

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

**Sul DDL AS 1766 di conversione
del DL 17 marzo 2020, n. 18
recante misure di potenziamento del
Servizio sanitario nazionale e di sostegno
economico per famiglie, lavoratori e
imprese connesse all'emergenza
epidemiologica da COVID-19**

**Commissione 5^a del Senato della Repubblica
(Programmazione economica, Bilancio)**

26 marzo 2020



Indice

1. L'impatto finanziario del decreto legge	5
2. Gli interventi in campo sanitario	9
2.1 Il finanziamento	9
2.2 Il personale	10
2.3 Il Commissario straordinario e le procedure di emergenza per gli acquisti, il rafforzamento delle reti di assistenza, le requisizioni	13
3. Le misure di sostegno al lavoro e per le famiglie	16
3.1 Le integrazioni salariali per i lavoratori dipendenti	16
3.1.1 Valutazioni sulla spesa e possibili aspetti di criticità	18
3.1.1.1 Le valutazioni indicate nella Relazione tecnica	18
3.1.1.2 Una valutazione generale dell'impatto dell'epidemia sui trattamenti di integrazione salariale	21
3.1.2 Alcune considerazioni generali sulle misure di integrazione salariale	22
3.2 Le misure di sostegno per i lavoratori autonomi	26
3.3 Altre misure di sostegno alle famiglie: i congedi e i voucher baby-sitting	27
4. Le misure di sostegno alle imprese	28
4.1 I crediti deteriorati e le DTA	33
5. Il contesto macroeconomico	37
5.1 La diffusione dell'epidemia e la revisione delle stime macroeconomiche globali	37
5.2 La trasmissione dell'epidemia in Italia e l'impatto macroeconomico del DL 18/2020	38
6. Le misure adottate dalla Commissione europea e dal Consiglio della UE	40
Appendice 1	52

1. L'impatto finanziario del decreto legge

Il rapido acuirsi dell'emergenza COVID-19 su tutto il territorio nazionale ha determinato l'adozione di provvedimenti di contenimento del contagio particolarmente restrittivi, con profonde ricadute sulla gran parte delle attività produttive. In aggiunta la progressiva diffusione dell'epidemia nel mondo con effetti negativi di proporzioni rilevanti sulla crescita e sugli scambi commerciali a livello mondiale nei prossimi mesi.

Allo scopo a fronteggiare con urgenza tanto gli aspetti sanitari quanto quelli economici dell'emergenza, il 17 marzo il Governo ha varato il DL 18/2020 che comprende un ampio pacchetto di misure volte a potenziare la capacità di risposta del sistema sanitario e a rafforzare il sostegno a lavoratori, famiglie e imprese.

Il DL 18/2020 fa pieno uso degli spazi finanziari aggiuntivi che il Governo ha richiesto al Parlamento per finanziare interventi sanitari ed economici ritenuti indispensabili.

Con la Relazione al Parlamento del 5 marzo il Governo aveva richiesto risorse per 6,35 miliardi (0,3 per cento del PIL) per finanziare interventi sanitari ed economici ritenuti indispensabili¹. Successivamente, l'11 marzo, di fronte all'acuirsi dell'emergenza, il Consiglio dei Ministri ha approvato un'integrazione della Relazione al Parlamento, portando a 20 miliardi complessivi (1,1 per cento del PIL) lo scostamento da autorizzare rispetto all'obiettivo di indebitamento netto originariamente previsto per l'anno in corso, con un peggioramento del saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato di circa 25 miliardi.

Il DL 18/2020 peggiora l'indebitamento netto del 2020 di 19.959 milioni di euro e il saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato di 24.786 milioni, mentre ha effetti sostanzialmente nulli sul biennio successivo (tab. 1).

Complessivamente, gli impieghi (20,7 miliardi) sono di poco superiori al peggioramento del saldo, essendo minime le risorse reperite contestualmente dal decreto (0,8 miliardi). Queste ultime, peraltro, sono composte per larga parte da maggiori entrate (553 milioni) indotte dalle maggiori spese finanziate dal decreto stesso: infatti gli oneri riflessi (maggiori entrate tributarie e contributive) determinati dalle maggiori spese di personale ammontano a 426 milioni (tab. 2).

A questi si aggiungono quasi 127 milioni di entrate (principalmente di natura tributaria) riconducibili alla norma che consente condizioni di favore per la trasformazione in crediti d'imposta delle attività per imposte anticipate (*Deferred tax assets*, DTA) relative a crediti deteriorati ceduti entro l'anno. Da questa stessa norma derivano anche 140 dei 220 milioni complessivi di minori spese che completano il conto delle risorse; la parte restante (80 milioni) è ottenuta mediante la riduzione di fondi.

Dal lato degli impieghi, il decreto autorizza maggiori spese per quasi 19,8 miliardi – due terzi delle quali di natura corrente – e minori entrate per 930 milioni circa. Una parte degli interventi, per oltre 3 miliardi di maggiori spese, è destinata ad affrontare

¹ In proposito, si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2020), "Memoria del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio ai fini dell'attività conoscitiva preliminare all'esame della Relazione al Parlamento predisposta ai sensi dell'art. 6 – c. 5 – della L. 243/2012", 10 marzo.

l'emergenza sanitaria, mentre i Titoli II, III e IV e la parte restante del Titolo V contengono norme che mirano a contenere le spinte recessive causate dal diffondersi dell'epidemia.

Le *misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale* (Titolo I), che comportano maggiori spese per oltre 3 miliardi, vengono operate principalmente tramite il rifinanziamento straordinario di due fondi preesistenti (tab. 3). Il Fondo sanitario nazionale (quale strumento di finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard a carico del bilancio dello Stato) viene incrementato di circa 1,4 miliardi, 1,01 dei quali per personale medico-sanitario (760 milioni principalmente per l'assegnazione di incarichi straordinari disposti dal DL 14/2020 e 250 per il pagamento di straordinari), mentre ulteriori 1,65 miliardi vengono stanziati sul Fondo per le emergenze nazionali (un capitolo di spesa in conto capitale il cui stanziamento iniziale era fissato in 685 milioni dalla legge di bilancio 2020), gestito dalla Presidenza del consiglio dei Ministri – Dipartimento della Protezione civile per ogni esigenza connessa a dichiarazioni dello stato di emergenza di rilievo nazionale². Per un'analisi più dettagliata di tali misure, si veda il paragrafo 2.

Anche alcuni degli interventi del Titolo V (*Ulteriori disposizioni*) sono rivolti alla gestione operativa dell'emergenza. Tra essi si segnalano l'incremento del Fondo per l'innovazione digitale e la didattica laboratoriale, accompagnato da contratti ad assistenti tecnici, per favorire la didattica a distanza (oltre 90 milioni complessivi); l'istituzione del Fondo per le esigenze emergenziali di Università, enti di ricerca e Istituti per l'Alta Formazione Artistica, Musicale e Coreutica (50 milioni); le risorse a Comuni e Città metropolitane per la sanificazione degli ambienti (70 milioni). Tanto il Titolo I quanto il Titolo V contengono diverse altre disposizioni che stanziavano somme per spese di personale e acquisti (o incentivi alla produzione) di dispositivi medici e altri beni necessari a fare fronte all'emergenza.

Per quanto riguarda le misure di sostegno all'economia, invece, il decreto prevede tre linee di intervento. La prima, nonché la più rilevante dal punto di vista quantitativo (con un impatto complessivo di 8 miliardi), riguarda il *mercato del lavoro* (Titolo II) e si articola in una serie di norme tese a estendere la rete degli ammortizzatori sociali e degli altri strumenti di integrazione del reddito alla gran parte dei lavoratori colpiti, indipendentemente dal settore di appartenenza e dalle forme contrattuali (si veda il paragrafo 3 per un approfondimento). Quasi 3 miliardi vanno a finanziare un'indennità *una tantum* di 600 euro per il mese di marzo a varie categorie (professionisti con partita IVA e titolari di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa iscritti alla Gestione separata INPS, lavoratori autonomi iscritti alle gestioni speciali INPS, lavoratori

² In relazione all'emergenza COVID-19, la delibera del Consiglio dei Ministri in tal senso risale al 31 gennaio 2020.

dipendenti stagionali del settore turismo e altri)³. Ulteriori 3,3 miliardi vengono utilizzati per estendere trattamenti di integrazione salariale in deroga a categorie non tutelate ai sensi della normativa vigente, nonché per potenziare e semplificare, ove già possibile, l'accesso alla Cassa integrazione e ai trattamenti erogati dai Fondi di solidarietà, introducendo la causale specifica "COVID-19". Circa 1,4 miliardi di stanziamenti coprono congedi parentali, indennità, permessi retribuiti e *voucher* per servizi di *baby-sitting*, nel tentativo di limitare l'impatto delle misure di contenimento del contagio (isolamento, chiusura degli uffici e delle scuole) sugli obblighi lavorativi. Viene infine creato un Fondo per il reddito di ultima istanza, con dotazione di 300 milioni per l'anno in corso.

Il secondo gruppo di misure per l'economia (quasi 5,2 miliardi complessivi) riguarda il *sostegno alla liquidità delle imprese* (Titolo III) – in particolare quelle che a causa dell'emergenza abbiano visto ridursi in maniera improvvisa e significativa il livello di attività – perlopiù ampliando l'accesso al credito e favorendone la continuità. In questo caso, lo strumento utilizzato è principalmente il rifinanziamento del Fondo centrale di garanzia per le PMI, che riceve risorse per circa 3,3 miliardi (a fronte di uno stanziamento in legge di bilancio 2020 pari a meno di 40 milioni), 1,7 dei quali per l'istituzione di una sezione speciale dedicata alla copertura dei danni subiti dai creditori a seguito della moratoria – fino al 30 settembre 2020 – sulle varie forme di esposizione debitoria di microimprese e altre PMI. Ulteriori 500 milioni sono destinati a garantire l'esposizione di Cassa depositi e prestiti (CDP) nei confronti di banche e altri soggetti creditori di imprese che abbiano subito una riduzione del fatturato a causa dell'epidemia⁴. Un altro intervento di rilievo (con un impatto di circa un miliardo) riguarda, come accennato in precedenza, la possibilità per le società finanziarie e non finanziarie di trasformare in crediti di imposta le DTA maturate a seguito della cessione di crediti deteriorati, al fine di favorirne lo smaltimento e di ridurre il carico fiscale per l'anno in corso. Viene inoltre ampliata la dotazione del Fondo di solidarietà per i mutui per l'acquisto della prima casa per consentirne l'accesso, nei prossimi nove mesi, anche ai lavoratori autonomi e ai liberi professionisti che abbiano perso almeno un terzo del proprio fatturato per via delle misure di distanziamento sociale introdotte. Per un'analisi più dettagliata di questo gruppo di misure, si veda il paragrafo 4.

Il Titolo IV dispone *misure a favore di famiglie e imprese* (1,3 miliardi), tra cui l'introduzione (per il mese di marzo) di un bonus fino a 100 euro (da erogare in proporzione alle giornate lavorative) per i dipendenti con redditi fino a 40.000 euro che debbano continuare a prestare servizio in sede e un credito d'imposta pari al 60 per cento del canone di locazione (del mese di marzo) di botteghe e negozi. Un altro

³ Il Governo ha già annunciato un ulteriore intervento per il mese di aprile, con cui – ove necessario – verranno estese nel tempo (ed eventualmente estese o adeguate nei contenuti) tutte le misure che il DL 18/2020 limita, come efficacia, alle settimane immediatamente seguenti alla sua entrata in vigore.

⁴ Tali ulteriori garanzie, secondo quanto specificato dalla relazione illustrativa, non si sovrappongono a quelle erogate dal Fondo centrale di garanzia per le PMI, perché rivolte a una platea di imprese più ampia (non solo PMI) e non limitate alle nuove erogazioni di credito. Se ne sottolinea, inoltre, l'operatività al di fuori del regime "*de minimis*", all'interno del quale si muove generalmente il Fondo centrale di garanzia.

provvedimento molto importante, sebbene privo di effetti sul conto economico delle Amministrazioni pubbliche, consiste nel rinvio di gran parte degli adempimenti fiscali e contributivi previsti per il mese di marzo, che vengono differiti di alcuni mesi.

Le norme del DL 18/2020 intervengono dettagliando ed estendendo la dilazione dei versamenti da ritenute alla fonte e contributivi prevista dal DL 9/2020. Si stabilisce che – oltre al settore turistico-alberghiero – molti altri ambiti di attività siano interessati dalla deroga e che i versamenti sospesi potranno essere effettuati in un'unica soluzione o mediante rateizzazione a partire dal 31 maggio 2020 (o successivamente, per alcuni tipi di attività). Rientrano nella sospensione anche i versamenti relativi all'IVA dovuti entro marzo⁵. Anche altri adempimenti fiscali e contributivi sono sospesi per le partite IVA di piccole dimensioni (identificate da ricavi e compensi non superiori ai 2 milioni nel periodo d'imposta precedente), mentre nelle province più colpite dall'emergenza tali ulteriori agevolazioni sono concesse indistintamente. Dal momento che i versamenti dovrebbero riprendere comunque nell'anno, non si prevedono effetti sui saldi di finanza pubblica.

Si introduce anche la sospensione fino al 31 maggio prossimo delle scadenze di pagamento relative alle attività di accertamento fiscale e contributivo, incluse quelle legate alle procedure di definizione agevolata varate in passato. In questo caso incidono sull'indebitamento netto minori entrate per oltre 800 milioni, che scontano una riduzione sia delle azioni di recupero coattivo che degli incassi da rateazione, per i quali si determina lo slittamento di un trimestre (senza considerare, in via prudenziale, le maggiori entrate corrispondenti nel 2021).

Ulteriori interventi a favore di settori particolarmente esposti compaiono anche nell'ultimo titolo dell'articolato. In particolare, si stanziavano 350 milioni per la compensazione dei danni subiti dalle imprese di trasporto aereo di passeggeri che esercitino oneri di servizio pubblico e, contestualmente, si autorizza la costituzione di una nuova società (a totale o prevalente partecipazione pubblica) in ragione dell'impatto della crisi sulle società Alitalia – Società Aerea Italiana S.p.A. e Alitalia Cityliner S.p.A., attualmente in amministrazione controllata. Vengono istituiti due fondi per il settore dello spettacolo, del cinema e dell'audiovisivo (uno di parte corrente, a sostegno degli operatori, e uno di conto capitale), per un totale di 130 milioni. Vengono potenziati (per un importo pari a 240 milioni) i contratti di sviluppo – uno strumento di sostegno degli investimenti nei settori strategici e innovativi gestito da Invitalia – e viene istituito presso il Ministero degli Affari esteri e della cooperazione internazionale un fondo per la promozione integrata delle imprese italiane sui mercati esteri, con una dotazione di 150 milioni. Infine, si sospende per un anno il pagamento della quota capitale relativa ai prestiti concessi da CDP agli Enti locali, liberando spazi di spesa (corrente) per oltre 270 milioni che potranno essere utilizzati per fare fronte all'emergenza. Per questa stessa finalità, il decreto consente agli Enti territoriali anche l'utilizzo della quota libera dell'avanzo di amministrazione per la copertura delle spese correnti.

⁵ L'Agenzia delle Entrate, con la Risoluzione 12/E del 18 marzo, ha pubblicato un allegato contenente, a titolo indicativo, una lista dei codici ATECO interessati dalle norme in oggetto.

Va notato che molte delle misure contenute nel decreto sono soggette a tetti di spesa specifici, a fronte di stime delle platee di beneficiari e, di conseguenza, di quantificazioni dell'impatto di finanza pubblica che, a questo stadio, risultano ancora particolarmente incerte. Per questo motivo il decreto stesso dispone (all'articolo 126, comma 7) un monitoraggio costante dei flussi associati a ciascuna misura da parte del Ministero dell'Economia e delle finanze (MEF), al fine di poter ottimizzare l'allocazione delle risorse complessivamente mobilitate tra i vari strumenti introdotti, mediante decreti di variazione adottati dal MEF stesso, sentito il Ministro competente.

Riguardo al finanziamento delle spese legate all'emergenza COVID-19, l'articolo 126 comma 10 prevede la possibilità di utilizzare anche le risorse disponibili in base alla programmazione 2014-2020 dei Fondi Strutturali e di Investimento Europei, nel rispetto della normativa europea. Tali somme potranno coprire *“spese relative al finanziamento del capitale circolante nelle PMI, come misura temporanea, e ogni altro investimento, ivi incluso il capitale umano, e le altre spese necessarie a rafforzare le capacità di risposta alla crisi nei servizi di sanità pubblica e in ambito sociale”*. Grazie alle modifiche dei regolamenti comunitari attualmente vigenti, nell'ambito di ciascun programma operativo si potrà fare uso non solo delle quote di prefinanziamento relative al 2020, ma anche delle quote da ricevere *“a rimborso”*, soggette a certificazione.

È verosimile, peraltro, che parte delle ulteriori autorizzazioni di spesa che saranno oggetto di provvedimenti successivi (in primo luogo, il già annunciato *“Decreto aprile”*) potrà andare a coprire eventuali insufficienze che si saranno rese evidenti nell'implementazione delle disposizioni del presente decreto.

2. Gli interventi in campo sanitario

2.1 Il finanziamento

Con il DL 14/2020 (9 marzo) e il DL 18/2020 sono state adottate una serie di misure urgenti (valide fino al perdurare dello stato di emergenza), anche in deroga all'ordinamento vigente, volte ad accrescere rapidamente la disponibilità di personale sanitario e dispositivi medici e ad ampliare le reti di assistenza in relazione all'emergenza COVID-19. Precedentemente alcuni interventi erano già stati introdotti con il DL 9/2020 (2 marzo). L'obiettivo è rafforzare un sistema sanitario che, allo scoppio dell'emergenza, appariva già sottoposto a forti tensioni per il contenimento delle risorse, il ridimensionamento del personale e dei posti letto, il mancato rafforzamento dell'assistenza territoriale e le inadeguatezze nella riorganizzazione dell'offerta, oltre che per gli irrisolti squilibri territoriali⁶. Alla fine dell'emergenza si porrà la questione di un generale riassetto strutturale del Servizio Sanitario Nazionale (SSN) e di una riprogrammazione del personale, anche sulla base dell'esperienza accumulata, mirati a consolidarne le capacità di affrontare le condizioni ordinarie di domanda e garantire un margine di manovra per la gestione delle criticità epidemiologiche inattese.

⁶ Si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2019), *“Lo stato della sanità in Italia”*, Focus tematico n. 6, dicembre.

Al fine di finanziare gli interventi urgenti, con il DL 18/2020 sono stati incrementati, per l'anno 2020, 1) il Fondo per le emergenze nazionali (istituito presso il Dipartimento della protezione civile) per 1.650 milioni e 2) il finanziamento statale del fabbisogno sanitario nazionale, per 1.410 milioni. Le Regioni dovranno amministrare queste nuove allocazioni al SSN attraverso un centro di costo dedicato, redigendo un programma operativo per la gestione dell'emergenza che deve essere approvato e monitorato dal Ministero della Salute e dal Ministero dell'Economia e delle finanze. Al contempo, sono stati rinviati di un mese i termini previsti per le verifiche relative ai piani di rientro regionali e le conseguenti azioni da adottare.

Nell'ambito dei maggiori finanziamenti del fabbisogno sanitario nazionale, per remunerare i rapporti di lavoro non stabili per il periodo dell'emergenza, o comunque per il 2020, è stata disposta un'autorizzazione di spesa di 660 milioni (per i provvedimenti del DL 14/2020), accresciuta di 100 milioni dal DL 18/2020. Ulteriori 250 milioni sono finalizzati dal DL 18/2020 all'incremento del lavoro straordinario. Queste risorse (1.010 milioni nel complesso) sono attribuite anche alle Regioni a Statuto speciale e alle Province autonome, che in condizioni ordinarie provvedono autonomamente al finanziamento del proprio servizio sanitario (la Sicilia al 50 per cento circa); il riparto⁷ avviene sulla base delle quote d'accesso al fabbisogno sanitario indistinto corrente rilevate per l'anno 2019. Le assunzioni a tempo determinato invece devono rispettare i vincoli dettati dal tetto di spesa previsto dalla normativa vigente (almeno per il 2021) e, pertanto, non comportano maggiori oneri⁸.

L'incremento del finanziamento del SSN è anche rivolto al potenziamento delle reti di assistenza, attraverso la stipula di contratti con strutture private per l'acquisto di prestazioni (240 milioni) e la requisizione di strutture sanitarie private (160 milioni). Il finanziamento di queste misure è soggetto allo stesso meccanismo di riparto già descritto per i fondi dedicati al rafforzamento del personale.

Il Fondo per le emergenze nazionali finanzia invece per 185 milioni l'acquisto di impianti di ventilazione assistita (DL 14/2020) e per 150 milioni la requisizione di presidi sanitari e beni mobili e immobili (DL 18/2020). Inoltre, le risorse saranno utilizzate dal Dipartimento della protezione civile e dal Commissario straordinario nominato per far fronte all'emergenza (DL 18/2020), di cui si dirà più oltre, per acquisire quanto necessario ad affrontare l'emergenza.

2.2 *Il personale*

⁷ Il riparto dei 660 milioni allocati dal DL 14/2020 è già stato attuato, come previsto, con decreto direttoriale del Ministero dell'Economia e delle finanze, quello delle altre risorse è stato fissato con una tabella allegata al DL 18/2020.

⁸ Limitati importi, volti a potenziare il Ministero della Salute, l'Inail, l'Istituto Superiore di Sanità e soprattutto la sanità militare saranno in parte coperti da riduzioni di fondi dai bilanci degli stessi enti.

I DL 14 e 18 hanno previsto una serie di misure volte ad assicurare una maggiore presenza di personale sanitario nel periodo dell'emergenza e a remunerare lo sforzo più intenso richiesto. Al contempo si richiede che le Regioni ridefiniscano i piani di fabbisogno di personale.

Le misure sono evidentemente dettate dalla situazione di grave emergenza in cui si trovano già i servizi sanitari di alcune Regioni, e mirano a far fronte a una carenza di personale sanitario e dei posti nelle scuole di specializzazione aggravata dall'emergenza. A tale scopo, si reclutano soggetti che non hanno completato il proprio iter di studi, pensionati, stranieri con titoli non riconosciuti, oltre a rinviare il collocamento in quiescenza. Nella maggior parte dei casi vengono proposti contratti di lavoro non stabili, collegati alla durata dell'emergenza. Le difficoltà restano legate alla effettiva possibilità di mettere questi soggetti, che in molti casi necessiterebbero di essere sottoposti a un adeguato percorso di inserimento nelle strutture in cui opereranno, in grado di svolgere i compiti ardui a cui saranno chiamati.

I principali provvedimenti, inseriti per lo più nel DL 14/2020, possono essere così sintetizzati.

Assunzione specializzandi. – Al fine di velocizzare la possibilità di assumere a tempo determinato e parziale gli specializzandi almeno al terzo anno di specializzazione collocati in graduatorie separate di concorsi per la dirigenza del ruolo sanitario (L. 145/2018)⁹, se ne consente il reclutamento anche in assenza dell'accordo quadro che avrebbe dovuto essere stipulato tra le Regioni e le Università per regolare la formazione. L'attività prestata contribuisce alla maturazione dell'anzianità lavorativa ai fini delle procedure di assunzione riservate (D.Lgs. 75/2017).

Incarichi di lavoro autonomo a personale sanitario. – Si prevede la possibilità di attribuire, in deroga alle normative vigenti, incarichi di lavoro autonomo e/o di collaborazione coordinata e continuativa, di durata non superiore a sei mesi, prorogabili nel caso del perdurare dello stato di emergenza per l'anno 2020, a soggetti iscritti agli albi delle professioni sanitarie e a medici specializzandi iscritti agli ultimi due anni delle scuole di specializzazione¹⁰ (anche se non collocati in graduatorie di concorsi). Tale possibilità è estesa a semplici laureati in medicina e chirurgia, abilitati all'esercizio della professione medica e iscritti agli ordini professionali¹¹ e ai laureati abilitati stranieri, previo riconoscimento del titolo¹². Tali incarichi non sono soggetti ai vincoli previsti per la spesa di personale. Sono fatti salvi gli incarichi già conferiti alla data di entrata in

⁹ Si prevedeva che gli specializzandi fossero collocati in una graduatoria separata, per essere poi assunti al termine della specializzazione, e nel frattempo potessero essere assunti a tempo determinato e parziale, in caso di emergenza e in determinate condizioni (programmazione del fabbisogno di personale, indisponibilità di personale, assenza di graduatorie regionali valide o di soggetti disponibili all'assunzione in tali graduatorie, indizione di concorsi rimasti infruttuosi dal gennaio 2019). La remunerazione degli specializzandi non è cumulabile con il trattamento di formazione, ma deve essere almeno pari a quest'ultimo. Quanto alla formazione, quella teorica resta di competenza delle Università, mentre quella pratica spetta all'ente sanitario in cui lo specializzando è inquadrato.

¹⁰ Nel caso dei medici specializzandi la remunerazione integra il trattamento previsto per la formazione e il periodo di attività è riconosciuto ai fini del percorso di studio. Il recupero delle attività formative necessarie entro il periodo legale deve essere garantito dalle Università.

¹¹ Il DL 18/2020, inoltre, ha reso abilitante la laurea in medicina e chirurgia, previo giudizio di idoneità sulle competenze dimostrate nel tirocinio svolto all'interno dei corsi di studio.

¹² Il DL 18/2020 ha anche consentito l'esercizio temporaneo di qualifiche professionali sanitarie per coloro che hanno conseguito all'estero una professione sanitaria, su istanza corredata di un certificato di iscrizione all'albo del paese di provenienza, dunque anche costoro possono essere reclutati.

vigore del decreto a soggetti iscritti agli albi delle professioni sanitarie e a specializzandi. Anche in questo caso l'attività prestata concorre ai fini della maturazione dell'anzianità lavorativa per le procedure di assunzione riservate.

Incarichi di lavoro autonomo a personale in quiescenza. – In caso di impossibilità di assumere personale, anche utilizzando le graduatorie in vigore, viene consentito fino al 31 luglio dell'anno in corso, in deroga alle vigenti norme e ai vincoli sulla spesa di personale, di attribuire incarichi di lavoro autonomo della durata massima di 6 mesi, e comunque fino al perdurare dello stato di emergenza, a medici e infermieri in quiescenza. Questa possibilità era stata già prevista per le Regioni a maggiore diffusione del contagio dal DL 9/2020, nell'ambito dei vincoli alle assunzioni già previsti dalla legislazione vigente. Non si applica l'incumulabilità con i redditi da pensione per quota 100.

Incarichi a tempo determinato a personale sanitario. – Sempre in caso di impossibilità di assumere personale, anche utilizzando le graduatorie in vigore, viene prevista la possibilità di conferire incarichi individuali a tempo determinato, di durata massima di un anno, non rinnovabile, previo avviso pubblico e selezione attraverso procedure comparative, a personale sanitario e medici in possesso dei requisiti previsti dall'ordinamento per l'accesso alla dirigenza medica. Questi incarichi non sono soggetti ai vincoli previsti per la spesa di personale per il 2020, ma lo saranno nel 2021. L'attività svolta costituisce titolo preferenziale nei futuri concorsi presso enti del SSN.

Reclutamento medici di medicina generale e pediatri. – Viene prevista la possibilità di instaurare rapporti in convenzione a tempo determinato con i medici iscritti ai corsi di formazione in medicina generale¹³. A questi ultimi, ai laureati abilitati e a tutti gli specializzandi (nonché agli iscritti al corso di specializzazione in pediatria) possono essere attribuiti incarichi provvisori o di sostituzione di medici di medicina generale¹⁴ (pediatri). Infine gli stessi soggetti possono essere iscritti negli elenchi della guardia medica e della guardia medica turistica ed essere occupati fino alla fine della durata dello stato di emergenza. In caso di presa in carico provvisoria di un numero di assistiti superiore a 650 viene sospesa l'erogazione della borsa di studio. Il periodo di attività sarà riconosciuto ai fini della formazione e le ore di attività svolte andranno considerate come attività pratiche; il recupero delle attività formative necessarie entro il periodo legale deve essere garantito dalle Università.

Rafforzamento specialistica ambulatoriale. – Per il 2020 può essere aumentato il monte ore della specialistica convenzionata interna nei limiti di spesa di 6 milioni di euro (che fanno parte dei 660 milioni di finanziamento corrente del SSN). Si consideri che il costo medio orario della specialistica ambulatoriale al lordo degli oneri riflessi è di circa 49 euro, come specificato dalla Relazione tecnica al DL 14/2020).

Volontariato. – Per il periodo di emergenza viene disapplicata l'incompatibilità del volontariato con l'attività di lavoro retribuito di qualsiasi natura con l'ente collegato alla attività volontaria.

Unità speciali di continuità assistenziale. – È prevista l'istituzione da parte delle Regioni, entro dieci giorni, delle unità speciali, attive sette giorni a settimana dalle 8 alle 20, per la gestione domiciliare dei pazienti affetti da COVID-19 che non necessitano di ricovero ospedaliero¹⁵ (una unità speciale ogni 50.000 abitanti). Tali unità saranno attivate presso una sede di continuità

¹³ Era stato già consentito ai laureati abilitati, iscritti al corso di formazione specifica in medicina generale, di partecipare all'assegnazione degli incarichi convenzionali, subordinatamente ai medici già formati e aventi diritto, fermo restando il conseguimento del diploma di formazione specifica in medicina generale entro i tempi previsti dal corso (DL 135/2018 e DL 35/2019, convertito con L. 60/2019).

¹⁴ Questo era già consentito dalle norme vigenti, ma solo in caso di carenza di medici.

¹⁵ Al contempo presso le sedi di pronto soccorso dovrà essere organizzata l'accoglienza dei pazienti ivi recatisi autonomamente in un ambiente separato dall'accettazione ordinaria.

assistenziale già esistente e con la medesima dotazione di medici. Potranno essere utilizzati a tal fine medici titolari o supplenti di continuità assistenziale, quelli che frequentano il corso di formazione specifica in medicina generale e, in via residuale, i laureati in medicina e chirurgia abilitati e iscritti all'ordine. Ai medici sarà riconosciuto un compenso lordo di 40 euro all'ora.

Lavoro straordinario. – Il DL 18/2020 ha incrementato i finanziamenti volti a remunerare il lavoro straordinario del personale impegnato nelle attività di contrasto alla emergenza epidemiologica.

Trattenimento in servizio di personale sanitario. – In caso di impossibilità di reclutare personale, anche attraverso gli incarichi di cui si è detto sopra, il DL 18/2020 consente il trattenimento in servizio di dirigenti medici e sanitari, personale sanitario del comparto e operatori socio-sanitari (e anche del personale medico e sanitario della Polizia di Stato) in deroga ai limiti previsti per la quiescenza. Si può ricordare che la permanenza in servizio anche oltre i quaranta anni di servizio e fino a 70 anni di età era stata consentita ai medici, su domanda, dalla L. 8/2020 (di conversione del cosiddetto decreto milleproroghe), in caso di carenza di medici e fino all'assunzione di nuovi specialisti.

Quarantena per gli operatori sanitari. – Per gli operatori sanitari e per quelli dei servizi pubblici essenziali il DL 18/2020 stabilisce che non si applica la quarantena in caso di contatti stretti con casi confermati di malattia infettiva diffusa. È tuttavia prevista la sospensione dell'attività in presenza di sintomatologia respiratoria o in caso di test al COVID-19 positivo.

2.3 Il Commissario straordinario e le procedure di emergenza per gli acquisti, il rafforzamento delle reti di assistenza, le requisizioni

Il DL 18/2020 dispone la nomina (peraltro già effettuata) di un Commissario straordinario per l'attuazione e il coordinamento delle misure occorrenti per il contenimento e contrasto dell'emergenza epidemiologica COVID-19, con molteplici compiti di organizzazione, acquisizione e sostegno alla produzione dei beni necessari per contrastare l'emergenza (comprese le competenze sull'accrescimento della capienza delle strutture ospedaliere, la produzione di beni strumentali, il potenziamento delle filiere produttive, la costruzione di nuovi stabilimenti di produzione, l'organizzazione e il monitoraggio della concessione di aiuti e la gestione coordinata dei Fondi europei). Il Commissario straordinario e il Dipartimento della protezione civile sono messi in grado di realizzare una serie di acquisti e interventi con la massima celerità attraverso l'adozione di procedure particolarmente snelle, anche in deroga alla normativa previgente. Sarà necessario un forte coordinamento tra le due figure perché le azioni combinate possano risultare efficienti ed efficaci.

Di seguito si riportano i principali elementi della regolazione dell'intervento del Commissario straordinario e le disposizioni sulle procedure di acquisto emergenziali.

Il Commissario straordinario può avvalersi di soggetti attuatori e società *in house* e delle centrali di acquisto, nonché, tramite raccordo con il Capo del Dipartimento della protezione civile, delle strutture della stessa protezione civile e della collaborazione del Comitato tecnico scientifico istituito dal Capo del dipartimento della protezione civile, e ancora di esperti qualificati in materie sanitarie e giuridiche. Può adottare d'urgenza i provvedimenti necessari, anche in deroga a ogni disposizione vigente, eventualmente su richiesta delle Regioni, con cui collabora, nel rispetto

della Costituzione, dei principi generali dell'ordinamento giuridico e delle norme della UE. I provvedimenti adottati, di natura non normativa, sono comunicati alla Conferenza Stato-Regioni e alle singole Regioni coinvolte, che possono chiederne il riesame. Il Presidente del Consiglio dei ministri, o un Ministro da lui delegato, riferisce al Parlamento sull'attività del Commissario. Le risorse necessarie per l'acquisizione dei beni e le altre attività del Commissario devono essere reperite a valere sul Fondo emergenze nazionali e versate su apposita contabilità speciale.

Il Dipartimento della Protezione civile e i soggetti attuatori selezionati dal Capo di tale Dipartimento tra quelli individuati dalla stessa Protezione civile anche tra gli enti pubblici economici e non economici e soggetti privati erano già stati autorizzati con il DL 9/2020, per il periodo di emergenza, ad acquisire dispositivi di protezione individuali e altri dispositivi medicali e a disporre pagamenti anticipati dell'intera fornitura, in deroga al codice dei contratti pubblici, utilizzando i finanziamenti disponibili per la gestione dell'emergenza. Con il DL 18/2020 si prevede che lo stesso Dipartimento possa anche aprire un apposito conto corrente volto a favorire la rapida regolazione delle transazioni ove sia richiesto il pagamento immediato o anticipato. Questo è consentito anche al Commissario straordinario, al cui conto si applicano le disposizioni previste per le contabilità speciali per la gestione delle emergenze. In entrambi i casi valgono le norme che prevedono la sospensione di azioni esecutive e l'impossibilità di pignoramento o sequestro delle risorse che finanziano le contabilità speciali. Per gli acquisti e per ogni altro atto negoziale del Dipartimento della Protezione civile o dei soggetti attuatori e del Commissario straordinario realizzati per far fronte all'emergenza, non si applicano le disposizioni sul controllo interno di regolarità amministrativa e contabile, né il controllo della Corte dei Conti. La responsabilità contabile e amministrativa è limitata al caso di accertamento del dolo e gli atti sono immediatamente e definitivamente efficaci, esecutivi ed esecutori. Le donazioni da privati possono essere utilizzate per acquisire forniture e servizi utili a contrastare l'emergenza da parte degli enti del SSN, purché coerenti col motivo della donazione, tramite affidamento diretto, senza consultare più fornitori, per importi che non superino le soglie comunitarie.

Inoltre, SACE Spa è autorizzata a intervenire in favore di fornitori esteri, banche e operatori finanziari italiani o esteri per favorire la vendita alle Regioni di beni inerenti la gestione dell'emergenza sanitaria per il COVID-19.

Altre norme, di seguito sintetizzate, sono rivolte a riorganizzare i servizi sanitari in funzione delle attuali priorità e a rendere disponibili o consentire l'urgente acquisto, produzione/realizzazione o requisizione di dispositivi medici, strumentazioni e strutture necessarie per affrontare l'emergenza, con misure valide fino a conclusione di quest'ultima. Vengono fatte salve misure già adottate per causa di forza maggiore e ora consentite. In alcuni casi sono ammessi l'acquisizione e utilizzo di dispositivi e strumenti, nonché di strutture sanitarie, necessari per affrontare l'emergenza anche in deroga alle normali prescrizioni di legge sulle caratteristiche volte a consentirne l'uso da parte del SSN. Una qualche attenzione appare indispensabile, in quanto i vantaggi in termini di rapidità si confrontano con i rischi legati alla qualità dei prodotti acquisiti. Tale preoccupazione emerge in alcune disposizioni del decreto che prevedono una rapida verifica e assunzione di responsabilità da parte di strutture tecniche pubbliche (quali l'Istituto Superiore di Sanità e l'Inail) sulle caratteristiche dei prodotti.

Le principali misure adottate con i due decreti sono le seguenti:

Impianti di ventilazione assistita. – Il Dipartimento della protezione civile è stato autorizzato ad acquistare, tramite Consip, cinquemila impianti di ventilazione assistita e i materiali necessari per farli funzionare attraverso le procedure previste dal DL 9/2020, di cui si è detto, e comunque

anche in deroga ai limiti temporali e di importo (la soglia europea) precedentemente previsti per il ricorso all'affidamento diretto persino nel caso di procedure di somma urgenza e di protezione civile (art. 163, comma 8, del decreto legislativo 18 aprile 2016).

Ossigenoterapia. – Vengono dettate norme volte a fissare le modalità per assicurare la fornitura di ossigeno e la ricarica dei presidi portatili per l'ossigenoterapia in modo uniforme sul territorio nazionale e per realizzare il censimento dei pazienti che necessitano di terapia, coinvolgendo sia alcune strutture sanitarie individuate dalle Regioni, sia, in via sperimentale fino al 2022, la rete delle farmacie dei servizi¹⁶; la copertura sarà a carico dei finanziamenti già stanziati per la sperimentazione della farmacia dei servizi.

Rinvio delle attività differibili e orario di lavoro. – Il DL 14 prevede la possibilità di rinviare o sospendere le attività ambulatoriali e di ricovero non urgenti, anche in intramoenia, e regola la possibilità di disapplicare le disposizioni sull'orario di lavoro per il personale coinvolto nell'emergenza, purché fornito di appropriato dispositivo di protezione. Anche le normative sul trattamento dei dati personali sono state adattate alla situazione.

Potenziamento delle attività del SSN (acquisti da privati e requisizioni). – In primo luogo, viene prevista la possibilità di acquistare, nella sola fase dell'emergenza, prestazioni sanitarie da strutture private accreditate, ed eventualmente non accreditate, ma solamente autorizzate, anche oltre il tetto di spesa previsto¹⁷. Questo è consentito qualora la situazione nella regione sia tale da richiedere l'attuazione del piano richiesto alle Regioni dal Ministero della Salute per aumentare i posti in terapia intensiva (del 50 per cento) e nelle unità di pneumologia e malattie infettive (del 100 per cento) e ciò non sia attuabile attraverso il solo potenziamento delle strutture pubbliche e di quelle accreditate nell'ambito dei contratti già stipulati. In secondo luogo, viene prevista la messa a disposizione, da parte delle strutture private accreditate o non accreditate¹⁸, ma autorizzate, di personale, strutture e apparecchiature per far fronte alle attuali, eccezionali carenze. In questo caso viene previsto il pagamento di indennità, secondo la procedura prevista per le requisizioni della Protezione civile (si veda il punto successivo).

Altre requisizioni. – Il Capo del Dipartimento della protezione civile nel periodo di emergenza può disporre la requisizione in uso o in proprietà¹⁹, da soggetti pubblici o privati, sia di presidi sanitari e medico-chirurgici, sia di altri beni mobili. Al proprietario viene corrisposta una somma di denaro a titolo di indennità di requisizione (100 per cento del valore in caso di requisizione in proprietà, in proporzione al periodo di utilizzo in caso di requisizione d'uso, nei termini di un sessantesimo del valore calcolato per la requisizione in proprietà per ogni mese o frazione di mese). È anche possibile la requisizione in uso di beni immobili quali strutture alberghiere o altre con simili caratteristiche, per gestire le situazioni di quarantena, ma in questo caso l'intervento spetta al Prefetto, su richiesta della Protezione civile, e l'indennità è pari allo 0,42 per cento del valore corrente di mercato dell'immobile requisito o di altri con caratteristiche analoghe per ogni mese o frazione di mese. L'esecutività dei provvedimenti di requisizione non può essere sospesa in caso di contestazione. Anche il Commissario straordinario può disporre le requisizioni, anche per il tramite del Capo del Dipartimento della protezione civile o del Prefetto territorialmente competente.

Aree sanitarie temporanee. – Possono essere realizzate delle aree sanitarie anche temporanee all'interno o anche all'esterno di strutture sanitarie pubbliche e private, o di altri luoghi idonei,

¹⁶ La farmacia dei servizi è destinata a realizzare un ampliamento delle prestazioni e funzioni resi dalle farmacie a carico del SSN.

¹⁷ Il tetto era stato peraltro innalzato dalla L. 124/2019, che lo aveva fissato al livello del consuntivo 2011, senza ulteriori riduzioni, onde favorire la sottoscrizione del contratto per il personale delle strutture private.

¹⁸ La relazione illustrativa sottolinea che queste strutture non potranno in seguito rivendicare un diritto all'accreditamento.

¹⁹ In proprietà nel caso di consumo di beni o mancata restituzione alla fine del periodo di emergenza.

che non devono essere sottoposte ai requisiti di accreditamento. I relativi lavori possono essere attuati in deroga alle vigenti disposizioni e iniziare contestualmente alla presentazione della istanza o della denuncia di inizio di attività presso il Comune. Per questo fine sono utilizzabili 50 milioni dei fondi per l'edilizia sanitaria (L. 67/2008 e successivi rifinanziamenti) non ancora ripartiti. Tuttavia, in questo caso, il riparto segue gli stessi criteri sopra indicati per altri provvedimenti urgenti (quota del Fondo sanitario 2019, incluse le RSS) ed è indicato in una apposita tabella allegata al DL 18, gli interventi sono ammessi a finanziamento con decreti dirigenziali del Ministero della salute e le risorse sono trasferite in base agli stati di avanzamento dei lavori.

Dispositivi medici. – Il Commissario straordinario può erogare finanziamenti mediante contributi a fondo perduto e in conto gestione e finanziamenti agevolati alle imprese produttrici di dispositivi medici e dispositivi di protezione individuale, avvalendosi dell'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo di impresa S.p.A. – Invitalia come soggetto gestore. L'onere, pari a 50 milioni, si riflette in una maggiore spesa delle Amministrazioni pubbliche solo per i 25 milioni di contributi a fondo perduto. Si osserva che viene anche consentito produrre, importare e immettere in commercio mascherine chirurgiche e dispositivi di protezione individuale in deroga alle vigenti disposizioni, con autocertificazione da inviarsi all'Istituto Superiore di Sanità e all'INAIL, che devono validarne le caratteristiche entro tre giorni. È stato poi consentito l'utilizzo di dispositivi diversi da quelli previsti dalla normativa vigente, ma di analoga efficacia protettiva, e di mascherine chirurgiche per gli operatori sanitari anche prive del marchio CE, previa valutazione. È inoltre ammesso l'uso delle mascherine chirurgiche per i lavoratori che non possono mantenere la distanza di un metro e di quelle filtranti prive del marchio CE e prodotte in deroga alle vigenti norme per tutti gli individui. Vengono anche introdotte norme per semplificare la sperimentazione clinica dei farmaci.

3. Le misure di sostegno al lavoro e per le famiglie

3.1 Le integrazioni salariali per i lavoratori dipendenti

Il decreto mira soprattutto a potenziare gli ammortizzatori in costanza di rapporto di lavoro, in modo tale da preservare il più possibile i redditi delle famiglie e la capacità produttiva per la successiva fase della ripresa economica. Questa strategia è confermata dal contestuale temporaneo divieto per tutti i datori di lavoro di avviare procedure per la riduzione del personale (licenziamenti collettivi) e di licenziare per giustificato motivo oggettivo (licenziamenti individuali, anche plurimi) e dall'estensione dei termini per la richiesta delle indennità di disoccupazione (NASPI e DIS-COLL)²⁰.

Le misure di potenziamento delle integrazioni salariali sono addizionali rispetto a quelle già previste dal DL 9/2020 con specifico riferimento alle aree del Paese che allora erano

²⁰ La Nuova Assicurazione Sociale per l'Impiego (NASPI) è una indennità mensile di disoccupazione introdotta nel 2015 (D.Lgs. 22/2015, art. 1) per lavoratori dipendenti con rapporto di lavoro cessato involontariamente dal 1° maggio 2015. L'indennità di disoccupazione mensile DIS-COLL è una prestazione introdotta nel 2015 (D.Lgs. 22/2015, art. 15) a sostegno dei collaboratori coordinati e continuativi, anche a progetto, assegnisti di ricerca e dottorandi di ricerca con borsa di studio che perdono involontariamente la propria occupazione. Per una disamina dettagliata di NASPI e DIS-COLL (e più in generale degli strumenti a supporto di chi perde il lavoro) si rimanda a Ufficio parlamentare di bilancio (2018), "Gli ammortizzatori del mercato del lavoro dopo il Jobs Act", Focus n. 9, pagg. 66 e seguenti.

classificabili come maggiormente colpite dalle conseguenze dell'epidemia (le cosiddette "zone rosse"). Di fatto, rappresentano l'estensione per un periodo di nove settimane a livello nazionale delle misure allora adottate in estrema urgenza. Le misure si rivolgono ai soggetti occupati alla data del 23 febbraio 2020.

In particolare, le disposizioni prevedono: 1) una causale specifica COVID-19 per la Cassa integrazione guadagni ordinaria (CIGO e CISOA) (art. 19); 2) una medesima causale anche per gli assegni ordinari erogati dal Fondo di integrazione salariale (FIS) e dagli altri Fondi della Bilateralità (FdB) (art. 19); 3) la possibilità di sospendere i trattamenti integrativi di Cassa integrazione guadagni straordinaria (CIGS) e di avviare *ex-novo* trattamenti ordinari con causale COVID-19 (art. 20); 4) la possibilità di sospendere gli assegni di solidarietà del FIS già in corso e di avviare *ex-novo* trattamenti ordinari con causale COVID-19 (art. 21). Inoltre, per i lavoratori che finora non potevano contare su strumenti di integrazione in costanza di rapporto di lavoro e per quelli non coperti dalle estensioni di cui ai precedenti punti si avvia 5) una applicazione in deroga della CIGO sempre con causale COVID-19. Complessivamente il DL 18/2020 destina a tali misure risorse per 5,1 miliardi, 3,4 al netto delle contribuzioni figurative IVS (Art. 22). Tali risorse costituiscono il limite di spesa per tali misure.

Sono inoltre sospese tutte le misure di condizionalità che, nel quadro tracciato dal *Jobs Act* nel 2015, possono subordinare l'erogazione delle integrazioni alla partecipazione alle politiche attive per la ricerca di nuova collocazione lavorativa (art. 40)²¹.

Infine, per alcune categorie di lavoratori saltuari, in particolare quelle appartenenti ai settori del turismo, dell'agricoltura e dello spettacolo, per i quali non è prevista un'integrazione salariale, viene disposta l'erogazione di un'indennità fissa di 600 euro per il mese di marzo (art. 29, 30, 38 e 96).

Per una descrizione dettagliata delle misure di integrazione salariali previste dal DL in esame e dei relativi beneficiari si rinvia all'Appendice 1. Nella **tabella 4** si riassumono le platee di lavoratori dipendenti che potranno usufruire delle integrazioni salariali (CIGO/CISOA e assegno ordinario della Bilateralità) con causale COVID-19 grazie alle modifiche introdotte dal decreto e le caratteristiche salienti. Sono da ritenersi aggiuntive rispetto a quelle dei lavoratori che nelle prossime settimane potranno accedere alle integrazioni all'interno del quadro normativo già esistente pre decreto e che fa riferimento al *Jobs Act* e, in particolare, al suo decreto attuativo sugli ammortizzatori in costanza di rapporto di lavoro (D.Lgs. 148/2015).

²¹ I percettori di integrazioni CIGO e CIGS sono coinvolti dalle politiche attive del lavoro nel caso di totale sospensione dell'attività o di riduzione superiore al 50 per cento dell'orario di lavoro calcolato in un periodo di 12 mesi. La condizionalità non vale per la CISOA. L'articolo 22, comma 1 del D.Lgs. 150/2015 pone sullo stesso piano, ai fini del collegamento con le politiche attive, CIGO, CIGS e le prestazioni erogate dai Fondi della Bilateralità. La sospensione adesso decisa dal decreto deve pertanto intendersi di portata generale. Sono sospese tutta una serie di altre condizionalità previste per i percettori di integrazioni salariali indicate dall'art. 8 e dall'art. 24-bis del D.Lgs. 148/2015.

Nel complesso il DL predispone una copertura pressoché totale, senza distinzione di settori e di dimensioni di impresa, per i prossimi mesi, ai fini delle integrazioni salariali. Una estensione temporanea che non è mai stata sperimentata prima nella normativa nazionale (neppure durante le crisi del 2008 e del 2012). Sono coperti anche i lavoratori a domicilio che il *Jobs Act* esclude da CIGO e CIGS²². Di fatto restano esclusi solo i lavoratori domestici con contratto di lavoro dipendente e i parasubordinati (nelle fattispecie che possono ancora esistere dopo il *Jobs Act*). Nel caso diventassero disoccupati, se ne soddisfano i requisiti, i primi possono ricorrere alla NASPI e i secondi alla DIS-COLL, prestazioni per le quali il decreto allunga i termini di presentazione delle domande (art. 33). Qualora non potessero accedere a tali prestazioni, i lavoratori domestici potrebbero fare affidamento sull'indennità erogabile dal Fondo per il reddito di ultima istanza (art. 44)²³. Potrebbe infine essere valutata l'ipotesi di ricomprendere tali soggetti (lavoratori domestici e i parasubordinati) nell'ambito della platea a cui si rivolge il Reddito di cittadinanza rendendo per costoro temporaneamente meno stringenti i requisiti d'accesso.

3.1.1 Valutazioni sulla spesa e possibili aspetti di criticità

3.1.1.1 Le valutazioni indicate nella Relazione tecnica

Come illustrato nel paragrafo precedente e in Appendice, il decreto integra gli strumenti già esistenti di sostegno al reddito dei lavoratori dipendenti, semplificando molti aspetti applicativi in termini di settori, dimensioni di azienda e limiti di utilizzo e introducendo, per un periodo di tempo definito (nove settimane), nuove forme di tutela per fronteggiare la crisi.

Le valutazioni riportate nella Relazione tecnica, che costituiscono anche il limite alla spesa, si basano sulle informazioni delle banche dati amministrative dell'INPS (sia per il numero dei lavoratori sia per le retribuzioni medie) e comprendono anche le contribuzioni figurative IVS²⁴. Le stime ipotizzano che una porzione molto ampia²⁵ delle

²² La Legge n. 877 del 1973 all'art. 1 definisce il lavoratore a domicilio: "È lavoratore a domicilio chiunque, con vincolo di subordinazione, esegue nel proprio domicilio o in locale di cui abbia disponibilità, anche con l'aiuto accessorio di membri della sua famiglia conviventi e a carico, ma con esclusione di manodopera salariata e di apprendisti, lavoro retribuito per conto di uno o più imprenditori, utilizzando materie prime o accessorie e attrezzature proprie o dello stesso imprenditore, anche se fornite per il tramite di terzi".

²³ L'articolo 44 del DL prevede l'istituzione del Fondo per il reddito di ultima istanza di 300 milioni al fine di garantire misure di sostegno al reddito (un'indennità) per i lavoratori dipendenti e autonomi, inclusi i professionisti iscritti agli enti di diritto privato di previdenza obbligatoria che, in conseguenza dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 hanno cessato, ridotto o sospeso la loro attività o il loro rapporto di lavoro. I criteri di priorità e le modalità di attribuzione sono demandati a un decreto del Ministro del Lavoro e delle politiche sociali da adottare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto.

²⁴ Non si tratta di spesa effettiva; tali contribuzioni non sono, infatti, considerate nella voce di spesa "Integrazioni salariali" del Conto della protezione sociale dell'Istat.

²⁵ In realtà i *take-up* seguono ipotesi specifiche dei vari strumenti: 95 per i trattamenti CIGO e CISOA, 32 per cento per le prestazioni della Bilateralità, 90 per cento per i trattamenti in deroga.

platee che potrebbero aver bisogno di integrazioni salariali non già disponibili a normativa pre DL 18/2020 vi faccia effettivamente ricorso, ma limitatamente a un solo mese o poco più a fronte delle nove settimane possibili. Non è specificato quale sarebbe il grado di riduzione dell'attività ipotizzato, che pure è un parametro cruciale per le quantificazioni. È plausibile sia stata considerata una sospensione integrale, una evenienza che appare molto più probabile di quanto lo fosse qualche settimana fa.

In base a quanto riportato nella Relazione tecnica (tab. 5), la spesa per integrazioni salariali a favore di lavoratori in linea di principio ricompresi nei campi di applicazione della CIGO/CISOA e della Bilateralità, ma che in assenza di DL 18/2020 sarebbero per varie ragioni impossibilitati a ricevere la prestazione (raggiunti limiti di durata, incompatibilità tra CIGO e CIGS, limitazioni alle tipologie di integrazioni erogabili), ammonterebbe nel 2020 a poco più di 1,8 miliardi di euro di cui circa 0,65 per contribuzioni figurative IVS (artt. 19-21). La spesa per integrazioni in deroga, per raggiungere tutti i lavoratori non altrimenti coperti da assicurazione per sospensioni o riduzioni dell'attività, ammonterebbe nel 2020 a circa 3,3 miliardi di cui poco meno di uno per contribuzioni figurative IVS (art. 22). In particolare, quest'ultima stima sottintende che ben il 90 per cento della platea potenziale effettivamente sospenda totalmente l'attività e riceva l'integrazione per un mese. Se la riduzione delle ore lavorate non fosse integrale ma al 50 per cento, la medesima spesa originerebbe in due mesi (le nove settimane di massimo utilizzo della causale COVID-19). Lo stesso accadrebbe se mediamente si avvalesse delle integrazioni il 45 per cento della platea potenziale con una sospensione dell'attività lavorativa per due mesi²⁶.

A queste misure si aggiungono, anche se non si configurano esattamente come vere e proprie integrazioni salariali, le indennità *una tantum* di 600 euro previste a favore di: lavoratori dipendenti stagionali del settore del turismo e degli stabilimenti termali che hanno cessato involontariamente il rapporto di lavoro nel periodo compreso tra il 1 gennaio 2019 e la data di entrata in vigore del DL, non titolari di pensione e non titolari di rapporto di lavoro dipendente (art. 29); di operai agricoli a tempo determinato, non titolari di pensione, che nel 2019 abbiano effettuato almeno 50 giornate effettive di attività di lavoro agricolo (art. 30); di lavoratori iscritti al Fondo pensioni Lavoratori dello spettacolo, con almeno 30 contributi giornalieri versati nell'anno 2019 al medesimo Fondo, cui deriva un reddito non superiore a 50.000 euro, e non titolari di pensione (art. 38); di collaboratori presso federazioni sportive nazionali, enti di promozione sportiva, società e associazioni sportive dilettantistiche, attivi al 23 febbraio 2020 se non titolari di altre forme di reddito (art. 96). Complessivamente il limite di spesa indicato per tali misure è pari a poco meno di 0,6 miliardi.

Più nel dettaglio, e rifacendosi sempre alla Relazione tecnica, il decreto consente la copertura integrale dei rischi di sospensione/riduzione delle ore lavorate connessi

²⁶ Si consideri che il DPCM del 22 marzo 2020 ha stabilito la sospensione sino al 3 aprile 2020 di tutte le attività produttive e commerciali salvo quelle essenziali espressamente riportate in una lista positiva.

all'epidemia COVID-19 per i lavoratori dipendenti non domestici occupati al 23 febbraio rimuovendo il limite di durata per la fruizione della CIGO (circa 0,1 milioni di lavoratori) e garantendo ad altri circa 0,1 milioni di lavoratori agricoli la fruizione della CISOA (tab. 5). La Relazione tecnica ipotizza che circa il 95 per cento dei lavoratori considerati in queste categorie benefici delle prestazioni in oggetto per un mese. Inoltre, estende le tutele a circa 1 milione di lavoratori in imprese con più di 5 dipendenti iscritte alla Bilateralità, e a circa 2,6 milioni di occupati in imprese sino a 5 dipendenti non coperte da alcun tipo di assicurazione o che rimarrebbero esclusi dalla casuale COVID-19 di CIGO pur dipendenti da imprese che rientrano nel campo applicativo di CIGS/CISOA. Per i primi la Relazione tecnica te ipotizza che un mese di prestazioni sia richiesto da circa il 48 per cento della platea potenziale²⁷. Per alcune categorie di lavoratori saltuari (compresi tra i 2 milioni di non occupati al 23 febbraio), specificamente appartenenti ai settori del turismo, dell'agricoltura e dello spettacolo, nonché per i collaboratori di società sportive dilettantistiche, viene prevista l'erogazione di un'indennità fissa di 600 euro per il mese di marzo, che raggiungerebbe secondo la Relazione tecnica circa un milione di soggetti.

Complessivamente, l'erogazione per un mese di queste prestazioni ai nuovi soggetti comporterebbe un costo stimato ufficialmente pari a circa 5,7 miliardi. Tale importo comprende sia le erogazioni monetarie (80 per cento della retribuzione lorda comprensiva della quota di tredicesima e quattordicesima e comunque fino ai massimali o l'indennità *una tantum* di 600 euro)²⁸ sia la contribuzione figurativa IVS (applicata alla retribuzione effettiva del lavoratore). Ovviamente l'entità effettiva dell'onere connesso alle misure, oltre che dall'effettivo *take-up*, dipenderà dalla durata dei provvedimenti restrittivi connessi con la diffusione dell'epidemia, che qualora si dovesse protrarre nel tempo genererebbe costi proporzionalmente maggiori a quelli indicati (relativi a un mese di fruizione). In tale evenienza, la presenza di limiti di spesa renderebbe necessario il rifinanziamento delle misure.

La tabella 6 fornisce un quadro di insieme dei dipendenti privati tutelati e non tutelati dai rischi connessi all'epidemia COVID-19 da vecchi e nuovi strumenti di integrazione del reddito in costanza di rapporto di lavoro. La tabella suddivide la platea dei lavoratori dipendenti privati in diverse categorie in funzione del tipo di integrazione salariale alla quale può accedere. Nella prima colonna si riportano le consistenze totali in milioni di unità e, in quelle successive, tali consistenze sono suddivise nella parte già coperta in base alla legislazione pre DL 18/2020 e in quella che si potrà aggiungere grazie alle norme del DL, quest'ultima scontata per diverse ipotesi di *take-up* indicate nella

²⁷ La relazione tecnica esprime il *take up* in termini di quota di soggetti che potrebbe beneficiare della prestazione per un mese e mezzo (32 per cento, ossia l'80 per cento delle imprese con un numero di dipendenti minore o uguale a 15 richiede l'assegno ordinario con riferimento al 40 per cento del proprio organico). Per omogeneità con le altre misure, la percentuale indicata nel testo fa riferimento a un mese di prestazioni (48 per cento = 32 per cento x 1,5). Ciò ovviamente non influisce sulla valutazione del costo complessivo.

²⁸ La valutazione basata su microsimulazione evidenzia benefici medi unitari moderatamente inferiori a quelli calcolati nella Relazione tecnica, soprattutto per quanto riguarda la stima degli effetti dei provvedimenti contenuti nell'articolo 19.

Relazione tecnica²⁹. Il complesso dei 16,6 milioni di dipendenti privati può essere ripartito in circa 4,7 milioni di lavoratori in regime di CIGO/CISOA (assicurati ancorché non necessariamente percettori) e in 9,1 milioni di lavoratori non coperti da tali strumenti (non assicurati), suddivisi ulteriormente in 2,6 milioni di occupati in imprese fino a 5 addetti e 6,5 milioni di occupati in imprese oltre i 5 addetti. Sono considerati separatamente circa 2 milioni di lavoratori saltuari che, sulla base di stime puntuali effettuate su microdati amministrativi storici di fonte INPS non risulterebbero occupati alla data di riferimento indicata dal decreto (23 febbraio). A questi soggetti si aggiungono infine circa 800.000 lavoratori domestici esclusi dai campi di applicazione CIGO/CIGS.

Nel complesso delle nuove prestazioni – integrazioni prima non fruibili e indennità del mese di marzo – per effetto del decreto circa 14,7 milioni di soggetti (circa il 90 per cento del totale dei dipendenti privati) risulterebbero coperti da qualche forma di tutela dai rischi connessi all’epidemia COVID-19. Rimarrebbero esclusi: 1) i lavoratori domestici, per i quali è prevista solo la sospensione dei termini relativi ai versamenti dei contributi previdenziali e assistenziali e dei premi per l’assicurazione obbligatoria e, con un’elevata probabilità, la possibilità di usufruire dell’indennità che verrà erogata a carico del menzionato Fondo per il reddito di ultima istanza; 2) circa 1,1 milioni di lavoratori discontinui non occupati all’inizio dell’epidemia e non appartenenti ai settori specificamente tutelati con l’indennità fissa di 600 euro. Si consideri tuttavia che una quota di questi ultimi potrebbe già beneficiare di trattamenti di disoccupazione (circa il 15 per cento) e che si tratta di una platea di lavoratori che lavorano normalmente una frazione d’anno molto limitata (circa il 70 per cento lavora al massimo per tre mesi).

3.1.1.2 Una valutazione generale dell’impatto dell’epidemia sui trattamenti di integrazione salariale

Sulla base del modello di microsimulazione dell’UPB è stata condotta un’analisi per quantificare il costo complessivo delle integrazioni salariali erogabili ai sensi della legislazione pre e post DL 18/2020 in connessione con l’impatto sul sistema economico dell’epidemia COVID-19. Tale valutazione è ovviamente resa ampiamente incerta dalle incognite ancora oggi esistenti sulla durata e intensità dell’epidemia e basata sulle informazioni a oggi disponibili anche con riferimento alle misure restrittive per limitare l’impatto del contagio.

Tenuto conto dell’evoluzione fino a oggi dell’epidemia e delle diverse misure restrittive decise a più riprese nelle ultime settimane, è ragionevole assumere che l’attività economica sia stata e sarà colpita in modo asimmetrico nei diversi settori e, pertanto, si fa riferimento a uno scenario in cui il ricorso alle forme di integrazione salariale sia

²⁹ La suddivisione per raggruppamenti è stimata sulla base delle risultanze degli osservatori INPS e delle analisi condotte sul modello di microsimulazione dell’UPB.

eterogeneo. Facendo riferimento a una mensilità di erogazione (una sorta di numerario di riferimento), si assume un *take up* differenziato per settore: 90 per cento per i settori più colpiti dalle restrizioni (turismo, trasporti a lungo raggio, istruzione, servizi ricreativi), 25 per cento per quelli meno colpiti dalle restrizioni (alimentare, chimico farmaceutico, energetico, erogazione gas-acqua-elettricità, agricolo, finanziario, commercio di generi alimentari, sanità, ecc.) e 75 per cento per i rimanenti settori manifatturieri³⁰. In questo scenario il *take up* medio degli strumenti di integrazione salariale è pari a circa il 60 per cento, inferiore a quello medio della Relazione tecnica (pari a poco oltre l'80 per cento differenziato tra strumenti ma non per settori).

La **tabella 7** riassume i risultati di questo scenario di simulazione in funzione della segmentazione dei settori per grado di rischio (alto, medio e basso). Si evidenzia un onere di circa 2,2 miliardi per i settori meno coinvolti o a basso rischio (1,3 milioni di dipendenti che usufruiscono di un mese di erogazione), 5,8 miliardi per i settori a medio rischio (3,7 milioni di dipendenti) e 4,9 miliardi per i settori più a rischio (3,3 milioni di dipendenti). A questi trattamenti si aggiunge l'integrazione per i lavoratori stagionali non occupati al 23 febbraio (di cui non si valuta il *take up*, in quanto il beneficio è assegnato indipendentemente dalle condizioni di crisi settoriale) che vale poco meno di 600 milioni per circa 1 milione di lavoratori coinvolti. L'onere complessivo per le misure di integrazione al reddito pre e post DL 18/2020 assommerebbe a circa 13,5 miliardi, ovviamente suscettibile al mutamento delle condizioni dell'evoluzione dell'epidemia.

Sulla base delle ipotesi fatte, circa 4,6 miliardi sarebbero dovuti all'introduzione del decreto (dato più basso rispetto a quello stimato in Relazione tecnica perché derivante dall'applicazione di un *take up* medio inferiore) e circa 8,9 miliardi di effetto tendenziale, ossia dovuto all'applicazione delle normative pre DL 18/2020.

3.1.2 Alcune considerazioni generali sulle misure di integrazione salariale

Il decreto interviene per affrontare una situazione emergenziale le cui conseguenze purtroppo non sono ancora del tutto prevedibili. Uno degli obiettivi è quello di preservare il più possibile i redditi delle famiglie, il capitale umano e la capacità produttiva per la successiva fase della ripresa economica. All'interno di questo quadro di massimo sforzo del DL 18/2020 si possono tuttavia segnalare alcuni aspetti critici del decreto, nella parte riguardante il mercato del lavoro. Le osservazioni possono essere divise in due gruppi: il primo, più rilevante, riguardante il disegno delle misure descritte in questo paragrafo rispetto alla situazione di urgenza; il secondo contiene considerazioni in merito alla coerenza interna delle disposizioni.

Appartengono al primo gruppo le seguenti considerazioni:

³⁰ La distinzione dei tre settori è fatta tenendo conto di tutti i provvedimenti di restrizione introdotti finora ed è coerente con quella su cui è basata la successiva analisi delle misure in favore delle imprese.

1. Rimarrebbero esclusi dalla copertura delle misure i lavoratori domestici, che in parte potrebbero aver continuato la loro attività, e circa 1,1 milioni di lavoratori discontinui non occupati all'inizio dell'epidemia e non appartenenti ai settori specificamente tutelati con l'indennità fissa di 600 euro. I primi, in caso di perdita di lavoro e se ne soddisfano i requisiti, potrebbero ricorrere alla NASPI oppure, anche in caso di una sospensione del lavoro, accedere all'indennità erogabile dal Fondo per il reddito di ultima istanza. I secondi, ossia i lavoratori discontinui non occupati, potrebbero, nell'attuale quadro normativo, soddisfare i requisiti per la NASPI o per la DIS-COLL. Entrambe le categorie potrebbero infine rispettare i requisiti, restrittivi ed estesi anche a caratteristiche patrimoniali e del nucleo familiare, per accedere al Reddito di cittadinanza³¹. In questa situazione di emergenza senza precedenti potrebbe essere opportuno riflettere sulla possibilità di rendere temporaneamente meno stringenti tali requisiti di accesso in modo da rendere immediatamente fruibile a coloro che hanno risentito o risentiranno degli effetti economici connessi con l'epidemia e non coperti da altre misure uno strumento già esistente e prontamente utilizzabile. Una riflessione meriterebbe anche l'ipotesi di allungare i periodi per i quali, in caso di perdita involontaria del lavoro, si possa beneficiare di NASPI e DIS-COLL.
2. A parità di platea beneficiaria e di intensità delle riduzioni delle ore lavorate se si rivelasse necessario allungare i tempi delle restrizioni e di conseguenza i periodi di integrazione salariale, la spesa crescerebbe in maniera proporzionale a quanto indicato nella tabella 1 per un mese. Sarebbe pertanto necessario il recupero di nuove risorse per integrare i tetti di spesa e garantire la prosecuzione delle misure.
3. Il perdurare delle condizioni di urgenza implicherebbe altresì chela normale spesa per integrazioni CIGO e CIGS (di natura tendenziale, ossia già possibile a normativa pre DL 18/2020) raggiunga livelli anche significativamente superiori ai picchi storicamente registrati. La stima della spesa tendenziale effettuata con il modello di microsimulazione dell'UPB, di circa 8,9 miliardi per un mese a "zero ore", ben raffigura il sovrvertimento dello scenario tendenziale sotto la spinta della straordinarietà dell'evento COVID-19, soprattutto quando confrontato con la spesa a consuntivo del 2018 inferiore a un miliardo.
4. Occorre definire più compiutamente il ruolo del Fondo per il reddito di ultima istanza a favore dei lavoratori economicamente danneggiati dall'epidemia. Sia per il posizionamento nell'ambito dell'articolato del decreto sia per la limitata dotazione finanziaria (300 milioni) sembrerebbe assumere un ruolo residuale

³¹ Per una disamina dettagliata sul Reddito di Cittadinanza si rimanda all'"Audizione del Consigliere dell'Ufficio parlamentare di bilancio, Alberto Zanardi, nell'ambito dell'esame sul DDL 1637 recante disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni – Commissioni riunite XI (Lavoro pubblico e privato) e XII (Affari sociali) della Camera dei deputati", 6 marzo 2019.

rispetto alle altre misure di sostegno al reddito. Tuttavia, è uno strumento che va ancora definito nelle sue caratteristiche essenziali da un futuro decreto e non è escluso che futuri provvedimenti possano prevedere ulteriori finanziamenti di tale fondo. Dalle poche indicazioni fornite si configurerebbe come uno strumento che, ove la situazione di urgenza si prolungasse, dovrebbe erogare una prestazione di sussistenza a chi non potesse contare su redditi sufficienti. A fronte di un allungamento o di un ampliamento della situazione di emergenza andrà valutata la previsione di aiuti finanziari ancora più generalizzati destinati non solo a coloro che vedono sospendere parzialmente o totalmente la propria attività lavorativa. Il Fondo per il reddito di ultima istanza potrebbe assumere le vesti di una variante ad azione più rapida rispetto al Reddito di cittadinanza, studiata per raggiungere la platea più ampia possibile con una selettività solo o prevalentemente sulla componente reddituale e su quella patrimoniale più liquida del nucleo familiare (che meglio identificano la capacità di spesa immediata).

Per quanto riguarda il secondo gruppo di osservazioni:

1. Nel quadro normativo del *Jobs Act* l'importo dell'assegno ordinario erogato dalla Bilateralità può essere anche diverso e superiore a quello dei trattamenti CIGO, sarebbe pertanto preferibile fosse esplicitato se la causale COVID-19 serva per erogare sempre prestazioni identiche a quelle della CIGO (l'80 per cento della retribuzione perduta per sospensione o riduzione delle ore lavorate, all'interno ei massimali).
2. Andrebbe chiarito anche se la platea beneficiaria dell'assegno ordinario con causale COVID-19 si applica alla platea degli iscritti ai Fondi della Bilateralità che risponde agli stessi criteri di selezione della CIGO, oppure alla platea così come potrebbe essere stata eventualmente ampliata dalla libera scelta delle fonti istitutive degli stessi Fondi (possibilità lasciata aperta dal *Jobs Act* e scevra di profili problematici fintantoché le prestazioni della Bilateralità non coinvolgono risorse pubbliche)³².
3. Sempre a proposito della combinazione della sfera CIGO con quella della Bilateralità sotto la causale COVID-19, andrebbe chiarito se le risorse pubbliche messe a disposizione dal bilancio pubblico alla Bilateralità debbano intendersi esclusive per il finanziamento degli assegni ordinari, o piuttosto a integrazione delle dotazioni che già i Fondi, in varia misura a seconda dei casi, hanno e che possono utilizzare anche per le prestazioni a causale COVID-19. In altri termini, sembra resti non precisata la modalità con cui le risorse private dei bilanci dei

³² Potrebbe trattarsi di una questione puramente teorica senza casistica rilevante. Se così non fosse, tuttavia, sarebbe necessaria una chiarificazione tempestiva, guardando anche a come le risorse disponibili potrebbero rivelarsi insufficienti se l'emergenza continuasse.

Fondi della Bilateralità debbano combinarsi con gli stanziamenti pubblici nel finanziare le prestazioni con causale COVID-19.

4. Non risulta chiaro se le integrazioni in deroga (art. 22) possano andare a beneficio anche di lavoratori agricoli dipendenti a tempo determinato che non possono essere beneficiari di CISOA (dedicata solo al tempo indeterminato) e a quelli a tempo indeterminato ma con un numero di ore lavorate annue inferiore a quanto necessario per essere destinatari di CISOA. Il datore di lavoro di tali soggetti sicuramente rientra nel campo di applicazione CISOA, e questo sembrerebbe escluderli dall'articolo 22, ma i singoli lavoratori non posseggono i requisiti soggettivi per l'accesso alla Cassa, e questo li farebbe rientrare nell'articolo 22³³.
5. Sempre per quanto riguarda il settore primario, l'articolo 19, mentre rimuove i limiti di durata della CIGO se attivata con causale COVID-19, ma non fa lo stesso per la CISOA, dove sembrerebbe permanere la durata massima di novanta giorni per anno solare per singolo lavoratore. In linea teorica, al 23 febbraio 2020 sessanta dei novanta giorni potrebbero essere già stati utilizzati (come spesso accade nella stagione invernale)³⁴.
6. Infine, non è chiaro se l'articolo 19 possa riferirsi anche ai datori di lavoro rientranti nel campo di applicazione della CIGS. Il titolo dell'articolo ("*Norme speciali in materia di trattamento ordinario di integrazione salariale e assegno ordinario*") farebbe supporre di no; se così è, il trattamento ordinario con causale COVID-19 non è riconoscibile ai lavoratori dipendenti di imprese rientranti nel campo CIGS ma non anche nel campo CIGO (il primo non è un sottoinsieme del secondo), con la necessità per questi ultimi di invocare le integrazioni COVID-19 in deroga dell'articolo 22 che però rispondono a regole diverse, con un limite specifico alle risorse stanziare e anche una platea di riferimento molto ampia (si finirebbe con il ricomprendere sotto lo stesso strumento le imprese di dimensione medio-grandi e le micro-imprese con non più di 5 dipendenti)³⁵.

³³ Qualora non fossero raggiungibili dalle deroghe, i lavoratori potrebbero, se ne soddisfano i requisiti, avere accesso all'indennità di disoccupazione agricola. Inoltre, agli operai agricoli a tempo determinato, non titolari di pensione, che nel 2019 abbiano effettuato almeno 50 giornate effettive di attività di lavoro agricolo, è riconosciuta un'indennità per il mese di marzo pari a 600 euro esentasse (art. 30 del decreto). Non si tratta di uno strumento per il mercato del lavoro in senso stretto, poiché non è vincolato al deterioramento della posizione lavorativa. Si tratta, in realtà, di una sorta di *bonus* categoriale di supporto in questa fase difficile per il mondo del lavoro autonomo o assimilabile, alla stregua di quelli che il decreto dedica a professionisti e lavoratori con rapporto di collaborazione coordinata e continuativa (art. 27), a lavoratori autonomi iscritti alle Gestioni speciali dell'AGO (art. 28), a lavoratori stagionali del turismo e degli stabilimenti termali (art. 29), a lavoratori dello spettacolo (art. 38).

³⁴ Le quantificazioni della Relazione tecnica, che pure coprono anche i lavoratori dipendenti agricoli, non aiutano a sciogliere questi dubbi.

³⁵ Si segnala ugualmente il punto, anche se in effetti potrebbe trattarsi di una scelta positiva del Legislatore volere riproporre all'interno della causale COVID-19 la distinzione tra campo di applicazione della CIGO e

3.2 *Le misure di sostegno per i lavoratori autonomi*

Gli articoli 27 e 28 del DL 18/2020 riconoscono un'indennità di 600 euro erogata dall'INPS per il solo mese di marzo (eventualmente in futuro estendibile anche ad aprile) a liberi professionisti titolari di partita IVA e lavoratori con rapporto di collaborazione coordinata e continuativa, entrambi iscritti alla Gestione separata (GS), e ai lavoratori autonomi iscritti alle Gestioni speciali dell'assicurazione generale obbligatoria (AGO). L'indennità non concorre alla formazione del reddito imponibile, non è cumulabile e non è riconosciuta ai percettori di Reddito di cittadinanza. I liberi professionisti e i titolari di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa per poterne beneficiare dovevano essere attivi alla data del 23 febbraio 2020 e non devono essere titolari di pensione né essere iscritti ad altre forme previdenziali obbligatorie. Anche i lavoratori autonomi iscritti alle gestioni speciali dell'AGO (Artigiani, Commercianti, Coltivatori diretti, coloni e mezzadri) non devono essere titolari di pensione né iscritti ad altre forme previdenziali obbligatorie, con l'eccezione della Gestione separata.

Inoltre, l'articolo 96 del DL 18/2020 riconosce un'indennità di 600 euro, erogata per il tramite di Sport e Salute S.p.a., anche ai lavoratori con rapporti di collaborazione presso federazioni sportive nazionali, enti di promozione sportiva, società e associazioni sportive dilettantistiche³⁶ già in essere alla data del 23 febbraio 2020. L'indennità non è compatibile con la percezione di altri redditi da lavoro e non concorre alla formazione del reddito imponibile.

Le misure sopra indicate sono riconosciute ai beneficiari indipendentemente dagli effetti subiti dall'emergenza COVID-19. Non vi è infatti nessuna relazione tra l'importo riconosciuto e l'eventuale presenza di perdita in termini di reddito.

Nella **tabella 8** sono riportati i dati più rilevanti presentati nella Relazione tecnica: la platea dei potenziali beneficiari per categoria di appartenenza, il valore dell'indennità e l'onere complessivo da questi determinato. Quest'ultimo importo costituisce i limiti di spesa imposti al comma 2 degli articoli 27, 28 e dal comma 2 dell'art. 96.

Stime condotte dall'UPB, avvalendosi delle banche dati a propria disposizione, conducono a una platea dei potenziali beneficiari e quindi dell'onere complessivo sostanzialmente analoghi a quelli indicati nella Relazione tecnica.

Non risultano coperti dal DL in esame né gli iscritti alla Gestione separata diversi dalle collaborazioni coordinate e continuative, il cui insieme più numeroso è rappresentato

campo di applicazione della CIGS. Una chiarificazione potrebbe essere utile per dare massima trasparenza agli interventi in un momento così grave per il mondo del lavoro.

³⁶ Tali lavoratori, non essendo iscritti all'assicurazione obbligatoria e alla gestione separata, sono esclusi dalle coperture dell'articolo 27.

dai circa 200.000 amministratori di società, né i professionisti iscritti alle casse professionali. Sebbene gli iscritti a tali casse fossero nel 2018 circa un milione e mezzo di individui³⁷, è difficile stimare quanti non siano anche iscritti ad altre forme previdenziali obbligatorie e presumibilmente destinatari di altre forme di sostegno al reddito contenute nel DL 18/2020.

3.3 Altre misure di sostegno alle famiglie: i congedi e i voucher baby-sitting

A fronte della sospensione dell'attività scolastica su tutto il territorio nazionale a partire dal 5 marzo, il decreto riconosce una specifica forma di congedo parentale ai lavoratori dipendenti e ai lavoratori autonomi iscritti all'INPS con figli fino a 12 anni³⁸.

La prestazione potrà essere fruita per un massimo di 15 giorni e comporta il ricevimento di un'indennità pari al 50 per cento della retribuzione (per i lavoratori autonomi è considerata una retribuzione di riferimento). In alternativa può essere richiesto un *bonus* per l'acquisto di servizi di *baby-sitting* nel limite massimo complessivo di 600 euro. Il congedo può essere fruito da un solo genitore alla volta e non è riconosciuto se uno dei genitori beneficia di altri strumenti di sostegno al reddito³⁹.

I genitori di ragazzi tra i 12 e i 16 anni hanno diritto di astenersi dal lavoro per il periodo di sospensione delle attività scolastiche senza indennità né contribuzione figurativa, con divieto di licenziamento e diritto alla conservazione del posto di lavoro⁴⁰.

Per i lavoratori dipendenti pubblici l'erogazione dell'indennità, nonché l'indicazione delle modalità di fruizione del congedo sono a cura dell'amministrazione pubblica con la quale intercorre il rapporto di lavoro. Per i lavoratori dipendenti del settore sanitario, pubblico e privato accreditato, appartenenti alla categoria dei medici, degli infermieri, dei tecnici di laboratorio biomedico, dei tecnici di radiologia medica e degli operatori sociosanitari, il *bonus* per l'acquisto di servizi di *baby-sitting* è riconosciuto fino a un importo massimo di 1.000 euro.

Con riferimento ai lavoratori dipendenti privati e autonomi iscritti all'INPS il decreto stanziava per le misure in oggetto 1,3 miliardi di euro, pari alla stima degli oneri risultanti dalla Relazione tecnica che assume un *take up* della misura variabile in funzione del

³⁷ Si veda "Investitori istituzionali italiani: iscritti, risorse e gestori per l'anno 2018", Sesto Report Annuale a cura del Centro Studi e Ricerche di Itinerari Previdenziali.

³⁸ Il limite di età non si applica in riferimento ai figli con disabilità in situazione di gravità accertata ai sensi dell'articolo 4, comma 1, della L. 5 febbraio 1992, n. 104) iscritti a scuole di ogni ordine e grado o ospitati in centri diurni.

³⁹ Le norme si applicano anche ai genitori affidatari.

⁴⁰ L'articolo 24 prevede inoltre, limitatamente alle mensilità di marzo e aprile 2020, la possibilità di incrementare fino a ulteriori dodici giornate il numero dei giorni di permesso mensile retribuito coperto da contribuzione figurativa per i lavoratori disabili e per il sostegno a familiari con disabilità.

reddito⁴¹. Qualora il monitoraggio predisposto dall'INPS dovesse riscontrare il superamento di tale tetto di spesa le domande potrebbero non essere accettate, a meno di un rifinanziamento della misura per garantirne la prosecuzione.

Con il modello di microsimulazione dell'UPB si è proceduto a una valutazione alternativa degli oneri per i lavoratori dipendenti privati simulando in prima battuta la fruizione di altre integrazioni di reddito non cumulabili con il congedo da parte dei genitori di figli fino a 12 anni (essenzialmente le integrazioni salariali; si vedano i paragrafi 3.1 e 3.1.1). Il beneficio è stato attribuito al 50 per cento di impiegati e quadri per tenere conto della fruizione di modalità di lavoro agile ed è stato calcolato attribuendo prudenzialmente il massimo tra il *bonus* e l'importo del congedo per 15 giorni (il massimo dei giorni erogabili). Gli oneri risultanti dal processo di stima sono sostanzialmente coerenti con quelli riportati nella Relazione tecnica del decreto: secondo le stime UPB i lavoratori dipendenti beneficiari del congedo risulterebbero circa 1,15 milioni per un onere complessivo di circa 1,1 miliardi. Per quanto riguarda i lavoratori autonomi la relazione tecnica stima un onere molto limitato (circa 50 milioni), anche alla luce del fatto che il bonus di 600 euro, non cumulabile con il congedo, verrebbe fruito da una quota molto rilevante della platea.

Va tuttavia considerato che la valutazione basata sul modello di microsimulazione dell'UPB è fatta considerando piena sovrapposizione dei periodi nei quali sono usufruibili le integrazioni salariali e i congedi. Essa risulterebbe sottostimata qualora ciò non accadesse, ossia se, ad esempio, vi fosse una partenza non contemporanea della fruibilità delle due misure (il genitore comincia a beneficiare prima dei congedi e solo successivamente dell'integrazione salariale) oppure se vi fosse un prolungamento del periodo di sospensione delle attività scolastiche oltre la conclusione del periodo per il quale il genitore abbia diritto all'integrazione stessa.

4. Le misure di sostegno alle imprese

Con riferimento alle imprese il DL 18/2020 prevede interventi finalizzati prevalentemente ad assicurare e mantenere livelli adeguati di liquidità. Le misure sempre più restrittive poste dal Governo e dalle singole Regioni alla realizzazione di un ampio insieme di attività e all'accesso a numerosi mercati insieme con il rallentamento del commercio internazionale, indotto anche dalle decisioni di altri paesi, stanno producendo per molte imprese una repentina, seppure temporanea, riduzione dei ricavi. Tuttavia, le imprese dovrebbero continuare a sostenere alcuni oneri inderogabili, quali quelli relativi ai finanziamenti contratti, alle retribuzioni dei dipendenti, ai pagamenti ai

⁴¹ La quota dei lavoratori che ricorrerebbe alla misura sarebbe secondo lo scenario ipotizzato dalla Relazione tecnica pari al 60 per cento dei potenziali aventi diritto con retribuzione inferiore a 2,5 volte il trattamento minimo di pensione, al 40 per cento tra tale soglia e 60.000 euro e al 25 per cento oltre i 60.000 euro. Il *take up* per gli autonomi è ipotizzato al 50 per cento.

fornitori e agli oneri di natura tributaria per evitare che si generino effetti a cascata sul sistema economico. È inevitabile che questa situazione, in assenza di adeguati interventi di sostegno (sia per i lavoratori sia per le imprese) comporti per la maggior parte delle imprese situazioni temporanee di crisi di liquidità e per quelle che già presentavano segnali di difficoltà finanziaria (con maggiori esposizioni debitorie e livelli di liquidità inadeguati) rischi di sopravvivenza sul mercato.

Complessivamente con il DL vengono destinati al sostegno della liquidità delle imprese 4,7 miliardi nel 2020 (tab. 9) a cui si aggiungono, sempre nello stesso anno, minori entrate per la sospensione dell'attività di accertamento per 0,8 miliardi e alcuni incentivi tributari per le spese legate in modo specifico alla emergenza sanitaria (crediti di imposta sia per gli oneri di locazione di negozi e botteghe per il mese di marzo sia per la sanificazione degli ambienti di lavoro per complessivi 0,4 miliardi). È inoltre prevista una detrazione fiscale per le erogazioni liberali (0,1 miliardi nel 2021).

In base a quanto riportato in un Comunicato sul sito del Ministero dell'Economia e delle finanze di descrizione dei provvedimenti che sono poi confluiti nel DL 18/2020⁴², le misure di liquidità e garanzie assicurerebbero all'economia reale liquidità e maggiore accesso al credito per 350 miliardi di euro.

Gli interventi adottati a sostegno della liquidità utilizzano tre canali principali.

Misure di sostegno attraverso il sistema bancario. – Un primo gruppo di interventi si articola su misure indirette volte prevalentemente a confermare ed estendere il funzionamento delle garanzie delle imprese al sistema bancario stanziando risorse aggiuntive complessive pari a 3,8 miliardi di euro. In particolare, una prima misura prevede, per un periodo di 9 mesi dall'entrata in vigore del decreto, alcune agevolazioni per le PMI attraverso l'operatività del Fondo centrale di garanzia per le PMI. In questo caso, lo Stato fornisce la garanzia a titolo gratuito facendosi carico delle commissioni di accesso al Fondo e innalza da 2,5 a 5 milioni l'importo massimo garantito. Inoltre, è previsto un rafforzamento delle garanzie per le operazioni di ristrutturazione del debito e nelle ipotesi di moratoria e sospensione del finanziamento. In generale le misure tendono a ridurre il costo del finanziamento, ad ampliare la platea delle imprese che vi hanno accesso e a derogare ad alcune condizioni di accesso con particolare riferimento ai settori maggiormente interessati dalla emergenza COVID-19⁴³. Sempre con riferimento al Fondo, in termini strutturali si prevede di estendere a soggetti privati la facoltà di contribuire alla sua dotazione (attualmente riconosciuta a banche, Regioni, Cassa depositi e prestiti e SACE spa) e si estendono alcuni impieghi delle risorse del

⁴² Si tratta del Comunicato "Protect health, support the economy, preserve employment levels and incomes. The Italian economic response to the Covid-19 outbreak" del 19 marzo 2020 disponibile al seguente link: <http://www.mef.gov.it/en/inevidenza/Protect-health-support-the-economy-preserve-employment-levels-and-incomes-00001/>.

⁴³ In particolare si prevede che per le operazioni di importo fino a 100.000 euro le procedure di valutazione per l'accesso al Fondo siano limitate ai soli profili economico-finanziari al fine di ammettere alla garanzia anche imprese che registrano tensioni sul sistema finanziario in ragione della attuale emergenza.

Fondo (ad esempio, garanzie di portafoglio e microcredito). Nella Relazione tecnica, a fronte dell'importo delle commissioni versate nel 2019 (43 milioni), delle risorse necessarie per fronteggiare l'incremento di rischio per le regole meno stringenti sulle garanzie (600 milioni) e per tenere conto del complesso delle misure sulle garanzie che potranno impattare sul Fondo, vengono indicate risorse pari a 1,5 miliardi. Inoltre, per l'estensione dell'accesso al Fondo al settore dell'agricoltura e della pesca si prevedono specifiche garanzie rilasciate da ISMEA e sono quindi indicati ulteriori 80 milioni di euro (tab. 9). Si può osservare che, secondo la Relazione tecnica, l'attuale disponibilità del Fondo è stimata pari a circa 2,48 miliardi (1,1 miliardi disponibili, 1,0 previsti in rientro, 0,24 di risorse non utilizzate dei Fondi strutturali e 0,14 di controgaranzia FEI). Pertanto le nuove risorse incrementano tale disponibilità del 60 per cento, portando la capacità complessiva del Fondo a 4 miliardi.

Un'ulteriore misura consiste nel concedere, alle micro e alle piccole-medie imprese – che non si trovino, al momento della pubblicazione del decreto, con esposizioni creditizie deteriorate – una moratoria straordinaria di tipo automatico fino al 30 settembre 2020 per: a) le aperture di credito a revoca e per i prestiti accordati a fronte di anticipi su crediti; b) i prestiti non rateali in scadenza prima del 30 settembre 2020; c) per i mutui e gli altri finanziamenti a rimborso rateale. A questo fine il Fondo centrale di garanzia viene dotato di 1,73 miliardi da ripartire in egual misura a garanzia, di natura sussidiaria e a titolo gratuito, delle tre tipologie di esposizione debitoria prorogate (33,3 per cento del Fondo a ciascuna di esse) (tab. 9). Per ciascuna operazione garantita deve essere effettuato un accantonamento a copertura del rischio non inferiore al 6 per cento del suo importo e, in base ai dati presentati nella Relazione tecnica, le risorse assegnate al Fondo corrispondono a 87 miliardi di prestiti che potrebbero usufruire della moratoria.

Infine, un'altra disposizione prevede, nel caso delle imprese che hanno sofferto una riduzione del fatturato a causa dell'emergenza COVID-19, operanti in una serie di settori che saranno individuati in un prossimo decreto ministeriale e che non hanno accesso alla garanzia del Fondo centrale di garanzia per le PMI, che le esposizioni assunte da Cassa depositi e prestiti S.p.A. – anche nella forma di garanzie di prima perdita su portafogli di finanziamenti in favore di banche e altri soggetti autorizzati all'esercizio del credito – possano essere assistite dalla garanzia dello Stato, rilasciata in favore della stessa Cassa, fino a un massimo dell'80 per cento dell'esposizione assunta. A tale fine è prevista una dotazione iniziale su un apposito Fondo di 500 milioni di euro nel 2020 (tab. 9).

Agevolazioni tributarie – Come misura di sostegno diretto per tutte le imprese è prevista, a fronte della cessione di crediti vantati nei confronti di debitori inadempienti – definiti sulla base di un ritardo dei pagamenti di almeno 90 giorni – la concessione di un credito di imposta, rimborsabile, commisurato alla presenza di attività per imposte anticipate (*deferred tax assets*, DTA) relative a perdite pregresse e deduzioni ACE non ancora utilizzate e che non potranno neanche essere utilizzate nell'anno per il deteriorarsi delle aspettative di redditività (si veda il paragrafo 4.1). In questo caso, in base alla Relazione

tecnica, si stima che le imprese possano utilizzare crediti di imposta pari a circa 0,9 miliardi di euro (tab. 9)⁴⁴.

Sospensione dei versamenti e degli adempimenti di natura tributaria e dei termini in materia di accertamento, riscossione e processo tributario. – Il DL 18/2020 prevede la sospensione degli adempimenti tributari diversi da versamenti e ritenute alla fonte fino al 31 maggio 2020. Estende inoltre a un maggior numero di soggetti la sospensione e la dilazione – già previste dal DL 9/2020 a beneficio di imprese turistiche, agenzie di viaggio e tour-operator – dei versamenti delle ritenute alla fonte sui redditi di lavoro dipendente e assimilati, dei contributi previdenziali e assistenziali e dei premi per l'assicurazione obbligatoria dovuti fino al 30 aprile 2020. Le nuove norme estendono la deroga (e la possibilità di effettuare i versamenti sospesi in un'unica soluzione entro il 31 maggio 2020 o mediante rateizzazione a partire da maggio 2020) a tutti i soggetti operanti nei settori, per citare i principali, della ristorazione, delle attività culturali, ricreative e sportive, dell'istruzione, dell'assistenza, dei trasporti, dell'organizzazione di fiere ed eventi. Per i medesimi sono inoltre sospesi i termini per il versamento dell'IVA del mese di marzo 2020. Le norme prevedono ulteriori agevolazioni per i titolari di partita IVA di piccole dimensioni (fino a 2 milioni di euro nel periodo di imposta precedente). Per questi sono sospesi i versamenti in scadenza nel mese di marzo 2020 relativi a ritenute alla fonte sui redditi di lavoro dipendente e assimilati, trattenute relative alle addizionali regionale e comunale, contributi previdenziali e assistenziali e premi per l'assicurazione obbligatoria. I versamenti relativi all'IVA sono peraltro sospesi per tutti i soggetti – indipendentemente dal volume di ricavi – con domicilio, sede legale o sede operativa nei comuni più colpiti dall'emergenza. I versamenti potranno essere effettuati senza sanzioni o interessi entro il 31 maggio 2020 o mediante rateizzazione in 5 rate mensili.

Con riferimento a questi tre gruppi di misure, si possono fare alcune considerazioni generali.

In primo luogo, gli interventi sembrano rispondere alle diverse esigenze di sostegno alla liquidità. La sospensione dei pagamenti tributari - a complemento della estensione della cassa integrazione - permette alle imprese di utilizzare le liquidità residue per gli altri oneri inderogabili. L'incentivo alla cessione dei crediti deteriorati, potrebbe garantire alle imprese ulteriore liquidità via rimborso/compensazione dei crediti di imposta a fronte di deduzioni dalle basi imponibili (perdite pregresse e ACE) difficilmente utilizzabili nell'anno in corso per le mutate prospettive economiche. Infine, l'estensione del sistema delle garanzie verso il sistema bancario dovrebbe essere sufficiente a

⁴⁴ Per i crediti di imposta si stima una maggiore spesa di 1,1 miliardi, questi effetti sono tuttavia parzialmente compensati dalle maggiori entrate per il pagamento di un canone e dalle minori spese e minori entrate derivanti dalla contestuale abolizione dei crediti di imposta per DTA che erano stati introdotti dal DL 34/2020 (Decreto Crescita) a fronte di operazioni di aggregazione di imprese in alcune aree del Mezzogiorno.

mantenere adeguati livelli di finanziamento attraverso i canali ordinari del sistema creditizio.

In secondo luogo, si tratta di misure che vengono per lo più indirizzate alla generalità delle imprese, le quali tuttavia sono state colpite, almeno fino ad ora, in misura differenziata dagli effetti delle restrizioni poste in essere dal governo per contrastare l'epidemia. Le disposizioni adottate rafforzano e agevolano gli strumenti ordinari di garanzia delle PMI e contemporaneamente estendono questi stessi strumenti a soggetti normalmente esclusi, come i professionisti e i lavoratori autonomi, il settore dell'agricoltura e della pesca. Il ricorso allo strumento di intervento più diretto dei crediti di imposta viene consentito a tutte le imprese anche se si tratta di misure più facilmente sfruttate dalle imprese medio-grandi e da quelle appartenenti al settore finanziario. È vero tuttavia che alcune misure sono più specificamente mirate su determinati segmenti del mondo delle imprese. L'istituzione del Fondo centrale di garanzia è indirizzato ai settori più gravemente colpiti e anche le misure di sospensione degli adempimenti di natura tributaria sono per lo più limitate alle imprese nei settori maggiormente interessati e alle imprese di minore dimensione e anche le misure di sospensione degli adempimenti di natura tributaria che sono per lo più limitate alle imprese nei settori maggiormente interessati e alle imprese di minore dimensione.

È ancora prematuro valutare quanto queste misure siano sufficienti a sostenere le imprese nell'affrontare l'emergenza COVID-19. Certamente, la dimensione e la complessità della crisi rendono molto difficile in questa prima fase sostenere le imprese in modo selettivo, discriminando tra quelle più e quelle meno colpite.; La sostanziale generalità dei provvedimenti, da una parte, evita il rischio di escludere delle imprese danneggiate, ma dall'altra parte può comportare la dispersione delle risorse su soggetti finora non direttamente e pienamente coinvolti dalla crisi riducendo l'efficacia delle risorse finora stanziare. In questi termini, il confronto tra la platea di soggetti che stanno subendo i danni più rilevanti dalla emergenza sanitaria e il totale delle imprese può fornire qualche indicazione sui possibili costi, in termini di mancata selettività, delle misure generalizzate finora adottate.

A tale fine, sono stati individuati tre gruppi di settori di attività: i "settori ad alto impatto", che comprendono l'insieme dei settori più esposti alle restrizioni per superare l'emergenza COVID-19 e che stanno risentendo fin dall'inizio dell'emergenza sanitaria dei provvedimenti restrittivi adottati a partire dal DL 9/2020; i "settori a medio impatto", che includono i settori sui quali gli effetti si stanno manifestando a seguito delle ulteriori restrizioni progressivamente disposte fino alla emanazione del decreto in esame; e "settori a più basso impatto", che corrispondono a quelli per i quali, sempre nel decreto in esame, non è stato disposto il blocco delle attività⁴⁵. Ovviamente questo

⁴⁵ Il gruppo di imprese a più alto impatto include i settori relativi a: trasporto passeggeri, alloggio, ristorazione e turismo, istruzione, assistenza non residenziale, attività culturali, ricreative e sportive, alcune attività di servizi alla persona, commercio al dettaglio di generi diversi da quelli alimentari. Il gruppo a medio

tipo di ripartizione si basa sulle sole disposizioni normative finora adottate e non può tenere conto delle particolari situazioni (come la difficoltà a garantire la sicurezza sanitaria) che possono comunque imporre la chiusura a singole imprese. Tuttavia, essa permette di effettuare una prima analisi dei soggetti che dovrebbero essere maggiormente interessati dai provvedimenti e che quindi sono ricompresi nei settori ad alto e medio impatto. Utilizzando i dati fiscali (disponibili in forma aggregata per il 2017) e facendo quindi riferimento alla platea delle imprese che presenta la dichiarazione dei redditi è poi possibile identificare le imprese (circa 3,5 milioni in totale tra persone fisiche, società di persone e società di capitali) che si collocano nei tre settori selezionati⁴⁶.

Dal punto di vista della rilevanza economica, l'insieme delle imprese attive nei settori maggiormente interessati dalla emergenza (alto e medio impatto), rappresenta il 53 per cento dei ricavi complessivi (pari a circa 3.400 miliardi) (tab. 10). Si può quindi osservare che una loro contrazione (per la maggior parte delle imprese si tratterebbe di un azzeramento delle entrate), seppure per un periodo limitato di tempo, può produrre effetti rilevanti in termini di impatto sulla liquidità complessiva del sistema produttivo, a cui le disposizioni in esame cercano di fare fronte. D'altra parte, queste imprese erogano circa il 56 per cento delle retribuzioni⁴⁷ e contribuiscono al gettito complessivo (Irpef, Ires, IRAP e IVA) per il 53 per cento. Dal punto di vista numerico, il 64 per cento delle imprese opera nei settori ad alto e medio impatto, con percentuali più basse tra le società di capitali (58,9 per cento), mentre rimane il 36 per cento delle imprese che potrebbe risentire in maniera meno marcata del rallentamento della propria attività, ma beneficiare comunque delle misure di sostegno previste.

4.1 I crediti deteriorati e le DTA

Come osservato nel paragrafo precedente, tra le agevolazioni tributarie a sostegno della liquidità, il decreto prevede che il 20 per cento del valore nominale dei crediti nei confronti di debitori inadempienti ceduti entro il 31 dicembre 2020, possa essere trasformato in un credito di imposta, anche rimborsabile, commisurato alla presenza di attività per imposte anticipate (DTA) relative a perdite fiscali non ancora utilizzate (perdite pregresse) e all'importo del rendimento nozionale, relativo all'ACE, eccedente il reddito imponibile non ancora dedotto o utilizzato come credito di imposta. Al fine di

impatto include settori manifatturieri non alimentari, edilizia, commercio all'ingrosso di generi diversi da quelli alimentari, noleggio e attività di supporto alle imprese. Il gruppo a basso impatto comprende i rimanenti settori. Tale ripartizione è coerente con quella utilizzata in precedenza nelle valutazioni delle misure sulle integrazioni salariali.

⁴⁶ Rispetto ai dati disponibili di fonte Istat, l'utilizzazione dei dati fiscali permette di selezionare i settori sulla base della classificazione ATECO più dettagliata (6 digit) e di associare le variabili relativi al pagamento delle imposte.

⁴⁷ Questo dato è stato approssimato a partire dalle deduzioni IRAP (ex art. 11) che ammontano a 405 miliardi.

contenere il costo dell'agevolazione e di evitare la sua concentrazione su imprese di grandi dimensioni è previsto un limite di 2 miliardi per l'ammontare dei crediti ceduti trasformabili in credito di imposta, che deve essere calcolato tenendo conto anche dell'insieme delle cessioni delle singole società nel caso di gruppi societari. È previsto l'esercizio dell'opzione per la trasformazione e il pagamento di un canone dell'1,5 per cento⁴⁸. La misura prevista nel DL non si applica a società per le quali sia stato accertato lo stato o il rischio di dissesto ovvero lo stato di insolvenza.

Rispetto a misure simili introdotte in passato, sebbene l'agevolazione potrebbe risultare particolarmente appetibile per le società finanziarie, la misura introdotta nel DL potrà beneficiare anche le imprese del settore non finanziario in relazione alla loro capacità di cedere crediti deteriorati.

Con questa misura le imprese possono ridurre il costo della cessione dei crediti deteriorati – che plausibilmente in questa fase a causa della emergenza COVID-19 potrebbero aumentare sensibilmente – nel caso di esigenze di liquidità che potrebbero richiedere operazioni di smobilizzo anche superiori a quelle previste in modo ordinario. Inoltre, con i crediti di imposta le imprese potranno anticipare le minori imposte future relative ai riporti delle perdite pregresse e del rendimento nozionale ACE accumulato (importi che con la crisi potranno diventare ancora più difficili da recuperare nel breve periodo), disponendo immediatamente di liquidità aggiuntiva.

Nella Relazione tecnica si stima che la maggiore liquidità disponibile per le imprese – liberata dai crediti di imposta ed effettiva nel caso di rimborso – possa ammontare a circa 1 miliardo, di cui 4 quinti relativi al comparto delle imprese finanziarie; ciò deriverebbe da una quantificazione di crediti deteriorati ceduti nel 2020 pari a 20 miliardi di cui 12 relativi alle società finanziarie, 4 alle imprese non finanziarie e 4 indotti dall'incentivo insito del provvedimento.

In linea di principio la misura è rivolta a tutte le imprese e può essere intesa come un sostegno generalizzato al sistema economico e quindi come un beneficio per la stabilità generale dell'intero comparto produttivo. Tuttavia, l'efficacia della norma, soprattutto in relazione alle imprese che potrebbero trovarsi in crisi di liquidità a causa della emergenza COVID-19, dipende principalmente da due fattori: l'ammontare di crediti cedibili nei confronti di debitori inadempienti e quello delle DTA a disposizione delle imprese.

Concentrando l'attenzione sul solo comparto delle imprese finanziarie, l'unico per il quale sono disponibili dati, il valore dei crediti in sofferenza per il 2019 si aggira intorno ai 70 miliardi. Considerando che nello stesso anno sono stati ceduti complessivamente

⁴⁸ In coerenza con la normativa tendente a evitare un contrasto con la normativa sugli aiuti di stato è previsto il pagamento di un canone dell'1,5 per cento da calcolare sulla differenza, se positiva, fra le DTA e le imposte versate. Il canone è pienamente deducibile da Ires e IRAP (DL 59/2016).

33 miliardi di crediti bancari di cui l'80 per cento in sofferenza (circa 26 miliardi)⁴⁹, se tali flussi fossero confermati per l'anno in corso si potrebbe pensare a una base potenziale di 5 miliardi per il solo settore finanziario. La relazione tecnica, invece, stima 4 miliardi di cessioni di crediti utilizzabili per tutti i settori, di cui 2,4 dalle imprese finanziarie, e questo dato potrebbe pertanto risultare non prudentiale pur considerando le limitazioni introdotte sull'ammontare.

Le disponibilità di DTA per le imprese sono fortemente influenzate dal ciclo economico e dagli interventi normativi, sia specifici, che cambiano la convenienza a iscriverle in bilancio, sia generali, perché quando cambiano le aliquote di prelievo cambia il valore delle attività iscritte. La figura 1 evidenzia la variabilità dello *stock* di DTA in bilancio per le imprese finanziarie e una relativa stabilità per quello delle imprese non finanziarie almeno fino al 2015. I provvedimenti del 2015⁵⁰ hanno negli anni successivi determinato una notevole riduzione delle poste che determinano l'iscrizione di nuove DTA per le società finanziarie, mentre la convenienza a tale iscrizione per le imprese non finanziarie risulta essere più stabile⁵¹ (fig. 2 e tab.11).

Per delimitare il valore potenziale di DTA per l'intero comparto societario interessato effettivamente dalla norma, per il settore finanziario si può fare riferimento ai dati di bilancio del 2018 e per quello non finanziario ai dati di bilancio 2017 (ultimo anno disponibile) relativi alle deduzioni non ancora utilizzate (perdite pregresse e rendimento nozionale ACE). Lo *stock* di DTA presente nei soli bilanci delle società finanziarie ammonta a 47,6 miliardi. Di questo *stock* circa il 9 per cento, poco più di 4 miliardi, è riferibile ad accumulo di perdite e deduzioni ACE fiscali non utilizzate ed è pertanto trasformabile in crediti di imposta⁵². Lo stock complessivo di DTA iscritto in bilancio dalle imprese non finanziarie è rimasto sostanzialmente stabile nel 2018 intorno ai 35 miliardi. Di tale importo non è però determinabile la quota effettivamente utilizzabile.

Tuttavia, non essendo obbligatoria l'iscrizione di DTA tra le poste dell'attivo, l'importo potenziale di perdite e deduzioni ACE è particolarmente importante per valutare il perimetro del fenomeno, tanto più che il provvedimento in esame specifica che la trasformazione in credito di imposta è ammessa anche se le DTA non sono iscritte in bilancio. A questo proposito si può fare riferimento ai dati fiscali sulle perdite non dedotte e sull'accumulo di deduzioni ACE non ancora sfruttate. Nel 2017, queste rappresentavano per l'intero comparto societario un totale potenziale di 38 miliardi (di

⁴⁹ Nel 2018 l'ammontare di cartolarizzazioni è stato molto superiore e pari a 65 miliardi, di cui la quasi totalità relativa a crediti in sofferenza.

⁵⁰ Il riferimento è in particolare al DL 83/2015 che ha modificato l'articolo 106, comma 3 del TUIR rendendo immediatamente e interamente deducibili le rettifiche di valore su crediti iscritte in bilancio a partire dall'esercizio 2016.

⁵¹ È importante sottolineare come l'iscrizione delle DTA in bilancio non sia obbligatoria, tanto più che la mancata iscrizione non pregiudica la possibilità di dedurre le poste fiscali nel futuro, come le perdite rimandate a nuovo o le deduzioni ACE. L'iscrizione comporta degli oneri di stima e valutazione, anche prospettica, ed è stata certamente meno conveniente per le imprese non finanziarie.

⁵² Il 65 per cento dei 47,6 miliardi è invece trasformabile in credito di imposta secondo la normativa che fa riferimento al DL 29 dicembre 2010, n. 225, ma non è rilevante per il provvedimento in analisi.

cui 27 attribuibili alle perdite e i restanti 10 alle deduzioni ACE). Il settore finanziario assorbe il 40 per cento delle deduzioni ACE non ancora utilizzate e il 10 per cento del totale delle perdite da dedurre negli esercizi futuri.

I dati storici di natura fiscale, riportati nella **figura 3**, mostrano che la trasformazione dei crediti di imposta in DTA ha già costituito uno strumento importante per le società e in particolare per le società finanziarie.

I precedenti provvedimenti normativi che hanno consentito la trasformazione delle DTA in crediti di imposta hanno dato luogo a circa 27 miliardi cumulati tra il 2011 e il 2017, con una manifestazione temporale che ha seguito l'evolversi delle normative e della valutazione degli *stock* iscritti in bilancio. Si tratta, almeno negli anni più recenti, di meccanismi che consentono di dare liquidità a crediti fiscali (come le perdite non ancora utilizzate in compensazione) che avrebbero avuto una manifestazione negli esercizi futuri, e che dunque favoriscono le imprese a bassa redditività.

La **tabella 11** evidenzia come i crediti di imposta maturati da DTA iscritte in bilancio delle imprese finanziarie rappresentino in media il 99 per cento del totale. Questo è dovuto a una normativa disegnata in gran parte specificamente per le imprese finanziarie che hanno avuto interesse alla trasformazione in crediti di imposta, oltre che per l'anticipo di cassa ad essi connessa, anche per le implicazioni in termini di regolamentazione patrimoniale.

Dei crediti di imposta maturati dalle società finanziarie nell'anno 2017 (1,44 miliardi), poco meno del 20 per cento è ricollegabile a perdite fiscali già iscritte in bilancio. I crediti di imposta utilizzabili nell'anno 2017 erano in realtà molto superiori, pari a 7 miliardi, grazie, tra gli altri, a poco meno di 4 miliardi provenienti da anni precedenti e non ancora sfruttati, mentre i crediti effettivamente utilizzati sono stati pari 3,7 miliardi, poco meno di un quarto delle imposte IRES e IRAP dovute nell'anno.

Infine, con riferimento alla potenziale efficacia della misura rispetto alle imprese più esposte agli effetti negativi del COVID-19, la **tabella 12** illustra la distribuzione degli *stock* di DTA e delle deduzioni ammesse alla trasformazione in crediti di imposta tra le diverse tipologie settoriali (settori non finanziari) già discusse nel paragrafo precedente. In questo caso si evidenzia come nelle imprese appartenenti ai settori che allo stato attuale delle restrizioni subiranno un minore impatto dalla crisi (il 40 per cento del totale) si concentri la metà di DTA iscritte in bilancio e oltre il 54,3 per cento dell'ACE non dedotta, pari a circa 3,2 miliardi.

Al contrario, le imprese che fronteggeranno un immediato e più incisivo impatto della crisi evidenziano nei loro bilanci solo il 7 per cento di DTA, a cui corrispondono quote più contenute di perdite non ancora compensate e deducibilità ACE non ancora utilizzata.

5. Il contesto macroeconomico

5.1 La diffusione dell'epidemia e la revisione delle stime macroeconomiche globali

Nel 2019 l'economia mondiale aveva mostrato un progressivo rallentamento, tale da registrare il tasso di espansione del PIL (2,9 per cento) più basso del decennio. Nello scorcio finale dell'anno erano apparsi timidi segnali di stabilizzazione che, congiuntamente alla distensione nei rapporti commerciali tra Stati Uniti e Cina, anticipavano un moderato recupero nel breve termine. Il Fondo monetario internazionale (FMI) in gennaio aveva nuovamente rivisto al ribasso le previsioni di crescita, tuttavia per l'anno corrente stimava ancora un'accelerazione produttiva (al 3,3 per cento) rispetto al 2019.

Nella seconda decade di gennaio la Cina identificava il nuovo coronavirus e le autorità adottavano provvedimenti via via più restrittivi alla circolazione delle persone, con forti implicazioni sull'attività produttiva. Sebbene in Cina il virus si espandesse velocemente, fino a tutto febbraio l'epidemia sembrava confinata a questo paese, in particolare alla provincia di Hubei. Per le altre economie si prefiguravano colli di bottiglia dovuti all'interruzione di alcune catene globali del valore, ma la valutazione prevalente era che gli effetti negativi potessero essere temporanei e contenuti. Ancora all'inizio di marzo, la maggior parte dei previsori, pur scontando un rallentamento dell'attività produttiva, restava moderatamente ottimista sull'impatto dell'epidemia; l'OCSE nell'*interim report* stimava una crescita nel 2020 del 4,9 per cento per la Cina e del 2,4 per cento per l'economia mondiale.

A partire dalla seconda settimana di marzo il quadro è cambiato radicalmente. L'epidemia si è estesa velocemente al di fuori della Cina, in particolare in Italia. Diversi paesi hanno attivato misure di contenimento della pandemia, che vanno dalla chiusura di attività produttive alla limitazione della circolazione delle persone. Gli operatori dei mercati finanziari hanno incorporato velocemente le nuove informazioni e si sono registrate forti svalutazioni degli attivi finanziari, aumenti dei premi al rischio e crolli delle quotazioni delle materie prime; nelle prime tre settimane di marzo le borse hanno riportato perdite che vanno da circa il 10 per cento per quella di Shanghai al 30 per cento per New York e ancora oltre per Milano. Le quotazioni azionarie mondiali, soprattutto statunitensi, erano da tempo ritenute eccessive rispetto ai fondamentali, ma erano in precedenza rimaste elevate per via dell'abbondante liquidità e delle attese di possibili misure espansive da parte dell'amministrazione USA a fine mandato.

Le previsioni macroeconomiche globali stanno riflettendo il nuovo quadro globale gradualmente; le maggiori revisioni alle stime sulla crescita del PIL si sono registrate la settimana scorsa (fig. 1), ma è verosimile che le proiezioni verranno ancora riviste nel prossimo futuro. Diversi analisti attendono una recessione globale, intesa come una decelerazione della dinamica del PIL e di altri indicatori (come l'occupazione e la

produzione industriale) così forte da ridurre il prodotto *pro capite*⁵³. Nelle valutazioni più recenti di diversi analisti di mercato il PIL mondiale nel 2020 risulterebbe pressoché stazionario; la variazione annuale sarebbe debolmente positiva in Cina, pur in forte decelerazione, determinando una flessione del PIL pro capite; negli Stati Uniti e nell'area dell'euro le attese sono invece orientate verso una vera e propria contrazione del PIL. In occasione del G20 dei ministri delle finanze, il 23 marzo, il direttore esecutivo del FMI ha prefigurato una recessione globale, severa almeno quanto la crisi finanziaria globale.

5.2 *La trasmissione dell'epidemia in Italia e l'impatto macroeconomico del DL 18/2020*

L'Italia è al momento il paese più colpito dal COVID-19, fuori dalla Cina. L'emergenza sanitaria si è manifestata a partire dall'ultima settimana di febbraio, richiedendo una serie di provvedimenti legislativi volti a limitare la mobilità delle persone al fine di rallentare la diffusione dell'epidemia. L'economia italiana ne sta risentendo diffusamente.

In una prima fase l'industria del nostro Paese aveva sofferto dell'interruzione delle filiere produttive globali, a causa del blocco delle produzioni in Cina. Soltanto recentemente l'economia cinese ha cominciato a riattivare il settore industriale, ma contestualmente aumenta il rischio di interruzione delle catene del valore di altri paesi, incluso il nostro; l'attività produttiva di diverse aziende nazionali è infatti bloccata dalle restrizioni necessarie a contenere l'epidemia. La manifattura è inoltre colpita dalla minore domanda estera, derivante dal dilagare del COVID-19 tra i principali *partner* commerciali dell'Italia. Un altro comparto molto colpito dall'emergenza riguarda il turismo. Già dalla fine di gennaio si erano ridotti gli arrivi di visitatori provenienti dalla Cina, ma nell'arco di poche settimane i flussi degli altri turisti stranieri e successivamente anche quelli nazionali si sono fortemente ridotti fino ad annullarsi. L'emergenza sanitaria ha progressivamente esteso i suoi effetti avversi alle altre attività del terziario diverse dal turismo. Dal lato della domanda, le limitazioni all'interazione tra persone e alle relazioni sociali hanno bloccato le attività legate alla ristorazione, a fiere e convegni e quindi al trasporto aereo e ferroviario. Dalla parte dell'offerta l'emergenza sanitaria impatta fortemente sulla logistica, con riflessi anche su molti settori della trasformazione industriale. Anche il comparto dei servizi professionali, nonostante sia stato in gran parte classificato come strettamente necessario dal DL 18/2020, risentirà sensibilmente della crisi. Alcune voci di spesa delle famiglie dovrebbero aumentare, come nel caso dei consumi dei beni alimentari, di prodotti farmaceutici, di servizi di comunicazione, ma certamente si tratta di incrementi assai meno rilevanti rispetto agli effetti recessivi menzionati.

⁵³ Tale circostanza normalmente ricorre quando la crescita del PIL globale è inferiore al due per cento.

La quantificazione degli effetti macroeconomici dell'epidemia è ad oggi molto incerta. Vista l'eccezionalità dell'evento non vi sono precedenti storici sulla base dei quali effettuare stime quantitative ed è troppo presto per poter disporre di dati affidabili su indicatori congiunturali, normalmente correlati con gli aggregati di contabilità nazionale. Quest'anno il PIL si ridurrà in misura consistente, ma l'ordine di grandezza della flessione è al momento fortemente aleatorio. L'intensità e la durata della crisi dipenderanno strettamente dall'evoluzione, in Italia e negli altri paesi, dell'epidemia; su questo al momento non si possono effettuare solide previsioni.

Per iniziare a contrastare gli impatti recessivi del COVID-19, il Governo italiano ha approvato il DL 18/2020. Il DL comprende interventi per il sistema sanitario, ammortizzatori sociali, misure a sostegno delle imprese, dei lavoratori e dei professionisti, interventi a sostegno della liquidità e altre misure (tra le quali la sospensione dei termini degli adempimenti e dei versamenti fiscali e contributivi, un credito d'imposta per botteghe e negozi e per le spese di sanificazione degli ambienti di lavoro e misure per l'internazionalizzazione del sistema Paese; per maggiori dettagli sulle misure del DL si veda **il paragrafo 1**). Vengono mobilitati importi per circa 1,1 punti percentuali di PIL, dei quali oltre il 96 per cento (circa 19,5 miliardi di euro) dal lato delle uscite. Si punta a sostenere i bilanci di famiglie e imprese, per attenuare il calo del reddito in atto, ma anche a evitare fallimenti e licenziamenti che andrebbero a intaccare la crescita potenziale.

Le spese per acquisti delle famiglie sarebbero sostenute dalle misure a sostegno al reddito disponibile, principalmente tramite l'integrazione salariale, la cassa integrazione guadagni e l'indennità di 600 euro per diverse categorie di lavoratori autonomi. Gli acquisti di macchinari e impianti dovrebbero essere favoriti dagli interventi per l'accesso al credito, oltre che direttamente dagli investimenti pubblici destinati al potenziamento delle strutture sanitarie; l'accumulazione di capitale dovrebbe inoltre beneficiare delle garanzie dello stato per prestiti fino a 5 milioni di euro e dei sostegni alle ristrutturazioni di situazioni debitorie. L'input di lavoro nella funzione di produzione sarebbe supportato dagli interventi per il lavoro a distanza e dal temporaneo blocco ai licenziamenti economici.

Secondo una simulazione effettuata con il modello macroeconomico in uso all'UPB (MeMo-It), i provvedimenti del DL eserciterebbero un sostegno all'economia italiana quantificabile in quasi mezzo punto percentuale di PIL nel 2020. L'effetto espansivo si manifesterebbe sui consumi (pubblici e privati) e, in misura maggiore, sugli investimenti; tali impatti sarebbero parzialmente erosi dall'incremento degli acquisti all'estero, indotto dalla domanda interna, mentre sulle esportazioni non vi sarebbero effetti apprezzabili. Poiché si tratta di una misura limitata a poco più di un punto percentuale di PIL gli effetti sulle dinamiche dei prezzi sarebbero modesti.

I moltiplicatori d'impatto potrebbero essere superiori rispetto a quelli qui indicati, per via delle attuali condizioni cicliche avverse. Come osservato in seguito alla crisi globale

finanziaria del 2008-09, durante le recessioni profonde crescono i vincoli di liquidità di famiglie e imprese e si amplia la capacità produttiva inutilizzata dalle aziende che non fuoriescono dal mercato. In tali condizioni i moltiplicatori d'impatto della spesa tendono a essere più elevati rispetto a quelli normalmente stimati linearmente sulla media dei dati storici⁵⁴. Nel caso della recessione in corso, caratterizzata anche da temporanee restrizioni all'attività d'impresa, la capacità produttiva delle aziende bloccate è al momento inutilizzabile, tuttavia gli stimoli fiscali potrebbero limitare le cessazioni d'impresa che indebolirebbero la futura ripresa.

6. Le misure adottate dalla Commissione europea e dal Consiglio della UE

Il Consiglio della UE⁵⁵ il 23 marzo scorso ha condiviso la valutazione della Commissione⁵⁶, circa l'esistenza delle condizioni per l'applicazione della clausola di eccezione generale ("*general escape clause*"), prevista dal Patto di stabilità e crescita (PSC).

La Commissione e il Consiglio concordano che l'epidemia stia generando una grave recessione nell'area euro e nell'intera Unione europea, tale da consentire l'attivazione della clausola. La clausola è stata introdotta dal Six-Pack nel 2011 che ha novellato i regolamenti del PSC, e riguarda sia il braccio preventivo, sia quello correttivo.

Per quanto riguarda il braccio preventivo, il Regolamento 1466/97, agli articoli 5(1) e 9(1), stabilisce che in periodi di grave recessione economica per l'area dell'euro o l'Unione nel suo insieme, gli Stati membri possono essere autorizzati a deviare temporaneamente dal percorso di aggiustamento verso l'obiettivo di bilancio a medio termine, a condizione che ciò non comprometta la sostenibilità fiscale a medio termine. Per quanto riguarda il braccio correttivo, il Regolamento 1467/97, agli articoli 3(5) and 5(2), stabilisce che in caso di grave recessione economica nell'area dell'euro o nell'Unione nel suo insieme, il Consiglio può decidere, su raccomandazione della Commissione, di adottare una revisione del percorso di rientro del disavanzo al di sotto della soglia del 3 per cento del PIL per uno Stato membro che si trovi già in procedura per disavanzo eccessivo.

Si ricorda che attualmente solo la Romania si trova nel braccio correttivo, con decisione del Consiglio dell'Unione del 17 marzo 2020⁵⁷.

⁵⁴ Si veda De Nardis, S. e Pappalardo, C. (2018), "Fiscal Multipliers in Abnormal Times: the Case of a Model of the Italian Economy", Nota di lavoro UPB n. 1/2018 e la bibliografia ivi citata.

⁵⁵ https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/03/23/statement-of-eu-ministers-of-finance-on-the-stability-and-growth-pact-in-light-of-the-covid-19-crisis/?utm_source=dsms-auto&utm_medium=email&utm_campaign=Statement+of+EU+ministers+of+finance+on+the+Stability+and+Growth+Pact+in+light+of+the+COVID-19+crisis

⁵⁶ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/2_en_act_part1_v3-adopted_text.pdf

⁵⁷ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/126_7_recommendation_for_council_recomm_bring_an_end_com2020_91_2_en_act_part1_v2.pdf

I citati documenti della Commissione e del Consiglio non fanno esplicito riferimento al caso dei paesi attualmente nel braccio preventivo che dovessero superare la soglia del 3 per cento del rapporto disavanzo/Pil nel 2020 e negli anni successivi. Verosimilmente la Commissione dovrà valutare se preparare un Rapporto ai sensi dell'articolo 126(3) del TFUE, constatando lo sfioramento, e se proporre o meno di aprire una procedura di disavanzo eccessivo, come previsto dalla normativa europea. Si ricorda in particolare che, ai sensi della normativa della UE, la Commissione può decidere di non aprire la procedura se lo sfioramento viene giudicato eccezionale e temporaneo.

La Commissione ha inoltre stabilito che l'impatto sul bilancio delle misure che gli Stati stanno adottando per sostenere il sistema sanitario e l'economia sarà escluso dalla valutazione effettuata dalla Commissione sul rispetto del PSC da parte degli Stati, dal momento che l'emergenza Covid-19 è un evento fuori dal controllo del governo, con un impatto significativo sulla finanza pubblica.

La Commissione ha precisato che l'applicazione della clausola generale non sospende le procedure del PSC, ma consentirà alla Commissione e al Consiglio di adottare le necessarie misure di coordinamento delle politiche di bilancio nell'ambito del Patto, pur discostandosi dagli obblighi di bilancio che sarebbero normalmente applicabili.

Secondo il Consiglio, il ricorso alla clausola consentirà la necessaria flessibilità di bilancio agli Stati membri, al fine di adottare tutte le necessarie misure per sostenere il sistema sanitario e l'economia, attraverso misure discrezionali di stimolo, che devono essere tempestive, temporanee e mirate a fronteggiare l'emergenza.

Inoltre, si ricorda che la Commissione europea, sostenuta dal Consiglio dell'Unione, ha proposto di stanziare 37 miliardi di euro dal bilancio europeo, pari a circa 0,3 per cento del PIL (*Corona Response Investment Initiative*) e 28 miliardi di euro di fondi strutturali per affrontare l'emergenza da Covid-19, mentre la Banca europea per gli investimenti fornirà 8 miliardi di euro di prestiti a sostegno delle aziende europee, puntando ad aumentare il volume di risorse fino a 20 miliardi⁵⁸.

Infine, la Commissione ha introdotto, sulla base dell'articolo 107(3)(b) del TFUE, un regime temporaneo di disciplina degli aiuti di stato, al fine di agevolare gli interventi di sostegno alle imprese che i vari paesi stanno adottando nell'ambito del contrasto alle conseguenze economiche dell'epidemia⁵⁹.

⁵⁸ <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2020/03/16/statement-on-covid-19-economic-policy-response/>

⁵⁹ https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/sa_covid19_temporary-framework.pdf

Tab. 1 – Effetti del DL 18/2020 sul conto economico delle Amministrazioni pubbliche
(milioni di euro)

	2020	2021	2022
ENTRATE NETTE	-383	-77	92
USCITE NETTE	19.575	-79	90
<i>Correnti</i>	13.009	37	155
<i>In conto capitale</i>	6.567	-116	-65
INDEBITAMENTO NETTO⁽¹⁾	-19.959	2	2
<i>In percentuale del PIL</i>	-1,1	0,0	0,0

Fonte: elaborazioni su dati del prospetto riepilogativo degli effetti finanziari allegato al DL 18/2020.

(1) Un segno positivo (negativo) implica un miglioramento (peggioramento) del saldo.

Tab. 2 – Effetti del DL 18/2020 sul conto economico delle Amministrazioni pubbliche (1)
(importi lordi in milioni di euro)

	2020	2021	2022
IMPIEGHI	20.731	546	467
<i>In percentuale del PIL</i>	<i>1,1</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>
Maggiori spese	19.795	377	421
Maggiori spese correnti	13.168	377	421
Indennità <i>una tantum</i> riconosciuta alle diverse categorie di lavoratori colpiti (600 euro per il mese di marzo)	2.962		
Estensione della Cassa integrazione in deroga a categorie non tutelate	2.320		
Rifinanziamento straordinario del Fondo sanitario nazionale (fabbisogno sanitario standard)	1.410		
Potenziamento trattamenti di integrazione salariale in vigore (CIGO, CIGS, Fondi di solidarietà)	1.115		
Crediti d'imposta legati alla cessione di crediti deteriorati (DTA)	1.058		
Premio ai lavoratori dipendenti (reddito fino a 40.000 euro) che devono continuare a recarsi in sede	881		
Congedo parentale per i lavoratori dipendenti del settore privato, iscritti alla Gestione separata e autonomi	694		
Ampliamento delle indennità e dei congedi fruibili dai lavoratori dipendenti (Artt. 24-26)	572		
Credito d'imposta su oneri di locazione di negozi e botteghe (60 per cento del canone marzo 2020)	356		
Fondo per il reddito di ultima istanza	300		
Spazi di spesa per gli Enti locali (liberati dal mancato pagamento delle quote capitale di prestiti)	273		
Fondo per la promozione integrata (internazionalizzazione imprese)	150		
Fondo di solidarietà per il settore del trasporto aereo e del sistema aeroportuale	120		
Voucher per chiusura servizi educativi per l'infanzia e scuole	113		
Altre spese di personale destinate alla gestione dell'emergenza sanitaria	105	18	10
Fondo per la continuità aziendale delle imprese agricole, della pesca e dell'acquacoltura	100		
Fondo emergenze spettacolo, cinema e audiovisivo	80		
Altre spese destinate all'acquisto e alla produzione di materiali per la gestione dell'emergenza sanitaria	74	1	1
Comuni e Città metropolitane - Fondo per la sanificazione degli ambienti	70		
Credito d'imposta per le spese di sanificazione degli ambienti di lavoro	50		
Fondo per le esigenze emergenziali di Università, AFAM e Enti di ricerca	50		
Fondo derrate alimentari alle persone indigenti	50		
Scuola - Acquisto materiali per la disinfezione dei locali e DPI	44		
Scuola - Incremento Fondo per l'innovazione digitale e la didattica laboratoriale	15		
Scuola - Contratti con assistenti tecnici per il sostegno della didattica a distanza	9		
Altre misure	9	5	10
Spesa per interessi (maggiori emissioni di debito)	189	353	401
Maggiori spese in conto capitale	6.627		
Istituzione sezione speciale Fondo centrale di garanzia PMI - Moratoria passività microimprese e PMI	1.730		
Rifinanziamento straordinario del Fondo per le emergenze nazionali (Protezione civile)	1.650		
Rifinanziamento del Fondo centrale di garanzia PMI e ISMEA (garanzie a favore del settore agricolo)	1.580		
Fondo copertura garanzie statali a supporto della liquidità delle imprese colpite	500		
Incremento del Fondo solidarietà mutui "prima casa"	400		
Supporto alle imprese titolari di licenza di trasporto aereo con oneri di servizio pubblico (Alitalia)	350		
Incremento dotazione contratti di sviluppo	240		
Scuola - Incremento Fondo per l'innovazione digitale e la didattica laboratoriale	70		
Fondo emergenze spettacolo, cinema e audiovisivo	50		
Altre spese destinate all'acquisto e alla produzione di materiali per la gestione dell'emergenza sanitaria	35		
Interventi urgenti di sistemazione degli istituti penitenziari a seguito delle recenti proteste	20		
Altre misure	2		
Minori entrate	-936	-169	-46
Sospensione attività di accertamento fiscale e contributiva	-851		
Effetti derivanti dai crediti DTA	-67	-47	-43
Detrazioni fiscali per erogazioni liberali a sostegno delle misure di contrasto dell'emergenza		-119	
Altre misure	-19	-3	-3
RISORSE	773	547	469
<i>In percentuale del PIL</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>
Minori spese	-220	-455	-331
Minori spese correnti	-160	-339	-266
Riduzione FISPE (parziale copertura maggiori interessi passivi)		-185	-115
Riduzione fondi e altre coperture	-19	-13	-11
Effetti derivanti dai crediti DTA	-140	-140	-140
Minori spese in conto capitale	-60	-116	-65
Riduzione Fondo contributi pluriennali (parziale copertura maggiori interessi passivi)		-116	-65
Riduzione fondi e altre coperture	-60		
Maggiori entrate	553	92	138
Effetti derivanti dai crediti DTA	127	81	77
Detrazioni fiscali per erogazioni liberali a sostegno delle misure di contrasto dell'emergenza			51
Oneri riflessi	426	11	10
ENTRATE NETTE	-383	-77	92
USCITE NETTE	19.575	-79	90
<i>Correnti</i>	<i>13.009</i>	<i>37</i>	<i>155</i>
<i>In conto capitale</i>	<i>6.567</i>	<i>-116</i>	<i>-65</i>
INDEBITAMENTO NETTO	-19.959	2	2
<i>In percentuale del PIL</i>	<i>-1,1</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>

Fonte: elaborazioni su dati del prospetto riepilogativo degli effetti finanziari allegato al DL 18/2020.

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

Tab. 3 – Principali misure del DL 18/2020 – Effetti sul conto delle Amministrazioni pubbliche (1)
(importi netti in milioni di euro)

	2020	2021	2022
USCITE NETTE	19.575	-79	90
Titolo I - Misure di potenziamento del SSN			
Rifinanziamento straordinario del Fondo per le emergenze nazionali (Protezione civile)	1.650		
Rifinanziamento straordinario del Fondo sanitario nazionale (fabbisogno sanitario standard)	1.410		
Altre spese destinate all'acquisto e alla produzione di materiali per la gestione dell'emergenza sanitaria	61	1	1
Altre spese di personale destinate alla gestione dell'emergenza sanitaria	37	16	10
Riduzione fondi e altre coperture	-9	-11	-11
Totale di gruppo	3.149	6	0
Titolo II - Misure a sostegno del lavoro			
Indennità <i>una tantum</i> riconosciuta alle diverse categorie di lavoratori colpiti (600 euro per il mese di marzo)	2.912		
Estensione della Cassa integrazione in deroga a categorie non tutelate	2.320		
Potenziamento trattamenti di integrazione salariale in vigore (CIGO, CIGS, Fondi di solidarietà)	1.115		
Congedo parentale per i lavoratori dipendenti del settore privato, iscritti alla Gestione separata e autonomi	694		
Ampliamento delle indennità e dei congedi fruibili dai lavoratori dipendenti (Artt. 24-26)	572		
Fondo per il reddito di ultima istanza	300		
Voucher per chiusura servizi educativi per l'infanzia e scuole	113		
Totale di gruppo	8.027	5	10
Titolo III - Misure a sostegno della liquidità attraverso il sistema bancario			
Istituzione sezione speciale Fondo centrale di garanzia PMI - Moratoria passività microimprese e PMI	1.730		
Rifinanziamento del Fondo centrale di garanzia PMI e ISMEA (garanzie a favore del settore agricolo)	1.580		
Crediti d'imposta legati alla cessione di crediti deteriorati (DTA)	1.058		
Fondo copertura garanzie statali a supporto della liquidità delle imprese colpite	500		
Incremento del Fondo solidarietà mutui "prima casa"	400		
Effetti derivanti dai crediti DTA	-140	-140	-140
Totale di gruppo	5.128	-140	-140
Titolo IV - Misure fiscali a sostegno delle famiglie e delle imprese			
Premio ai lavoratori dipendenti (reddito fino a 40.000 euro) che devono continuare a recarsi in sede	881		
Credito d'imposta su oneri di locazione di negozi e botteghe (60 per cento del canone marzo 2020)	356		
Credito d'imposta per le spese di sanificazione degli ambienti di lavoro	50		
Totale di gruppo	1.295		
Titolo V - Ulteriori interventi - Misure a supporto dell'economia			
Supporto alle imprese titolari di licenza di trasporto aereo con oneri di servizio pubblico (Alitalia)	350		
Spazi di spesa per gli Enti locali (liberati dal mancato pagamento delle quote capitale di prestiti)	273		
Incremento dotazione contratti di sviluppo	240		
Fondo per la promozione integrata (internazionalizzazione imprese)	150		
Fondo emergenze spettacolo, cinema e audiovisivo	130		
Fondo di solidarietà per il settore del trasporto aereo e del sistema aeroportuale	120		
Fondo per la continuità aziendale delle imprese agricole, della pesca e dell'acquacoltura	100		
Indennità <i>una tantum</i> riconosciuta alle diverse categorie di lavoratori colpiti (600 euro per il mese di marzo)	50		
Fondo derrate alimentari alle persone indigenti	50		
Riduzione FISPE (parziale copertura maggiori interessi passivi)		-185	-115
Riduzione fondo contributi pluriennali (parziale copertura maggiori interessi passivi)		-116	-65
Riduzione fondi e altre coperture	-60		
Totale di gruppo	1.405	-301	-180
Titolo V - Ulteriori interventi - Misure destinate alla gestione dell'emergenza			
Scuola - Incremento Fondo per l'innovazione digitale e la didattica laboratoriale	85		
Comuni e Città metropolitane - Fondo per la sanificazione degli ambienti	70		
Altre spese di personale destinate alla gestione dell'emergenza sanitaria	68	3	
Fondo per le esigenze emergenziali di Università, AFAM e Enti di ricerca	50		
Altre spese destinate all'acquisto e alla produzione di materiali per la gestione dell'emergenza sanitaria	47		
Scuola - Acquisto materiali per la disinfezione dei locali e DPI	44		
Interventi urgenti di ristrutturazione e di rifunionalizzazione degli istituti penitenziari a seguito delle recenti proteste	20		
Scuola - Contratti con assistenti tecnici per il sostegno della didattica a distanza	9		
Totale di gruppo	383	0	
Totale Titolo V	1.788	-301	-180
Interessi passivi (maggiori emissioni di debito)	189	353	401
ENTRATE NETTE	-383	-77	92
Titolo III - Misure a sostegno della liquidità attraverso il sistema bancario			
Effetti derivanti dai crediti DTA	60	34	35
Totale di gruppo	59	34	35
Titolo IV - Misure fiscali a sostegno delle famiglie e delle imprese			
Detrazioni fiscali per erogazioni liberali a sostegno delle misure di contrasto dell'emergenza		-119	51
Sospensione attività di accertamento fiscale e contributiva	-851		
Totale di gruppo	-851	-119	51
Titolo V - Ulteriori interventi - Misure a supporto dell'economia			
Altre misure	-17	-3	-3
Totale di gruppo	-17	-3	-3
Oneri riflessi	426	11	10
INDEBITAMENTO NETTO	-19.959	2	2

Fonte: elaborazioni su dati del prospetto riepilogativo degli effetti finanziari allegato al DL 18/2020.

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

Tab. 4 – Le integrazioni salariali richiedibili con causale COVID-19 (1) (2)

Condizione al 23 febbraio 2020	Platea	Contratto	Artic. DL 18	Beneficio	Durata	Variante al "contatore" del Jobs Act	Variante alle procedure del Jobs Act
Occupati alle dipendenze al 23 febbraio 2020	Lavoratori di imprese assicurate per CIGO/CISOA (si veda la tabella A1.2 per il campo di applicazione CIGO) Lavoratori già percettori di integrazioni per CIGO/CISOA	Lavoratori dipendenti esclusi quelli a domicilio, i dirigenti, gli apprendisti diversi da quelli con contratto professionalizzante (CIGO). Lavoratori dipendenti agricoli con contratto a tempo indeterminato e numero minimo di giornate lavorative (CISOA)	Art. 19	80% della retribuzione globale spettante per le ore non lavorate, entro massimale	Al massimo nove settimane ricadenti nel periodo tra il 23 febbraio e il 31 agosto	Non contano le durate di CIGO/CISOA già utilizzate dal datore di lavoro e che potrebbero impedire nuove richieste di trattamenti Se scadono, integrazioni rinnovabili. Non contano le durate già utilizzate dal datore di lavoro e che potrebbero impedire rinnovi	Procedure di informazione, consultazione e invio domanda semplificate e velocizzate
Occupati alle dipendenze al 23 febbraio 2020	Lavoratori di imprese iscritte al FIS (obbligate a iscriversi tutte quelle che occupano oltre 5 dipendenti non già iscritte ad altro Fondo della Bilateralità) Lavoratori di imprese iscritte a Fondi della Bilateralità di nuova istituzione Lavoratori di imprese iscritte a Fondi della Bilateralità preesistenti Lavoratori già percettori di assegno ordinario a carico della Bilateralità	Lavoratori dipendenti esclusi quelli a domicilio, i dirigenti, gli apprendisti diversi da quelli con contratto professionalizzante. In analogia con la CIGO di cui la Bilateralità deve erogare almeno le stesse prestazioni. Al di là della causale COVID-19, in generale le fonti istitutive dei Fondi possono anche ampliare la platea	Art. 19	Assegno ordinario almeno pari all'80% della retribuzione globale spettante per le ore non lavorate, entro massimale. Ai fini della causale COVID-19 si deve forse presumere che l'importo sia identico a quello delle integrazioni ordinarie	Al massimo nove settimane ricadenti nel periodo tra il 23 febbraio e il 31 agosto	Assegno ordinario erogabile anche se impresa occupa tra 6 e 15 dipendenti (fattispecie normalmente non possibile). Non contano le durate già utilizzate dal datore di lavoro e che potrebbero impedire nuove richieste di trattamenti Non contano le durate già utilizzate dal datore di lavoro e che potrebbero impedire nuove richieste di trattamenti Se scadono, integrazioni rinnovabili. Non contano le durate già utilizzate dal datore di lavoro e che potrebbero impedire rinnovi	Procedure di informazione, consultazione e invio domanda semplificate e velocizzate
Occupati alle dipendenze al 23 febbraio 2020	Lavoratori presso imprese che hanno già in corso CIGS (si veda la tabella A1.3 per il campo di applicazione CIGS)	Lavoratori dipendenti esclusi quelli a domicilio, i dirigenti, gli apprendisti diversi da quelli con contratto professionalizzante (<i>idem</i> come per CIGO)	Art. 20	80% della retribuzione globale spettante per le ore non lavorate, entro massimale	Al massimo nove settimane ricadenti nel periodo tra il 23 febbraio e il 31 agosto	Trattamenti straordinari trasformabili in ordinari a causale COVID-19. Non contano le durate già utilizzate dal datore di lavoro e che potrebbero impedire rinnovi e nuovi trattamenti	Procedure di informazione, consultazione e invio domanda semplificate e velocizzate
Occupati alle dipendenze al 23 febbraio 2020	Lavoratori già percettori di assegni di solidarietà	Lavoratori dipendenti esclusi quelli a domicilio, i dirigenti, gli apprendisti diversi da quelli con contratto professionalizzante. In analogia con la CIGO di cui la Bilateralità deve erogare almeno le stesse prestazioni. Al di là della causale COVID-19, in generale le fonti istitutive dei Fondi possono anche ampliare la platea	Art. 21	Assegno ordinario almeno pari all'80% della retribuzione globale spettante per le ore non lavorate, entro massimale. Ai fini della causale COVID-19 si deve forse presumere che l'importo sia identico a quello delle integrazioni ordinarie	Al massimo nove settimane ricadenti nel periodo tra il 23 febbraio e il 31 agosto	Assegni di solidarietà trasformabili in ordinari a causale COVID-19. Non contano le durate già utilizzate dal datore di lavoro e che potrebbero impedire rinnovi e nuovi trattamenti	Procedure di informazione, consultazione e invio domanda semplificate e velocizzate
Si presume come sopra anche se non specificato	Lavoratori dipendenti non rientranti nelle precedenti categorie (<i>i.e.</i> di imprese non coperte da assicurazione contro sospensione/riduzione orario di lavoro), con esclusione dei lavoratori domestici	Tutti i lavoratori dipendenti, a tempo indeterminato e determinato, senza limiti di settore e di dimensione dell'impresa datrice, con esclusione dei soli lavoratori domestici. Sono inclusi anche i lavoratori a domicilio e i lavoratori con contratto intermittente (art. 13 del D.Lgs. 81/2015)	Art. 22	80% della retribuzione globale spettante per le ore non lavorate, entro massimale	Al massimo nove settimane successive al 23 febbraio (per analogia dovrebbe valere il termine del 31 agosto)	Datori di lavoro al di fuori del campo di applicazione delle integrazioni. Il decreto crea <i>pro-tempore</i> un istituto integrativo prima non esistente	Normali procedure e tempistiche previste dal Jobs Act

(1) Per quanto riguarda gli obblighi di partecipazione a politiche attive per il lavoro, le prestazioni attivate con causale COVID-19 si intendono libere da condizionalità e da obblighi di partecipazione alle politiche attive del lavoro. Questo accade nel quadro della più generale sospensione, per due mesi a decorrere dalla pubblicazione del decreto (quindi sino a metà maggio), di condizionalità e obblighi di attivazione per i fruitori di ammortizzatori del mercato del lavoro (sia delle integrazioni salariali che delle indennità di disoccupazione). In particolare, sono sospesi l'articolo 8 e l'articolo 24-bis del D.Lgs. 148/2015 attuativo del Jobs Act. – (2) Per quanto riguarda gli oneri contributivi, a fronte dei trattamenti integrativi con causale COVID-19 i datori di lavoro non sono assoggettati al pagamento dei contributi addizionali (cosiddetti di "tiraggio"). Inoltre, sulla causale COVID-19 non si applicano contributi addizionali. Questo avviene nell'ambito della più generale sospensione (*verbatim*, non disapplicazione) dei versamenti delle ritenute, dei contributi previdenziali e assistenziali e dei premi per l'assicurazione obbligatoria (art. 60 del decreto).

Tab. 5 – Valutazioni riportate nella Relazione tecnica del DL 18/2020 con riferimento alle diverse misure di integrazione salariale

	Platea nuovi tutelati (milioni)	Take-up nuovi tutelati	Beneficiari effettivi (milioni)	Erogazioni (mln euro) (a)	Contrib. figurativa (mln euro) (b)	Spesa RT per 1 mese (mln euro) (a+b)	
Art. 19 e 21	Lavoratori CIGO / CISOA	0,2	95%	0,2	246	113	359
	Lavoratori non CIGO/CISOA di imprese oltre 5 addetti	1,0	48%	0,5	443	280	723
	Altre misure art. 19	-	-	-	225	120	345
Art. 22	Lavoratori non CIGO/CISOA e non in artt. 19-21	2,6	90%	2,3	2.320	973	3.293
Art. 20	Imprese in erogazione CIGS	0,2	95%	0,2	202	136	338
Art. 29, 30, 38, 96	Dipendenti non occupati al 23 febbraio	1,0	100%	1,0	-	-	598
	Totale						5.657

Fonte: elaborazioni su dati della Relazione tecnica del DL 18/2020.

Tab. 6 – Lavoratori dipendenti per tipologia di intervento di integrazione salariale

	Unità (milioni)	Nuovi tutelati (milioni)	Già tutelati (milioni)	Non tutelati (milioni)	Take - up nuovi tutelati	Nuovi beneficiari (milioni)
Lavoratori CIGO/CISOA	4,7	0,2 (art. 19) ⁽¹⁾	4,5	-	95%	0,2
Lavoratori non CIGO/CISOA di imprese oltre 5 addetti	6,5	1,0 (art. 19) ⁽²⁾	5,5	-	48%	0,5
Lavoratori non CIGO/CISOA e non in artt. 19-21	2,6	2,6 (art. 22)	0,0	-	90%	2,3
Dipendenti non occupati al 23 febbraio	2,0	1,0 (artt. 29, 30, 38)	0,0	1,0	100%	1,0
Lavoratori domestici	0,8	0,0	0,0	0,8	-	
Totale dipendenti privati	16,6	4,7	10,0	1,9		3,9

Fonte: Relazione tecnica per i nuovi tutelati e i take-up e stime UPB per il totale unità. Eventuali mancate quadrature sono dovute ad arrotondamenti decimali.

(1) Superamento limiti di durata trattamenti CIGO e CISOA. – (2) Rimozione limiti di durata per la Bilateralità ed estensione assegno ordinario alle imprese FIS 5 - 15 occupati.

Tab. 7 – Impatto dell’epidemia COVID sulle diverse forme di integrazione salariale a favore dei lavoratori dipendenti

Tipologia di settore	Unità potenziali (migliaia)	Ipotesi di take - up	Unità coinvolte (migliaia)	Spesa totale (mln euro)
Settori basso rischio	5.220	25,0%	1.305	2.222
Settori medio rischio	4.866	75,0%	3.650	5.846
Settori alto rischio	3.701	90,0%	3.331	4.898
Dipendenti non occupati al 23 febbraio	996	100,0%	996	598
Totale	14.784	60,1%	9.282	13.563

Fonte: simulazioni condotte con il modello di microsimulazione dell’UPB.

Tab. 8 – Il sostegno ai lavoratori autonomi

	Categorie	Soggetti (migliaia)	Indennità (euro)	Onere (milioni)
Art. 27	Professionisti e collaboratori	339	600	203
	Autonomi GS AGO, di cui:	3.600	600	2.160
	<i>Artigiani</i>	1.405	600	843
Art. 28	<i>Commercianti</i>	1.845	600	1.107
	<i>Coltivatori diretti, coloni, mezzadri</i>	350	600	210
Art. 96	Collaboratori sportivi	83	600	50

Fonte: elaborazioni su dati della Relazione tecnica del DL 18/2020.

Tab. 9 – Misure di sostegno della liquidità delle imprese
(milioni euro)

	2020	2021	2022
Istituzione sezione speciale Fondo centrale di garanzia PMI - Moratoria passività microimprese e PMI	1.730		
Rifinanziamento del Fondo centrale di garanzia PMI e ISMEA (garanzie a favore del settore agricolo)	1.580		
Crediti d’imposta legati alla cessione di crediti deteriorati (DTA)	857	-174	-175
Fondo copertura garanzie statali a supporto della liquidità delle imprese colpite	500		
Totale	4.667	-174	-175

Fonte: Relazione tecnica del DL 18/2020.

Tab. 10 – Ricavi, retribuzioni e gettito tributario nei diversi settori interessati dalla emergenza COVID-19
(percentuali)

	N. dichiarazioni	Ricavi	Retribuzioni	Totale gettito
Settori alto impatto	34,1	13,1	14,7	18,9
Settori medio impatto	30,5	40,2	41,4	34,2
Settori basso impatto	35,3	46,7	43,9	46,8
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazioni su dati delle Analisi delle dichiarazioni dei redditi, Agenzia delle Entrate, 2017.

Tab. 11 – Stock di DTA e crediti di imposta maturati
(miliardi di euro e valori percentuali)

	2015	2016	2017
Deferred Tax Assets			
Stock DTA in bilancio	91,04	88,87	83,62
Società finanziarie	52,47	51,80	48,03
Società non finanziarie	38,56	37,08	35,59
Stock DTA in bilancio in % attivo			
Società finanziarie	1,34%	1,34%	1,25%
Società non finanziarie	0,95%	1,00%	0,98%
Crediti di imposta da DTA			
Totale di competenza dell'anno	1,66	5,31	1,44
Società finanziarie	1,64	5,30	1,43
Società non finanziarie	0,03	0,01	0,00
Utilizzato in compensazione	3,61	4,11	3,75
Società finanziarie	3,50	4,07	3,73
Società non finanziarie	0,11	0,04	0,01
Utilizzato in compensazione in % imposta netta	4,83%	15,96%	4,37%
Società finanziarie	28,64%	141,37%	35,64%
Società non finanziarie	0,09%	0,04%	0,02%

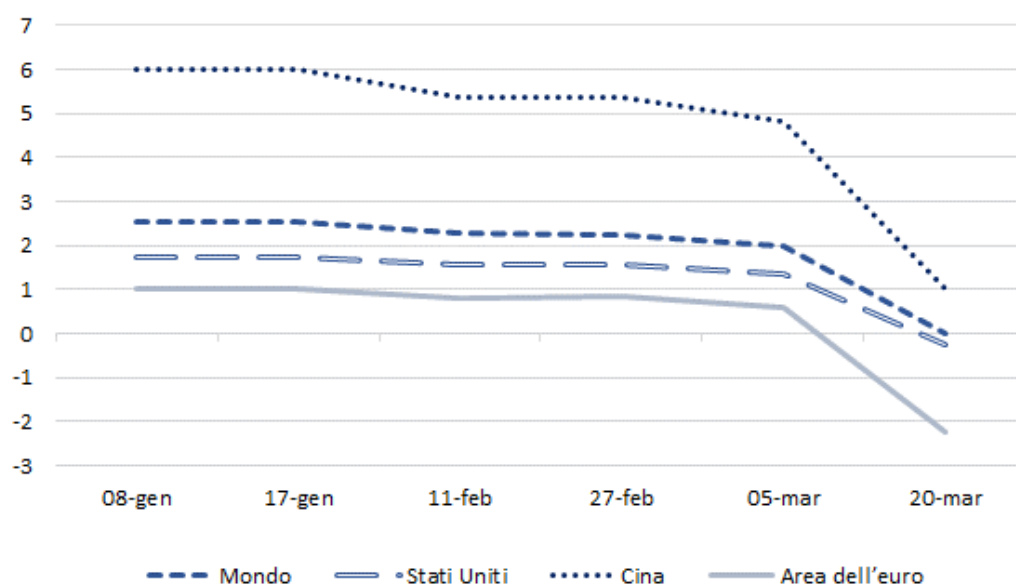
Fonte: modello di microsimulazione Medita dell'UPB.

Tab. 12 – Distribuzione delle DTA, delle perdite non compensate e dell'ACE non dedotta per le società non finanziarie

	Numero di società	DTA iscritte 2017	Perdite non compensate	ACE non dedotta
Settori alto impatto	21,60%	7,60%	17,70%	6,10%
Settori medio impatto	38,80%	42,00%	42,60%	39,60%
Settori basso impatto	39,50%	50,40%	39,70%	54,30%
Totale	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Fonte: modello di microsimulazione Medita dell'UPB.

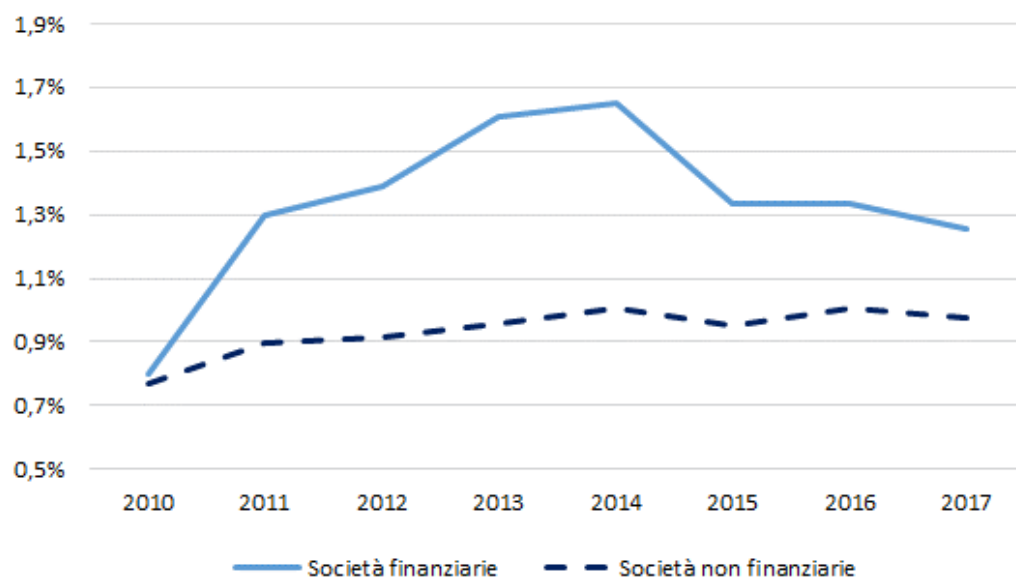
Fig. 1 – Previsioni OEF sulla crescita del PIL nel 2020 (1)



Fonte: Oxford Economics.

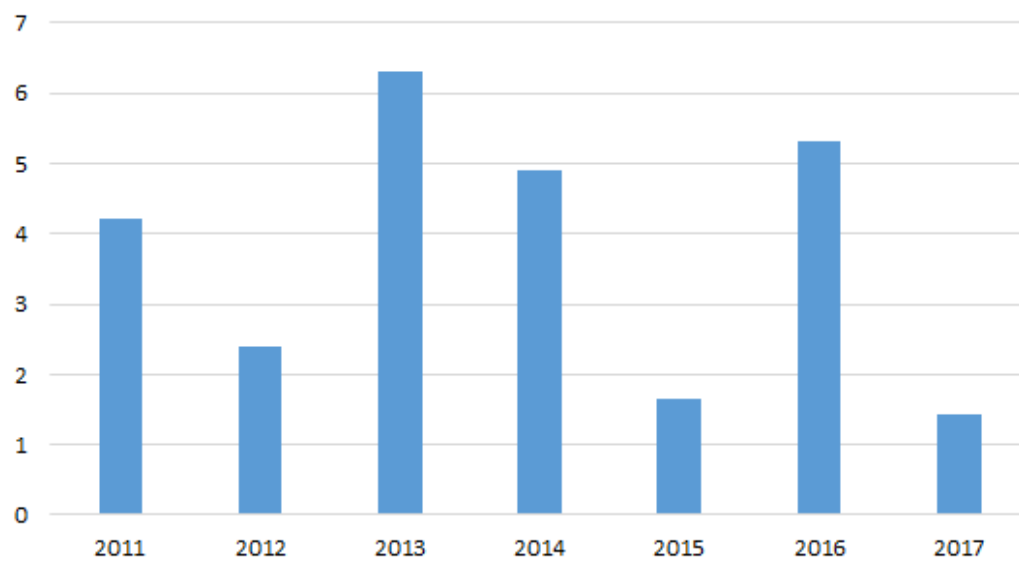
(1) Il grafico mostra, alle differenti date riportate in ascissa, le previsioni di crescita del PIL per diverse aree, effettuate dalla Oxford Economics attraverso il suo modello macroeconomico dell'economia globale "Global Economic Model". Tale modello è in uso presso l'UPB a supporto delle analisi e delle previsioni dell'economia mondiale.

Fig. 2 – Incidenza delle DTA sul totale dell'attivo



Fonte: per gli anni 2010-14 delle società finanziarie, dati tratti da De Vincenzo, A. e Ricotti, G. (2014), "L'utilizzo della fiscalità in chiave macroprudenziale: l'impatto di alcune recenti misure tributarie sulla prociclicità e sulla stabilità delle banche", Note di stabilità finanziaria e vigilanza, n. 1, Banca d'Italia. Per gli anni 2015-17 delle società finanziarie e per le società non finanziarie, modello di microsimulazione Medita dell'UPB.

Fig. 3 – Crediti di imposta da DTA



Fonte: per il periodo 2010-14, *Documento di economia e finanza* dei vari anni; per il periodo 2015-17, modello di microsimulazione Medita dell'UPB.

Appendice 1

A1.1 I lavoratori assicurati da CIGO, CISOA e Bilateralità anche già beneficiari di integrazioni ordinarie

L'articolo 19 permette ai datori di lavoro ricadenti nel campo di applicazione della CIGO e della Cassa integrazione salariale operai dell'agricoltura (CISOA) che sospendano o riducano l'attività per eventi riconducibili all'epidemia COVID-19 di richiedere per i lavoratori alle loro dipendenze al 23 febbraio 2020⁶⁰ il trattamento ordinario di integrazione con causale specifica COVID-19, utilizzabile per un periodo di non più di nove settimane decorrenti dal 23 febbraio e al massimo sino a tutto il mese di agosto 2020. Le regole di calcolo dell'integrazione per il singolo lavoratore restano le stesse previste dal *Jobs Act*.

Il trattamento di integrazione della CIGO, previsto per i settori indicati nella tabella A1.1) ammonta all'80 per cento della retribuzione globale che sarebbe spettata al lavoratore per le ore di lavoro non prestate, comprese tra le '0' ore e il limite massimo dell'orario contrattuale. È compatibile con l'assegno per il nucleo familiare (ricorrendo i requisiti necessari per quest'ultimo). Non può superare prefissati importi massimi mensili indicizzati all'inflazione, comunque rapportati alle ore di integrazione salariale autorizzate e per un massimo di dodici mensilità, comprensive dei ratei di mensilità aggiuntive. Gli importi massimi mensili sono due e per il 2020 sono: 998,18 euro, valido per retribuzioni inferiori a 2.159,48 euro e 1.199,72 euro per retribuzioni superiori (parametri agganciati all'inflazione). Sia il trattamento integrativo sia gli importi massimi sono ridotti di una aliquota del 5,84 per cento a titolo di generica contribuzione al sistema sociale. Il trattamento di integrazione è aumentato del 20 per cento nel caso la CIGO venga richiesta da unità produttive del settore edile in ragione di perduranti intemperie stagionali. I periodi di trattamento integrativo sono coperti da contribuzione figurativa e sono validi sia per l'acquisizione del diritto a pensione sia per il *quantum* della stessa. Il trattamento integrativo è equiparato a reddito da lavoro dipendente e quindi soggetto a imposizione progressiva personale (Irpef).

La CISOA garantisce un trattamento sostitutivo nella misura dell'80 per cento della retribuzione media giornaliera corrisposta nel periodo di paga precedente a quello di inizio della sospensione (l'art. 3 della L. 457/1972 specifica come vada calcolata la retribuzione lorda da prendere a riferimento, a seconda delle modalità retributive in uso: salariati fissi, giornalieri di campagna, lavoratori compartecipanti, piccoli coloni, ecc.). Il trattamento è corrisposto per la durata massima di 90 giorni lavorativi per anno solare e solo per giornate intere. È compatibile con l'assegno per il nucleo familiare (ricorrendo i requisiti necessari per quest'ultimo). Gli importi erogati sono soggetti a massimale analogo a quello previsto per la CIGO e sono ridotti di una aliquota del 5,84 per cento a titolo di generica contribuzione al sistema sociale. Il massimale è però escluso se la CISOA è attivata a causa di condizioni meteorologiche stagionali avverse. I periodi di trattamento integrativo sono coperti da contribuzione figurativa e sono validi sia per l'acquisizione del diritto a pensione sia per il *quantum* della stessa. Il trattamento integrativo è

⁶⁰ La CIGO copre i lavoratori subordinati a tempo indeterminato e determinato e gli apprendisti con contratto professionalizzante. Sono escluse le qualifiche dirigenziali, i lavoratori a domicilio e gli apprendisti con contratto diverso da quello professionalizzante. La CISOA copre braccianti, operai, impiegati, quadri, apprendisti con contratto a tempo indeterminato iscritti negli appositi elenchi dei lavoratori agricoli subordinati. Sono considerati lavoratori agricoli i salariati fissi e gli altri lavoratori sempre a tempo indeterminato che svolgono annualmente oltre 180 giornate lavorative presso la stessa azienda agricola (contrattualizzati per oltre 180 giornate all'anno; articolo 8 della L. 457/1972).

equiparato a reddito da lavoro dipendente e quindi soggetto a imposizione progressiva personale (Irpef).

Tuttavia, la causale COVID-19 ha dei connotati speciali giustificati dall'urgenza. In particolare, si rivolge a tutti i lavoratori che, pur in linea di principio dipendenti da imprese rientranti nel campo di applicazione CIGO/CISOA, non hanno ancora maturato requisiti minimi per avere accesso alle integrazioni, oppure ne sono o ne sono già stati beneficiari e sono nello specifico dipendenti da datori di lavoro che sono prossimi a esaurire o hanno già esaurito i periodi di tempo durante i quali possono fare ricorso alle integrazioni per le singole unità produttive secondo la normativa corrente (*Jobs Act*). Resta inteso che tutti gli altri lavoratori, che non sono per un verso o per l'altro limitati, possono ovviamente continuare a fare regolare affidamento, in caso di sospensione o riduzione delle loro ore lavorative, sugli strumenti di integrazione così come ristrutturati dal *Jobs Act*.

Nell'applicazione della causale COVID-19 si prescinde dal possesso, presso l'unità produttiva per la quale è richiesto il trattamento, di un'anzianità di effettivo lavoro di almeno novanta giorni, maturati alla data di presentazione della domanda all'INPS. In realtà, l'art. 1, comma 2 del D.Lgs. 148/2015 (attuativo del *Jobs Act*) già prevedeva un'eccezione per le domande relative a integrazioni per eventi oggettivamente non evitabili come quello che si sta affrontando.

Non valgono gli obblighi di informazione e consultazione sindacale (già fissati dall'art. 14 del D.Lgs. 148/2015), non si applica il termine massimo di presentazione della domanda (art. 15, comma 2) e si prescinde, ovviamente, dalle causali canoniche (art. 11). L'informazione e la consultazione sindacale possono invece essere svolte, in forma semplificata e anche in via telematica, entro i tre giorni successivi a quello della comunicazione preventiva dal datore di lavoro alle rappresentanze dei lavoratori della scelta di sospendere/ridurre l'attività. La domanda deve essere presentata all'INPS entro la fine del quarto mese successivo a quello di avvio di sospensione o riduzione dell'attività.

Inoltre, non si applicano i limiti di durata in capo al datore di lavoro, né quelli complessivi riferiti a tutte le tipologie di ammortizzatori eventualmente utilizzabili in sequenza⁶¹ (già fissati dall'art. 4, commi 1 e 2 del D.Lgs. 148/2015), né quelli specifici dei trattamenti per CIGO (art. 12)⁶². I periodi di utilizzo della causale COVID-19 non sono conteggiati nelle durate ai fini delle eventuali successive richieste di integrazioni. Non si applicano i contributi addizionali (cosiddetti di "tiraggio", art. 5)⁶³, mentre i contributi

⁶¹ CIGO, CIGS e Contratti di solidarietà difensivi (cosiddetti CDS tipo "a") che il *Jobs Act* ha trasformato in una causale *ad hoc* della CIGS.

⁶² Per una disamina dettagliata si rimanda a Ufficio parlamentare di bilancio (2018), "Gli ammortizzatori del mercato del lavoro dopo il *Jobs Act*", Focus n. 9, pagg. 71 e seguenti.

⁶³ Ci sono due tipologie di contributi per i datori di lavoro rientranti nel campo CIGO: un contributo ordinario pari allo 0,9 per cento della retribuzione imponibile ai fini previdenziali di cui formalmente 0,6 a carico del datore di lavoro e 0,3 del lavoratore (ivi inclusi quelli con contratto di apprendistato

ordinari sono sospesi nel quadro della più generale sospensione dei versamenti delle ritenute, dei contributi previdenziali e assistenziali e dei premi per l'assicurazione obbligatoria (art. 61 del DL in esame) e dei termini degli adempimenti e dei versamenti fiscali e contributivi (art. 62 del DL in esame).

Nella normativa sistematizzata dal *Jobs Act* esiste un limite complessivo alla durata dei trattamenti integrativi di CIGO, CIGS e Contratti di solidarietà: ciascuna unità produttiva non può avvalersene per più di 24 mesi in un quinquennio mobile, che diventano 30 mesi solo nel settore dell'edilizia, della escavazione e della lavorazione lapidea. All'interno di questo limite complessivo, esistono limiti specifici della CIGO: 1) le integrazioni sono corrisposte al massimo per 13 settimane continuative, prorogabili, di trimestre in trimestre, sino a un massimo di 52 settimane; 2) qualora l'impresa abbia già usufruito di 52 settimane consecutive di CIGO, una nuova domanda, per la medesima unità produttiva per la quale la CIGO è stata concessa, può essere avanzata solo trascorse 52 settimane di normale attività lavorativa; 3) i trattamenti di CIGO relativi a più periodi non consecutivi non possono superare la durata complessiva di 52 settimane in un biennio mobile; 4) non possono essere autorizzate ore di trattamento integrativo eccedenti la soglia di 1/3 di tutte le ore lavorabili nel biennio mobile, facendo riferimento a tutti i lavoratori dell'unità produttiva mediamente occupati nel semestre precedente la domanda di accesso alla CIGO. I vincoli sub 2) e 3) non trovano applicazione (con qualche eccezione) quando il ricorso alla CIGO avviene a fronte di eventi oggettivamente non evitabili. La durata del trattamento, e il relativo limite, sono calcolati in capo all'unità produttiva e non sono influenzati né dal numero dei lavoratori posti in trattamento CIGO né dalla percentuale di riduzione dell'attività lavorativa. Per unità produttiva si intende una porzione di una impresa dotata di organizzazione autonoma; può trattarsi della sede legale, di uno stabilimento, di una filiale, o di un laboratorio distaccato, purché tali unità siano in grado di realizzare un ciclo produttivo autonomo avvalendosi di dotazioni di capitali e umane strutturate. Dal canto suo, il trattamento della CISOA è corrisposto per la durata massima di 90 giorni lavorativi per anno solare e solo per giornate intere.

La stessa concessione fatta ai datori di lavoro ricadenti nel campo di applicazione della CIGO e della CISOA è prevista per i datori che, in quanto non compresi in tali campi, hanno, dopo il *Jobs Act*, obbligo di iscrizione a Fondi di Bilateralità per l'assicurazione contro la sospensione e riduzione dell'attività lavorativa. Costoro hanno la possibilità di chiedere ai Fondi di erogare ai lavoratori alle loro dipendenze al 23 febbraio 2020, e coinvolti da sospensione e/o riduzione dell'attività, l'assegno ordinario con causale specifica COVID-19, utilizzabile per un periodo di non più di nove settimane decorrenti dal 23 febbraio e al massimo sino a tutto il mese di agosto 2020. Come per la CIGO, anche l'assegno ordinario con causale COVID-19 si rivolge a tutti i lavoratori che

professionalizzante) e un contributo addizionale a carico dei datori di lavoro che stanno facendo ricorso al trattamento integrativo (schema assicurativo con franchigia per limitare *moral hazard*, il cosiddetto contributo di "tiraggio"). Il contributo addizionale è crescente in relazione alla durata dell'integrazione (9 per cento per le prime 52 settimane, 12 per cento tra 53 e 204 settimane, 15 per cento oltre le 204 settimane). La durata è quella complessiva di trattamenti CIGO e CIGS nell'arco del quinquennio mobile. Il contributo addizionale si applica alla retribuzione globale che sarebbe spettata al lavoratore per le ore di lavoro non prestate e coperte da uno o più interventi integrativi attivati nel corso del quinquennio mobile. Sulla parte di retribuzione che rimane a carico del datore di lavoro, continuano ad applicarsi i normali oneri contributivi, ivi inclusi quelli assicurativi per gli ammortizzatori contro perdita, riduzione e sospensione del rapporto di lavoro.

Specularmente, a carico del datore di lavoro agricolo vi è il contributo ordinario dell'1,5 per cento della retribuzione lorda, cui si aggiunge, sempre a carico del datore, il 4 per cento del trattamento erogato dalla CISOA (il contributo di "tiraggio").

altrimenti non potrebbero, nel periodo preso in considerazione, avvalersi degli strumenti della Bilateralità come ristrutturati dal *Jobs Act* e come definiti nei dettagli dalla libera contrattazione tra le parti sociali fondative cui il *Jobs Act* rimanda.

La misura dell'assegno non cambia rispetto al *Jobs Act* e non può essere inferiore a quella del trattamento ordinario CIGO⁶⁴, ma si prevedono gli stessi connotati di specialità già descritti a proposito della CIGO con causale COVID-19, ivi inclusa la disapplicazione dei contributi addizionali. Indipendentemente dalle specifiche di funzionamento che i singoli Fondi della Bilateralità assumono in base alla libera contrattazione delle fonti istitutive, si prescinde dal possesso di un'anzianità minima di effettivo lavoro e le fasi di informazione, consultazione e presentazione della domanda avvengono esattamente come descritto per la CIGO con causale COVID-19⁶⁵. Normalmente la durata delle prestazioni e la loro reiterabilità (al pari della loro misura) sono stabilite dalle fonti istitutive, ma in questo caso le integrazioni possono coprire sino a nove settimane all'interno del periodo dal 23 febbraio al 30 agosto 2020⁶⁶.

Il *Jobs Act* ha suddiviso i Fondi della Bilateralità in tre gruppi: I Fondi preesistenti (cosiddetti "alternativi"), i Fondi di nuova istituzione sulla base della libera volontà delle parti sociali, il Fondo di integrazione salariale FIS (già denominato "residuale" prima del 2015) cui devono obbligatoriamente iscriversi i datori di lavoro non già ricompresi nel campo di applicazione delle Casse integrazioni (cui non si applica il Titolo I del D.Lgs. 148/2015), con oltre cinque dipendenti (apprendisti inclusi) e non già iscritti ad altro Fondo della Bilateralità.

Per quanto riguarda i Fondi preesistenti (art. 27 del D.Lgs. 148/2015⁶⁷), il decreto riconosce loro, ai fini della erogazione della integrazione con causale COVID-19 risorse sino a 80 milioni di euro nel 2020. Per inciso, si ricorda che normalmente le erogazioni dei Fondi della Bilateralità (di tutte e tre le specie sopra menzionate) dovrebbero essere totalmente finanziate dai contributi dei loro iscritti. In questo frangente di urgenza, la finanza pubblica si offre di integrare le risorse.

Per quanto riguarda i Fondi di nuova istituzione e il FIS (art. 27 del D.Lgs. 148/2015), il decreto accorpa le risorse messe a loro disposizione all'interno di quelle totali, stanziare dal bilancio pubblico, per sostenere anche le integrazioni della CIGO COVID-19 di cui si è

⁶⁴ L'80 per cento della retribuzione globale che sarebbe spettata al lavoratore per le ore di lavoro non prestate, ma non oltre i massimali. I periodi di erogazione dell'assegno sono coperti da contribuzione figurativa e sono validi sia per l'acquisizione del diritto a pensione sia per il *quantum* della stessa. L'assegno è equiparato a reddito da lavoro dipendente e pertanto è assoggettato a imposizione progressiva personale (Irpef).

⁶⁵ Del D.Lgs. 148/2015 non si applicano l'articolo 30, commi 1 e 2, l'articolo 29, commi 3 e 8, l'articolo 39 e l'articolo 33, comma 2.

⁶⁶ Per una disamina dettagliata si rimanda a Ufficio parlamentare di bilancio (2018), "Gli ammortizzatori del mercato del lavoro dopo il *Jobs Act*", Focus n. 9, pagg. 74 e seguenti.

⁶⁷ Sono Fondi, già operanti in ambiti di bilateralità consolidata nei settori dell'artigianato e della somministrazione di lavoro, che hanno potuto rimanere in attività dopo il *Jobs Act*, purché si adeguassero ad aspetti salienti della nuova normativa.

detto sopra. Nel complesso delle misure, viene autorizzata una spesa sino a 1.347,2 milioni di euro per il 2020. A questo proposito, si deve anche sottolineare come lo stesso decreto introduca due ulteriori deroghe *pro-tempore* al *Jobs Act*. Il FIS è chiamato a erogare l'assegno ordinario anche ai lavoratori di imprese che occupano tra sei e quindici dipendenti, mentre in condizioni normali l'assegno ordinario spetterebbe solo ai lavoratori di imprese che occupano più di quindici dipendenti e solo per le causali di crisi aziendale o riorganizzazione aziendali, e agli altri andrebbe l'assegno di solidarietà. Inoltre gli assegni ordinari erogati dal FIS non devono rispettare i limiti di spesa in capo al medesimo datore di lavoro normalmente previsti dal *Jobs Act* (non si applica l'art. 29, comma 4, del D.Lgs. 148/2015⁶⁸).

All'interno del novero dei Fondi di nuova istituzione rientrano quelli del Trentino Alto Adige costituiti ai sensi dell'articolo 40 del D.Lgs. 148/2015. Anch'essi sono chiamati all'erogazione, su richiesta dei datori di lavoro iscritti, dell'assegno ordinario con causale COVID-19, alle stesse condizioni degli altri Fondi della Bilateralità ma provvedendovi interamente con risorse proprie senza concorso della finanza pubblica.

Tutti i trattamenti con causale COVID-19, siano essi integrazioni CIGO o assegni ordinari della Bilateralità, possono avvalersi del pagamento diretto da parte dell'INPS, per non obbligare il datore di lavoro ad anticipazioni in attesa di poterle portare in compensazione con pagamenti a vario titolo dovuti⁶⁹. L'INPS provvede al monitoraggio dei già menzionati limiti di spesa. Qualora dal predetto monitoraggio emerga che è stato raggiunto, anche in via prospettica, il limite di spesa, l'INPS non potrà prendere in considerazione ulteriori domande a meno che non vengano stanziati ulteriori risorse.

A1.2 I lavoratori già beneficiari di integrazioni straordinarie a carico della CIGS

Come si è visto nel paragrafo precedente, l'articolo 19 permette, con riferimento ai lavoratori già percettori di CIGO/CISOA, che le prestazioni, una volta giunte a conclusione, possano sempre trovare continuazione, se è necessario, in nuovi trattamenti a causale COVID-19⁷⁰. L'articolo 20, invece, si premura di quanto accade se il datore di lavoro ha già richiesto e ottenuto trattamenti integrativi straordinari (CIGS). Nella normativa in vigore, infatti, trattamenti CIGS già in erogazione sono incompatibili con la richiesta di CIGO per la stessa unità produttiva, anche quando i beneficiari fossero diversi. Per un elenco dei settori di applicazione della CIGS si veda la **tabella A1.2**.

⁶⁸ “[...] Le prestazioni sono determinate in misura non superiore a dieci volte l'ammontare dei contributi ordinari dovuti dal medesimo datore di lavoro, tenuto conto delle prestazioni già deliberate a qualunque titolo a favore dello stesso”.

⁶⁹ Questa possibilità è già prevista nel *Jobs Act* per i trattamenti CIGO e CIGS (art. 7, commi 4 e 5, del D. Lgs. 148/2015). A fini di chiarezza, sarebbe forse preferibile ribadire la sua validità anche quando la CIGO ha causale COVID-19. Il decreto adesso la estende anche agli assegni ordinari con causale COVID-19.

⁷⁰ La nuova causale non sconta non sconta nessun tipo di durata pregressa (avviene di fatto extra “contatori”).

L'articolo 20 permette che le imprese che hanno già fatto ricorso, al 23 febbraio 2020, a trattamenti CIGS, possano comunque richiedere trattamenti CIGO con causale COVID-19. In questo caso, la CIGS già in erogazione viene sospesa e la CIGO COVID-19 può coinvolgere anche gli stessi lavoratori già beneficiari di CIGS e anche a totale copertura dell'orario di lavoro (zero ore). È pertanto escluso che possano coesistere trattamenti in CIGS e trattamenti CIGO COVID-19 in capo allo stesso datore di lavoro.

In questo caso, i trattamenti di CIGO COVID-19 hanno le stesse caratteristiche speciali già introdotte dall'articolo 19. La causale è utilizzabile per un periodo di non più di nove settimane decorrenti dal 23 febbraio e al massimo sino a tutto il mese di agosto 2020. Non si applicano i limiti di durata in capo al datore di lavoro, né quelli complessivi riferiti a tutte le tipologie di ammortizzatori eventualmente utilizzabili in sequenza (art. 4, commi 1 e 2 del D.Lgs. 148/2015), né quelli specifici dei trattamenti per CIGO (art. 12). I periodi di utilizzo non sono conteggiati nelle durate ai fini delle eventuali successive richieste di integrazioni. Non si applicano i contributi addizionali (cosiddetti di "tiraggio", art. 5). Non valgono gli obblighi di informazione e consultazione sindacale canonici (art. 24), non si applica il termine massimo di presentazione della domanda (art. 25, comma 2) e si prescinde, ovviamente, dalle causali canoniche (art. 21)⁷¹.

Normalmente la CIGS si differenzia dalla CIGO per il campo di applicazione rivolto alle imprese di dimensioni medio-gradi laddove la CIGO non ha limitazioni dimensionali e, soprattutto, per le causali di attivazione che riguardano non difficoltà momentanee e auspicabilmente transitorie, come per la CIGO, ma situazioni più complesse e specifiche dell'impresa (crisi d'impresa, riorganizzazione produttiva, ecc.). Altre differenze risiedono nei limiti di durata e nel valore dei contributi ordinari e addizionali. L'importo dell'integrazione è invece il medesimo. Alla luce di queste differenze, la possibilità di sospendere la CIGS sembra rispondere anche a un'altra *ratio*. La situazione di straordinarietà che si sta vivendo è destinata a modificare i termini (di mercato, di specializzazione, di profittabilità, ecc.) rispetto ai quali i datori che hanno richiesto la CIGS stanno cercando di risolvere i problemi delle loro imprese. Potrebbe essere utile sospendere la CIGS, avvalersi degli ammortizzatori *ad hoc* per affrontare le conseguenze di COVID-19, eventualmente anche allargando la platea dei lavoratori coinvolti da sospensioni/riduzioni, e poi, superata questa crisi, riaffrontare i nodi sull'assetto strutturale di impresa così come si riproporranno.

Nel valutare il costo per la finanza pubblica, si deve considerare che l'articolo 20 si rivolge in particolare ai lavoratori che, non percettori di integrazioni CIGS ma dipendenti di impresa che hanno già avviato CIGS, non potrebbero essere destinatari di CIGO (incompatibile con la CIGS come si è detto), oppure ai lavoratori che, già percettori di CIGS, hanno quasi esaurito la durata delle prestazioni. Per i trattamenti ordinari di CIGO COVID-19 derivante da CIGS è fissato un limite di spesa di 338,2 milioni di euro per il

⁷¹ Avendo già diritto il lavoratore al trattamento CIGS, non è necessario citare alcun requisito di anzianità contributiva.

2020, raggiunto il quale l'INPS non prende più in considerazione domande a meno che non vengano stanziati ulteriori risorse.

A1.3 I lavoratori già beneficiari di assegno di solidarietà a carico della Bilateralità

Delle tre tipologie di Fondi della Bilateralità prima elencate, il FIS è l'unico che, a normativa pre DL 18/2020, ha il limite di non poter erogare assegni ordinari ai lavoratori di imprese che occupano tra sei e quindici dipendenti. A costoro le integrazioni possono pervenire (da parte del FIS) solo nella forma dell'assegno di solidarietà. Adesso che il decreto permette ai datori di lavoro iscritti al FIS di richiedere l'assegno ordinario con causale COVID-19 senza distinzione di classe dimensionale (art. 19), l'articolo 21 stabilisce che anche i datori di lavoro che hanno già fatto ricorso agli assegni di solidarietà possono richiedere assegni ordinari con causale COVID-19⁷². Gli assegni ordinari possono essere riconosciuti anche agli stessi lavoratori già percettori di assegno di solidarietà in sostituzione dello stesso e anche a totale copertura dell'orario di lavoro (zero ore). La sostituzione funziona in maniera differente rispetto a quanto previsto per la CIGS. In questo caso la sospensione dell'assegno di solidarietà e la sostituzione con quello ordinario a causale COVID-19 appare possibile valutandola caso per caso, mentre nel precedente l'utilizzo di uno strumento preclude quello dell'altro in capo allo stesso datore di lavoro⁷³. Questa differenziazione lavoratore per lavoratore è probabilmente lasciata possibile perché la Bilateralità si fonda su scelte libere (ma regolate) delle parti sociali che possono trovare opportune soluzioni più articolate, mentre i trattamenti di CIGO e di CIGS, nella loro natura pubblicistica integrale, sono più vincolati a uniformità di trattamento.

Anche in questo caso, i trattamenti di CIGO COVID-19 hanno le stesse medesime caratteristiche speciali già introdotte all'articolo 19. La causale è utilizzabile per un periodo di non più di nove settimane decorrenti dal 23 febbraio e al massimo sino a tutto il mese di agosto 2020. Non si applicano i limiti di durata in capo al datore di lavoro, né quelli complessivi riferiti a tutte le tipologie di ammortizzatori eventualmente utilizzabili in sequenza (art. 4, commi 1 e 2 del D.Lgs. 148/2015), né quelli specifici delle prestazioni a carico de FIS (art. 29, comma 3). I periodi di utilizzo non sono conteggiati

⁷² Non è necessario offrire questa possibilità anche alle altre due tipologie di Fondi della Bilateralità, perché in questi casi non esistono limiti alle tipologie di prestazioni erogabili che, tra l'altro, dipendono anche dagli accordi tra le fonti istitutive. Non era vietato erogare assegni ordinari ai dipendenti di imprese con un numero di dipendenti tra sei e quindici prima del decreto e, di conseguenza, non è necessaria una previsione esplicita per una eventuale trasformazione da assegno di solidarietà ad assegno ordinario. Sarebbe forse auspicabile una formulazione più chiara.

⁷³ Così sembra di poter interpretare il comma 2, dove si parla di "[...] periodi in cui vi è coesistenza tra assegno di solidarietà e assegno concesso ai sensi dell'articolo 19 [...]". Sarebbe forse auspicabile una formulazione più chiara.

nelle durate ai fini delle eventuali successive richieste di integrazioni. Non si applicano i contributi addizionali (cosiddetti di “tiraggio”, art. 29, comma 8)⁷⁴.

È utile qui ricordare che l’assegno ordinario è la prestazione a carico della Bilateralità più simile alla CIGO (nonostante possano esserci talune differenze a seconda delle scelte delle parti). L’assegno di solidarietà è invece una prestazione cui si ricorre in presenza di gravi situazioni di impresa che potrebbero portare a licenziamenti collettivi o licenziamenti individuali plurimi. La richiesta di assegno di solidarietà è parte di un più ampio accordo tra le parti in cui sono individuate durata della prestazione, riduzione minima e massima dell’orario di lavoro, possibilità del datore di modulare le ore di lavoro nel corso del tempo. L’assegno di solidarietà ha la stessa misura del trattamento CIGO. L’assegno ordinario deve essere almeno pari al trattamento CIGO e non superarne la durata. Si può grossomodo affermare che tra assegno di solidarietà e assegno ordinario c’è la stessa relazione che corre tra trattamenti CIGO e trattamenti CIGS. La possibilità di sospendere le erogazioni dell’assegno di solidarietà bene risponde alla stessa *ratio* descritta in precedenza: avvalersi degli ammortizzatori *ad hoc* per affrontare le conseguenze di COVID-19, eventualmente anche allargando la platea dei lavoratori coinvolti da sospensioni/riduzioni, e poi, superata questa crisi, riaffrontare i nodi sull’assetto strutturale di impresa che avevano fatto paventare licenziamenti collettivi o licenziamenti individuali plurimi.

Esattamente come prima, nel valutare il costo per la finanza pubblica, si deve considerare che l’articolo 21 si rivolge in particolare a questi lavoratori che, nel passaggio dall’assegno di solidarietà a quello ordinario, possono ricevere integrazioni più cospicue, oppure ai lavoratori che, già percettori di assegno di solidarietà, hanno quasi esaurito la durata delle prestazioni⁷⁵. Gli assegni ordinari trasformati da assegni di solidarietà trovano supporto nelle stesse risorse pubbliche stanziare a copertura dell’estensione degli ammortizzatori di cui all’articolo 19, esaurite le quali l’INPS non prende più in considerazione ulteriori domande a meno che non vengano stanziare ulteriori risorse.

⁷⁴ Avendo già diritto il lavoratore all’assegno di solidarietà, non è necessario citare alcun requisito di anzianità contributiva. Tra l’altro, coerentemente con la natura privatistica ad assetto regolato della Bilateralità, i requisiti dovrebbero essere fissati negli accordi collettivi inter-aziendali che stabiliscono modalità, termini e tempi dell’assegno di solidarietà, la prestazione di base che il Fondo deve sempre fornire. Tuttavia, l’articolo 30 del D.Lgs. 148/2015 stabilisce che all’assegno di solidarietà si applica, per quanto compatibile, la normativa riguardante i trattamenti CIGO (eventualmente anche nello specifico dei requisiti di accesso alle prestazioni). Per l’altra prestazione, l’assegno ordinario che il Fondo eroga solo ai lavoratori di imprese che occupano più di 15 dipendenti e solo per le causali di crisi aziendale o riorganizzazione aziendale, è presumibile valgano i requisiti di accesso in vigore per i trattamenti CIGO.

⁷⁵ Per maggiori dettagli si veda l’appendice di Ufficio parlamentare di bilancio (2018), “Gli ammortizzatori del mercato del lavoro dopo il *Jobs Act*”, Focus n. 9. e, in particolare, le schede riassuntive dedicate ai vari ammortizzatori così come riorganizzati dal *Jobs Act*.

A1.4 Le integrazioni salariali in deroga per i lavoratori finora esclusi

Sulla base degli articoli 19-21, potranno fare affidamento su un ammortizzatore in costanza di rapporto di lavoro, almeno per i prossimi mesi, tutti i lavoratori che al 23 febbraio 2020 sono dipendenti di imprese (di qualunque dimensione) rientranti nel campo di applicazione della CIGO e della CISOA, di imprese che occupano oltre 5 lavoratori alle dipendenze, e di micro imprese (con non più di cinque dipendenti) volontariamente iscritte a Fondi della Bilateralità. Per costoro, in qualunque posizione essi si trovassero *pre* decreto (in CIGO, in CIGS, con assegno ordinario, con assegno di solidarietà, regolarmente occupati a tempo pieno o a tempo parziale a seconda dei contratti, presso datori di lavoro con maggiore o minore disponibilità di richiesta di nuovi trattamenti integrativi), è adesso disponibile un trattamento CIGO con causale COVID-19 per integrare, per non più di nove settimane tra il 23 febbraio e il 31 agosto 2020, ogni sospensione o riduzione delle ore di lavoro contrattuali. La copertura che ne risulta è molto ampia.

Anche dopo l'applicazione degli articoli 19-21 del DL 18/2020 resterebbero però esclusi dalle integrazioni salariali i lavoratori dipendenti di micro-impese (non oltre i cinque dipendenti) non iscritte ad alcun Fondo della Bilateralità e i lavoratori agricoli esclusi dal campo di applicazione della CISOA. A questi bisognerebbe aggiungere i lavoratori parasubordinati, i lavoratori dipendenti a domicilio, le qualifiche dirigenziali, i dipendenti apprendisti con contratto diverso da quello professionalizzante⁷⁶. In realtà, non è detto che alcune di queste ultime categorie non siano rientrate, almeno in parte, nella contrattazione tra fonti istitutive di Fondi della Bilateralità. A ogni modo, la categoria di gran lunga più ampia è quella dei lavoratori dipendenti delle micro-impese non iscritte ad alcun Fondo della Bilateralità. Le micro-impese sono particolarmente numerose in Italia, soprattutto nelle Regioni che sinora hanno sopportato l'impatto più forte della pandemia – Lombardia, Veneto, Emilia Romagna – e, più in generale, nel Nord del Paese.

Per la maggior parte di questi lavoratori, privi di ammortizzatori in costanza di rapporto, l'articolo 22 del DL 18/2020 stabilisce che le Regioni e le Province autonome possono attivare trattamenti integrativi in deroga con causale COVID-19 (CIGD COVID-19), con durata massima non eccedente le nove settimane e con riferimento ai giorni successivi al 23 febbraio 2020 (in questo caso non si indica il termine massimo di fine agosto). Non è specificato che questi lavoratori fossero già alle dipendenze il 23 febbraio 2020, ma è una presunzione che appare necessaria altrimenti la portata delle deroghe diverrebbe troppo ampia e non sostenibile finanziariamente (meglio sarebbe però inserire una precisazione).

Per erogare l'integrazione in deroga sono necessari due tipi di accordi: uno tra Regione o Provincia autonoma e rappresentanze più significative delle parti datoriali da concludere

⁷⁶ Non si citano i professionisti non iscritti ad Albo, i lavoratori autonomi e i liberi professionisti con Albo per i quali non si pone il tema della continuità del rapporto di lavoro con un datore e/o committente. Per

anche per via telematica e uno tra il singolo datore di lavoro e le rappresentanze più significative dei lavoratori che deve essere condotto in maniera completa e formale, secondo quanto stabilito dagli articoli 14 e 15 del D.Lgs. 148/2015. Il primo accordo non è necessario per le CIGD COVID-19 a favore di lavoratori presso imprese che occupano fino a cinque dipendenti (le micro-imprese). Gli articoli 14 e 15 del D.Lgs. 148/2015 riguardano l'informazione e la consultazione dei lavoratori e dei Sindacati in merito alle scelte di sospensione o riduzione, nonché le procedure e i tempi da rispettare per l'invio delle domande di integrazione all'INPS; si tratta di quei passaggi decisionali e amministrativi che gli articoli 19, 20 e 21 del decreto permettono di semplificare ma che per la concessione delle deroghe restano in vigore⁷⁷.

La misura dell'integrazione non è prestabilita ma è presumibile che emuli quella della CIGO (di cui è applicazione in deroga come già durante le crisi del 2008 e del 2012) e comprende, al pari di quanto avviene per le altre integrazioni (CIGO, CIGS, trattamenti della Bilateralità), anche i contributi figurativi IVS e le componenti retributive accessorie⁷⁸. La CIGD COVID-19 non copre i dipendenti di datori di lavoro domestici e, con riferimento ai lavoratori agricoli, è equiparata a lavoro effettivo ai fini del calcolo di eventuale successiva indennità di disoccupazione agricola.

Per l'anno 2020, e limitatamente ai lavoratori già assunti al 23 febbraio⁷⁹, i trattamenti in deroga sono erogabili nel limite massimo di spesa di 3.293,2 milioni di euro, da ripartirsi tra Regioni e Province autonome con decreti concertati dei Ministri dell'Economia e delle finanze e del Lavoro e delle politiche sociali. Le Regioni raccolgono le richieste sul territorio di loro competenza e le trasmettono all'INPS che provvede al pagamento esclusivamente con modalità diretta, verificando costantemente che non sia superato, anche in via prospettica, il limite di spesa. Fanno eccezione le Province autonome di Trento e Bolzano che, ricevuta la quota delle risorse di loro spettanza, erogano le prestazioni tramite i loro Fondi di solidarietà bilaterale costituiti ai sensi dell'articolo 40 del D.Lgs. 148/2015. Qualora dal monitoraggio dell'INPS emerga che è stato raggiunto, anche in via prospettica, il limite di spesa, Regioni e Province autonome non potranno in ogni caso emettere altri provvedimenti concessori.

Nel complesso, gli articoli 20-22 predispongono una copertura pressoché totale, senza distinzione di settori e di dimensioni di impresa, per i prossimi mesi, ai fini delle integrazioni salariali. Una estensione temporanea che non è mai stata sperimentata prima nella normativa nazionale (neppure durante le crisi del 2008 e del 2012). Sono coperti anche i lavoratori a domicilio che il *Jobs Act* esclude da CIGO e CIGS⁸⁰. Di fatto

⁷⁷ Alla base di questa scelta vi è forse l'obiettivo di tenere sotto controllo i possibili effetti distorsivi (di *moral hazard*) che potrebbero verificarsi se la platea, numerosissima e diffusa sul territorio, delle micro-imprese avesse accesso troppo rapido alle integrazioni, in assenza di qualunque forma di contraddittorio.

⁷⁸ Assegni familiari, accantonamento al TFR per chi ne ha diritto, ecc..

⁷⁹ Che però non compare come necessaria per l'erogazione come invece per la CIGO COVID-19.

⁸⁰ La Legge n. 877 del 1973 all'art. 1 definisce il lavoratore a domicilio: "È lavoratore a domicilio chiunque, con vincolo di subordinazione, esegue nel proprio domicilio o in locale di cui abbia disponibilità, anche con l'aiuto accessorio di membri della sua famiglia conviventi e a carico, ma con esclusione di manodopera

restano esclusi solo i lavoratori domestici con contratto di lavoro dipendente e i parasubordinati (nelle fattispecie che possono ancora esistere dopo il *Jobs Act*). Nel caso diventassero disoccupati, se ne soddisfano i requisiti, i primi possono ricorrere alla NASPI e i secondi alla DIS-COLL, prestazioni per le quali il decreto allunga i termini di presentazione delle domande (art. 33). Qualora non potessero accedere a tali prestazioni, i lavoratori domestici potrebbero fare affidamento sull'indennità erogabile dal Fondo per il reddito di ultima istanza (art. 44). Entrambe le categorie potrebbero ricadere, qualora ne rispettassero gli stringenti requisiti di accesso, nell'ambito di applicazione del Reddito di cittadinanza.

salariata e di apprendisti, lavoro retribuito per conto di uno o più imprenditori, utilizzando materie prime o accessorie e attrezzature proprie o dello stesso imprenditore, anche se fornite per il tramite di terzi".

Tab. A1.1 – Campo di applicazione della CIGO e causali canoniche di attivazione (artt. 10 e 11 del D.Lgs. 148/2015) (1)

Tipologia di imprese	
a	Imprese industriali manifatturiere, di trasporti, estrattive, di installazione di impianti, produzione e distribuzione dell'energia, acqua e gas
b	Cooperative di produzione e lavoro che svolgano attività lavorative similari a quella degli operai delle imprese industriali, a eccezione delle cooperative elencate dal Decreto del Presidente della Repubblica 30 aprile 1970, n. 602
c	Imprese dell'industria boschiva, forestale e del tabacco
d	Cooperative agricole, zootecniche e loro consorzi che esercitano attività di trasformazione, manipolazione e commercializzazione di prodotti agricoli propri per i soli dipendenti con contratto di lavoro a tempo indeterminato
e	Imprese addette al noleggio e alla distribuzione dei film e di sviluppo e stampa di pellicola cinematografica
f	Imprese industriali per la frangitura delle olive per conto terzi
g	Imprese produttrici di calcestruzzo preconfezionato
h	Imprese addette agli impianti elettrici e telefonici
i	Imprese addette all'armamento ferroviario
l	Imprese industriali degli enti pubblici, salvo il caso in cui il capitale sia interamente di proprietà pubblica
m	Imprese industriali e artigiane dell'edilizia e affini
n	Imprese industriali esercenti l'attività di escavazione e/o lavorazione di materiale lapideo
o	Imprese artigiane che svolgono attività di escavazione e di lavorazione di materiali lapidei, con esclusione di quelle che svolgono tale attività di lavorazione in laboratori con strutture e organizzazione distinte dalla attività di escavazione

(1) Si ricorda che le causali di attivazione sono: a) situazioni aziendali dovute a eventi transitori e non imputabili all'impresa o ai dipendenti, incluse le intemperie stagionali e b) situazioni temporanee di mercato.

Tab. A1.2 – Campo di applicazione della CIGS e causali canoniche di attivazione (artt. 20 e 11 del D.Lgs. 148/2015) (1)

Tipologia di imprese	
<i>Imprese che, nel semestre precedente la data di presentazione della domanda, abbiano occupato mediamente più di 15 dipendenti, inclusi gli apprendisti e i dirigenti</i>	
a	Imprese industriali, comprese quelle edili e affini
b	Imprese artigiane che procedono alla sospensione dei lavoratori in conseguenza di sospensioni o riduzioni dell'attività dell'impresa che esercita l'influsso gestionale prevalente
c	Imprese appaltatrici di servizi di mensa o ristorazione, che subiscano una riduzione di attività in dipendenza di situazioni di difficoltà dell'azienda appaltante, che abbiano comportato per quest'ultima il ricorso al trattamento ordinario o straordinario di integrazione salariale
d	Imprese appaltatrici di servizi di pulizia, anche se costituite in forma di cooperativa, che subiscano una riduzione di attività in conseguenza della riduzione delle attività dell'azienda appaltante, che abbia comportato per quest'ultima il ricorso al trattamento straordinario di
e	Imprese dei settori ausiliari del servizio ferroviario, ovvero del comparto della produzione e della manutenzione del materiale rotabile
f	Imprese cooperative di trasformazione di prodotti agricoli e loro consorzi
g	Imprese di vigilanza
<i>Imprese che, nel semestre precedente la data di presentazione della domanda, abbiano occupato mediamente più di 50 dipendenti, inclusi gli apprendisti e i dirigenti</i>	
a	Imprese esercenti attività commerciali, comprese quelle della logistica
b	Agenzie di viaggio e turismo, compresi gli operatori turistici
<i>A prescindere dal numero dei dipendenti</i>	
a	Imprese del trasporto aereo e di gestione aeroportuale e società da queste derivate, nonché imprese del sistema aeroportuale
b	Partiti e movimenti politici e loro rispettive articolazioni e sezioni territoriali, nei limiti di spesa di 11,25 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2016, a condizione che risultino iscritti nel registro di cui all'articolo 4, comma 2, del decreto legge 28 dicembre 2013, n. 149, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 13

(1) Si ricorda che le causali di attivazione sono: a) riorganizzazione aziendale, b) crisi aziendale, a esclusione, a decorrere dal 1° gennaio 2016, dei casi di cessazione dell'attività produttiva dell'azienda o di un ramo di essa e c) contratto di solidarietà.