contrattualizzato, l'intera disciplina del rapporto di lavoro ed, in via esclusiva, dei trattamenti economici spettanti al personale.

LE MISURE PER GLI ENTI TERRITORIALI

17.

Le disposizioni concernenti regioni ed enti locali sono riferibili a tre principali gruppi di interventi: quelli volti a ristorare le amministrazioni delle minori entrate affinché garantiscano i servizi pubblici di loro competenza; quelli diretti a rafforzare gli investimenti; quelli a carattere ordinamentale.

Nel prosieguo, dopo una breve analisi del quadro complessivo delle risorse destinate alle amministrazioni territoriali nel triennio 2020–2022, a partire dalla legge di bilancio 2020, ci si soffermerà sulle principali misure introdotte con il d.l. 104/2020.

18.

Il complesso delle misure che è stato attivato a favore delle autonomie territoriali, sia per sostenere le politiche di investimento, sia per contrastare gli effetti negativi prodotti dall'emergenza sanitaria, genera un ammontare di risorse pari a 28,3 miliardi nel 2020 (al netto delle misure connesse alla proroga dello stato di emergenza nelle zone colpite dal sisma del 2016), per scendere a 5,6 nel 2021 e 7,1 nel 2022: importi che comprendono anche gli interventi finanziati con il decreto in esame.

TAVOLA RIASSUNTIVA DELLE PRINCIPALI MISURE A FAVORE DEGLI ENTI TERRITORIALI PER IL TRIENNIO 2020-2022

in milioni

| | | | SNF | | | IN | | |
|---|---|-----|--|---------------|--------------|--------------|---------------|--------------|
| | | | 2020 | 2021 | 2022 | 2020 | 2021 | 2022 |
| misure rifinanziate con il DL 104/2020 | | | | | | | | |
| funzioni fondamentali degli enti locali (fondo) | s | c | DL 34/2020, art. 106 | 3.500 | | | 3.500 | |
| | | | DL 104/2020, art. 39 | 1.670 | | | 1.670 | |
| funzioni delle Regioni e PPAA (fondo) | s | c | DL 34/2020, art. 111 | 1.500 | | | 1.500 | |
| | | | DL 104/2020, art. 41 | 2.800 | | | 2.800 | |
| ristoro ai comuni per la perdita di gettito (imposta di soggiorno ed altre) | s | c | DL 34/2020, art. 180 | 100 | | | 100 | |
| | | | DL 104/2020, art. 40 | 300 | | | 300 | |
| TPL (fondo) | s | c | DL 34/2020, art. 200 | 500 | | | 500 | |
| | | | DL 104/2020, art. 44 | 400 | | | 400 | |
| efficientamento energetico e sviluppo sostenibile dei comuni (diventa sostegno alle piccole opere) | s | k | LB 2020-2022, c. 29 | 500 | 500 | 500 | 235 | 400 |
| | | | DL 104/2020, art. 47 | | 500 | | | 150 |
| | | | DL 104/2020, art. 47 | | | | | 350 |
| messa in sicurezza edifici e territorio (comuni) | s | k | LB 2019-2021, c. 143 | | 250 | 250 | | 250 |
| | | | LB 2020-2022, c. 139 | | 100 | 200 | | 200 |
| | | | DL 104/2020, art. 46 | | 900 | 1.750 | | 500 |
| | | | | | | | | 950 |
| messa in sicurezza edifici e territorio (comuni fino a 20.000 abitanti solo per il 2019) | s | k | LB 2019-2021, c. 107 | | | | 300 | 100 |
| | | | | | | | | 0 |
| progettazione interventi messa in sicurezza (contributi ai comuni) | s | k | LB 2020-2022, c. 51 | 85 | 128 | 170 | | 78 |
| | | | DL 104/2020, art. 45 | 300 | 300 | | | 600 |
| messa in sicurezza di strade e miglioramento energetico delle scuole di province e città metropolitane (diventata con DL milleproroghe misura destinata esclusivamente alle scuole) | s | k | LB 2020-2022, c. 63 | 90 | 90 | 225 | | 50 |
| | | | DL 104/2020, art. 48 | | 125 | 400 | | 125 |
| | | | | | | | | 400 |
| nuove misure finanziate dal DL 104/2020* | | | | | | | | |
| messa in sicurezza di ponti e viadotti (fondo per province e città metropolitane) | s | k | DL 104/2020, art. 49 (precedenti anche nella LB 2020 ma riservate ai comuni) | | 200 | 200 | | 200 |
| sospensione quota capitale mutui RSS | e | ext | DL 104/2020, art. 42 | -84 | | | | |
| | s | c | | | | | 88 | |
| disposizioni in materia di contenzioso regionale | s | c | DL 104/2020 art. 43 | 120 | 90 | | 120 | 90 |
| fondo risanamento comuni in deficit strutturale | s | c | DL 104/2020 art. 53 | 100 | 50 | 50 | 100 | 50 |
| misure antecedenti e non modificate dal d.l. 104/2020 | | | | | | | | |
| rigenerazione urbana dei comuni, reti ciclabili, asili nido, rete viaria province e città metropolitane) | s | k | LB 2020-2022 | 350 | 650 | 950 | 150 | 220 |
| | | | | | | | | 750 |
| fondo investimenti EETT, messa in sicurezza edifici e territorio delle RSO, compensazione IMU-TASI | s | k | LB 2019-2021 | 3.370 | 1.580 | 2.180 | 1.270 | 2.532 |
| | | | | | | | | 2.574 |
| fondo piccole opere e contrasto all'inquinamento (comuni <1000 ab.) | s | k | DL 34/2019, art. 30, c. 14-bis, 14-ter, modificato da DL 104/2020, art. 51 | | 160 | 168 | | 160 |
| | | | | | 41 | 43 | | 41 |
| | | | | | | | | 43 |
| fondo comuni in dissesto finanziario, reintegro FSC utilizzato per emergenza alimentare, integrazione fondo di riequilibrio per province e città metropolitane, fondo comuni "zona rossa", fondo per pagamento debiti pregressi | s | c/k | DL 34/2020 | 12.719 | | | 719 | |
| totale risorse | | | | 28.320 | 5.664 | 7.086 | 13.752 | 5.296 |
| <i>di cui risorse incrementalmente DL 104</i> | | | | <i>5.470</i> | <i>2.226</i> | <i>2.561</i> | <i>5.170</i> | <i>1.776</i> |
| <i>% su totale risorse</i> | | | | <i>19,3</i> | <i>39,3</i> | <i>36,1</i> | <i>37,6</i> | <i>33,5</i> |
| | | | | | | | | <i>30,8</i> |

Fonte: Allegato 3 L. 145/2019, L. 160/2019, d.l. 34/2019, d.l. 34/2020, d.l. 104/2020

19.

Nel 2020 il 41,3 per cento delle risorse totali è costituito da misure di sostegno alla spesa corrente (in particolare le risorse per compensare le minori entrate locali connesse all'emergenza epidemiologica al fine di assicurare l'esercizio delle funzioni di enti locali e regioni), mentre il 58,6, per cento è rappresentato dalla dotazione finanziaria destinata alla spesa in conto capitale (percentuale su cui incide in misura rilevante il fondo di 12 miliardi per l'anticipazione di liquidità destinata al pagamento dei debiti scaduti, introdotto con il d.l. "Rilancio" e prorogato con il d.l. di agosto). Poco più del 19 per cento delle risorse deriva dalla quota incrementale prevista con il d.l. 104 del 2020: 5,3 miliardi destinati a spesa corrente e 300 milioni per la spesa in conto capitale. Mentre le risorse a sostegno della spesa corrente si esauriscono nell'anno, essendo finalizzate a compensare gli effetti negativi della pandemia, gli interventi a favore della spesa in conto capitale – poco significativi per l'anno in corso - hanno un profilo crescente nel triennio, certamente più rispondente ai tempi necessari per il riavvio di una attività programmatoria degli investimenti locali (2,2 miliardi nel 2021 e 2,5 miliardi nel 2022). Gli effetti in termini di indebitamento netto risultano conseguentemente molto elevati nel 2020, mentre si dimezzano negli anni successivi.

Il d.l. 104 non introduce, se non in misura marginale, interventi di carattere finanziario del tutto nuovi, ma rispetto alle misure già previste dalle leggi di bilancio dell'ultimo biennio e dalla decretazione emergenziale della primavera scorsa, da una parte accresce i finanziamenti finalizzati alla compensazione della riduzione delle entrate e dall'altra dispone una rimodulazione dei programmi pluriennali di investimento così da anticipare al prossimo biennio le risorse più cospicue ed imprimere così una accelerazione in termini di effettiva realizzazione degli interventi.

L'incremento di risorse per gli interventi di natura compensativa. L'art. 39 prevede un incremento di dotazione in favore di comuni, province e città metropolitane pari a 1,67 miliardi, di cui 1,22 miliardi per i Comuni, e 450 milioni in favore di province e città metropolitane. Si tratta di un incremento a valere su quanto già stanziato dall'art. 106, comma 1, del d.l. 34/2020, pari in totale a 3,5 miliardi, di cui 3 miliardi ai Comuni e 500 milioni a province e città metropolitane. Lo stesso articolo dispone che l'incremento del fondo sia ripartito con decreto del Ministero dell'interno. Anziché provvedere al ristoro delle minori entrate per singola entrata, l'articolo dispone che la compensazione sia contabilizzata tra le entrate degli enti tra i "Trasferimenti correnti da Ministeri". Nel complesso, le maggiori risorse attribuite al fondo dal combinato del d.l. 104/2020 e dall'art. 106 del d.l. 34/2020, ammontano a 5,17 miliardi, di cui 4,22 miliardi ai Comuni e 950 milioni alle Province e alle città metropolitane.

Il decreto del Ministero dell'interno del 24/7/2020 ha predisposto il riparto dei primi 3,5 miliardi sulla base dei criteri fissati nel d.m. del 16/7/2020 che tengono conto delle valutazioni effettuate dal Tavolo tecnico, istituito ai sensi dell'art. 106 del decreto "Rilancio", sui fabbisogni di spesa e sulle variazioni di entrate del 2020, al netto delle minori spese e di quanto assegnato a vario titolo dallo Stato a ristoro delle minori entrate e delle maggiori spese. Trattandosi di compensazioni basate su previsioni di minore entrata, il conguaglio tra la riduzione effettiva di entrate subita dagli enti locali (al netto di quanto autonomamente disposto dagli enti stessi) e le somme erogate a titolo di compensazione dovrà essere effettuato mediante invio di certificazione da parte degli enti territoriali entro il 30 aprile 2021, con una sanzione in caso di mancata trasmissione pari al 30 per cento delle risorse attribuite, da applicarsi su un arco temporale decennale a partire dal 2022.

Con l'art. 40 si prevede poi un ulteriore ristoro della flessione dell'imposta di soggiorno e del contributo di sbarco pari a 300 milioni, il cui riparto è da definirsi con decreto del Ministero dell'interno. Anche in questo caso, le risorse previste si aggiungono ai 100 milioni già disposti come ristoro parziale dall'art. 180 del d.l. 34/2020, dando luogo ad un intervento complessivo pari a 400 milioni.

Viene inoltre quasi raddoppiato, con un incremento previsto di 400 milioni (art. 44 del d.l.), il fondo istituito dal d.l. 34/2020, art. 200, comma 1, per sostenere il trasporto pubblico locale e regionale a seguito degli effetti negativi derivanti dall'emergenza epidemiologica e compensare le imprese di trasporto per la riduzione dei ricavi tariffari.

Era previsto che con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottarsi entro trenta giorni dall'entrata in vigore del decreto-legge 34/2020, previa intesa in sede di Conferenza Unificata venissero stabiliti criteri e modalità per il riconoscimento della compensazione tenendo conto, al fine di evitare sovracompensazioni, anche dei costi cessanti, dei minori costi di esercizio derivanti dagli ammortizzatori sociali applicati in conseguenza dell'emergenza epidemiologica, nonché dei costi aggiuntivi sostenuti in conseguenza della medesima emergenza.

Si è tuttora in attesa dei provvedimenti attuativi di tale disposizione e sul fronte del TPL le risorse attualmente erogate riguardano solo l'anticipazione alle Regioni a statuto ordinario prevista dal d.l. 50/2017 pari all'80 per cento del Fondo per il trasporto pubblico locale. Il decreto adottato dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti a maggio 2020 provvede ad erogare, come previsto dal comma 3 dell'art. 200 del d.l. 34/2020, in un'unica soluzione la quota residua dell'anticipazione dovuta nell'anno ed ha quindi portato nelle casse delle RSO poco meno di 2 miliardi.

Di minore impatto finanziario è una serie di altre misure, alcune a valenza generalizzata, altre destinate ad una platea più ristretta di beneficiari.

L'art. 57, comma 5, prevede per le regioni Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria colpite dal terremoto del 2016, una compensazione di 15 milioni per le minori entrate registrate a titolo di TARI, sia per il 2020 sia per il 2021 come conseguenza della proroga dello stato di emergenza.

L'art. 78, comma 1, prevede l'esenzione del pagamento della seconda rata dell'IMU per una serie di immobili adibiti a turismo e spettacolo e prevede un incremento di 85,95 milioni per il 2020 e di 9,2 milioni per il 2021 e il 2022. Relativamente alla sola quota dell'IMU destinata ai Comuni, questo articolo prevede, nel 2020, un intervento aggiuntivo rispetto ai 76,55 milioni già previsti dall'art. 177 del d.l. 34/2020 (esenzione della prima rata IMU), per un importo complessivo pari a 162,5 milioni. Va inoltre notato che per i soli immobili destinati a spettacoli cinematografici, teatri e sale per concerti e spettacoli, a condizione che i relativi proprietari siano anche gestori delle attività ivi esercitate, è prevista l'esenzione dall'IMU anche per il 2021 e per il 2022, con oneri quantificati in 9,2 milioni di euro per ciascun anno.

L'art. 109, comma 1, proroga fino al 31/12/2020 l'esenzione da TOSAP e COSAP a favore delle imprese di pubblico esercizio che coinvolgono l'utilizzo del suolo pubblico. Al riguardo, si dispone un incremento di 42,5 milioni rispetto a quanto già previsto dall'art. 181, comma 5, del d.l. 34/2020. Nel d.l. 34/2020 si era già prevista l'esenzione da TOSAP e COSAP a cui erano stati imputati oneri finanziari pari a 140 milioni di euro. Con l'incremento previsto dal d.l. 104/2020, l'intervento complessivo in questo ambito ammonta a 182,5 milioni di euro.

20.

La parte più rilevante dell'articolato complesso di interventi a sostegno degli enti locali è dunque costituito dall'incremento del fondo per l'esercizio delle funzioni degli enti locali che vale 1,22 miliardi (pari al 73,3 per cento delle risorse totali per il comparto).

Al fine di comprendere se le risorse finora complessivamente attivate siano o meno adeguate a compensare gli effetti dell'emergenza sanitaria, si può far ricorso ad un primo confronto tra le stime della perdita di gettito riportata nella Nota Metodologica del decreto del Ministero dell'interno del 16/7/2020 e i dati SIOPE del primo semestre aggiornati al 27 agosto 2020. Ad eccezione del gettito dell'IMU/TASI e dell'addizionale IRPEF, per i quali la nota metodologica del Ministero fa ricorso ai dati risultanti dai modelli di versamento F24, le stime di perdita di gettito per il 2020 si basano su metodologie che prendono come base i dati SIOPE 2019.

Dal punto di vista aggregato risulta che l'importo dei tributi riscossi dal comparto Comuni nel primo semestre 2020 è pari a 9,9 miliardi di euro, con una flessione di circa 3,82 miliardi rispetto allo stesso periodo del 2019. Le maggiori flessioni, in valore assoluto, riguardano naturalmente le principali imposte comunali, cioè l'IMU (-947,8 milioni tra incassi per attività ordinaria e a seguito di attività di verifica e controllo) e la TARI (-1,6 miliardi tra attività ordinaria e di verifica e controllo). Molto più contenuta è la flessione dell'addizionale IRPEF (-85 milioni). Ulteriori flessioni, molto evidenti, sono relative a tributi però aboliti o sostituiti, come la TASI e la TARES.

Sulla base delle quantificazioni del Ministero dell'interno, si può ragionare sugli scostamenti tra quanto stimato ai fini del riparto delle somme erogate con il d.l. 34/2020 e i dati SIOPE per gli stessi codici tributo, almeno per le singole imposte considerate nel d.m. 16/7/2020. Con riguardo a IMU/TASI, il d.m. stima una flessione annua di 1,06 miliardi, contro una flessione registrata dai dati SIOPE di 1,4 miliardi che risente sia dell'esenzione dal pagamento della 1^a rata per gli immobili adibiti ad attività turistiche, sia della facoltà concessa agli enti locali di rinviare il pagamento della sola quota di competenza comunale. Tale seconda evenienza rende possibile, a fine anno un recupero di introiti, seppure solo parziale considerando che il d.l. 104 rinnova l'esenzione dal pagamento dell'imposta anche per la seconda rata e ne amplia la categoria di beneficiari, ricomprendendovi anche i soggetti contestualmente proprietari e gestori di immobili destinati agli spettacoli, nonché di discoteche e sale da ballo.

Per quanto riguarda la TARI, la cui perdita di gettito è stimata dal citato decreto ministeriale in circa 1,15 miliardi, la flessione semestrale registrata nei dati SIOPE è di circa 2 miliardi. Rispetto a questo tributo/tariffa, tuttavia, la differenza suscita dubbi sull'adeguatezza della flessione stimata, anche se dal confronto tra i dati SIOPE del primo semestre 2019 e annuali per lo stesso periodo, si osserva che gran parte del gettito dei vari tributi riconducibili alla gestione dei rifiuti si verifica nel secondo semestre.

Più in linea con le stime del d.m. appaiono invece le flessioni registrate dall'imposta di soggiorno, dall'imposta sulle pubblicità e dalla TOSAP/COSAP. Il d.m. stima una riduzione di 310 milioni per l'imposta di soggiorno, a fronte di una flessione nei dati SIOPE di circa 58 milioni. Al riguardo, si deve tener conto che i dati del primo semestre 2020 non registrano il periodo di maggiore applicazione dell'imposta (il periodo estivo), e che quindi la maggiore flessione si verificherà nel secondo semestre, probabilmente in linea con quanto stimato dal d.m.. Osservando i dati SIOPE del 2019, infatti, si rileva che è il secondo semestre quello più rilevante per la formazione del gettito. Nel caso dell'imposta sulle pubblicità e per TOSAP/COSAP – che sono imposte con andamenti stagionali meno pronunciati – la perdita che si rileva dai dati SIOPE del primo semestre 2020 è pari a circa la metà di quella stimata dal d.m., il che lascia presumere che su base annua non dovrebbero prodursi scostamenti significativi da quanto stimato. Per ciò che concerne l'addizionale IRPEF, infine, il d.m. stima una riduzione di circa 208 milioni, a fronte di un parziale semestrale dei dati SIOPE pari a circa 85 milioni.

Delle risorse complessivamente rese disponibili per garantire la fornitura dei servizi (4,22 miliardi), secondo le stime del d.m., quindi circa 3,3 miliardi dovranno compensare il minore gettito su base annua dei tributi comunali, con la restante parte – insieme ad alcuni interventi di dettaglio – rivolta invece a compensare le minori entrate da vendita di beni

ed erogazione di servizi (come vendita di gas ed energia elettrica, asili nido, servizi sociali, trasporti, ecc.).

A fronte di questa riduzione di entrate proprie, emerge un incremento piuttosto consistente, nel periodo, dei trasferimenti correnti, in ragione dell'avvio delle erogazioni a titolo di compensazione.

Nel primo semestre 2020, infatti, risultano incassi in forma di trasferimenti correnti da Amministrazioni Pubbliche per circa 6,5 miliardi a fronte di 4,4 miliardi nel primo semestre 2019 (+2,1 miliardi). Come espressamente indicato in alcuni degli articoli del d.l. 104/2020, le risorse aggiuntive erogate ai Comuni vengono registrate come "Trasferimenti correnti da Ministeri", il cui importo – nel confronto tra i due semestri – appare aumentato di 1,27 miliardi, circa il 63,4 per cento dell'incremento complessivo. Ancorchè le somme appostate sul capitolo del bilancio dello Stato istituito per assicurare le funzioni fondamentali dei comuni siano state interamente impegnate, a seguito del riparto del Fondo avvenuto con il citato decreto del Ministero dell'interno, i pagamenti, tuttavia, risultano circa un terzo delle risorse assegnate (900 milioni). A questo incremento si accompagna un aumento di circa 608 milioni dei "Trasferimenti correnti da Regioni e province autonome", che potrebbe riflettere, almeno in parte, l'anticipazione, in un'unica soluzione, alle Regioni a statuto ordinario dell'80 per cento del Fondo per il trasporto pubblico locale. Complessivamente, a queste due voci, si collega circa il 93 per cento dell'incremento complessivo dei trasferimenti correnti da Amministrazioni pubbliche. Si rileva inoltre un maggiore importo di 734 milioni di "Fondi perequativi dallo Stato", che potrebbe in parte riflettere l'incremento di dotazione del Fondo di Solidarietà comunale pari a 400 milioni previsto dall'art. 107 del d.l. 34/2020, e l'anticipo di erogazione previsto sul fondo per il 2020.

21.

Interventi di accelerazione della spesa per investimenti. Che sia necessario recuperare terreno non solo sul fronte delle prestazioni ordinariamente assicurate dalle autonomie territoriali e rese incerte dagli effetti negativi della pandemia, ma anche sulle politiche di investimento locale è messo ben in evidenza dai dati sui pagamenti in conto capitale che, dopo la performance positiva registrata sia nel 2018 che nel 2019¹¹, registrano una inversione di tendenza che desta preoccupazione. I dati di cassa semestrali (seppure provvisori data la presenza di significativi importi da regolarizzare, che tuttavia riguardano prevalentemente la spesa corrente) registrano per il comparto dei comuni una flessione del 2,8 per cento; l'andamento negativo rispetto allo stesso periodo del 2019 è ancora più accentuato per gli investimenti fissi, che passano da 4,09 miliardi a 3,96 (-3,2 per cento). La flessione caratterizza soprattutto i fabbricati ad uso abitativo, commerciale, industriale e ospedaliero-sanitario, le infrastrutture stradali, i mezzi di trasporto ad uso civile di sicurezza e ordine pubblico, mentre un incremento di spesa si registra per apparati di telecomunicazione, fabbricati ad uso scolastico e opere di sistemazione del suolo. La flessione degli investimenti fissi è stata, peraltro, più che compensata dall'aumento (+3,4 per cento) dei contributi agli investimenti, pari, a giugno 2020, a 177 milioni al netto di quelli ad amministrazioni pubbliche (erano 170 milioni nel 2019). I dati aggregati sono il frutto di forti differenze territoriali, che presentano una significativa caduta degli investimenti fissi nei comuni del centro e del sud a fronte di un andamento in leggera crescita nelle altre aree, mentre con riferimento ai contributi agli investimenti, spicca la forte crescita registrata dagli enti del nord ovest per i contributi alle imprese, comprese quelle partecipate e controllate.

¹¹ Cfr Rapporto 2020 sul coordinamento della finanza pubblica.

PAGAMENTI DEI COMUNI NEL PRIMO SEMESTRE 2020 E 2019
AREA TERRITORIALE

in milioni

| | 2020 | | | 2019 | | |
|---------------------------|------------------|-------------------------------|--|------------------|-------------------------------|--|
| | totale titolo II | di cui: investimenti fissi | di cui: contributi agli investimenti al netto AAPP | totale titolo II | di cui: investimenti fissi | di cui: contributi agli investimenti al netto AAPP |
| ITALIA NORD-OCCIDENTALE | 1.243,2 | 1.134,8 | 41,1 | 1.217,0 | 1.097,2 | 28,0 |
| ITALIA NORD-ORIENTALE | 1.157,2 | 1.079,7 | 36,1 | 1.136,6 | 1.038,8 | 42,4 |
| ITALIA CENTRALE | 604,3 | 554,4 | 16,1 | 727,4 | 677,0 | 15,5 |
| ITALIA MERIDIONALE | 1.055,2 | 868,0 | 78,8 | 1.139,6 | 974,2 | 80,1 |
| ITALIA INSULARE | 363,9 | 320,3 | 5,1 | 332,5 | 299,5 | 5,4 |
| Totale complessivo | 4.423,8 | 3.957,3 | 177,2 | 4.553,1 | 4.086,6 | 171,4 |

var % 2020/2019

| | totale titolo II | di cui: investimenti fissi | di cui: contributi agli investimenti al netto AAPP |
|---------------------------|------------------|-------------------------------|--|
| ITALIA NORD-OCCIDENTALE | 2,2 | 3,4 | 46,8 |
| ITALIA NORD-ORIENTALE | 1,8 | 3,9 | -14,8 |
| ITALIA CENTRALE | -16,9 | -18,1 | 3,8 |
| ITALIA MERIDIONALE | -7,4 | -10,9 | -1,6 |
| ITALIA INSULARE | 9,4 | 7,0 | -6,1 |
| Totale complessivo | -2,8 | -3,2 | 3,4 |

FASCIA DEMOGRAFICA

| | 2020 | | | 2019 | | |
|-------------------------------|------------------|-------------------------------|--|------------------|-------------------------------|--|
| | totale titolo II | di cui: investimenti fissi | di cui: contributi agli investimenti al netto AAPP | totale titolo II | di cui: investimenti fissi | di cui: contributi agli investimenti al netto AAPP |
| MINORE DI 2.000 ABITANTI | 695,3 | 531,1 | 61,5 | 631,7 | 475,9 | 65,6 |
| TRA 2.000 E 4.999 ABITANTI | 648,0 | 570,7 | 21,4 | 644,3 | 567,2 | 19,6 |
| TRA 5.000 E 9.999 ABITANTI | 558,4 | 510,3 | 10,7 | 588,0 | 541,5 | 12,9 |
| TRA 10.000 E 19.999 ABITANTI | 531,5 | 494,3 | 10,7 | 536,0 | 494,0 | 14,3 |
| TRA 20.000 E 59.999 ABITANTI | 652,5 | 611,5 | 12,9 | 646,4 | 594,8 | 18,8 |
| TRA 60.000 E 249.999 ABITANTI | 601,9 | 564,7 | 20,7 | 720,2 | 669,3 | 23,2 |
| OLTRE 250.000 ABITANTI | 736,2 | 674,7 | 39,3 | 786,4 | 744,0 | 17,1 |
| Totale complessivo | 4.423,8 | 3.957,3 | 177,2 | 4.553,1 | 4.086,6 | 171,4 |

var % 2020/2019

| | totale titolo II | di cui: investimenti fissi | di cui: contributi agli investimenti al netto AAPP |
|-------------------------------|------------------|-------------------------------|--|
| MINORE DI 2.000 ABITANTI | 10,1 | 11,6 | -6,3 |
| TRA 2.000 E 4.999 ABITANTI | 0,6 | 0,6 | 9,3 |
| TRA 5.000 E 9.999 ABITANTI | -5,0 | -5,8 | -17,1 |
| TRA 10.000 E 19.999 ABITANTI | -0,8 | 0,1 | -24,8 |
| TRA 20.000 E 59.999 ABITANTI | 0,9 | 2,8 | -31,5 |
| TRA 60.000 E 249.999 ABITANTI | -16,4 | -15,6 | -10,5 |
| OLTRE 250.000 ABITANTI | -6,4 | -9,3 | 129,8 |
| Totale complessivo | -2,8 | -3,2 | 3,4 |

Fonte: dati Siope al 30 luglio 2020

Anche il fattore dimensionale dell'ente ha determinato una reazione differente alla crisi: hanno mantenuto un profilo crescente di investimenti fissi i comuni molto piccoli (+11,6 per cento), mentre le difficoltà maggiori si riscontrano negli enti tra 60.000 e 250.000 abitanti (-15,6 per cento) e nelle grandi città (-9,3 per cento); in queste ultime si registra, invece, una forte impennata dei contributi agli investimenti alle imprese partecipate e controllate e alle famiglie.

Sulle possibili difficoltà della spesa per investimenti, difficoltà che si stanno via via concretizzando, hanno sicuramente inciso i mesi di chiusura totale delle attività con il blocco dei cantieri e il rallentamento delle attività amministrative legate alla programmazione e progettazione degli interventi, ma non è trascurabile anche l'aspetto legato alla mancata attuazione dei provvedimenti già previsti a legislazione vigente a sostegno delle politiche di investimento locale.

Alcune misure, infatti, presentano ritardi in termini di operatività, nelle more delle procedure attuative: è il caso dei contributi per la progettazione degli investimenti locali (ripartiti solo il 31 agosto 2020) o dei finanziamenti per la manutenzione straordinaria e l'efficientamento energetico nelle scuole.

Ne consegue che l'immissione di risorse aggiuntive disposta dal decreto di agosto, o l'anticipazione di quelle previste per gli anni successivi, dovrebbe andare di pari passo con una accelerazione delle procedure amministrative, e ciò per dare sostegno allo sforzo attivato in termini finanziari.

22.

Il comparto Regioni: norme e aspetti quantitativi. Per ciò che riguarda il comparto delle Regioni e delle Province Autonome, la disposizione più rilevante riguarda il fondo per l'esercizio delle funzioni, alimentato già dall'art. 111 del d.l. 34/2020 per un importo pari a 1,5 miliardi.

L'art. 41 del d.l. 104/2020, prevede che la dotazione del fondo sia aumentata per un importo pari a 2,8 miliardi. In tal modo, considerando quanto già stabilito nel d.l. 34/2020, la dotazione complessiva, per il 2020, è pari a 4,3 miliardi. Lo stesso articolo definisce che 1,7 miliardi siano destinati alle Regioni a statuto ordinario, mentre 2,6 miliardi siano destinati alle Regioni a statuto speciale e alle Province Autonome di Trento e Bolzano.

Va ricordato che l'impianto dell'art. 41 recepisce gli Accordi sanciti il 20/7/2020 in Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome in materia di finanza pubblica. Le somme destinate alle Regioni a statuto ordinario saranno ripartite in due quote successive, la prima di 500 milioni e la seconda di 1,2 miliardi, secondo importi che tengano conto delle somme che a tale titolo sono state già assegnate con il decreto del MEF del 3/8/2020. L'importo di 1,7 miliardi destinato alle RSO – secondo l'Accordo di cui sopra, al netto di uno specifico ristoro IRAP di 228,2 milioni e del totale variazioni di spesa pari a circa 17,5 milioni – si compone di 995 milioni come compensazione della riduzione entrate tributarie ordinarie e di 950,7 milioni di riduzione di entrate tributarie per il rallentamento delle attività di contrasto all'evasione. Al riguardo, si stabilisce che il ristoro delle minori entrate regionali derivanti dal rallentamento della lotta all'evasione dovranno essere riacquisite al bilancio dello Stato a decorrere dal 2021 a valere, per ciascuna Regione, sulle maggiori entrate rispetto alla media degli anni 2017-2019 per l'IRAP, l'addizionale IRPEF e la tassa automobilistica. La misura del recupero, per l'aggregato regionale, è stabilita in 50 milioni annui fino a concorrenza dell'importo complessivo.

In ragione dei diversi meccanismi di finanziamento, per le Regioni a statuto speciale, il ristoro della perdita di gettito, pari a 2,6 miliardi, avverrà riducendo o azzerando gli importi dei contributi alla finanza pubblica erogati dalle RSS allo Stato per il 2020. A tale scopo, gli importi previsti erano pari a circa 2,4 miliardi. L'azzeramento del contributo riguarda le Regioni Valle d'Aosta (84 milioni), Friuli-Venezia Giulia (538 milioni) e Sicilia (780 milioni). Per la Sardegna (383 milioni) e le Province Autonome di Trento (300,6 milioni) e Bolzano (318,3 milioni), la riduzione del contributo non esaurisce il ristoro delle perdite di gettito previste, lasciando un residuo di circa 196 milioni, che verranno erogati attraverso trasferimenti.

RIQUADRO 3 - LE PRINCIPALI MISURE DI INCREMENTO DI RISORSE PER GLI INVESTIMENTI

Piccole opere dei comuni: l'art. 47 del d.l. prevede un incremento di risorse per 500 milioni, limitatamente all'esercizio 2021. La norma introduce il comma 29-*bis* all'art. 1 della legge di bilancio 2020 che prevedeva contributi annui per 500 milioni, dal 2020 e fino al 2024, per investimenti comunali in opere funzionali all'efficientamento energetico e allo sviluppo territoriale sostenibile declinato in interventi per la mobilità, per l'adeguamento e la messa in sicurezza di scuole, edifici pubblici e patrimonio comunale e per l'abbattimento delle barriere architettoniche (prosecuzione del c.d. Piano Spagnolo già introdotto nel 2019). Il decreto di agosto raddoppia le risorse a disposizione per l'anno 2021, che saranno assegnate ai comuni beneficiari con decreto del Ministero dell'interno entro il 15 ottobre 2020, secondo gli stessi criteri adottati per l'attribuzione dei contributi per il 2020, pertanto in misura proporzionale rispetto alla popolazione residente.

Per il 2020 il contributo è stato ripartito ed assegnato ai Comuni con decreto del Ministero dell'interno del 14 gennaio 2020 e con decreto del 30 gennaio per le annualità successive sulla base della popolazione residente nell'anno 2018. Il contributo, proporzionale alla dimensione demografica, va da un minimo di 50mila euro per comuni con popolazione fino a 5000 abitanti ad un massimo di 250mila euro per quelli oltre 250mila abitanti. Due i requisiti per l'utilizzo del contributo: che si tratti di opere non integralmente finanziate da soggetti esterni al comune e che siano aggiuntive rispetto al programma triennale degli investimenti di cui all'art. 21 del codice dei contratti. E' previsto un monitoraggio specifico attraverso il sistema di cui al d.lgs. 229/2011 (Bdap-Mop) ed un monitoraggio a campione svolto dal Ministero dell'interno in collaborazione con il Ministero per le infrastrutture e i trasporti; il monitoraggio è funzionale all'attivazione del sistema sanzionatorio/premiante: le risorse, erogate in 2 tranches, vengono revocate in caso di mancato rispetto dei termini di avvio della fase esecutiva (7 mesi) e assegnate ai Comuni più virtuosi, vale a dire quelli che hanno avviato i lavori in data antecedente al termine fissato dalla legge. Oltre agli obblighi di monitoraggio sul sistema della banca dati delle opere pubbliche, sono intestati agli enti beneficiari obblighi di trasparenza che impongono la pubblicazione sul proprio sito web, ai sensi del d.lgs. 33/2013, delle informazioni relative alle fonti di finanziamento, l'importo assegnato dal Ministero e la finalizzazione del contributo. La misura replica con delle modifiche quella già prevista dalla legge 145/2018 per il solo 2019 e quantificata in 400 milioni. Rispetto a tale intervento la legge di bilancio per il 2020 ha innanzitutto ampliato la platea di beneficiari rimuovendo il limite di popolazione che era fissato a 20.000 abitanti; ha poi riorientato la destinazione del contributo che in precedenza andava a finanziare le opere di messa in sicurezza (strade, scuole, edifici pubblici) ed il patrimonio comunale in genere. Rimangono identici i requisiti richiesti per ottenere il finanziamento e il sistema di monitoraggio funzionale all'applicazione del sistema sanzionatorio/premiante, rimasto anch'esso immutato; per non incorrere nella revoca del finanziamento è necessario assicurare l'avvio dei lavori entro il 15 settembre dell'anno cui si riferisce il contributo.

Messa in sicurezza di ponti e viadotti di competenza delle province e città metropolitane: l'art. 49 introduce una nuova misura cui destina 600 milioni di euro in 3 anni. I finanziamenti verranno assegnati dal 2021 attraverso un decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti da adottarsi previa intesa in Conferenza unificata entro fine gennaio 2021, sulla base di un piano che classifichi i programmi di intervento presentati secondo criteri di priorità legati al miglioramento della sicurezza, al traffico interessato e alla popolazione servita. La misura è nuova, ma l'ambito di intervento era già stato oggetto di attenzione da parte delle leggi di bilancio del 2019 e del 2020.

Il comma 134 della l. 160/2019 nella previsione del piano di finanziamenti per favorire gli investimenti delle RSO a partire dal 2021 stabilisce che una quota pari al 70 per cento delle risorse è da trasferire ai comuni, tra l'altro, per la messa in sicurezza di ponti e viadotti; la medesima priorità è indicata anche nei criteri per l'assegnazione dei contributi agli investimenti direttamente attribuiti ai comuni (c. 139); mentre con la legge 145/2018 è stato istituito un fondo nello stato di previsione del MIT per la messa in

sicurezza di ponti e viadotti del bacino del Po con una dotazione finanziaria di 250 milioni per il quinquennio 2019-2023.

Progettazione investimenti degli enti locali: l'art. 45 del decreto modifica la misura contenuta nella legge di bilancio per il 2020 e comporta una anticipazione delle risorse già programmate fino al 2034 (2,8 miliardi complessivi), con conseguente chiusura dell'intervento al 2031. L'incremento della dotazione finanziaria destinata a tale finalità è pari a 300 milioni per il 2020 e 2021 e consentirà lo scorrimento della graduatoria dei progetti definitivi/esecutivi già valutati come ammissibili da parte del Ministero dell'interno, destinati alla messa in sicurezza ed efficientamento del patrimonio immobiliare e del territorio soggetto a dissesto idrogeologico. A fronte di una richiesta complessiva di 732,2 milioni espressa dagli enti locali, infatti, le risorse a disposizione per il 2020 (pari a 85 milioni) hanno consentito di soddisfare, al momento, poco meno di 1.000 domande attraverso l'assegnazione dei contributi disposta con il decreto del Ministero dell'interno del 31 agosto scorso.

Il contributo è destinato non solo ai Comuni, ma a tutti gli enti locali. Era previsto l'invio di una specifica richiesta di contributo da parte degli enti interessati entro il 15 gennaio 2020 (fino ad un massimo di tre), termine prorogato dal d.l. n. 162/2019 al 15 maggio 2020, ed entro il 28 febbraio (prorogato al 30 giugno 2020) il Ministero dell'interno con proprio provvedimento avrebbe assegnato le risorse tenendo conto di un ordine prioritario che privilegiasse gli interventi di contrasto al dissesto idrogeologico, quindi la messa in sicurezza di strade, ponti e viadotti e infine gli interventi su edifici, con priorità su quelli scolastici. Prevedendo che le risorse potessero essere non sufficienti a soddisfare le richieste degli enti locali, era stato già individuato un criterio di priorità legato all'incidenza del fondo cassa sul risultato di amministrazione calcolato sull'ultimo rendiconto approvato.

Messa in sicurezza del territorio e degli edifici degli enti locali: l'art. 46 incrementa le risorse destinate a tale finalità attraverso una accelerazione dei finanziamenti ed una chiusura anticipata del programma di investimento al 2031, anziché al 2034, come era previsto dalla legge 145/2018 istitutiva della misura. Nel prossimo biennio le risorse a disposizione degli enti aumentano di 2.650 milioni, passando dagli 800 milioni previsti a oltre 3,4 miliardi; ciò consentirà anche in questo caso uno scorrimento della graduatoria delle richieste valutate come ammissibili dal Ministero dell'interno.

Il comma 139 della legge n. 145/2018 prevedeva per i Comuni un contributo per investimenti destinato alla messa in sicurezza di scuole, strade e edifici comunali a decorrere dal 2021. La legge di bilancio per il 2020 apporta delle modifiche in termini di maggiori risorse stanziare che passano per l'intero periodo considerato da 4,9 miliardi a 8,8 miliardi; viene inoltre introdotto un principio di rotazione per cui non possono richiedere il contributo enti che ne abbiano già beneficiato nel biennio precedente e alle finalità precedentemente individuate viene aggiunto l'efficientamento energetico. Il meccanismo sanzionatorio previsto dal comma 145 della legge di bilancio 145/2018 viene rafforzato anche da una riduzione del contributo nel caso in cui l'ente risulti inadempiente relativamente all'adozione di importanti strumenti di pianificazione come il PUA (Piano Urbanistico Attuativo) e il PEBA (Piano Eliminazione barriere Architettoniche). Modifiche riguardano anche la tempistica indicata per l'affidamento dei lavori: termine unico di otto mesi dal decreto di assegnazione del contributo previsto nella legge 145/2018, scadenze differenziate introdotte dal comma 38 della legge n. 160/2019 in relazione a fasce di costo delle opere.

Messa in sicurezza delle scuole delle province e città metropolitane: l'art. 48 incrementa le risorse per tale finalità modificando i commi 63 e 64 dell'art. 1 della legge di bilancio 2020.

La legge n. 160/2019 ha messo a disposizione per tali finalità - oltre che per la messa in sicurezza delle strade - 3,45 miliardi nel periodo 2020-2034, da attribuire previa adozione, entro il 31 gennaio 2020, di un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con i Ministri delle infrastrutture e dei trasporti, dell'interno, dell'istruzione e dell'università e della ricerca scientifica (acquisita intesa in sede di Conferenza unificata) che individuasse le risorse per ciascun settore di intervento, i criteri di riparto e le modalità di utilizzo, di monitoraggio, di

rendicontazione e di verifica, nonché le modalità di recupero ed eventuale riassegnazione delle somme non utilizzate. Con decreto dei Ministeri competenti, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, entro trenta giorni dalla data di pubblicazione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri sarebbero stati individuati gli enti beneficiari, gli interventi ammessi al finanziamento e il relativo importo. Con il decreto milleproroghe (art. 38, comma 3 lett. b) le risorse erano state finalizzate esclusivamente a interventi di manutenzione straordinaria ed efficientamento energetico delle scuole.

Il decreto “Agosto” rivede il quadro di finanziamento prevedendo una accelerazione degli investimenti e la conclusione del programma al 2029 e non più al 2034. La revisione del finanziamento determina un incremento di risorse fino al 2024 e una più alta concentrazione nel triennio 2020-2022 in cui i finanziamenti passano da 405 a 930 milioni. Ciò dovrebbe comportare conseguentemente una accelerazione delle procedure amministrative che, al momento invece, non registrano passi avanti, visto che il dPCM con il quale avrebbero dovuto essere adottati, entro fine marzo 2020, criteri e modalità per assegnazione delle risorse, non risulta ancora pubblicato nonostante l'intesa raggiunta in Conferenza Stato-Città e autonomie locali lo scorso 21 maggio. Conseguentemente, non è stato ancora adottato il decreto del Ministero dell'istruzione per l'assegnazione dei finanziamenti agli enti beneficiari.

Fondo piccole opere e contrasto all'inquinamento per i comuni inferiori a 1000 abitanti: l'art. 51, modificando i commi 14-bis e 14-ter dell'art. 30 del d.l. 34/2019, recupera le risorse già programmate e le destina alla realizzazione di un piano pluriennale di investimenti dei piccoli comuni (fino a 1000 abitanti) per opere di messa in sicurezza e per l'abbattimento dell'inquinamento. Obiettivo rimane, come nel decreto-legge del 2019, la stabilizzazione dei contributi da assegnare ai piccoli comuni e che assommano ad oltre 2 miliardi per la prima finalità fino al 2034, e poco più di 1 miliardo fino al 2035 per finalità connesse alla qualità dell'aria, con specifico riferimento alla situazione nella pianura padana. I due programmi di intervento non comportano oneri aggiuntivi dal momento che vengono recuperate risorse previste a legislazione vigente e la modifica riguarda essenzialmente l'amministrazione competente alla gestione dei fondi: a partire dal 2021 le amministrazioni competenti saranno il Ministero dell'interno per il programma delle piccole opere e il Ministero dell'ambiente per gli interventi contro l'inquinamento.

Viene abbandonato il canale di finanziamento dedicato in via esclusiva all'efficientamento energetico e allo sviluppo sostenibile, priorità che dal 2021 sono inglobate nell'ampio ventaglio delle finalità cui sono destinabili i contributi statali e nell'ambito del quale si punta a realizzare un programma pluriennale di investimenti dei piccoli comuni che guardano alle finalità specifiche indicate dalla legge 145/2018, art. 1, comma 107: messa in sicurezza di scuole, strade, edifici pubblici e patrimonio comunale, nonché realizzazione degli interventi finalizzati al contenimento della diffusione dell'organismo nocivo *Xylella fastidiosa*.

Per l'anno 2020 i contributi sono stati ripartiti dal Mise per i progetti di efficientamento energetico e di sviluppo sostenibile e nel mese di luglio è stato adottato il provvedimento di assegnazione delle risorse, pari a 19.330 euro a ciascuno dei 1940 comuni sotto i 1000 abitanti. Il Ministero dell'interno, invece, ha attribuito nel mese di gennaio le risorse per la realizzazione degli interventi di messa in sicurezza di scuole, strade, edifici pubblici, patrimonio comunale e per l'abbattimento di barriere architettoniche. I 22,5 milioni stanziati sono stati ripartiti tra i comuni inferiori a 1.000 abitanti assicurando ad ognuno un contributo di circa 11.600 euro. L'erogazione effettiva del contributo è avvenuta per una quota pari al 50 per cento a condizione di avvio dei lavori entro il 15 maggio 2020 e per la restante parte previo invio della certificazione di collaudo o di regolare esecuzione da parte dell'ente beneficiario. Gli impegni e pagamenti sul relativo capitolo di spesa del Ministero sono tuttavia fermi a poco più di 3,6 milioni, indice del fatto che gli appalti in esecuzione nei termini risultano un numero esiguo. Mentre nessuna somma è stata impegnata sul capitolo del Ministero dello sviluppo economico destinato alla erogazione dei contributi per l'efficientamento.

23.

Le norme sul sostegno agli enti in deficit strutturale. Gli artt. 53-55 si inseriscono nel contesto degli interventi normativi relativi ai bilanci degli enti locali rivolti a mitigare gli effetti prodotti dall'emergenza sanitaria e si riferiscono in particolare agli enti che dimostrano criticità finanziarie. Infatti, le misure introdotte sono rivolte ad agevolare gli enti, che hanno fatto ricorso alla procedura di riequilibrio ex art. 243-bis, nel percorso attuativo del programma di rientro dal deficit strutturale, mediante l'assegnazione di nuove risorse (art. 53 comma 1), attraverso l'incremento della dotazione del fondo di rotazione (art. 53 comma 3), nonché prevedendo una sospensione dei termini procedurali che si correlano alla gestione dei piani e delle stesse procedure esecutive avviate dai creditori degli enti (art. 53 commi 8 e 9).

Si tratta, quindi, di interventi che per lo più interessano un numero limitato di enti allo scopo di arginare il prevedibile rallentamento dei piani di risanamento e di tenerne sotto controllo il deficit.

Per altro verso vengono introdotte misure di generale applicazione nella gestione delle passività finanziarie, sia attraverso maggiore flessibilità nelle regole di copertura dei debiti fuori bilancio (art. 53 comma 6), sia estendendo i termini per la richiesta di anticipazioni di liquidità fissati dall'art. 116 del decreto-legge 34/2020 (art. 55).

In particolare, il comma 1 dell'art. 53 propone un approccio diverso rispetto alle precedenti misure di differimento, introducendo un intervento statale diretto a fronte di particolari situazioni di vulnerabilità¹² riservato agli enti che hanno deliberato la procedura di riequilibrio finanziario e che risultano avere il piano di riequilibrio approvato e in corso di attuazione¹³.

Al riguardo, come evidenziato nei referti della Sezione delle autonomie¹⁴, il fenomeno delle criticità finanziarie presenta una spiccata caratterizzazione territoriale e in alcuni casi si estende a comuni di notevoli dimensioni, denotando situazioni di fragilità strutturale dovute al concorso di più fattori. Né è agevole stabilire quanto sia imputabile al contesto economico problematico di alcune aree o piuttosto a disfunzioni organizzative dei singoli enti, come nel caso di inefficienze correlate alla riscossione dei tributi (cfr. Corte cost. n. 4 e n. 115 del 2020).

In presenza di un sistema perequativo operante a regime e ben calibrato, dotato delle necessarie risorse aggiuntive devolute dallo Stato, dovrebbero in gran parte trovare soluzione gli aspetti critici dovuti alle differenze territoriali, ma tale risultato è ancora lontano dall'essere raggiunto¹⁵.

La stessa Corte costituzionale nella sentenza n. 115/2020, richiamata dall'art. 53 del decreto-legge in esame, ha ricordato che le misure statali di risanamento finanziario in favore degli enti territoriali possono giustificarsi in presenza di deficit strutturale, imputabile alle caratteristiche socioeconomiche della collettività e del territorio.

In tal modo può ritenersi ammissibile in linea generale un soccorso agli enti che dimostrano insufficienza strutturale del gettito fiscale ad assicurare i servizi essenziali e nello stesso tempo riportino indici di vulnerabilità elevati, compensando gli squilibri

¹² L'ultimo indice di vulnerabilità sociale e materiale (IVSM) deve essere superiore a 100 e la relativa capacità fiscale pro capite inferiore a 395.

¹³ L'intervento si estende ai casi in cui il piano è in attesa di rimodulazione a seguito di pronunce della Corte dei conti e della Corte costituzionale.

¹⁴ Cfr. delib. n. 7/SEZAUT/2020/FRG, cap. 5.

¹⁵ Cfr. delib. n. 7/SEZAUT/2020/FRG, cap. 4 e delib. n. 28/SEZAUT/2019/AUD, Audizione sui sistemi tributari delle Regioni e degli enti territoriali nella prospettiva dell'attuazione del federalismo fiscale e dell'autonomia differenziata.

imputabili alle caratteristiche socioeconomiche del territorio, ma non le patologie organizzative.

Al riguardo dovrebbe soccorrere l'attuazione degli strumenti perequativi previsti dall'articolo 119, terzo, quarto e quinto comma della Costituzione. Tuttavia, le misure introdotte non si collocano in un quadro sistematico, ma sono riservate a specifiche situazioni che riguardano un novero ristretto di enti¹⁶.

I criteri e le modalità di riparto del fondo previsti dal comma 2 dell'art. 53 per gli esercizi 2020-2022 prendono in considerazione l'importo pro capite della quota da ripianare e stabiliscono un tetto per gli enti con popolazione superiore a 200.000, tale limitazione potrebbe comportare che l'intervento erariale non risponda appieno alle sottostanti esigenze di perequazione.

L'art. 53, comma 3 istituisce un ulteriore sostegno finanziario per il "*pagamento delle spese di parte corrente relative a spese di personale, alla produzione di servizi in economia e all'acquisizione di servizi e forniture, già impegnate*" incrementando il fondo di rotazione di cui all'art. 243-ter T.U.E.L. consentendo di attingere nuova liquidità anche agli enti che abbiano già fruito di tale fondo. Per l'impiego delle risorse aggiuntive destinate al pagamento degli impegni già assunti per determinate voci della spesa corrente non viene espressamente richiamato l'art. 243-bis, comma 9 che stabilisce che, a fronte dell'anticipazione venga contestualmente disposta la riduzione di spesa nei limiti previsti. Tale meccanismo da considerare connaturato alla utilizzazione del fondo è volto a precludere l'effettuazione di nuove spese per assicurare la sostenibilità del percorso di riequilibrio.

Le modalità di contabilizzazione vengono indicate in linea con le regole dettate dal principio contabile applicato 4/2 (punto 3.20-bis) e con il corrispondente accantonamento nel risultato di amministrazione. Tuttavia, considerato che il mancato pagamento degli impegni di parte corrente è di per sé prova di carenza strutturale di risorse e della previsione di spazi di spesa non sostenibili, appare necessario operare il collegamento alla riduzione della spesa, sia pure limitata alla prospettiva di misure realizzabili nel breve-medio termine.

Il comma 6 dell'art. 53 modifica il testo dell'art. 194 T.U.E.L., aprendo alla possibilità di rateizzazione dei debiti fuori bilancio per una durata più estesa rispetto al triennio¹⁷. Poiché il rinvio delle iscrizioni ai bilanci futuri in termini di competenza e cassa lascia incerte le modalità di copertura finanziaria delle quote annuali dei debiti fuori bilancio riconosciuti nel programma di rateizzazione concordato con i creditori, la misura non appare in linea con i principi elaborati dalla giurisprudenza costituzionale, secondo i quali la copertura delle spese deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale. Il differimento potrebbe comunque avere effetti in termini di conseguimento e conservazione degli equilibri di bilancio, per i quali il sistema contabile è strutturato in tre diversi saldi diretti a garantire equilibri effettivi oltretutto per quelli di competenza, anche per gli accantonamenti in corso di esercizio per esigenze di spesa che si manifesteranno in futuro.

La regola dell'accantonamento preventivo ad un fondo specifico per passività potenziali modulabile a chiusura di ogni esercizio risulta più coerente sotto il profilo sistematico con le norme che disciplinano gli equilibri di bilancio di competenza e complessivi, essendo

¹⁶ Ai soli comuni che hanno deliberato la procedura di riequilibrio finanziario di cui all'articolo 243-bis del d.lgs., n. 267/2000 e che alla data di entrata in vigore del decreto risultano avere il piano di riequilibrio approvato e in corso di attuazione, anche se in attesa di rimodulazione a seguito di pronunce della Corte dei conti e della Corte costituzionale.

¹⁷ È condizione indispensabile che il programma di rateizzazione venga previamente concordato con i creditori che devono esplicitamente accettarlo.

necessario tenere conto anche degli impegni futuri. Non prevedendo modalità di accantonamento al fondo rischi futuri verrebbe favorito il trasferimento ai bilanci degli esercizi successivi di sopravvenienze passive.

Va aggiunto che la norma, comportando effetti a regime, non sembra correlata alla situazione emergenziale potrebbe comportare difficoltà applicative, in quanto si riferisce ai piani concordati con i creditori previsti di durata triennale, senza stabilire un nuovo limite di durata, né le modalità di copertura¹⁸.

L'art. 53, comma 7 prevede per gli enti con piano di riequilibrio approvato e in corso di attuazione il differimento al 31 ottobre 2020 del termine per la deliberazione del bilancio di previsione.

Il comma 8 dell'art. 53 dispone, per gli enti locali che hanno ricevuto l'approvazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale, la sospensione fino al 30 giugno 2021 dei termini assegnati con deliberazione e/o note istruttorie dalle Sezioni Regionali di controllo della Corte dei conti, anche se già decorrenti.

Tale misura potrebbe comportare un ulteriore differimento dei tempi di riequilibrio, incidendo sulle verifiche sui piani in corso presso le Sezioni regionali di controllo.

Ne risulterebbero sospesi gli effetti dell'attività di controllo con riferimento ai passaggi prodromici all'adozione di misure specifiche, mentre la prosecuzione dello svolgimento della funzione, specie attraverso il monitoraggio, costituisce un utile ausilio agli enti per suggerire e sollecitare gli interventi correttivi che si rendono necessari anche in queste difficili circostanze. Il precedente d.l. n. 76/2020 aveva già sospeso alcuni effetti collegati al controllo e in particolare fino al 30 giugno 2021 l'obbligo della dichiarazione di dissesto, pur in presenza delle condizioni che lo avrebbero imposto¹⁹. L'art. 53 comma 8 del provvedimento in esame differendo alla stessa data (30 giugno 2021) gli adempimenti procedurali in corso anche istruttori, persegue lo scopo ultimo di ritardare ulteriormente gli effetti lesivi.

Ai sensi del comma 9 del citato articolo 53, sono sospese fino al 30 giugno 2021 le procedure esecutive a qualunque titolo intraprese nei confronti degli enti in riequilibrio. Si tratta nel complesso di misure che comportano il differimento del percorso di risanamento – già previste dall'art. 17 del d.l. n. 76/2020 – che riverberano effetti sulle ragioni dei creditori e sulla tempestività dei pagamenti dei debiti commerciali. Il differimento delle procedure di riequilibrio e di quelle esecutive reca pregiudizio ai creditori e ricade sulle stesse imprese che la legislazione emergenziale intende favorire, anche con il rifinanziamento delle anticipazioni di liquidità ex d.l. 35/2013 da utilizzare, appunto, per il pagamento dei debiti commerciali degli enti territoriali. (si veda il d.l. n. 34/2020 c.d. d.l. rilancio e anche l'art. 55, dello stesso d.l. n. 104/2020). Ciò potrebbe comportare ulteriori ritardi nei tempi di pagamento alle imprese, con conseguenti maggiori oneri finanziari, per interessi di mora e, in ultima analisi, esporre lo Stato italiano al rischio di procedimenti sanzionatori, come già sottolineato dalla Corte di giustizia e dalla Corte Costituzionale (Cfr. sentenza 28 gennaio 2020 (in causa C-122/18) e sent. Corte cost. n. 78/2020).

L'eventuale prosecuzione di procedure esecutive già intraprese ovvero l'avvio di nuove procedure esecutive, in violazione della regola della sospensione di cui al comma 9, non

¹⁸ Cfr. sul tema deliberazione n. 21/SEZAUT 2018/QMIG.

¹⁹ Venivano anche sospesi i termini per il ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale e alla redazione del piano di riequilibrio ovvero alla sua rimodulazione e, infine, i termini per l'istruttoria del piano ed eventuali risposte e i termini di impugnativa delibera di approvazione o di diniego del piano. (vedi audizione precedente).

dà luogo a vincoli sulle somme né a limitazioni all'attività del tesoriere (art. 53, comma 9 e 10, d.l. 104/2020).

Il comma 10 ribadisce (v. comma 8 “anche se già decorrenti”) che la sospensione dei termini si applica a quelli assegnati dalle sezioni regionali di controllo e anche alle procedure esecutive già intraprese.

Al novero delle misure di portata generale nel contesto emergenziale va ascritto il differimento al 30 novembre 2020 della verifica per la salvaguardia degli equilibri di cui all'art. 193 T.U.E.L.; lo slittamento di questo importante adempimento risulta in linea con quelli che lo presuppongono, in particolare con il differimento dei termini per l'approvazione dei bilanci di previsione al 30 settembre 2020 (art. 107, comma 2 del d.l. 18/2020) o al 31 ottobre 2020 (art. 53 comma 7 d.l. 104/2020) per gli enti in riequilibrio. Si tratta di misure rivolte a prolungare i tempi per la programmazione e la verifica della gestione finanziaria 2020, tenendo conto degli effetti in termini di accertamenti di entrate, sia di ricomposizione della spesa prodotti dall'emergenza sanitaria e delle conseguenze sui flussi finanziari. Tuttavia, la dilatazione di tali adempimenti potrebbe ritardare l'emersione di aspetti critici, rilevabili anche dalle Sezioni regionali di controllo e la possibilità di non consentire interventi tempestivi.

Nel complesso le disposizioni in esame integrano altre misure già adottate con l'analoga finalità di arginare l'impatto della situazione emergenziale, come quelle del d.l. 18/2020 in tema di sospensione della quota capitale dei mutui degli enti locali (art. 112), così come la deroga alle regole per l'utilizzo degli avanzi per spese correnti d'urgenza, di cui all'art. 109 del d.l. 18/2020, all'istituzione dei fondi per l'esercizio delle funzioni fondamentali degli enti locali di cui agli artt. 106 e seguenti del decreto 34/2020 per compensare la perdita di gettito conseguente alla sospensione o ai casi di esclusione degli obblighi tributari.

La comune finalità di questi interventi normativi non fa venir meno i ricordati profili di criticità. In particolare, le disposizioni riferite ai piani di riequilibrio si inseriscono in un contesto normativo già frammentario e disorganico, frutto di una stratificazione talora dettata dall'esigenza di intervenire su situazioni concrete. La mancanza di un respiro sistematico potrebbe comportare incertezze negli enti, anche per la costante attesa di norme future potenzialmente idonee a sanare determinate carenze o criticità.

In realtà tutto il sistema del riequilibrio e del dissesto sembra avere evidenziato aspetti problematici e questo dovrebbe portare ad una riconsiderazione complessiva dei temi della finanza locale in presenza di fattori di squilibrio, cercando possibili rimedi, al fine di costruire assetti normativi efficaci e stabili, evitando il ricorso a misure che differiscono i problemi piuttosto che di risolverli.

24.

Le norme sulle concessioni. Il decreto 104/2020 interviene anche nell'ambito delle concessioni con articoli dedicati a specifiche situazioni concessorie. Tra queste si segnalano alcuni passaggi normativi che assumono rilievo soprattutto per le criticità determinate dal ricorso alle proroghe, per l'inefficienza del modello concessorio, per le problematiche dei modelli di pagamento dei canoni.

L'articolo 94 dispone una proroga di due mesi (dal 30 settembre al 30 novembre 2020) del termine per la sottoscrizione della nuova concessione dell'autostrada A22 Brennero-Modena.

Si rammenta che sulle vicende relative a tale concessione, che ha subito già numerose proroghe del termine, inizialmente previsto per il 30 settembre 2018, è intervenuta anche questa Corte che ha ricostruito, nell'ambito della Relazione sulle "Concessioni autostradali" (deliberazione 18 dicembre 2019, n. 18/2019/G), l'iter che ha fatto seguito alla scadenza del 30 aprile 2014 in capo alla concessionaria Autostrada del Brennero S.p.A.

In sostanza, con la sigla, nel gennaio 2016, del protocollo d'intesa tra il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (MIT) e le amministrazioni pubbliche socie di Autostrada del Brennero S.p.A., è stato definito il rinnovo trentennale della concessione ad una società interamente partecipata dalle amministrazioni pubbliche territoriali e locali contraenti. Tuttavia, ha sottolineato la Corte che "nonostante i ripetuti inviti effettuati, non risulta ancora perfezionata la liquidazione dei soci privati dell'attuale compagine della società Autostrada del Brennero". Per l'eventuale affidamento in house, infatti, "la presenza dei privati è in contrasto con l'art. 13-bis del d.l. 16 ottobre 2017, n. 148, e con il parere rilasciato dalla Commissione europea il 20 novembre 2018 e, pertanto, non consente la sottoscrizione dell'accordo" (deliberazione 18 dicembre 2019, n. 18/2019/G). In caso di mancata sottoscrizione dovranno, nel rispetto della normativa vigente, essere avviate le procedure di gara per l'individuazione della nuova concessionaria. La Corte auspica, pertanto, che si arrivi al più presto a concludere la vicenda, evitando di ricorrere ad ulteriori rinvii.

25.

Sempre in tema di concessioni, l'art. 95 prevede l'istituzione della "Autorità per la laguna di Venezia", quale ente pubblico non economico di rilevanza nazionale, sottoposto ai poteri di indirizzo e vigilanza del MIT. La norma dovrebbe condurre al superamento di un assetto istituzionale ripartito, oggi, tra i due commissari straordinari (nominati rispettivamente ex lege n. 190 del 2014 ed ex lege n. 32 del 2019) e permettere la transizione verso un organismo unico a cui devolvere le funzioni sia nell'ambito delle attività volte alla salvaguardia dell'area lagunare sia per quelle finalizzate alla gestione dell'infrastruttura MO.S.E. (comprese le attività di manutenzione ordinaria e straordinaria).

Si rammenta che, nel 2019 il decreto-legge n. 32 ha previsto che per la prosecuzione dei lavori di realizzazione del sistema MO.S.E., con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri (su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, d'intesa con la regione Veneto, sentiti i Ministri dell'economia e delle finanze, dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, per i beni e le attività culturali e delle politiche agricole alimentari, forestali e del turismo, la città metropolitana di Venezia e il comune di Venezia, da adottare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto) venisse nominato un Commissario straordinario incaricato di sovrintendere alle fasi di prosecuzione dei lavori volti al completamento dell'opera. A tal fine al Commissario sono state assegnate funzioni di stazione appaltante e la facoltà di operare in raccordo con la struttura del Provveditorato interregionale alle opere pubbliche per il Veneto, il Trentino-Alto Adige e il Friuli-Venezia Giulia. Per assicurare una rapida esecuzione delle attività attribuite al Commissario straordinario, con il medesimo decreto sono stati stabiliti anche i termini, le modalità, le tempistiche, l'eventuale supporto tecnico, il compenso del Commissario, il cui onere è posto a carico del quadro economico dell'opera. Il Commissario straordinario opera in deroga alle disposizioni di legge in materia di contratti pubblici, fatto salvo il rispetto dei principi generali posti dai Trattati dell'Unione europea e dalle disposizioni delle direttive di settore e può avvalersi di strutture delle amministrazioni centrali o territoriali interessate, nonché di società controllate dallo Stato o dalle regioni, nel limite delle risorse disponibili e senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Con il dPCM 27 novembre 2019 è stato nominato il Commissario con l'incarico "anche di procedere alla ricognizione dello stato di attuazione della convenzione n.7191 del 1991, al fine di presentare nel più breve tempo possibile un cronoprogramma degli interventi adeguatamente rimodulati, che preveda tutte le attività necessarie al completamento dell'opera, all'avviamento del sistema MO.S.E. e alla consegna dell'opera".

L'attuale disposizione mira a colmare, inoltre, il vuoto normativo determinato dalla soppressione del Magistrato delle acque e il passaggio delle competenze al Provveditorato alle opere pubbliche operata dal d.l. n. 90 del 2014. L'art. 18 del decreto prevedeva, in tal senso, l'individuazione con dPCM, mai emanato, delle funzioni (non individuate, quindi, a favore del Provveditorato o di uffici regionali o comunali) da trasferirsi alla Città metropolitana di Venezia per la tutela e il risanamento della laguna di Venezia e con funzioni di polizia e di vigilanza lagunare. L'istituzione dell'Autorità si colloca nel quadro di un sostanziale equilibrio di rappresentanza del governo centrale e locale (il Presidente è nominato con dPCM su proposta del MIT, sentiti la Regione e il Comune di Venezia, previo parere delle competenti Commissioni parlamentari, mentre il Comitato di gestione, presieduto dal Presidente, è composto da sette rappresentanti, rispettivamente del MIT, MEF, MIBACT, MATTM, della Regione Veneto, della Città metropolitana di Venezia e del Comune di Venezia). Il nuovo ente, infatti, provvede "al coordinamento e all'alta sorveglianza su tutti gli interventi di salvaguardia dell'ambito lagunare" e svolge "attività tecnica per l'edilizia demaniale statale relativa alla manutenzione ordinaria e straordinaria di immobili destinati alle attività di competenza e di immobili di particolare interesse storico, artistico, architettonico e monumentale e di uso pubblico rientranti nell'ambito lagunare" (ambiti amministrativi che richiamano competenze già di diretta pertinenza del Provveditorato centrale).

Per il funzionamento della struttura, l'art. 95 prevede il trasferimento di unità di personale (e delle relative risorse finanziarie) del Provveditorato veneto, volto a costituire parte del contingente previsto dalla disposizione a favore dell'autorità, pari a 100 unità. A riguardo si può notare che il "costo di personale" nel bilancio del MIT, riferito al Provveditorato del Triveneto è stato previsto nel 2020 pari a circa 7,8 milioni (con costi di gestione pari a circa 1,76 milioni), mentre nel 2019 si prevedevano costi di personale per circa 8,7 milioni (a fronte di circa 1,8 milioni per la gestione). Per la copertura finanziaria della disposizione nel suo complesso, è definito ora un onere pari a 1,5 milioni nel 2020 e a 5 milioni dal 2021.

Per le specifiche attività di gestione e manutenzione ordinaria e straordinaria del MO.S.E. – in particolare per lo svolgimento di servizi professionali e di assistenza tecnica ad elevata specializzazione non reperibili presso le pubbliche amministrazioni - l'Autorità può, inoltre, costituire una società da essa interamente partecipata i cui rapporti sono disciplinati mediante convenzioni finanziate con le risorse disponibili a legislazione vigente per le attività di manutenzione del MOSE. In tal senso è autorizzata la spesa di 40 milioni di euro per ciascuno degli anni da 2021 al 2034 (onere cui si provvede ai sensi dell'articolo 114 del presente decreto).

In questa cornice si inquadra il procedimento di liquidazione del Consorzio Venezia Nuova e della Costruzioni Mose Arsenale – ComarS.c.ar.l. con la nomina di un Commissario liquidatore al quale è affidato il compito di gestire la società allo scopo di portare a conclusione le attività relative al MO.S.E. ed alla tutela e salvaguardia della Laguna di Venezia. La consegna dell'opera all'Autorità sarà seguita dallo scioglimento e dalla messa in liquidazione del Consorzio. Nello svolgimento delle sue funzioni, il Commissario liquidatore provvede, inoltre, alla verifica ed all'accertamento delle attività

svolte dal Consorzio Venezia Nuova e della Costruzioni Mose Arsenale – ComarS.c.ar.l., nonché all’adozione dei “necessari atti anche di natura negoziale”.

Consultando il prospetto dello stato di avanzamento lavori (al 30 giugno 2019) della realizzazione del sistema MO.S.E. (Modulo Sperimentale Elettromeccanico), l’opera sembra essere entrata nella sua fase conclusiva. Gli interventi, eseguiti, già finanziati e contrattualizzati in atti formali, risultano pari a circa il 92 per cento per un totale di 5,031 miliardi, su un importo complessivo di 5,493 miliardi. Rimangono pertanto, per la conclusione dell’opera, lavori da svolgere per circa 461 milioni di euro a cui si aggiungono ulteriori 413 milioni per interventi per i quali l’iter formale di finanziamento non è ancora perfezionato (valore al 30 giugno 2019). L’ultimazione dei lavori è prevista per dicembre 2021. Ulteriore conferma del quasi completamento dell’opera può essere desunta anche dalla prova effettuata il 7 agosto scorso di sollevamento in contemporanea delle quattro barriere di cui il sistema si compone. Da menzionare il fatto che l’opera non appare citata nel DEF 2020.

Molteplici, di lieve importo e di diversa natura, sono gli interventi finanziati ma non ancora avviati (da eseguirsi al 31 dicembre 2021). Tra questi, di maggiore valore risultano il completamento della spalla sud e il completamento del porto rifugio, la realizzazione di impianti antincendio e di condizionamento (per un valore di circa 29 milioni), la sistemizzazione e la finitura di edifici e delle aree di cantiere e l’eventuale smantellamento (per un valore di circa 23 milioni).

Ulteriori lavori di completamento, per i quali l’iter formale di finanziamento non è ancora perfezionato, risultano - solo per citare i più significativi - più significativi sia il ripristino degli impianti meccanici “ammalorati” relativo alle barriere di Lido Treporti e Malomocco, il ripristino delle opere civili nelle tre bocche, la messa in sicurezza della Diga di Lido, per un valore complessivo di circa 69 milioni, sia il completamento di interventi ambientali (per un valore di circa 129 milioni).

I finanziamenti, in conto competenza, rinvenibili nel capitolo di riferimento del bilancio del MIT per il MO.S.E. sono, per il triennio 2020-2022, pari, rispettivamente a circa 56 milioni, 35 milioni, 20 milioni. Per la salvaguardia di Venezia e la sua laguna sono previsti, tra rate di mutuo, funzionamento e specifici stanziamenti, per il 2020 circa 124 milioni (di cui 60 milioni a rifinanziamento, in conto capitale, della legge n.798 del 1984, come autorizzato dal comma 122 della legge di bilancio 2020, e 52 milioni per interventi di investimento), per il 2021 circa 62 milioni (di cui circa 51 per interventi di investimento in laguna), e 64 milioni per il 2022 (di cui altri 53 per interventi di investimento in laguna).

L’opera trova i suoi riferimenti giuridici in atti normativi, tra cui la legge n. 171 del 1973 (che già definì la salvaguardia di Venezia e della sua laguna problema di preminente interesse nazionale, assegnando allo Stato, nella ripartizione multilivello delle funzioni e delle competenze spettanti alle varie amministrazioni coinvolte, “la regolazione dei livelli marini in laguna finalizzata a porre gli insediamenti urbani al riparo dalle acque alte”) e successivamente, nella legge speciale per Venezia e la sua laguna n. 798 del 1984. Con la legge obiettivo n. 443 del 2001, l’opera fu, inoltre, coerentemente alla precedente impostazione normativa, inserita nell’elenco degli interventi infrastrutturali di rilevante interesse strategico per il Paese. Base giuridica è rappresentata dalle convenzioni, stipulate dapprima nel 1982, nell’ambito dei finanziamenti disposti con la legge del 1973, poi nel 1991 (Convenzione n.7191), tra lo Stato (per esso il MIT, attraverso, dapprima, il Magistrato delle acque, oggi sostituito ex lege dal Provveditorato alle opere pubbliche del Triveneto) e il Consorzio Venezia Nuova. Il rapporto concessorio, anche sulla base di atti aggiuntivi (e attuativi), stipulati nel corso negli anni (l’ultimo degli atti aggiuntivi risale al 2015), definiva le modalità realizzative dell’opera, e i connessi finanziamenti, sulla base di un Piano generale degli interventi che potevano realizzarsi anche per lotti funzionali e suddivisibili per stralci, in ragione delle risorse finanziarie che si rendessero via via disponibili. Nel dicembre 2014, è stata effettuata da parte dell’ANAC la richiesta al Prefetto della Provincia di Roma, sulla base dei presupposti fissati dal d.l. n. 90 del 2014 (art. 32), della straordinaria e temporanea gestione del soggetto realizzatore Consorzio Venezia Nuova, con la nomina di amministratori straordinari dotati di omologhi poteri in sostituzione degli organi societari.

26.

Il decreto interviene (art. 100), inoltre, sul sistema delle concessioni demaniali marittime definendo il perimetro dei concessionari e stabilendo criteri di calcolo dei canoni volti, almeno nelle intenzioni, a riordinare un settore caratterizzato da una grande difformità.

La norma estende le disposizioni relative alla durata quindicennale delle concessioni demaniali marittime anche alle concessioni lacuali e fluviali, incluse quelle gestite dalle società sportive iscritte al registro Coni; alle concessioni per la realizzazione e la gestione di strutture dedicate alla nautica da diporto, inclusi i punti d'ormeggio; nonché ai "rapporti" aventi ad oggetto la gestione di strutture turistico ricreative in aree ricadenti nel demanio marittimo per effetto di provvedimenti successivi all'inizio dell'utilizzazione.

Introduce, inoltre, un diverso criterio di calcolo dei canoni relativi alle concessioni demaniali marittime con finalità turistico ricreative per le pertinenze destinate ad attività commerciali, terziario-direzionali e di produzione di beni e servizi. La nuova formulazione prevede l'applicazione del criterio tabellare già utilizzato per le opere di difficile rimozione. Per le concessioni relative alla realizzazione e gestione di strutture dedicate alla nautica da diporto si applicano, con effetto dal 1° gennaio 2021, le misure dei canoni determinati secondo i valori tabellari previsti per le concessioni demaniali marittime con finalità turistico ricreative.

Ancora a partire dal primo gennaio 2021, per oltre ventimila - su un totale di circa trentamila - concessionari di spiagge e altre attività l'importo annuo del canone dovuto quale corrispettivo dell'utilizzazione di aree e pertinenze demaniali marittime con qualunque finalità non potrà essere inferiore a 2.500 euro (rispetto al minimo di 362,90 euro stabilito in precedenza). Gli effetti finanziari della misura, in caso di una adesione generalizzata dei concessionari, porterebbero ad un incremento annuo di circa 30 milioni di euro.

Si prevede inoltre - in attesa della revisione e dell'aggiornamento dei canoni demaniali marittimi - una sospensione fino al 15 dicembre 2020 dei procedimenti amministrativi pendenti alla data di entrata in vigore del decreto e l'inefficacia dei relativi provvedimenti già adottati oggetto di contenzioso, inerenti al pagamento dei canoni (inclusi i procedimenti e i provvedimenti di riscossione coattiva, nonché di sospensione, revoca o decadenza della concessione per mancato versamento del canone).

Tali disposizioni, tuttavia, non si applicano nei casi in cui vi siano procedimenti oppure quando il concessionario sia sottoposto a procedimenti di prevenzione, a misure interdittive antimafia o alle procedure del Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione.

Si introducono, infine, allo scopo di ridurre il contenzioso determinato dall'applicazione dei precedenti criteri di calcolo (art. 3, comma 1, lett. b) d.l. 400/1993) norme specifiche per la sua definizione nell'ambito delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative e per la realizzazione e la gestione di strutture dedicate alla nautica da diporto.

Si stabilisce, a tale scopo, che i procedimenti giudiziari o amministrativi pendenti alla data di entrata in vigore dell'attuale decreto, che riguardano il pagamento dei canoni, possono essere definiti attraverso due modalità quali: il versamento in un'unica soluzione, di un importo, pari al 30 per cento delle somme richieste dedotte le somme eventualmente già versate a tale titolo; la rateizzazione fino a un massimo di sei annualità, di un importo pari al 60 per cento delle somme richieste dedotte le somme eventualmente già versate a tale titolo. La liquidazione e il pagamento degli importi nei termini previsti costituiscono la rideterminazione dei canoni dovuti per le annualità considerate.

Come segnalato già in altre occasioni, la Corte esprime perplessità nei confronti di una disposizione che configura una contrapposizione tra comprensibili esigenze di gettito e salvaguardia delle pronunce giurisdizionali.

Si sottolinea, inoltre, che il provvedimento pur proponendosi, nel suo complesso, di correggere le distorsioni determinate, nel corso degli anni, dai diversi meccanismi di pagamento, dovrebbe mirare verso una più ampia e completa riforma del sistema dei canoni concessori da tempo attesa dagli operatori del settore. In tale ambito, infatti, si rammenta che la legge di bilancio 2019 (art. 1, comma 675 l. 145/2018) disponeva l'emanazione di un dPCM (in corso di predisposizione) finalizzato a stabilire i termini e le modalità per la generale revisione del sistema delle concessioni demaniali marittime.

LE MISURE DI SOSTEGNO ALL'ECONOMIA

27.

Nel disegno del decreto all'esame parlamentare un ruolo importante è assegnato alle misure indirizzate al sistema economico contenute nel Capo VI. Nell'arco del triennio 2020-2022, a tali misure è associato un impatto complessivo, in termini di indebitamento netto, di circa 6,8 miliardi²⁰ (9,8 miliardi in termini di saldo netto da finanziarie e 13,4 miliardi in termini di fabbisogno sul quale incidono in misura rilevante le operazioni finanziarie di rafforzamento patrimoniale delle società soggette a controllo dello Stato e quelle di riassetto del Gruppo SACE), in prevalenza derivante dagli incrementi di spesa di parte corrente (3,7 miliardi) e di parte capitale (2,6 miliardi).

In tale ambito, il quadro degli interventi si compone di disposizioni tese al rifinanziamento e potenziamento di istituti di sostegno al sistema produttivo già esistenti, nonché di norme che introducono misure in favore dei settori più colpiti dagli effetti della crisi sanitaria o che mostrino maggiori difficoltà di ripresa.

Nella prima categoria rientrano gli stanziamenti integrativi per 64 milioni destinati, nel 2020, all'agevolazione Nuova Sabatini; a tale misura, insieme a quelle rientranti nel Piano Transizione 4.0, è affidato il compito di sostenere le politiche di investimento delle imprese, in particolare per la transizione digitale maggiormente in grado di elevare la produttività, che hanno subito una forte contrazione nella prima parte dell'anno (secondo i dati aggiornati dell'ISTAT, gli investimenti in impianti e macchinari mostrano una variazione congiunturale negativa del 17 per cento nel secondo trimestre 2020, che si acuisce ad oltre il 28 per cento su base tendenziale). L'intervento si rende necessario per dare continuità operativa alla misura agevolativa, a seguito dell'assorbimento quasi integrale delle somme stanziare in legge di bilancio, nonché per tener conto del potenziale incremento di domanda dovuto al recente intervento in materia da parte del d.l. "Semplificazione" (d.l. n. 76/2020 in corso di conversione) il quale, nella prospettiva di favorire le realtà imprenditoriali più piccole, ha elevato da 100 a 200 mila la soglia entro la quale l'agevolazione è erogata in unica soluzione.

Sempre in materia di sostegno agli investimenti, in particolare a quelli strategici ed innovativi di grandi dimensioni nei settori industriale, turistico e della tutela ambientale, viene disposto l'incremento, per 500 milioni, delle dotazioni assegnate allo strumento dei "contratti di sviluppo"; tali somme vanno ad integrare il rifinanziamento dello strumento

²⁰ Tale valore non tiene peraltro conto dell'intervento di rifinanziamento del Fondo di garanzia per le PMI che incide sui saldi a decorrere dal 2023 per complessivi 7,3 miliardi, né di quello in favore all'ISMEA per complessivi 0,5 miliardi nel periodo 2023-2025.

già operato dalla legge di bilancio per il 2020 (articolo 1, comma 231, della legge n. 160/2019) e dal decreto cd. “Cura Italia” (articolo 80 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27) per complessivi 600 milioni, risultati insufficienti a fronteggiare le richieste di agevolazione attualmente in attesa di risposta.

Viene, infine, integrata, per 950 milioni nel 2021, la dotazione del Fondo IPCEI per consentire l'erogazione dei contributi alle imprese che partecipano agli Importanti Progetti di Interesse Comune Europeo già approvati o in corso di approvazione da parte della Commissione, che rappresentano una importante occasione di sviluppo per le imprese, anche di piccole e medie dimensioni, operanti nei settori più innovativi. In fase attuativa andrà bilanciata l'esigenza di coinvolgere le realtà imprenditoriali più piccole con quella di garantire una adeguata capacità di realizzazione effettiva di progetti ad elevata complessità.

Fino alla data odierna la Commissione europea ha approvato due Importanti progetti di comune interesse europeo, ai sensi della Comunicazione 2014/C 188/02 “Criteri per l'analisi della compatibilità con il mercato interno degli aiuti di Stato destinati a promuovere la realizzazione di importanti progetti di comune interesse europeo”.

Il primo (cfr. Decisione della Commissione europea C(2018) 8864 *final* del 18 dicembre 2018) riguarda il settore della microelettronica, sostenendo attività di ricerca, sviluppo e innovazione, anche comprese nella prima applicazione industriale, nei cinque settori tecnologici dei chip efficienti sul piano energetico, dei semiconduttori di potenza, dei sensori intelligenti, dell'attrezzatura ottica avanzata e dei materiali compositi. L'obiettivo realizzativo principale è sviluppare tecnologie e componenti microelettroniche innovative che possano essere trasferite alle industrie a valle, tra le quali la citata Decisione individua *in primis* i settori dell'*automotive* e dell'*internet* delle cose, per generare nuove o migliorate applicazioni o ulteriore attività di ricerca e sviluppo in questi settori. Il progetto vede coinvolti quattro Stati (Italia, Francia, Germania e Regno Unito) e prevede finanziamenti pubblici fino a 1,75 miliardi dai quali è attesa una mobilitazione di 6 miliardi supplementari di investimenti privati. La richiamata decisione legittima aiuti di stato per l'Italia pari a 800 milioni.

Il secondo progetto riguarda il settore delle batterie (denominato “*Summer Batteries*”) e sostiene lo sviluppo di tecnologie altamente innovative e sostenibili per le batterie agli ioni di litio (elettrolita liquido e stato solido) che hanno una durata maggiore, tempi di ricarica più brevi oltre ad essere più sicure ed ecologiche di quelle attualmente disponibili. Il progetto vede coinvolti 7 Stati (Belgio, Finlandia, Francia, Germania, Italia, Polonia e Svezia) e prevede erogazioni di finanziamenti pubblici per 3,2 miliardi dai quali è attesa una mobilitazione di 5 miliardi supplementari di investimenti privati. Nell'ambito del progetto sono stati autorizzati per l'Italia aiuti di stato per 572 milioni.

Il terzo progetto investe sempre il settore delle batterie (denominato *EUbatIn*) ed è ancora in corso di finalizzazione (l'approvazione europea è prevista per novembre 2020). Esso dovrebbe comportare per l'Italia un aiuto di Stato pari a circa 600 milioni.

A fronte di tali dimensioni finanziarie, le risorse stanziata a legislazione vigente non risultavano idonee a garantire la realizzazione dei progetti. Infatti, la legge di bilancio per il 2019 aveva stanziato 410,2 milioni per l'IPCEI sulla microelettronica, integralmente impegnati a fine anno, cui si è successivamente aggiunto il rifinanziamento per 100 milioni ad opera della legge di bilancio per il 2020.

28.

Sul fronte dell'accesso al credito, il decreto all'odierno esame interviene sul Fondo di garanzia per le PMI, sia attraverso l'assegnazione di ulteriori risorse (art. 64) sia prorogando al 31 gennaio 2021 il regime di moratoria straordinaria delle scadenze relative a varie esposizioni debitorie delle micro, piccole e medie imprese (art. 65), originariamente introdotto dall'art. 56 del d.l. n. 18/2020 fino al 30 settembre 2020²¹.

²¹ Viene coerentemente esteso al 31 gennaio 2021 anche il periodo di sospensione delle segnalazioni a sofferenza alla Centrale dei rischi della Banca d'Italia riguardanti le microimprese e le PMI destinatarie della moratoria. La moratoria

L'incremento delle risorse si è reso necessario a fronte dell'operatività straordinaria del Fondo, per numero, tipologia e percentuale di copertura delle garanzie pubbliche concesse, dovuta all'imponente esigenza di liquidità da parte delle imprese a seguito del periodo di blocco delle attività.

In tale contesto, le assegnazioni per oltre 7 miliardi già disposte con i decreti emergenziali non appaiono sufficienti a garantire la continuità operativa del Fondo nella seconda parte dell'anno. Vengono pertanto stanziati ulteriori 7,3 miliardi, ma a valere sugli anni 2023-2025, senza quindi incidere sui saldi finanziari del triennio 2020-2022. Ciò avviene sfruttando la possibilità concessa dal comma 2 dell'art. 31 del decreto "Rilancio" (d.l. n. 34/2020) il quale ha consentito di assumere impegni a carico del Fondo anche a fronte di autorizzazioni di spesa pluriennali del bilancio dello Stato, in base alla valutazione della probabilità di escussione delle garanzie, articolata per annualità, effettuata dagli organi di gestione dello stesso Fondo. Tale approccio è funzionale a garantire maggiore efficienza nella gestione delle risorse del Fondo, adeguando le sue disponibilità al profilo temporale delle perdite attese. Secondo quanto riportato nella Relazione tecnica, le disponibilità attuali del Fondo appaiono sufficienti a far fronte agli esborsi causati dalle escussioni fino al 2022. Emergerebbero, invece, esigenze di copertura per le perdite attese a partire dal 2023 sullo *stock* di garanzie in essere e da erogare nel secondo semestre 2020. Non vengono fornite, nella documentazione tecnica, informazioni dettagliate in merito alle modalità di stima delle perdite attese e della loro distribuzione temporale. Appare tuttavia necessario richiamare l'attenzione sulla necessità che le valutazioni, inevitabilmente fondate sulle serie storiche delle percentuali di escussione, tengano prudenzialmente conto del mutato contesto di riferimento, nel quale l'operatività del Fondo, sia con riguardo alle esposizioni pregresse sia con riguardo a quelle ancora da assumere, è esposta a maggiori fattori di rischio, per le crescenti difficoltà delle imprese e per le procedure semplificate di rilascio delle garanzie. Un costante monitoraggio dell'andamento dei tassi di escussione da parte del Gestore appare essenziale per garantire la coerenza tra perdite attese e disponibilità finanziarie, imponendo un'integrazione di quest'ultime ove ciò si renda necessario.

Con riferimento, invece, alla proroga della moratoria straordinaria fino al 31 gennaio 2021, il decreto all'esame non contempla ulteriori stanziamenti, in quanto le risorse assegnate alla sezione speciale dal d.l. n. 18/2020 (1,4 miliardi, al netto delle successive riduzioni operate con i dd.ll. 23 e 34 del 2020) sono valutate idonee a fronteggiare l'estensione della moratoria.

L'esame dei dati aggiornati a fine agosto forniti dal Fondo conferma la progressiva accelerazione delle domande e, di conseguenza, della capacità di risposta di quest'ultimo, a testimonianza dell'efficacia di tale strumento di sostegno al credito alle imprese, anche in condizioni di operatività straordinaria.

In dettaglio, le richieste di garanzia ai sensi dei decreti "Cura Italia e Liquidità" (a decorrere dal 17 marzo 2020) sono state 1.004.341²² di cui 845.150 (circa l'84 per cento) si riferiscono a finanziamenti fino a 30 mila euro, con copertura al 100 per cento, per i quali l'intervento del Fondo è concesso automaticamente, con erogazione senza attendere l'esito definitivo dell'istruttoria da parte del Gestore. L'ammontare complessivo di finanziamento richiesto è stato di circa 72,5 miliardi, di cui circa 16,7 miliardi riferibili alle operazioni sotto 30 mila euro. Per quanto specificamente concerne le operazioni di rinegoiazione e/o consolidamento, l'incremento del credito aggiuntivo è stato del 73 per cento, da 599,2 milioni a 1.036,6

per le imprese appartenenti al comparto turistico è prorogata al 31 marzo 2021, incrementando la dotazione della sezione speciale del Fondo per 8,4 milioni nel 2021.

²² A tale numero si aggiungono 5.174 richieste formulate ai sensi della previgente normativa per un totale di periodo di 1.009.515.

milioni per credito aggiuntivo di almeno il 25 per cento e del 64,4 per cento, da 583,5 milioni a 959,2 milioni, per credito aggiuntivo di almeno il 10 per cento.

In relazione all'intero periodo in esame, il numero medio delle domande arrivate è stato pari a 8.931 domande/giorno, con un sensibile incremento da fine aprile a giugno con oltre 16.000 domande/giorno. L'ammontare medio dei finanziamenti è stato di 71,8 mila euro (339,4 mila se si escludono le operazioni fino a 30 mila euro).

A fronte di tale mole di richieste, alla data del 26 agosto 2020, risultavano accolte 991.704 operazioni, di cui 845.150 riferite a finanziamenti fino a 30 mila euro, evidenziando un'elevata capacità di smaltimento (di oltre il 90 per cento). Il finanziamento medio associato alle domande accolte è stato pari a 64 mila euro (319,1 mila euro escludendo le operazioni fino a 30 mila euro); la percentuale media di copertura si è attestata all'89,3 per cento dell'importo del finanziamento (85,5 per cento con esclusione delle operazioni fino a 30 mila euro).

Da ultimo, le richieste di sospensione e/o allungamento della durata delle operazioni garantite dal Fondo sono state 59.589, in prevalenza beneficiarie dell'estensione della durata della garanzia di cui all'art. 56 del decreto "Cura Italia" (36.945 richieste). Il volume originario dei finanziamenti oggetto di sospensione e/o allungamento è pari a 10,4 miliardi.

In merito alle politiche di accantonamento, a fronte delle 980.480 operazioni accolte dal Consiglio in base alle regole dei provvedimenti emergenziali (per complessivi importi finanziati e garantiti pari, rispettivamente, a 62,9 e 56,2 miliardi) sono stati effettuati accantonamenti per 5,8 miliardi, determinando una percentuale di copertura del 10,3 per cento, a fronte del dato dell'8,9 per cento del 2019. L'effetto leva tra importi accantonati e finanziati si è di conseguenza ridotto a 1:10,9, a fronte del dato di 1:16,3 del 2019.

29.

Quanto all'obiettivo di rafforzamento patrimoniale, in particolare delle imprese di dimensioni maggiori in difficoltà, attraverso l'intervento diretto pubblico, viene disposto il rifinanziamento, per 200 milioni, del "Fondo per la salvaguardia dei livelli occupazionali e la prosecuzione dell'attività di impresa", estendendone al contempo il perimetro di operatività anche alle realtà aziendali che, indipendentemente dal numero di occupati, detengano beni e rapporti di rilevanza strategica per l'interesse nazionale. L'esigenza di maggiori disponibilità finanziarie per la finalità di salvaguardia del settore produttivo, anche sotto il profilo patrimoniale, appare giustificata alla luce dell'attuale contesto economico e dei maggiori margini di azione consentiti dal rilassamento delle regole europee in materia di aiuti di stato. Nell'implementazione del Fondo, tuttavia, tale finalità di salvaguardia dovrà essere adeguatamente temperata con le esigenze di sana gestione delle risorse pubbliche, che dovranno confluire sulle imprese caratterizzate da una ragionevole prospettiva di recupero economico.

Alla medesima logica di rafforzamento patrimoniale risponde anche l'art. 66 del decreto in discussione che autorizza il Ministro dell'economia e delle finanze a sottoscrivere aumenti di capitale e strumenti di patrimonializzazione di società controllate dallo Stato per un importo complessivo fino a 1,5 miliardi per l'anno 2020.

Sono ascrivibili altresì agli interventi di rifinanziamento e rafforzamento delle misure esistenti le seguenti disposizioni: lo stanziamento, per il 2021, di ulteriori 50 milioni in favore dei "Voucher Innovation Manager" (art. 60, comma 4); il rifinanziamento, per 10 milioni nel 2020, della misura "Nuova Marcora" per la promozione della nascita e dello sviluppo delle società cooperative (art. 60, comma 5); l'assegnazione all'ISMEA di somme complessive per 465 milioni nel periodo 2023-2025, per le attività di garanzia sul credito agrario (art. 64, comma 1); l'elevazione, a 300.000 euro, del tetto agli investimenti annuali nei piani di risparmio a lungo termine costituiti a decorrere da 1° gennaio 2020 (art. 68). Sul fronte del sostegno all'internazionalizzazione viene disposto: l'incremento, per 300 milioni nel 2020, delle risorse del Fondo rotativo destinato alla concessione di finanziamenti a tasso agevolato alle imprese esportatrici, con contestuale creazione di una sezione *ad hoc* volta al supporto dei processi di internazionalizzazione degli enti fieristici italiani, costituiti in forma di società di capitali, attraverso interventi temporanei di partecipazione nel capitale di rischio con quote di minoranza, sottoscrizione di altri strumenti finanziari,

nonché concessione di finanziamenti (art. 91, commi 1 e 2); l'incremento, per 63 milioni nel 2020, dell'autorizzazione di spesa del Fondo per la promozione integrata presso il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale per la concessione di cofinanziamenti a fondo perduto a favore delle imprese italiane che operano sui mercati esteri (art. 91, comma 3); il rifinanziamento, per 100 milioni nel 2020, del Fondo rotativo per operazioni di *venture capital* istituito presso la SIMEST, con contestuale estensione del relativo ambito di operatività (art. 91, commi 4 e 5), sia con riguardo al profilo territoriale (ampliato a tutti gli Stati e territori esteri anche appartenenti all'Unione europea), sia con riguardo al profilo soggettivo dei destinatari (coinvolgendo anche iniziative promosse dalle start-up innovative).

30.

Tra le misure settoriali, destinate al sostegno di specifiche categorie imprenditoriali più colpite dalla crisi, si segnala, per rilevanza finanziaria, l'istituzione del contributo a fondo perduto (art. 58) in favore delle imprese della filiera della ristorazione che abbiano subito un rilevante calo di fatturato nel periodo marzo-giugno 2020 (superiore a un quarto di quello del corrispondente periodo del 2019), con finalità anche di evitare sprechi alimentari e di promuovere i prodotti del territorio; a tale scopo viene istituito uno specifico fondo nello stato di previsione del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali con una dotazione pari a 600 milioni per il 2020. Il decreto fornisce una disciplina generale dell'agevolazione, inclusiva delle forme di controllo e del quadro sanzionatorio, nonché della possibilità per il Ministero di avvalersi di concessionari di servizi pubblici per la gestione della misura. La regolazione di dettaglio viene, poi, delegata ad un decreto ministeriale cui è rimessa altresì la definizione dell'entità del contributo, fermo restando il tetto massimo di spesa legislativamente fissato.

Un'ulteriore forma di sostegno, nelle vesti del contributo a fondo perduto, è prevista in favore degli esercenti attività commerciali ed economiche nei centri storici delle principali città ad alto tasso di presenza turistica estera che, per effetto del calo dei flussi di visitatori, abbiano visto ridotto di più di un terzo il proprio fatturato di giugno 2020 rispetto all'anno precedente. Le dimensioni del contributo sono variabili, in quanto determinate in proporzione alla perdita di fatturato tendenziale nel mese di giugno, attraverso l'applicazione di tassi percentuali decrescenti (15, 10 e 5 per cento), in ragione della soglia dimensionale del beneficiario (la norma individua a tal fine tre fasce di fatturato). È altresì fissata una soglia minima al contributo a fondo perduto (*floor*), pari a mille euro, per le persone fisiche, e due mila euro per le altre imprese. L'onere complessivo della misura *una tantum* è quantificato in circa 500 milioni, stima ottenuta estrapolando le perdite di fatturato e la platea dei potenziali beneficiari della misura dai dati della fatturazione elettronica.

Completano il quadro dei principali interventi di comparto quelli relativi al settore automobilistico (attraverso il rifinanziamento, per 400 milioni nel 2020, del Fondo per l'acquisto di autoveicoli a basse emissioni di cui all'articolo 1, comma 1041, della legge di bilancio per il 2019) e del turismo (reintroducendo, con alcune modifiche, il credito di imposta per il miglioramento e la riqualificazione delle strutture turistico-alberghiere con un tetto di spesa di 180 milioni nel 2020 e 2021, nonché incrementando di 240 milioni le risorse destinate alle misure di sostegno anti Covid-19 previste per le agenzie di viaggio ed i *tour operator*, estese anche a guide e accompagnatori turistici).

31.

Da ultimo, il decreto all'esame getta le basi per il riassetto del Gruppo SACE, in linea di continuità con il percorso di revisione della relativa *governance*, già avviato con il decreto

“Liquidità”, teso ad attribuire al Ministero dell’economia e delle finanze un ruolo rilevante nell’indirizzo delle scelte societarie. Ciò alla luce del ruolo primario assegnato dal legislatore al Gruppo SACE nelle operazioni di sostegno alla liquidità delle grandi imprese, nonché nell’attuazione dei progetti finanziati all’interno del *Green and Innovation Deal*. Viene, al riguardo, previsto (art. 67) che il riassetto del Gruppo avvenga attraverso il trasferimento di partecipazioni azionarie, previo accordo tra il Ministero dell’economia e delle finanze e Cassa depositi e prestiti (CDP) S.p.A., con decreto del Ministro dell’economia e delle finanze, di concerto con il Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale. A fini di copertura dell’operazione di riassetto sono utilizzabili una quota, fino a 4,5 miliardi, dei titoli di stato destinati alla costituzione del patrimonio destinato “Patrimonio Rilancio” introdotto dal d.l. n. 34/2020. La misura incide sui saldi del 2020 solamente in termini di fabbisogno. Diversamente, la stessa non genera oneri né ai fini del saldo netto da finanziare, rientrando nell’autorizzazione di spesa già prevista in sede di costituzione del Patrimonio Rilancio, né ai fini dell’indebitamento netto, trattandosi di operazione di natura finanziaria.

GLI INTERVENTI SULLE ENTRATE

32.

Gli interventi del decreto-legge n. 104/2020 in materia di entrate tributarie, contemplati agli articoli da 97 a 113, mirano a sostenere il rilancio dell’economia nel periodo interessato dalla crisi con una serie di misure dirette in prevalenza a sospendere o rimodulare gli adempimenti fiscali in scadenza nel secondo semestre del 2020. In considerazione dell’elevato numero di tali interventi, in questa sede si ritiene opportuno soffermarsi su quelli che appaiono più significativi e, in particolare, sui quattro interventi che sospendono i termini di versamento, non senza sottolineare come l’insieme di dette misure, nonostante l’elevato onere che esse comportano per le casse dell’erario, quantificato in circa 6 miliardi, operano un alleggerimento soltanto momentaneo della pressione fiscale. Il rinvio delle imposte determina inoltre una concentrazione delle scadenze con un possibile aggravio degli adempimenti fiscali nel loro complesso. D’altro canto, non può tacersi l’incertezza riguardo l’effettiva capacità di far fronte alle scadenze concentrate a fine anno, con il rischio di realizzare un gettito inferiore alle aspettative, anche per effetto della chiusura e della contrazione di parte delle attività economiche. Si consideri che, limitatamente alle entrate tributarie relative al trimestre marzo-maggio, i dati di preconsuntivo 2020 anticipati dal MEF nel Bollettino delle entrate evidenziano un minor gettito rispetto al consuntivo 2019 di 13.527 milioni.

33.

L’art. 97 ha inteso ridefinire le scadenze relative al pagamento dei tributi e contributi già sospesi nella fase più acuta dell’emergenza, prevedendo in particolare un’ulteriore modalità di rateizzazione dei versamenti in scadenza nei mesi di marzo, aprile e maggio, già sospesi con i decreti precedenti (decreto “Cura Italia”, decreto “Liquidità” e decreto “Rilancio”).

Nello specifico, i versamenti sospesi per i mesi di marzo, aprile e maggio 2020 potranno essere eseguiti senza sanzioni né interessi per un importo pari al cinquanta per cento delle somme oggetto di sospensione, in un’unica soluzione entro il 16 settembre 2020 o mediante rateizzazione, fino ad un massimo di quattro

rate mensili di pari importo, con il versamento della prima rata entro il 16 settembre 2020; il restante cinquanta per cento potrà essere assolto mediante pagamento rateale, fino ad un massimo di ventiquattro rate mensili di pari importo, la prima delle quali in scadenza il 16 gennaio 2021.

Gli adempimenti interessati dalla sospensione sono gli stessi già previsti agli artt. 126 e 127 del d.l. "Rilancio" che avevano spostato al 16 settembre 2020 i termini di ripresa dei pagamenti. Si ricorda che l'art. 126 tratta del versamento delle ritenute alla fonte²³, dei contributi previdenziali e assistenziali e i premi in autoliquidazione e dell'Iva in scadenza ad aprile e maggio, mentre l'art. 127 riguarda i versamenti delle ritenute sui redditi di lavoro dipendente e assimilati, dei contributi previdenziali e assistenziali scadenti dal 2 marzo al 30 aprile 2020 nonché il versamento IVA del mese di marzo 2020.

In linea di massima sono ammessi al beneficio tutti i soggetti esercenti attività di impresa, arte o professione che presentino determinati requisiti²⁴, nonché tutti i soggetti che abbiano intrapreso l'esercizio di impresa arte o professione dopo il 31 marzo 2019; l'agevolazione è estesa agli enti non commerciali, compresi gli enti del terzo settore e gli enti religiosi civilmente riconosciuti che svolgono attività istituzionale di interesse generale non in regime di impresa. La sospensione dei versamenti IVA è circoscritta agli esercenti attività di impresa, arte o professione che presentino ulteriori requisiti, qui individuati in nota²⁵. L'agevolazione si estende in ogni caso alle categorie soggettive particolarmente interessate dall'emergenza di cui all'art. 61, comma 2, del d.l. n. 18²⁶.

La RT, ponendo a raffronto il gettito teorico con quello effettivo, stima in 7.494,4 milioni l'ammontare dei tributi e contributi oggetto di sospensione. Ancorché differenziati sia in base alla tipologia dei tributi²⁷ e dei contributi²⁸ da sospendere, sia in base al provvedimento che ha disposto la sospensione²⁹, le stime sono effettuate sulla base di criteri che non appaiono sufficientemente analitici.

La tabella seguente, desunta dalla RT, espone in dettaglio i versamenti sospesi e gli effetti finanziari conseguenti alla ripresa dei versamenti per gli anni 2020, 2021, 2022 e quindi della riscossione del 50 per cento delle imposte sospese a partire dal mese di settembre 2020 in 4 rate di uguale importo e il restante 50 per cento in 24 rate per il 2021 e il 2022.

²³ Articoli 23 e 24 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600.

²⁴ Domicilio fiscale, sede legale o sede operativa nel territorio dello Stato, con ricavi o compensi non superiori a 50 milioni di euro nel 2019, che hanno subito una diminuzione del fatturato o dei corrispettivi di almeno il 33 per cento nel mese di marzo 2020 rispetto allo stesso mese del precedente periodo d'imposta e nel mese di aprile 2020 rispetto allo stesso mese del precedente periodo d'imposta. Oppure, con ricavi o compensi superiori a 50 milioni di euro, che hanno subito una diminuzione del fatturato o dei corrispettivi di almeno il 50 per cento.

²⁵ A prescindere dal volume dei ricavi e dei compensi del periodo d'imposta precedente, si tratta, cioè, di soggetti esercenti attività d'impresa, arte o professione, che hanno il domicilio fiscale, la sede legale o la sede operativa nelle province di Bergamo, Brescia, Cremona, Lodi, Piacenza, Alessandria e Asti, che hanno subito rispettivamente una diminuzione del fatturato o dei corrispettivi di almeno il 33 per cento nel mese di marzo 2020 rispetto allo stesso mese del precedente periodo d'imposta e nel mese di aprile 2020 rispetto allo stesso mese del precedente periodo d'imposta.

²⁶ Imprese turistico-ricettive, agenzie di viaggio e turismo, soggetti che gestiscono teatri, sale concerto e cinematografiche, organizzatori di fiere e eventi, gestori di musei, biblioteche, archivi, , soggetti che svolgono attività di assistenza sociale non residenziale per anziani, gestori di parchi tematici, gestori di servizio di trasporto, federazioni, enti e associazioni sportive, gestori di ricevitorie lotto, gestori di attività di ristorazione, gestori di asili nido e assistenza e servizi didattici, aziende termali e per il benessere, gestori di stazioni, gestori di servizi di noleggio mezzi di trasporto, soggetti che svolgono attività di guida e assistenza turistica, organizzazioni non lucrative di utilità sociale e organizzazioni di volontariato iscritte negli appositi registri.

²⁷ Per le ritenute di lavoro dipendente del settore privato, il gettito teorico delle tiene conto delle *"dinamiche retributive, degli effetti del calo congiunturale (espresso in termini di minori occupati) e dell'impatto della cassa integrazione"*; per quanto attiene all'IVA, *"per isolare gli effetti del peggioramento congiunturale, il gettito teorico viene costruito utilizzando i dati mensili aggiornati relativi all'imponibile affluiti nella banca dati della fatturazione elettronica"*.

²⁸ Per quanto riguarda la stima dei contributi sospesi la RT non indica la modalità di determinazione dell'ammontare complessivo di 3.342,4 mln di euro, pur suddiviso in contributi previdenziali per i datori di lavoro dipendente, per i lavoratori autonomi e contributi INAIL.

²⁹ Le quantificazioni presentate nell'ultima RT rispetto a quella del d.l. 34 si basano sul monitoraggio dei dati disponibili più aggiornati che hanno consentito di stimare l'ammontare dei versamenti tributari sospesi e dei contributi sospesi complessivamente per 7.494,4 milioni.

| Versamenti tributari | Versamenti tributari sospesi | Indebitamento netto | | |
|---|-------------------------------------|---------------------|--------------|--------------|
| | | 2020 | 2021 | 2022 |
| Ritenute di lavoro dipendente del settore privato | 1.362 | -681 | 341 | 341 |
| Ritenute professionisti | 175 | -88 | 44 | 44 |
| IVA | 2.451 | -1.226 | 613 | 613 |
| Addizionale regionale | 117 | -58 | 29 | 29 |
| Addizionale comunale | 47 | -24 | 12 | 12 |
| Totale | 4.152 | -2.076 | 1.038 | 1.038 |
| Contributi previdenziali | Somme interessate dalla sospensione | Indebitamento netto | | |
| | | 2020 | 2021 | 2022 |
| Datori di lavoro dipendente | 2.414 | | | |
| lavoratori autonomi | 526 | | | |
| contributi Inail | 402 | | | |
| Totale | 3.342 | -1.672 | 836 | 836 |

Complessivamente la misura prevede minori entrate, in termini di indebitamento netto per il 2020 pari a 3.748 milioni che saranno recuperate nei due anni successivi.

34.

All'art. 98 si prevede il differimento al 30 aprile 2021 del secondo acconto IRES, IRPEF e IRAP in scadenza il 30 novembre 2020, a beneficio unicamente dei contribuenti soggetti ISA³⁰ che nel primo semestre del 2020 abbiano registrato un calo del fatturato o dei corrispettivi, rispetto al corrispondente semestre del 2019, di almeno il 33 per cento.

La norma si applica ai contribuenti che esercitano attività economiche per le quali sono stati approvati gli ISA per il periodo d'imposta 2019 e che dichiarino ricavi o compensi di ammontare non superiore al limite di 5.164.569 euro. Stante il riferimento espresso della norma alle imposte sul reddito e all'IRAP, andrebbe chiarito che il differimento riguarda tutti gli oneri, sia tributari che contributivi, legati alla dichiarazione dei redditi e soggetti all'obbligo del versamento in acconto.

Per verificare il presupposto della riduzione del 33 per cento del fatturato o dei corrispettivi occorre fare riferimento, secondo le indicazioni dell'Agenzia delle entrate, ai dati emergenti dalle liquidazioni periodiche IVA desunti rispettivamente dalle fatture emesse ovvero dalla memorizzazione/annotazione dei corrispettivi telematici o delle ricevute o scontrini fiscali.

La norma in esame si affianca a quella introdotta dall'art. 20 del d.l. n. 23/2020, secondo cui non sono dovuti interessi né sanzioni qualora gli acconti versati con il metodo previsionale risultino almeno pari all'80 per cento della somma effettivamente dovuta a titolo di acconto sulla base delle risultanze della dichiarazione relativa al periodo d'imposta 2020.

Il differimento del secondo acconto 2020 genera un onere di 2,2 miliardi nel 2020 e un corrispondente maggior gettito nel 2021.

³⁰ Gli indici sintetici di affidabilità fiscale (ISA) per gli esercenti attività di impresa, arti o professioni³⁰, sono indicatori che, misurano attraverso un metodo statistico-economico, dati e informazioni relativi a più periodi d'imposta, e forniscono una sintesi di valori tramite la quale sarà possibile verificare la normalità e la coerenza della gestione professionale o aziendale dei contribuenti, correlando ad esse specifici benefici. Hanno sostituito gli Studi di settore.

35.

L'art. 99 prevede la reiterazione della sospensione della riscossione coattiva e dei pignoramenti di stipendi e pensioni dal 31 agosto al 15 ottobre 2020.

La norma interviene sui decreti-legge n. 18 e n. 34 del 2020 che prevedevano rispettivamente la sospensione dei termini di versamento dei carichi affidati all'agente della riscossione (art. 68) e la sospensione fino al 31 agosto 2020 dei pignoramenti dell'Agente della riscossione su stipendi e pensioni (art. 152). La norma di riferimento (art. 68 del d.l. n. 18/2020) dispone che il pagamento delle somme sospese debba essere eseguito entro il mese successivo al termine di sospensione (novembre 2020). È conseguentemente prorogato al 15 ottobre 2020 anche il termine per richiedere una nuova dilazione, mentre si dispone che il venir meno del beneficio della rateazione si verifica in caso di mancato pagamento di dieci rate (anziché 5).

A tal fine occorre tuttavia considerare che per le dilazioni in corso all'8 marzo 2020, nel mese di novembre si sarà consumata quasi tutta la soglia di tolleranza delle 10 rate e che, una volta decaduti dal beneficio, per essere riammessi al piano di rientro ed evitare le azioni di recupero, occorre pagare tutte le rate scadute. Questo conferma come la proroga dei versamenti e la concentrazione della scadenza dei pagamenti nello stretto periodo a ridosso della fine dell'anno, si presenta come rimedio momentaneo, di per sé poco rispondente all'obiettivo di alleviare le difficoltà finanziarie dei contribuenti e sostenere il rilancio delle attività economiche. Si consideri peraltro che il prossimo 10 dicembre verranno a scadenza le rate da recuperare per la "rottamazione-ter" e il c.d. "saldo e stralcio".

Nella RT l'impatto complessivo sul gettito derivante dalla disposizione in oggetto è stimato in -189,6 milioni. Gli oneri sono valutati in 65,7 milioni per l'anno 2020 in termini di saldo netto da finanziare e in 165,5 milioni in termini di indebitamento netto e di fabbisogno.

36.

L'art. 109 proroga per i mesi di novembre e dicembre l'esonero dal pagamento della Tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche (TOSAP) e del Canone per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche (COSAP), già prevista dall'art. 181, comma 1, del d.l. n. 34/2020 a favore delle aziende di pubblico esercizio, gravemente danneggiate dall'emergenza epidemiologica. L'onere che ne deriva ammonta a 42,5 milioni in termini di indebitamento e fabbisogno.

37.

La misura contemplata all'art. 110 ripropone le disposizioni in tema di rivalutazione dei beni aziendali³¹ di cui all'art. 1, commi da 889 a 897, della legge n. 208 del 25 dicembre 2015, come risultanti dal bilancio dell'esercizio in corso al 31 dicembre 2019. La

³¹ La possibilità di rivalutare i beni di impresa con pagamento di imposte sostitutive compare oramai molto frequentemente nei provvedimenti di intervento fiscale, anche perché consente di recuperare gettito immediato (le imposte sostitutive) a costo di minori entrate future (per l'aumento delle quote di ammortamento). Si noti che l'articolo 110 fissa aliquote dell'imposta sostitutiva particolarmente convenienti rispetto a provvedimenti di natura simile, anche perché si sovrappone ad un provvedimento di rivalutazione ancora in corso. In effetti il decreto-legge 23/2020 aveva già prorogato il termine per effettuare la rivalutazione dei beni d'impresa risultanti dal bilancio 2018 con un'imposta sostitutiva con aliquota del 12 per cento fino al 2021.

rivalutazione potrà avere valenza anche solo civilistica con riserva non in sospensione e senza oneri di pagamento. Coloro che intendono invece attribuire rilevanza fiscale ai maggiori valori rivalutati dovranno assolvere un'imposta sostitutiva delle imposte sul reddito e dell'IRAP pari al 3 per cento. In tal caso, i maggiori valori sono riconosciuti già a decorrere dall'esercizio successivo. Per le plusvalenze da cessione tuttavia i nuovi valori fiscali rilevano dal 1° gennaio 2024.

L'imposta dovuta per l'eventuale affrancamento delle riserve in sospensione d'imposta che si generano per effetto della rivalutazione, è del 10 per cento.

Tenuto conto delle imposte sostitutive dovute dai contribuenti che operano per la rivalutazione e dei risparmi d'imposta correlati ai maggiori ammortamenti e alle minori plusvalenze determinate sulla base dei nuovi valori rivalutati, l'onere indotto dall'applicazione della norma è valutato nella RT in 74,8 milioni di euro per il 2022, in 254,3 milioni per il 2023, in 172 milioni per il 2024 e in 254,3 milioni per ciascuno degli anni 2025 e 2026.

RIQUADRO 4- BONUS E INCENTIVI FISCALI DEL DECRETO 104/2020

Il decreto-legge 104/2020 prevede numerosi provvedimenti che intervengono per rimodulare, o in qualche caso introdurre, bonus o spese fiscali. Il decreto interviene su settori o figure professionali che, nonostante gli effetti negativi sopportati per la crisi sanitaria erano state toccate in modo non incisivo dai precedenti decreti ma nello stesso tempo prevede molti interventi minori che non è sempre agevole inquadrare in un disegno organico.

Tra i principali provvedimenti che possono essere classificati come incentivi rientra la rimodulazione del bonus baby sitter (art. 21), che è stato ampliato nell'importo per le categorie di lavoratori – sanità e forze dell'ordine - più direttamente coinvolte dall'emergenza Covid. Questo tipo di aiuto, che in linea di principio dovrebbe favorire l'aumento dell'offerta di lavoro femminile, ha la finalità di compensare un aggravio di spesa in un momento in cui alle categorie di lavoratori sopramenzionate è richiesto un aumento dell'orario di lavoro. Interessante notare come per la copertura di questo sussidio sia stata ridotta la copertura dell'indennità a favore dei lavoratori domestici che hanno visto ridurre le loro prestazioni lavorative durante il *lockdown* ma non erano coperti dalla cassa integrazione. Si determina cioè una possibile concorrenza tra due categorie che hanno subito - in modo certamente diverso - gli effetti della pandemia. Tra i provvedimenti di spesa fiscale merita sottolineare il raddoppio del limite all'importo erogato come welfare aziendale che non costituisce base imponibile IRPEF (da 258.23 a 516.46 euro) previsto dall'articolo 112. Se è vero che l'emergenza coronavirus può aver spinto alcune imprese ad intervenire in modo apprezzabile a favore dei dipendenti, è anche importante sottolineare che il potenziamento del welfare aziendale può avere sia effetti di potenziamento e complementarietà, sia effetti di concorrenza e depotenziamento sul sistema di welfare pubblico. L'articolo 90 modifica il buono viaggio, consistente di un rimborso del costo degli spostamenti effettuati con servizio di taxi o noleggio con conducente in favore di persone in situazioni di disagio, estendendo sia lo stanziamento (da 5 a 35 milioni) sia la platea dei soggetti ammessi. Visto che il tema della mobilità con distanziamento risulterà cruciale nei prossimi mesi, il coinvolgimento dei taxi meriterebbe forse un piano di più ampio respiro. Per quanto riguarda le imprese si segnalano, oltre a un aumento dello stanziamento per i crediti di imposta per investimenti pubblicitari nell'editoria (art. 96), ora estesi anche al caso delle società sportive con limite di spesa di novanta milioni (art. 81), un nuovo provvedimento per la rivalutazione dei beni di impresa presenti nel bilancio 2019 con pagamento di imposte sostitutive (art. 110) e alcuni interventi di aiuto al settore del turismo. Per le imprese del settore turistico, oltre a un prolungamento dell'esenzione delle tasse sull'occupazione del suolo

pubblico, sono previsti due fondi di nuova istituzione. Il primo prevede un contributo a fondo perduto – con uno stanziamento di 600 milioni - per le imprese della ristorazione per l’acquisto di materie prime che valorizzino i prodotti e la materia prima di territorio (art. 57), un requisito certamente importante ma difficile da tradurre nel concreto. Condizione per l’accesso al contributo è la riduzione del 75 per cento del fatturato dei mesi marzo-giugno 2020 rispetto al corrispondente periodo dell’anno precedente³². L’articolo 58 prevede invece un contributo a fondo perduto alle imprese di vendita di beni e servizi localizzate nei centri storici delle città a forte presenza turistica – il decreto parla di zona A delle città non sempre chiaramente individuabile – per un valore compreso tra i 1.000 e 150.000. La condizione per poter accedere al fondo fa riferimento questa volta al solo mese di giugno e in particolare al fatto che il fatturato di giugno 2020 sia inferiore ai due terzi di quello di giugno 2019 e il contributo è parametrato a questa differenza. Non è chiaro perché questi due sussidi, erogati a imprese che operano in ambito di ristorazione e turistico, debbano avere riferimenti temporali e di variazione del fatturato disomogenei. Sempre per il settore turistico si aggiungono poi gli articoli 77-79 che prevedono rispettivamente l’estensione agli stabilimenti termali del credito di imposta sulle locazioni, l’esenzione della seconda rata IMU per gli immobili e gli stabilimenti balneari e termali e turistici e la rimodulazione del credito di imposta sulle ristrutturazioni alle strutture ricettive (con incremento di aliquota al 65 per cento). Infine, il decreto 104 è intervenuto con l’articolo 74 anche a modificare il contributo per l’acquisto di autoveicoli a ridotto impatto di emissioni, innalzando lo stanziamento e potenziando gli importi per le autovetture non completamente elettriche e dunque con emissioni comprese tra 60 e 110 g/km di CO₂.

La tabella seguente raccoglie i principali provvedimenti di incentivo che si sono accumulati a partire dal decreto 18/2020 (“Cura Italia”), divisi tra interventi che operano attraverso il sistema fiscale e sussidi operanti attraverso la spesa. Si tratta di oltre 11 miliardi, di cui circa il 40 per cento costituito da esenzioni temporanee di imposta e il resto diviso in una miriade di piccoli interventi, spesso rimodulati più volte nei decreti che si sono succeduti, ma di limitato impatto nel medio periodo. Gli stessi provvedimenti per migliorare la sostenibilità del sistema dei trasporti, che intervengono – più volte – sugli acquisti di automobili a basse emissioni, sull’acquisto di mezzi alternativi di mobilità elettrica, sull’utilizzo dei taxi e sull’intermodalità (rifiinanziamento di marebonus e ferrobonus) non sembrano disegnare un chiaro percorso organico per un settore strategico per la crescita e per il raggiungimento degli obiettivi di elettrificazione e decarbonizzazione. In altri ambiti, come quello turistico e della ristorazione, si assiste a una sovrapposizione di interventi minori che non sembrano disegnati in modo organico per spingere il settore a collocarsi su un percorso di sostenibilità e che possono determinare problemi di *target efficiency*, ovvero sovracompensando operatori che non hanno subito grosse perdite e non raggiungendo efficacemente altri maggiormente in difficoltà.

Quanto al sistema fiscale nel suo complesso non si può non rilevare l’utilizzo di strumenti che continuano a complicarne la struttura, visto che nei decreti “Cura Italia”, “Rilancio” e “Agosto” si contano oltre 30 interventi che comprendono - tra rimodulazioni e nuovi provvedimenti - crediti di imposta, esenzioni, detrazioni con un sistema che si allontana sempre di più dall’auspicato fisco equo, semplice, trasparente e sostenibile.

³² Non ci sono limiti di fatturato invece per le imprese di ristorazione nate nel 2019.

| | Articolo | 2020 | 2021 | 2022 | |
|---|----------|---------|---------|---------|------------------|
| Decreto 18/2020 | | | | | |
| Incentivi fiscali (tax expenditure) | | | | | |
| Credito d'imposta per le spese di sanificazione degli ambienti di lavoro | 64 | -50 | | | Nuovo |
| Credito d'imposta per il canone di locazione, relativo al mese di marzo 2020 | 65 | -356 | | | Nuovo |
| Utilizzo DTA per le imprese | 55 | -858 | 174 | 175 | Estens./Modifica |
| Detrazioni per erogazioni liberali a sostegno dell'emergenza | 66 | 0 | -119 | -51 | Nuovo |
| Altri Bonus e Incentivi | | | | | |
| Bonus Baby sitter | 23 | -113 | | | Nuovo |
| Decreto 34/2020 | | | | | |
| Incentivi fiscali (tax expenditure) | | | | | |
| Norme di rafforzamento del capitale proprio | 26 | - | - 2,000 | - | Nuovo |
| Credito di imposta sulle locazioni | 28 | - 1,424 | - | - | Nuovo |
| Adeguamento e sanificazione ambienti | 120-125 | - 150 | - 2,000 | - | Nuovo |
| Editoria | 186-188 | - 57 | - | - | Nuovo |
| Ricerca e sviluppo mezzogiorno | 244 | - | - 49 | - 49 | Estens./Modifica |
| Art Bonus | 183 | - | - 0 | - 1 | Estens./Modifica |
| Iva DPI | 124 | - 257 | - 318 | - 318 | Nuovo |
| Editoria - Regime IVA | 187 | - 13 | - | - | Estens./Modifica |
| Esenzioni TOSAP IMU | 177-181 | - 333 | - | - | Nuovo |
| Esenzione saldo e primo acconto IRAP | 24 | - 3,952 | - | - | Nuovo |
| Sostitutiva valore terreni e partecipaz. | 137 | 206 | 113 | 113 | Estens./Modifica |
| Incremento detraz. Investim. imprese innovative | 38 | - | - 71 | - 41 | Estens./Modifica |
| Tax credit vacanze | 176 | - 1,677 | - 734 | 315 | Nuovo |
| Detrazioni Ecobonus | | | | | |
| - Riqualificazione energetica | 119 | - 22 | - 656 | - 1,985 | Estens./Modifica |
| - Sismabonus | 119 | - 1 | - 119 | - 363 | Nuovo |
| - Impianti fotovoltaici | 119 | 1 | - 152 | - 522 | Estens./Modifica |
| - Infrastrutture ricarica | 119 | - 0 | - 15 | - 37 | Nuovo |
| Assicurazioni antisismiche | 119 | - | - 54 | - 31 | Estens./Modifica |
| Modifica esenzione redditi investimenti in PIR | 136 | - 6 | - 50 | - 88 | Estens./Modifica |
| Altri Bonus e Incentivi | | | | | |
| Marebonus e ferrobonus (ampliamento) | 197 | - 50 | - 50 | - 50 | Estens./Modifica |
| Contributo da destinare alle imprese viticole | 223 | - 100 | | | Nuovo |
| Buono Mobilità (estensione) | 229 | - 50 | | | Estens./Modifica |
| Contributo straordinario alle imprese che svolgono attività turistiche | 227 | - 40 | | | Nuovo |
| Decreto 104/2020 | | | | | |
| Incentivi fiscali (tax expenditure) | | | | | |
| Incremento del limite annuale (PIR) | 68 | -11 | -55 | -93 | Estens./Modifica |
| Credito di imposta trasferimento di proprietà sulle automobili con CO2 inferiori 60 g/km, | 74 | -5 | | | Estens./Modifica |
| Credito di imposta per l'acquisto di beni e servizi di mobilità sostenibile. | 74 | -5 | | | Estens./Modifica |
| Credito d'imposta canoni di locazione (settore termale) | 77 | -99 | | | Estens./Modifica |
| Esenzione IMU per il settore turistico e spettacolo | 78 | -232 | -30 | -30 | Estens./Modifica |
| Credito di imposta per la riqualificazione strutture ricettive | 79 | -180 | -180 | | Estens./Modifica |
| Credito di imposta sponsorizzazione a favore delle leghe di sport e squadre | 81 | -90 | | | Nuovo |
| Incremento della deduzione forfettaria autotrasportatori | 84 | -5 | | | Estens./Modifica |
| Proroga esenzione TOSAP e COSAP al 31/12/2020 | 109 | -43 | | | Estens./Modifica |
| Rivalutazione beni di impresa - IMPOSTA SOSTITUTIVA e effetti indiretti | 110 | | 130 | 70 | Estens./Modifica |
| Incremento, solo per il 2020, della soglia di esenzione prestazioni di welfare aziendale | 112 | -12 | | | Estens./Modifica |
| Altri Bonus e Incentivi | | | | | |
| Rideterminazione-bonus baby sitting | 21 | -169 | | | Estens./Modifica |
| Fondo per la formazione delle casalinghe | 22 | -3 | -3 | -3 | Nuovo |
| Istituzione di un fondo per la filiera della ristorazione | 58 | -600 | | | Nuovo |
| Contributo a fondo perduto per attività nei centri storici | 59 | -500 | | | Nuovo |
| "Voucher Innovation Manager" | 60 | | -50 | | Estens./Modifica |
| Rifinanziamento Cashback - (pagamento elettronici) | 73 | -2 | -1,750 | | Estens./Modifica |
| Incremento fondo acquisti veicoli di categoria M1 nuovo di fabbrica | 74 | -400 | | | Estens./Modifica |
| Incremento fondo peragenzie di viaggio e dei tour operator | 77 | -240 | | | Estens./Modifica |

OSSERVAZIONI CONCLUSIVE

38.

Come già osservato in occasione delle precedenti manovre finanziarie, in un contesto di emergenza sanitaria quale quello che stiamo attraversando, la politica di bilancio è chiamata a giocare un ruolo indispensabile. La necessità di prevedere un lungo periodo di convivenza con il virus (in attesa degli sviluppi attesi sul fronte delle cure e del vaccino) oltre a richiedere un rafforzamento del sistema sanitario, rende necessari interventi volti da un lato a preservare la capacità produttiva del sistema economico e le sue potenzialità di crescita e dall'altro a garantire l'occupazione senza gravare sui conti delle imprese, attraverso gli strumenti della CIGO e Cassa in deroga e gli altri istituti.

Il decreto 104/2020, oggi all'esame del Parlamento, si pone in continuità con quelli varati nei mesi scorsi, concentrando gli interventi sui comparti più interessati dalla crisi e sulle misure a favore dei lavoratori, attraverso gli strumenti della cassa integrazione e confermando, per quanto riguarda la liquidità delle imprese, le misure basate sulla proroga dei versamenti tributari e contributivi.

Sul primo aspetto, la Corte ha più volte sottolineato la necessità di utilizzare appieno gli ammortizzatori sociali per mitigare gli effetti della crisi. L'esperienza maturata in questi mesi nella gestione dei diversi strumenti, dovrebbe indurre una riconsiderazione delle politiche passive per il lavoro, in un quadro che tenga conto delle molteplici esigenze emerse: tra esse, una maggiore semplificazione e una più chiara separazione della funzione assicurativa generale da quella connessa alla gestione dei processi di crisi strutturale e delle correlate esigenze di ricollocazione dei lavoratori.

Se positiva è stata poi la scelta iniziale di procedere ad erogazioni di indennità diffuse e basate su criteri non eccessivamente discriminanti, si pone ora la necessità di collegare le stesse alle condizioni economiche complessive dei percipienti.

In tema di regolamentazione dei licenziamenti, appare condivisibile la scelta di vincolare l'impresa che usufruisce appieno degli ammortizzatori sociali a mantenere in essere il rapporto di lavoro, ma non di vincolare le imprese che non hanno fruito integralmente dei benefici approntati: ne potrebbero scaturire difficoltà nell'emersione delle effettive realtà aziendali e ritardi nelle misure di ristrutturazione e risanamento, (in larga parte) comunque inevitabili.

Nell'ambito dei provvedimenti a sostegno dell'economia, va valutato positivamente il rifinanziamento di misure del Piano Transizione 4.0, degli investimenti strategici innovativi e, in particolare, del Fondo IPCEI per consentire l'erogazione dei contributi alle imprese che partecipano agli Importanti Progetti di Interesse Comune Europeo. Questi rappresentano una importante occasione di sviluppo per le imprese, anche di piccole e medie dimensioni, operanti nei settori più innovativi. In fase attuativa andrà bilanciata l'esigenza di coinvolgere le realtà imprenditoriali più piccole con quella di garantire una adeguata capacità di realizzazione effettiva di progetti ad elevata complessità.

Quanto all'obiettivo di rafforzamento patrimoniale, in particolare delle imprese di maggiori dimensioni in difficoltà, attraverso l'utilizzo del "Fondo per la salvaguardia dei livelli occupazionali e la prosecuzione dell'attività di impresa", esso appare giustificato alla luce dell'attuale contesto economico. Nell'implementazione del Fondo, tuttavia, tale finalità di salvaguardia dovrà essere adeguatamente temperata con le esigenze di sana gestione delle risorse pubbliche, che dovranno confluire sulle imprese caratterizzate da una ragionevole prospettiva di recupero economico.

Il decreto muove, poi, in tre ulteriori direzioni. Da un lato, prevede misure per il superamento delle conseguenze che la crisi ha comportato sulla disponibilità per i cittadini di servizi sanitari e scolastici. Positivo è l'impegno previsto per il riassorbimento delle liste d'attesa con il ricorso a più strumenti di intervento anche in deroga alle norme del personale.

Interviene, poi, sulle difficoltà degli enti territoriali prevedendo il reintegro delle risorse intaccate dal calo del gettito tributario, il sostegno alle spese di investimento e interventi, anche finanziari, rivolti a mitigare gli effetti dell'emergenza sugli enti che presentano criticità finanziarie (in procedura di riequilibrio ex art. 243-*bis*, in programma di rientro dal deficit strutturale) nonché la sospensione dei termini procedurali dei piani e delle stesse procedure esecutive avviate dai creditori. Misure che si innestano in un contesto normativo già frammentario e disorganico che richiederebbe, invece, una riconsiderazione complessiva al fine di costruire assetti normativi efficaci e stabili, evitando il ricorso a interventi che non contribuiscono a risolvere strutturalmente i problemi, ma si limitano a differirli. Essi mancano di un respiro sistematico e ciò non può che creare incertezza nelle amministrazioni.

Dall'altro, prefigura importanti ridisegni degli apparati a sostegno del sistema economico e interviene a sostenere la coesione territoriale. Sotto tale profilo va attentamente vagliata la scelta di utilizzare una parte relativamente cospicua di risorse per "fiscalizzare" gli oneri sociali per le imprese del Sud. Oltre a mancare al momento un bilancio complessivo degli effetti prodotti dalle politiche di decontribuzione per i lavoratori giovani assunti a tempo indeterminato introdotte negli ultimi anni, vi è da chiedersi se il contesto postpandemia (possibilità di processi di *re-shoring*, spinta al riposizionamento di paesi e regioni nelle catene globali del valore, ecc) non induca ad affrontare il tema della competitività del Mezzogiorno in una logica diversa dalla riduzione del costo del lavoro.

39.

Al di là delle caratteristiche specifiche dei singoli provvedimenti, di cui si è offerta una disamina anche finalizzata ad individuare potenziali aree di miglioramento e chiarimenti normativi, è possibile avanzare prime riflessioni sull'impianto complessivo delle misure proposte.

Le difficoltà che il nostro Paese deve affrontare sono evidenti. Da pochi giorni l'Istituto di statistica ha confermato, accentuandola, la valutazione negativa sull'andamento del prodotto già anticipata a fine luglio. Nel secondo trimestre del 2020 l'Italia è entrata nella peggiore recessione del dopoguerra (con un calo congiunturale del 12,8 per cento, dopo la flessione del 5,3 per cento del primo trimestre). Un risultato peggiore della Germania (-9,7 per cento), anche se migliore della Francia (-13,8 per cento), della Spagna (-18,5 per cento) e del Regno Unito (-20,4 per cento). Ci vorrà un consistente rimbalzo nella seconda parte dell'anno, per evitare che il calo del Pil italiano nel 2020 sia superiore a quello stimato nel DEF (-8 per cento), considerando che la variazione acquisita è pari al -14,7 per cento. Oltre all'evoluzione della crisi sanitaria e al recupero che potranno avere le nostre esportazioni (in flessione nel secondo trimestre del 26,4 per cento), determinante sarà la spinta che potrà venire proprio dai provvedimenti finora varati.

Con l'attuazione delle misure contenute nel decreto la dimensione della manovra finora predisposta per affrontare la crisi ha raggiunto dimensioni senza precedenti, neppure nei pur severi episodi recessivi del dopoguerra. Uno sforzo dalla cui efficacia dipende la possibilità di ripresa dell'economia.

Ma perché questo avvenga e sia duraturo è importante concentrare le risorse sulle aree di maggiore criticità, assicurando una più marcata selettività degli interventi ed evitando di disperdere le disponibilità su misure non strettamente necessarie.

E' poi cruciale superare le difficoltà che continuano a derivare dal ricorso ripetuto ad una normativa secondaria, che rallenta il processo di attuazione, procrastinando la piena operatività degli interventi. Ciò specie quando il rinvio ad un ulteriore provvedimento attuativo non appare da ricondurre alla corretta scelta di non appesantire il dettato normativo, ma piuttosto ad una non ancora completa definizione degli obiettivi che si vuole cogliere.

E' necessario, superata la fase più critica, poter inquadrare le singole misure assunte all'interno di una strategia di crescita e leggerle alla luce di quanto già avviato, della sua efficacia e di informazioni adeguate sulla scorta delle quali sarà opportuno disporre eventuali rifinalizzazioni delle somme in precedenza stanziare o rifinanziamenti, ove necessari.

Ma soprattutto è necessario, che in occasione della Nota di aggiornamento del DEF e del Documento programmatico di bilancio si arrivi ad una definizione di un quadro chiaro delle riforme su cui si intende puntare per superare i ritardi strutturali del Paese. Infatti, al di là degli effetti moltiplicativi e di sostegno della domanda derivanti dalle misure proposte anche in questo decreto, sarà dal superamento dei ritardi e dagli effetti "di offerta" che le misure varate riusciranno ad esplicare nel medio termine, che dipenderà l'evoluzione del potenziale di crescita e, dunque, la possibilità di assicurare la sostenibilità del debito pubblico. I progetti che saranno individuati come elegibili al finanziamento dei fondi europei del *Recovery Plan* giocheranno al riguardo un ruolo decisivo.

ALLEGATI

ALLEGATO 1 – LE LISTE D’ATTESA

Il 21 febbraio 2019 è stato approvato in sede di Intesa Stato Regioni il Piano Nazionale di Governo delle Liste di Attesa (PNGLA) 2019-2021. A fine 2019 l’Intesa è stata recepita da tutte le Regioni e Province Autonome ed il Piano Regionale è stato adottato da 20 Regioni/PPAA.

Il Piano Nazionale prevede il rispetto, da parte delle Regioni e delle Province Autonome, dei tempi massimi di attesa individuati nei Piani Regionali (PRGLA) per tutte le prestazioni erogate sul proprio territorio; individua, inoltre, tra i vari monitoraggi riportati nella sezione I, il monitoraggio in modalità ex post e in modalità ex ante delle prestazioni di specialistica ambulatoriale erogate in attività istituzionale.

Ai fini della verifica del rispetto dei tempi di attesa sono prese in considerazione, come previsto dal Piano nazionale, solo le prime visite e le prime prestazioni diagnostiche/terapeutiche, ovvero quelle che rappresentano il primo contatto del paziente con il sistema relativamente al problema posto, mentre sono escluse tutte le prestazioni di controllo e gli screening.

Il tempo di attesa, quindi, si basa innanzitutto sulla severità del quadro clinico, incluso il sospetto diagnostico. Quindi il Medico prescrittore, sia esso di base o specialista, per le prime visite e prime prestazioni strumentali ambulatoriali, deve sempre indicare una delle quattro classi di priorità: U urgente– con attesa massima 72 ore; B Breve – con attesa massima 10 gg; D Differibile – con attesa massima 30 gg per le visite e 60 gg per gli esami; P Programmata– con attesa massima 180 gg (fino al 31/12/2019, poi 120 gg).

Per i ricoveri l’inserimento in lista d’attesa deve essere effettuato tramite procedura informatizzata. Al momento dell’inserimento in lista d’attesa, al cittadino devono essere comunicate le informazioni sul suo ricovero, sulla classe di priorità e sui tempi massimi di attesa. Per i ricoveri sono previste quattro classi di priorità, che corrispondono ad altrettante attese massime:

- A - con attesa massima 30 gg;
- B - con attesa massima 60 gg;
- C - con attesa massima 180 gg;
- D - con attesa massima 12 mesi.

Con il nuovo Piano si prevede la visibilità delle Agende di prenotazione delle strutture pubbliche e private accreditate, nonché quelle dell’attività istituzionale e della libera professione intramuraria, da parte dei sistemi informativi aziendali e regionali. Tutte le Agende di prenotazione devono essere gestite dai sistemi CUP e devono essere suddivise per Classi di priorità. Attraverso il CUP on-line i pazienti dovrebbero poter consultare in tempo reale l’attesa relativa a visite e esami erogati in regime istituzionale o in libera professione, nonché prenotare e modificare le loro prenotazioni.

Si prevede poi che se per una prestazione specialistica (prime prestazioni in classe di priorità) verrà superato il tempo massimo di attesa previsto per legge, il paziente potrà recarsi, secondo una specifica procedura, in una struttura privata convenzionata senza costi aggiuntivi.

Il rispetto degli impegni assunti dai Direttori generali per il superamento delle criticità legate ai lunghi tempi di attesa costituisce elemento prioritario della loro valutazione, secondo quanto previsto dalle disposizioni vigenti in materia e fermo restando quanto disposto dall’articolo 3-*bis*, comma 7-*bis*, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 e s.m.

Non sono oggetto di monitoraggio da parte del Ministero della salute le prestazioni erogate nell’ambito della prevenzione attiva: per queste le Regioni e le Province Autonome prevedono specifiche modalità di offerta e di prenotazione e ne assicurano i tempi dandone ampia visibilità.

Di recente con l’art. 1, comma 510, della legge 145/2018, sono stati previsti interventi volti a ridurre i tempi di attesa nell’erogazione delle prestazioni sanitarie mediante l’implementazione e l’ammodernamento delle infrastrutture tecnologiche legate ai sistemi di prenotazione elettronica per l’accesso alle strutture sanitarie. A tal fine è stato disposto un finanziamento di 150 milioni

per il 2019 e di 100 milioni per ciascuno degli anni 2020 e 2021. Somma che si va ad aggiungere a quella prevista con l'articolo 23-*quater* del d.l. 119/2018 per interventi volti a ridurre i tempi di attesa (50 milioni) nel 2020. Il monitoraggio degli effetti derivanti dagli interventi è affidato al Comitato LEA.

Tali fondi sono stati ripartiti dal Ministero della salute, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, previa Intesa raggiunta in Conferenza Stato Regioni il 1° agosto 2019 (si veda la tavola che segue). Il riparto punta a mettere a disposizione delle regioni risorse tenendo conto anche di quattro indicatori a cui è vincolata gradualmente l'erogazione delle somme. Nel corso del triennio 2019-2021 l'erogazione delle somme stanziata mira, infatti, ad accompagnare la digitalizzazione dei CUP regionali. La corresponsione delle somme prevede la predisposizione del programma delle attività e relativo cronogramma coerente con il Piano regionale per il governo delle liste d'attesa da presentare entro il 30/10/2019; la crescita della quota di erogatori (pubblici/privati accreditati) collegati al sistema CUP interaziendale o regionale; l'aumento graduale della percentuale delle agende pubbliche/private inserite nel sistema CUP interaziendale o regionale; l'attivazione di canali di accesso digitalizzati. L'Osservatorio nazionale sulle liste d'attesa dovrà verificare il raggiungimento delle soglie previste per i diversi criteri. La mancata realizzazione di almeno il 20 per cento degli obiettivi comporta l'obbligo di restituzione allo Stato delle somme ricevute.

TAVOLA A1.1

IL RIPARTO DEI FINANZIAMENTI PER RIDURRE I TEMPI DI ATTESA

| | popolazione residente 1 gen 2018 pesata | CRITERIO 1: QUOTA FISSA (20%) | CRITERIO 1: QUOTA VARIABILE (80%) per pop pesata | TOTALE RIPARTO CRITERIO 1: quota fissa (20%) + quota var pop pesata (80%) | 2019 | 2020 | 2021 |
|----------------|---|-------------------------------|--|---|--------|---------|---------|
| Piemonte | 4.468.073 | 4.211 | 24.057 | 28.268 | 4.211 | 16.539 | 7.518 |
| Valle d'Aosta | 127.285 | 4.211 | 685 | 4.896 | 4.211 | 471 | 214 |
| Lombardia | 10.028.556 | 4.211 | 53.996 | 58.206 | 4.211 | 37.122 | 16.874 |
| Veneto | 4.913.851 | 4.211 | 26.457 | 30.668 | 4.211 | 18.189 | 8.268 |
| Friuli V.G. | 1.247.507 | 4.211 | 6.717 | 10.927 | 4.211 | 4.618 | 2.099 |
| Liguria | 1.628.504 | 4.211 | 8.768 | 12.979 | 4.211 | 6.028 | 2.740 |
| Emilia-Romagna | 4.500.430 | 4.211 | 24.231 | 28.442 | 4.211 | 16.659 | 7.572 |
| Toscana | 3.814.051 | 4.211 | 20.536 | 24.746 | 4.211 | 14.118 | 6.417 |
| Umbria | 901.932 | 4.211 | 4.856 | 9.067 | 4.211 | 3.339 | 1.518 |
| Marche | 1.554.251 | 4.211 | 8.368 | 12.579 | 4.211 | 5.753 | 2.615 |
| Lazio | 5.855.336 | 4.211 | 31.526 | 35.737 | 4.211 | 21.674 | 9.852 |
| Abruzzo | 1.326.011 | 4.211 | 7.140 | 11.350 | 4.211 | 4.908 | 2.231 |
| Molise | 312.643 | 4.211 | 1.683 | 5.894 | 4.211 | 1.157 | 526 |
| Campania | 5.631.634 | 4.211 | 30.322 | 34.532 | 4.211 | 20.846 | 9.476 |
| Puglia | 4.011.347 | 4.211 | 21.598 | 25.808 | 4.211 | 14.849 | 6.749 |
| Basilicata | 568.058 | 4.211 | 3.059 | 7.269 | 4.211 | 2.103 | 956 |
| Calabria | 1.933.746 | 4.211 | 10.412 | 14.622 | 4.211 | 7.158 | 3.254 |
| Sicilia | 4.948.634 | 4.211 | 26.644 | 30.855 | 4.211 | 18.318 | 8.326 |
| Sardegna | 1.661.250 | 4.211 | 8.945 | 13.155 | 4.211 | 6.149 | 2.795 |
| Totale | 59.433.098 | 80.000 | 320.000 | 400.000 | 80.000 | 220.000 | 100.000 |

Nella tavola che segue sono riassunti i risultati resi disponibili dal Ministero della salute sul monitoraggio relativo agli anni 2016-2018. Per il 2019 i dati raccolti sono al momento parziali e non consentono una valutazione del fenomeno nei mesi più vicini. Il monitoraggio ha riguardato 8 prestazioni: visita ortopedica; visita oculistica; visita cardiologica; mammografia; ecografia ostetrica-ginecologica; ecocolordoppler dei tronchi sovraortici; RMN della colonna vertebrale; TAC Torace senza e con contrasto. L'esame delle prestazioni ambulatoriali punta a valutare il tempo intercorso tra la data di effettiva erogazione della prestazione e quella di prenotazione e quindi di valutare l'efficacia delle misure assunte per garantire l'erogazione di prestazioni entro i tempi appropriati alle condizioni cliniche dei pazienti.

Nella lettura dei risultati per area territoriale si deve tener conto che non sono disponibili i risultati di alcune regioni. Oltre che delle regioni a statuto speciale del Nord, non è noto il dato relativo a Molise, Basilicata, Calabria e Sardegna.

Ciò che emerge dal confronto è che pur confermandosi livelli di prestazioni garantite abbastanza elevati, nell'ultimo biennio si registra un diffuso peggioramento delle quote. Ciò è particolarmente netto per le prestazioni urgenti, quelle che dovrebbero essere garantite entro 10 giorni. Fatta eccezione per le ecografie ginecologiche, registrano un peggioramento tutte le altre prestazioni. Anche nel caso delle prestazioni differibili la quota peggiora in 5 delle otto specialità (oltre alle ecografie ostetriche, segnano un miglioramento le visite cardiologiche e quelle ortopediche). Un risultato che deve essere letto con molto prudenza anche perché, specie nel caso delle prestazioni urgenti, la numerosità dei casi rilevati nei due anni risulta molto differente, con un aumento consistente nel 2018 rispetto al 2016 che sembra più attribuibile a una variazione nella estensione della rilevazione piuttosto che a modifiche nelle caratteristiche della assistenza offerta ai cittadini. Una variazione che può aver inciso sulla quota di casi trattati entro i tempi previsti.

TAVOLA A1.2

LE PRESTAZIONI GARANTITE

| Area | 2016 | | 2018 | |
|--|---|---|---|---|
| | Quota di prestazioni garantite nei tempi- Prestazioni "Brevi" | Quota di prestazioni garantite nei tempi- Prestazioni "Differibili" | Quota di prestazioni garantite nei tempi- Prestazioni "Brevi" | Quota di prestazioni garantite nei tempi- Prestazioni "Differibili" |
| Ecocolordoppler dei tronchi sovraortici | 87,7 | 86,4 | 82,5 | 83,7 |
| centro | 93,4 | 84,9 | 94,4 | 76,6 |
| nord est rso | 91,1 | 86,3 | 93,5 | 84,3 |
| nord ovest rso | 84,5 | 89,8 | 79,5 | 89,7 |
| sud | 75,9 | 86,7 | 67,6 | 83,2 |
| Ecografia Ostetrica - Ginecologica | 74,9 | 91,9 | 86,1 | 93,8 |
| centro | 92,5 | 88,3 | 90,3 | 95,8 |
| nord est rso | 93,9 | 93,2 | 95,0 | 94,4 |
| nord ovest rso | 57,0 | 91,9 | 75,4 | 91,6 |
| sud | 83,4 | 93,2 | 73,4 | 89,1 |
| Mammografia | 92,8 | 81,7 | 88,5 | 79,5 |
| centro | 92,8 | 85,7 | 85,4 | 64,0 |
| nord est rso | 97,1 | 79,2 | 96,7 | 81,9 |
| nord ovest rso | 82,5 | 85,7 | 86,0 | 82,2 |
| sud | 83,4 | 90,3 | 81,8 | 83,5 |
| RMN Colonna vertebrale | 89,4 | 97,1 | 78,9 | 92,0 |
| centro | 81,7 | 94,3 | 71,6 | 85,5 |
| nord est rso | 93,6 | 97,5 | 85,6 | 93,1 |
| nord ovest rso | 82,3 | 97,8 | 76,2 | 95,0 |
| sud | 83,8 | 95,7 | 73,8 | 87,3 |
| TAC Torace senza e con contrasto | 86,1 | 91,4 | 77,7 | 84,6 |
| centro | 72,4 | 94,7 | 75,3 | 76,8 |
| nord est rso | 90,8 | 90,1 | 85,6 | 85,4 |
| nord ovest rso | 84,8 | 91,6 | 73,4 | 88,7 |
| sud | 77,1 | 91,9 | 69,6 | 87,5 |
| Visita cardiologica | 83,6 | 84,3 | 79,5 | 86,0 |
| centro | 98,6 | 98,8 | 96,4 | 97,0 |
| nord est rso | 91,4 | 83,0 | 92,0 | 84,9 |
| nord ovest rso | 65,9 | 83,4 | 72,0 | 87,7 |
| sud | 75,4 | 91,8 | 65,0 | 86,4 |
| Visita oculistica | 89,9 | 69,3 | 84,4 | 67,5 |
| centro | 82,4 | 80,5 | 87,2 | 60,5 |
| nord est rso | 96,8 | 68,3 | 95,4 | 69,6 |
| nord ovest rso | 87,5 | 63,8 | 75,4 | 61,3 |
| sud | 74,6 | 77,4 | 71,4 | 73,0 |
| Visita ortopedica | 81,1 | 89,6 | 80,0 | 90,8 |
| centro | 92,0 | 90,4 | 96,1 | 94,4 |
| nord est rso | 85,8 | 88,3 | 90,8 | 90,8 |
| nord ovest rso | 71,1 | 92,1 | 73,0 | 91,3 |
| sud | 68,7 | 91,7 | 63,8 | 86,7 |
| Totale complessivo | 84,9 | 83,0 | 81,0 | 81,8 |
| centro | 88,0 | 87,8 | 86,7 | 75,4 |
| nord est rso | 91,2 | 81,7 | 91,0 | 82,3 |
| nord ovest rso | 68,6 | 84,0 | 74,2 | 83,0 |
| sud | 75,4 | 87,9 | 68,8 | 83,0 |

Il confronto tra i risultati nelle diverse aree territoriali evidenzia, poi, una maggiore difficoltà di garantire i tempi richiesti nelle strutture delle regioni del sud. Ma si tratta di un dato relativo alle sole prestazioni brevi. Nel caso di quelle differibili le differenze tra aree si riducono in maniera consistente: in 5 delle 8 prestazioni la quota di prime visite soddisfatta nei termini nelle regioni meridionali eccede il dato medio complessivo.

ALLEGATO 2 - I PROVVEDIMENTI DI ATTUAZIONE PREVISTI NEL D.L. 104 DEL 2020

Con il decreto di agosto viene ripreso il filo tracciato dalle misure inserite nei decreti “Cura Italia” e “Rilancio”, prevedendo altresì una serie di altri interventi.

La presente analisi prende in esame le misure previste dal suddetto decreto che per divenire efficaci richiedono ulteriori provvedimenti o adempimenti³³ e che presentano un impatto in termini di saldo netto da finanziare e di indebitamento netto.

Si tratta di 28 misure che nella successiva tavola sono aggregate per area di *policy*³⁴.

TAVOLA A2.1

NUMERO DELLE MISURE PER *POLICY* E PREVISIONE DI SCADENZA

| <i>Policy</i> | entro sette giorni dalla data di entrata in vigore del decreto | Entro il 2020 | Gennaio 2021 | Non prevista | 15 gennaio di ciascun anno | Totale | Incidenza sul totale |
|--|--|---------------|--------------|--------------|----------------------------|-----------|----------------------|
| Ambiente e territorio | | | 1 | 4 | 1 | 6 | 21,4 |
| Digitalizzazione | | | | 1 | | 1 | 3,6 |
| Economia e finanza | | 1 | | 2 | | 3 | 10,7 |
| Fisco | | | | 2 | | 2 | 7,1 |
| Infrastrutture e trasporto | | 1 | 1 | 1 | | 3 | 10,7 |
| Istruzione, università e ricerca | | | | 1 | | 1 | 3,6 |
| Mercato del lavoro e politiche sociali | 1 | 1 | | 1 | | 3 | 10,7 |
| Politiche di coesione territoriale | | | | 4 | | 4 | 14,3 |
| Salute | | | | 1 | | 1 | 3,6 |
| Sviluppo economico, competitività e crescita | | 2 | | 2 | | 4 | 14,3 |
| Totale complessivo | 1 | 5 | 2 | 19 | 1 | 28 | 100,0 |
| Incidenza sul totale | 3,6 | 17,9 | 7,1 | 67,9 | 3,6 | 100,0 | |

Fonte: elaborazione Corte dei conti su d.l. n. 104 del 2020

Il 50 per cento delle misure che comportano l’approvazione di provvedimenti per essere operative riguarda l’area di *policy* relativa all’ambiente e il territorio (soprattutto nell’area dell’efficientamento energetico), alle politiche di coesione territoriale (tra cui il fondo per l’esercizio delle funzioni fondamentali degli enti locali, i fondi per ristorare il mancato gettito derivanti dalla mancata riscossione dell’imposta di soggiorno e perdita di gettito derivante dall’esonazione seconda rata IMU 2020 per il settore turistico, intrattenimento e spettacolo) e allo sviluppo economico, competitività e crescita (principalmente rappresentati da fondi per il sostegno dei settori produttivi colpiti dall’emergenza sanitaria); per il quasi 68 per cento dei provvedimenti non è previsto un termine specifico per l’emanazione.

Il decreto, come accennato, si inserisce nel solco già tracciato dai precedenti decreti emergenziali e per la maggior parte dei provvedimenti qui presi in esame si ricollega a quanto già precedentemente programmato, incrementando le risorse messe a disposizione. In tal senso, le risorse aggiuntive previste dal decreto all’esame e per la cui attuazione è necessario un provvedimento attuativo, risultano subordinate ad altri provvedimenti attuativi precedentemente previsti nei decreti emergenziali e nella stessa legge di bilancio per il 2020.

³³ Principalmente rappresentati da decreti ministeriali, interministeriali e da regolamenti e provvedimenti delle agenzie fiscali.

³⁴ La classificazione per area di *policy* è in linea con quella attribuita dal monitoraggio dell’attività legislativa del Governo; per ciascun provvedimento legislativo è stata scelta l’area di *policy* prevalente.

In particolare, si tratta di:

- incremento del Fondo per l'emergenza epidemiologica da Covid-19 presso il Ministero dell'istruzione, di cui all'articolo 235 del d.l. n. 34/2020;
- rifinanziamento Fondo emergenze nazionali;
- incremento del Fondo per l'esercizio delle funzioni fondamentali degli enti locali, di cui all'articolo 106, comma 1, del d.l. n. 34/2020 - Comuni-Province e Città metropolitane;
- incremento del Fondo per il ristoro parziale dei comuni a fronte delle minori entrate derivanti dalla mancata riscossione dell'imposta di soggiorno, di cui all'articolo 1, comma 180 del d.l. n. 34/2020;
- incremento del Fondo per sostenere le imprese del trasporto pubblico locale di cui all'articolo 200, comma 1 del d.l. n. 34/2020;
- incremento risorse per piccole opere ai comuni: viene introdotto il comma 29-*bis* all'art. 1 della legge di bilancio 2020 che già prevedeva contributi annui per investimenti comunali in opere funzionali all'efficientamento energetico e allo sviluppo territoriale sostenibile;
- rimodulazione finanziamento interventi di manutenzione straordinaria e incremento dell'efficienza energetica delle scuole di province e città metropolitane di cui all'articolo 1, comma 63 della legge n. 160/2019;
- rifinanziamento *Cashback* - Misure premiali per favorire l'utilizzo di strumenti di pagamento elettronici- di cui all'articolo 1, comma 290 della legge n. 160/2019;
- incremento fondo per la concessione di contributi in favore delle agenzie di viaggio e dei tour operator, le guide e gli accompagnatori turistici;
- incremento della deduzione forfettaria di spese non documentate per gli autotrasportatori di cui all'articolo 1, comma 106 della legge n. 266/2005.

A tali provvedimenti si aggiungono quelli di proroga esenzione TOSAP e COSAP, che comportano il ristoro ai comuni in base ad una ripartizione dell'incremento demandato ad un decreto del Ministro dell'interno.

In un solo caso il decreto rimuove la previsione di un decreto attuativo per lasciare spazio all'utilizzo di una piattaforma amministrativa per la richiesta del bonus (diventa operativa dal 1 agosto 2020): si tratta della previsione all'articolo 74, comma 2 relativa all'incremento del fondo di cui all'articolo 1, comma 1041 della legge n. 145/2020 per l'acquisto di veicoli di categoria M1 nuovi di fabbrica.

2.

In termini di saldo netto da finanziare (SNF) a tali misure sono riferibili oltre 2,2 miliardi di spesa capitale e 4,1 miliardi di spesa corrente³⁵.

TAVOLA A2.2

IMPATTO DELLE MISURE CON PROVVEDIMENTI ATTUATIVI-SALDO NETTO DA FINANZIARE

| Policy | 2020 | | | 2021 | |
|--|--------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| | Entrate tributarie | Spesa corrente | Spesa capitale | Spesa corrente | Spesa capitale |
| Ambiente e territorio | | | 100,0 | | 1.185,0 |
| Digitalizzazione | | 2,2 | | 1.750,0 | |
| Economia e finanza | | 100,0 | 1.500,0 | 50,0 | |
| Fisco | - 5,0 | 28,0 | | 7,0 | |
| Infrastrutture e trasporto | | 400,0 | | | 700,0 |
| Istruzione, università e ricerca | | 400,0 | | 600,0 | |
| Mercato del lavoro e politiche sociali | | 226,7 | | 3,0 | |
| Politiche di coesione territoriale | | 2.056,0 | | 9,2 | |
| Salute | | | 580,0 | | 300,0 |
| Sviluppo economico, competitività e crescita | | 910,0 | | | |
| Totale complessivo | - 5,0 | 4.122,9 | 2.180,0 | 2.419,2 | 2.185,0 |

Fonte: elaborazione Corte dei conti su d.l. 104 del 2020

³⁵ Le misure sono considerate al netto degli oneri riflessi.

Come si desume dalla tavola, nell'ambito della spesa corrente, che per il 2020 rappresenta oltre il 65 per cento delle risorse stanziare, la quota più significativa è destinata alle "Politiche di coesione territoriale": si tratta del ristoro ai Comuni della perdita di gettito derivante dall'esenzione della seconda rata IMU 2020 per il settore turistico, intrattenimento e spettacolo, previsto già con il fondo di cui all'articolo 177 del d.l. 34 del 2020 (articolo 78, comma 5 del d.l. 104); dell'incremento del fondo per il ristoro parziale dei comuni a fronte delle minori entrate derivanti dalla mancata riscossione dell'imposta di soggiorno, di cui all'articolo 1, comma 180 del d.l. n. 34 del 2020 (articolo 40, comma 1); dell'incremento del fondo per l'esercizio delle funzioni fondamentali degli enti locali, di cui all'articolo 106, comma 1, del d.l. n. 34 del 2020, riferito sia alle province e città metropolitane che ai comuni.

Di rilievo sono poi le risorse destinate allo "Sviluppo economico, competitività e crescita", per il sostegno dei settori maggiormente colpiti dall'emergenza sanitaria: è il caso della misura di cui al comma 58 (Istituzione di un fondo per la filiera della ristorazione, i cui criteri, modalità e ammontare del contributo, sempre assicurando il rispetto del limite di spesa, viene stabilito con decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano), che rappresenta quasi il 66 per cento del totale; a questa misura si aggiungono quelle relative all'istituzione del fondo per la compensazione al settore del trasporto marittimo dei danni subiti per la riduzione dei ricavi tariffari relativi ai passeggeri trasportati nel periodo 23 febbraio -31/12/2020 (articolo 89), del fondo per sostenere le aziende di trasporto di passeggeri con autobus non soggetti a obbligo di servizio pubblico per gli effetti economici subiti direttamente imputabili dall'emergenza Covid-19 (articolo 85) e l'incremento fondo per la concessione di contributi in favore delle agenzie di viaggio e dei tour operator, le guide e gli accompagnatori turistici (articolo 77, comma 1).

Seppur sul 2020 l'impatto finanziario appare limitato, ben più consistente è quanto pesa la "Digitalizzazione" sul 2021. Particolare importanza, infatti, è rivolta al rifinanziamento della misura del *cashback* per rendere più facilmente realizzabile la sua concreta attuazione, già prevista all'articolo 1, comma 290 della legge n. 160/2019. Per l'attuazione ci si affida ad una piattaforma assegnando alla società PagoPa S.p.A. i servizi di progettazione, realizzazione e gestione del sistema informativo strumentali al calcolo del rimborso previsto dai commi 288 e 289 dell'articolo 1 della legge n. 160 del 2019 (comma 289-*bis*) e che il Ministero dell'economia e delle finanze affidi a CONSAP – Concessionaria servizi assicurativi pubblici S.p.A. tutti i servizi inerenti le operazioni di erogazione del rimborso e le ulteriori attività accessorie e strumentali, ivi compresa la gestione del contenzioso. Tutto ciò regolato da uno o più decreti del Ministro dell'economia e delle finanze, sentito il Garante per la protezione dei dati personali, al fine di stabilire le condizioni e la modalità attuative del rimborso, anche con riferimento ai volumi ed alla frequenza degli acquisti, gli strumenti di pagamento elettronici e le attività rilevanti ai fini dell'attribuzione del rimborso). Il decreto all'esame prevede uno stanziamento di 2,2 milioni di euro per l'anno 2020 e di 1.750 milioni di euro per l'anno 2021. Con l'art. 1, comma 290 della legge n. 160/2019 erano stati previsti 3 miliardi di euro per il 2021; successivamente destinati dall'art. 265, comma 7 del d.l. 34/2020, alla copertura di talune voci di spesa dello stesso d.l. "Rilancio".

Dal lato della spesa in conto capitale sul 2020 le voci più significative riguardano le misure comprese nell'area dell'Economia e della finanza, principalmente rappresentata dai programmi di sviluppo e rafforzamento patrimoniale delle società soggette a controllo dello Stato, la cui sottoscrizione di aumenti di capitale e di strumenti di patrimonializzazione di società controllate, per un importo complessivo fino a 1.500 milioni di euro in conto capitale per l'anno 2020, è soggetta ad approvazione con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze (articolo 66).

Sul 2021 particolarmente significativo appare l'impatto nell'area di *policy* dell'Ambiente e del territorio": si tratta principalmente di misure rivolte all'efficientamento energetico e alla messa in sicurezza degli edifici, anche nel territorio degli enti locali.

In termini di indebitamento netto, nel 2020, le medesime misure impattano come rappresentato nella tavola che segue.

IMPATTO DELLE MISURE CON PROVVEDIMENTI ATTUATIVI-INDEBITAMENTO NETTO

(in milioni)

| Policy | 2020 | | | | 2021 | |
|--|--------------------|----------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| | Entrate tributarie | Entrate contributive | Spesa corrente | Spesa capitale | Spesa corrente | Spesa capitale |
| Ambiente e territorio | | | | 25,0 | | 860,0 |
| Digitalizzazione | | | 2,2 | | 1.750,0 | |
| Economia e finanza | | | 100,0 | | 50,0 | |
| Fisco | -5 | -35 | | | | |
| Infrastrutture e trasporto | | | 400,0 | | | 350,0 |
| Istruzione, università e ricerca | | | 221,5 | | | |
| Mercato del lavoro e politiche sociali | | | 185,9 | | 3,0 | |
| Politiche di coesione territoriale | | | 1.970,0 | | | |
| Salute | | | | 550,0 | 300,0 | 300,0 |
| Sviluppo economico, competitività e crescita | | | 910,0 | | | |
| Totale complessivo | -5 | -35 | 3.789,6 | 575,0 | 2.103,0 | 1.510,0 |

Fonte: elaborazione Corte dei conti su d.l. 104 del 2020

Complessivamente sull'indebitamento netto nel 2020, le misure esaminate pesano per quasi l'87 per cento sulla spesa corrente (3,8 miliardi), mentre nel 2021 le due categorie tendono ad avvicinarsi.

3.

Il decreto all'esame si muove ridefinendo alcune misure già precedentemente previste, comportando ulteriori provvedimenti attuativi per l'utilizzo delle risorse aggiuntive. La ridefinizione di alcune risorse si inquadra, quindi, in un contesto dove ancora ad oggi i provvedimenti attuativi risultano alquanto limitati, comportando il blocco delle risorse e il mancato raggiungimento dei fini previsti. Già da quanto previsto dalla legge di bilancio per il 2020.

La legge di bilancio per il 2020, infatti, come la Corte ha esposto nel Rapporto 2020 sul coordinamento della finanza pubblica, prevedeva un notevole numero di misure subordinate all'attuazione di provvedimenti attuativi. Ad oggi, le misure adottate appaiono ancora limitate (poco oltre il 16 per cento).

NUMERO DELLE MISURE PER POLICY – LEGGE DI BILANCIO 2020

| Policy | Numero misure da adottare | di cui Numero misure adottate |
|---|---------------------------|-------------------------------|
| Agricoltura e alimentazione | 5 | 2 |
| Ambiente e territorio | 5 | 2 |
| Architettura istituzionale | 1 | |
| Cultura, sport, turismo e spettacolo | 11 | 4 |
| Difesa | 1 | |
| Digitalizzazione | 3 | |
| Diritti civili | 2 | |
| Economia e finanza | 8 | 1 |
| Fisco | 21 | 4 |
| Giustizia e sicurezza | 2 | |
| Infrastrutture e trasporti | 12 | 2 |
| Istruzione, università e ricerca | 5 | 1 |
| Mercato del lavoro e politiche sociali | 11 | 1 |
| Pari opportunità e contrasto alle discriminazioni | 1 | |
| Politiche di coesione territoriale | 11 | 2 |
| Politiche europee | 2 | |
| Pubblica amministrazione | 14 | 2 |
| Salute | 4 | |
| Sviluppo economico, competitività e crescita | 6 | |
| Totale complessivo | 125 | 21 |

Fonte: elaborazione Corte dei conti-aggiornamento luglio 2020 dati Monitoraggio programma di Governo

In termini di risorse “liberate”, come impatto sul saldo netto da finanziare, si è ben al di sotto del 25 per cento delle risorse totali stanziare, sia per la spesa corrente che per quella in conto capitale.

TAVOLA A2.5

IMPATTO SUL SNF DELLE MISURE CHE PREVEDONO PROVVEDIMENTI ATTUATIVI-LEGGE DI BILANCIO 2020
(in milioni)

| Policy | 2020 | | | | | | 2021 | | | | | | |
|---|----------------------|----------------|----------------|---|----------------|----------------|----------------------|--------------------------|----------------|---|--------------------|----------------|----------------|
| | Impatti delle misure | | | Impatti delle misure con provvedimenti adottati | | | Impatti delle misure | | | Impatti delle misure con provvedimenti adottati | | | |
| | Entrate tributarie | Spesa corrente | Spesa capitale | Entrate tributarie | Spesa corrente | Spesa capitale | Entrate tributarie | Entrate extra-tributarie | Spesa corrente | Spesa capitale | Entrate tributarie | Spesa corrente | Spesa capitale |
| Agricoltura e alimentazione | | 0,2 | 15,0 | | 0,2 | 15,0 | | | 13,7 | 14,5 | | 0,2 | 14,5 |
| Ambiente e territorio | | | 1.059,0 | | | 500,0 | | | | 1.662,0 | | | 500,0 |
| Architettura istituzionale | | | 1,0 | | | | | | - | | | | |
| Cultura, sport, turismo e spettacolo | | 6,9 | 1,0 | | 1,3 | | | | 5,6 | 1,0 | | 0,5 | |
| Difesa | | | 390,0 | | | | | | | 452,0 | | | |
| Digitalizzazione | | - | | | | | | | 3.000,0 | | | | |
| Diritti civili | | 191,0 | | | | | | | 201,0 | | | | |
| Economia e finanza | 296,1 | | 2,5 | 296,1 | | | 316,5 | | | 1,0 | 316,5 | | |
| Fisco | 324,1 | | 21,5 | | | 10,0 | 1.061,8 | | | 14,8 | 318,6 | | 247,1 |
| Giustizia e sicurezza | | | | | | | | 916,3 | | | | | |
| Infrastrutture e trasporti | | 39,0 | 652,2 | | 14,0 | | | | 25,0 | 1.189,3 | | 25,0 | |
| Istruzione, università e ricerca | | 21,0 | - | | 20,0 | | | | 21,0 | 100,0 | | 20,0 | |
| Mercato del lavoro e politiche sociali | - 0,4 | 181,0 | | | 5,0 | | - 0,6 | | 24,0 | | | 5,0 | |
| Pari opportunità e contrasto alle discriminazioni | | | | | | | | | | | | | |
| Politiche di coesione territoriale | | 107,0 | 164,5 | | 102,0 | | | | 207,0 | 314,0 | | 202,0 | |
| Politiche europee | | | 20,0 | | | | | | | 100,0 | | | |
| Pubblica amministrazione | | 30,2 | | | 1,9 | | | | 123,9 | | | 1,8 | |
| Salute | | 3,5 | | | | | | | 3,5 | | | | |
| Sviluppo economico, competitività e crescita | | 1,0 | 60,0 | | | | | | | - | 105,0 | | |
| Totale complessivo | 619,8 | 580,8 | 2.386,7 | 296,1 | 144,4 | 525,0 | 1.377,7 | 916,3 | 3.639,5 | 4.257,4 | 316,5 | 254,5 | 761,6 |

Fonte: elaborazione Corte dei conti-aggiornamento luglio 2020 dati Monitoraggio programma di Governo al 6 luglio 2020

L'impatto sull'indebitamento netto risulta maggiore.

TAVOLA A2.6

IMPATTO SULL'INDEBITAMENTO NETTO DELLE MISURE CHE PREVEDONO PROVVEDIMENTI ATTUATIVI-LEGGE DI BILANCIO 2020

(in milioni)

| Policy | 2020 | | | | | | 2021 | | | | | | | |
|---|----------------------|----------------------|----------------|---|--------------------|----------------|----------------------|--------------------|----------------------|---|----------------|--------------------|----------------|----------------|
| | Impatti delle misure | | | Impatti delle misure con provvedimenti adottati | | | Impatti delle misure | | | Impatti delle misure con provvedimenti adottati | | | | |
| | Entrate tributarie | Entrate contributive | Spesa corrente | Spesa capitale | Entrate tributarie | Spesa corrente | Spesa capitale | Entrate tributarie | Entrate contributive | Spesa corrente | Spesa capitale | Entrate tributarie | Spesa corrente | Spesa capitale |
| Agricoltura e alimentazione | | | 0,2 | 15 | | 0,2 | 15 | | | 13,7 | 14,5 | | 0,2 | 14,5 |
| Ambiente e territorio | | | | 239 | | | 235 | | | | 482 | | | 400 |
| Architettura istituzionale | | | | 1 | | | | | | | 0 | | | |
| Cultura, sport, turismo e spettacolo | | | 6,9 | 1 | | 1,3 | | | | 5,6 | 1 | | 0,5 | |
| Difesa | | | | 10 | | | | | | | 200 | | | |
| Digitalizzazione | | | 0 | | | | | | | 3000 | | | | |
| Diritti civili | | | 191 | | | | | | | 201 | | | | |
| Economia e finanza | 310,55 | | 5 | 2,5 | 296,1 | | | 364,72 | | 5 | 1 | 316,5 | | |
| Fisco | 329,1 | | 14,45 | 21,5 | | | 10 | 1062,4 | | 14,45 | 318,6 | | | 247,1 |
| Giustizia e sicurezza | | | | | | | | | | | | | | |
| Infrastrutture e trasporti | | | 39 | 103,08 | | 14 | | | | 25 | 517,15 | | 25 | |
| Istruzione, università e ricerca | | | 21 | 0 | | 20 | | | | 21 | 20 | | 20 | |
| Mercato del lavoro e politiche sociali | -0,37 | 1,02 | 132,02 | | | 5 | | -0,56 | 4,02 | 78,02 | | | 5 | |
| Pari opportunità e contrasto alle discriminazioni | | | | | | | | | | | | | | |
| Politiche di coesione territoriale | | | 107 | 82,5 | | 102 | | | | 207 | 100 | | 202 | |
| Politiche europee | | | | 20 | | | | | | | 100 | | | |
| Pubblica amministrazione | | | 16,1 | | | 1,89 | | | | 63,81 | | | 0,97 | |
| Salute | | | 3,5 | | | | | | | 3,5 | | | | |
| Sviluppo economico, competitività e crescita | | | 1 | 15,1 | | | | | | 0 | 20,3 | | | |
| Totale complessivo | 639,28 | 1,02 | 537,17 | 510,68 | 296,1 | 144,39 | 260 | 1.426,6 | 4,0 | 3.638,1 | 1.774,6 | 316,5 | 253,67 | 661,6 |

Fonte: elaborazione Corte dei conti-aggiornamento luglio 2020 dati Monitoraggio programma di Governo al 6 luglio 2020

Analogamente per le risorse che vanno ad incrementare quanto previsto dal decreto “Rilancio”. Complessivamente il decreto prevedeva 73 misure subordinate a provvedimenti attuativi. Ad oggi neanche il 20 per cento è stato adottato.

TAVOLA A2.7

| NUMERO DELLE MISURE PER <i>POLICY</i> – D.L. 34 DEL 2020 | | |
|--|---------------------------|------------------------|
| <i>Policy</i> | Provvedimenti da adottare | Provvedimenti adottati |
| Agricoltura e alimentazione | 4 | |
| Cultura, sport, turismo e spettacolo | 6 | 4 |
| Digitalizzazione | 1 | |
| Diritti civili | 3 | |
| Economia e finanza | 8 | 3 |
| Fisco | 11 | 1 |
| Giustizia e sicurezza | 1 | |
| Infrastrutture e trasporti | 6 | |
| Istruzione, università e ricerca | 7 | 1 |
| Mercato del lavoro e politiche sociali | 5 | 2 |
| Politiche di coesione territoriale | 3 | |
| Pubblica amministrazione | 5 | 2 |
| Salute | 2 | |
| Sviluppo economico, competitività e crescita | 11 | 1 |
| Totale complessivo | 73 | 14 |

Fonte: elaborazione Corte dei conti-aggiornamento luglio 2020 dati Monitoraggio programma di Governo al 6 luglio 2020

Altro aspetto da considerare sono le risorse che con i provvedimenti amministrativi sono diventate parte integrante del disegno di legge di assestamento di bilancio. Con il disegno presentato, infatti, affluiscono in bilancio come attuazione di provvedimenti amministrativi connessi al d.l. 34 circa 153,7 miliardi (93,7 al netto dei capitoli relativi al fondo per assicurare la liquidità per i pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili, al fondo destinato al patrimonio PMI per il sostegno ed il rilancio del sistema economico produttivo italiano in conseguenza dell'emergenza Covid-19 e al fondo destinato agli apporti al patrimonio di cassa depositi e prestiti), che si aggiungono ai 227,1 miliardi previsti in sede di legge di bilancio. Su tali somme complessivamente stanziati, il 56,9 per cento risulta impegnato (la quota più consistente riguarda la spesa corrente per il 64,2 per cento) e di questo ne risulta pagato quasi il 70 per cento: la componente della spesa in conto capitale sconta una maggiore lentezza gestionale in termini di impegni, connessa anche a procedimenti amministrativi più complessi.

TAVOLA A2.8

| Titolo di spesa | Stanziamento iniziale | Variazioni ex d.l. 34_2020 | Totale Stanziamento | Impegni di competenza | Pagato competenza | Impegni/Totale Stanziamento % | Pagato competenza/Impegno competenza % |
|---------------------------|-----------------------|----------------------------|---------------------|-----------------------|-------------------|-------------------------------|--|
| Spesa corrente | 218.620 | 53.158 | 271.778 | 174.540 | 119.170 | 64,2 | 68,3 |
| Spesa in conto capitale* | 8.504 | 40.505 | 49.009 | 7.918 | 7.583 | 16,2 | 95,8 |
| Totale complessivo | 227.124 | 93.664 | 320.787 | 182.458 | 126.753 | 56,9 | 69,5 |

*al netto dei capitoli relativi al fondo per assicurare la liquidità per i pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili, al fondo destinato al patrimonio PMI per il sostegno ed il rilancio del sistema economico produttivo italiano in conseguenza dell'emergenza Covid-19 e al fondo destinato agli apporti al patrimonio di cassa depositi e prestiti

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS (dati al 4 agosto 2020)

4.

In conclusione, come spesso sottolineato dalla Corte, l'efficacia delle misure disposte a sostegno della spesa, specie quella in conto capitale, dipende dalla rapidità con cui queste si traducono in interventi effettivi. Di qui l'importanza di seguire, anche dopo l'approvazione delle norme, il processo di attuazione.

Con il decreto all'esame, nel 2020, sono state disposte maggiori spese valutate in termini finanziari (saldo netto da finanziare SNF) per circa 29,8 miliardi, che si traducono in termini economici (indebitamento) in circa 19,3 miliardi. Di queste, 25,8 miliardi in SNF e 17,5 in termini di indebitamento, sono maggiori spese correnti e rispettivamente 4,5 e 1,8 miliardi sono quelle in conto capitale.

Ciò significa che circa il 48 per cento della maggiore spesa in conto capitale (in termini di SNF) può cominciare a tradursi in interventi effettivi solo a seguito di provvedimenti ulteriori. Minore è la "condizionalità" della spesa corrente (circa il 16 per cento sempre in termini di SNF). Diverso il peso di queste in termini economici: il 31 per cento della maggior spesa in conto capitale è riferibile a tali misure e quasi il 21 per cento di quella corrente.

Occorre ribadire che la complessità di procedure che comportano processi amministrativi lunghi di fatto imbriglia risorse che, seppur stanziare, non trovano un corrispondente effettivo utilizzo in tempi rapidi, allontanando la decisione politica dai benefici attesi, fatto questo ancora più rilevante in una situazione emergenziale come quella che stiamo vivendo. Seppur nella consapevolezza che molti passaggi amministrativi sono complessi e richiedono necessariamente la partecipazione di più soggetti, non si può che porre l'attenzione sulla mancata attuazione delle misure a seguito del ritardo con cui si procede all'emanazione dei provvedimenti, con conseguente rinvio, in termini di immissione nel circuito economico, di risorse per obiettivi ritenuti prioritari.