

**Audizione informale del Presidente
dell'Ufficio parlamentare di bilancio**

**ai fini dell'esame del disegno di legge di
bilancio per il 2021 e della Relazione al
Parlamento presentata dal Governo ai sensi
dell'articolo 6 della legge n. 243 del 2012**

**Commissioni riunite V della Camera dei deputati
(Bilancio, Tesoro e Programmazione) e
5^a del Senato della Repubblica (Bilancio)**

24 novembre 2020



Indice

1. Quadro macroeconomico	5
1.1 Lo scenario del Documento programmatico di bilancio	5
1.2 La recente evoluzione congiunturale	6
1.2.1 Il quadro internazionale e i fattori di rischio	6
1.2.2 Il quadro dell'economia italiana	8
2. L'impatto finanziario del disegno di legge di bilancio	10
2.1 La manovra di bilancio nel contesto dell'emergenza sanitaria e dell'utilizzo dei fondi della UE	10
2.2 I principali interventi della manovra	15
2.3 Considerazioni generali sulla manovra	17
3. Principali misure contenute nel DDL di bilancio	20
3.1 Misure di sostegno legate alla crisi sanitaria ed economica	20
3.1.1 Sostegno per il mercato del lavoro	20
3.1.2 Misure di sostegno alle imprese	26
3.2 Le misure per la ripresa	30
3.2.1 Le misure di incentivo all'occupazione	30
3.2.2 Incentivi tributari agli investimenti delle imprese	34
3.3 Le misure in favore delle famiglie	38
3.3.1 L'assegno unico per figli a carico	38
3.3.2 Altre misure	41
3.3.3 La finanza locale e le politiche per i servizi sociali e per le famiglie	42
3.4 Misure di contrasto dell'evasione fiscale e di incentivo all'uso dei mezzi di pagamento tracciabili	43
3.5 Le misure in campo sanitario	46
3.5.1 Il finanziamento del Servizio sanitario nazionale	46
3.5.2 Le misure finanziate con l'aumento delle risorse	47
3.5.3 Gli interventi in campo farmaceutico	49
3.5.4 La mobilità sanitaria	50
3.5.5 L'edilizia sanitaria	51
3.6 Misure sull'Istruzione	52
3.6.1 La scuola	52
3.6.2 Università, AFAM ed Enti di ricerca	55
3.7 Misure per il Mezzogiorno	56

1. Quadro macroeconomico

1.1 Lo scenario del Documento programmatico di bilancio

L'Ufficio parlamentare di bilancio (UPB) ha validato lo scorso 21 settembre il quadro macroeconomico (QM) tendenziale 2020-21 riportato nella Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza (NADEF), pur sottolineando la presenza di fattori di rischio, che tendono ad ampliarsi per le previsioni sul biennio successivo (che tuttavia non era oggetto di validazione)¹. Il 12 ottobre l'UPB ha validato anche il QM programmatico della NADEF², evidenziando comunque gli stessi fattori di rischio rilevati per lo scenario tendenziale.

La previsione macroeconomica del Documento programmatico di bilancio (DPB) si discosta lievemente da quella della NADEF. Le differenze riflettono le revisioni dei conti trimestrali (pubblicati dall'Istat il 2 ottobre 2020) e le nuove informazioni sul mercato del lavoro; gli scostamenti rispetto al QM della NADEF riguardano quindi prevalentemente le stime sull'anno in corso (tab. 1.1). Le previsioni sui principali aggregati macroeconomici sono confermate rispetto alla NADEF, mentre ci sono piccoli cambiamenti sulle componenti. Per l'anno in corso viene ribadito il calo del PIL del 9,0 per cento, a fronte di prospettive lievemente migliori per i consumi (-6,1 per cento da -6,4) e di una contrazione più severa degli investimenti (-14,0 per cento da -13,0) soprattutto nelle costruzioni (2,7 punti percentuali in meno rispetto alla NADEF). La spesa della PA nel 2020 è maggiore di quella prevista in precedenza, in quanto aumenta del 2,9 per cento, dal 2,0 della NADEF. Nel complesso i contributi alla crescita delle componenti di domanda interna ed estera restano pressoché analoghi ai precedenti. Anche le dinamiche nominali vengono confermate mentre le tendenze del mercato del lavoro appaiono più ottimistiche (il tasso di disoccupazione è inferiore di due decimi di punto nel 2020).

Lo scenario del DPB sul 2021 incorpora la manovra di bilancio e i fondi UE del programma *Next Generation EU* (NGEU), per cui la crescita del PIL aumenta al 6,0 per cento, quasi un punto percentuale sopra lo scenario tendenziale. La previsione sul PIL dell'anno prossimo conferma quella della NADEF, mentre rispetto alle componenti si osservano lievi differenze sui consumi, sia privati sia pubblici. Le principali dinamiche dei prezzi sono confermate rispetto alla NADEF, quindi il PIL nominale si espande al 6,8 per cento. Il tasso di disoccupazione l'anno prossimo salirebbe al 9,8 per cento, quindi meno di quanto prefigurato nella NADEF (dove era stimato al 10,3 per cento).

Dalla data di pubblicazione della NADEF si è verificata una recrudescenza della pandemia da COVID-19, che ha reso necessarie nuove misure di restrizione alla mobilità e all'attività produttiva, sebbene differenziate a livello regionale in base alla gravità della situazione sanitaria. Gli indicatori congiunturali, che avevano velocemente recuperato subito dopo

¹ La lettera di validazione è disponibile al link <http://www.upbilancio.it/validazione-del-quadro-macroeconomico-tendenziale-della-nadef-2020/>.

² La lettera di validazione è disponibile al link https://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2020/10/UPB_Lettera-validazione-QMP-NADEF-2020.pdf.

la fine del *lockdown*, hanno ripreso a deteriorarsi e secondo nostre stime nel trimestre in corso il PIL diminuirebbe di circa tre punti percentuali (si veda il paragrafo 1.2.2). Nel complesso dell'anno 2020 la flessione del PIL risulterebbe di circa nove punti percentuali, quindi in linea con le previsioni del MEF riportate nella NADEF e nel DPB; la sorpresa negativa sul trimestre in corso sostanzialmente compenserebbe quella positiva sul periodo estivo, per quanto riguarda il 2020, ma si ripercuote sulle prospettive per il 2021. Anche prefigurando un rapido recupero ciclico a partire dalla primavera, appare difficile la realizzazione dell'obiettivo programmatico del Governo sul PIL del 2021 (6,0 per cento). Le previsioni pubblicate a novembre da istituzioni e analisti privati indicano una crescita dell'economia italiana per l'anno prossimo compresa tra quattro e cinque punti percentuali (tab. 1.2). In occasione della validazione del QM della NADEF, l'UPB aveva prefigurato un aumento del PIL nel 2021 simile a quello indicato dal MEF; la battuta d'arresto che si delinea adesso per questo trimestre è però tale da ridurre la prospettiva di crescita per l'anno prossimo, per almeno un punto percentuale. I rischi globali restano orientati al ribasso e sono sinteticamente descritti di seguito (paragrafo 1.2.1).

1.2 La recente evoluzione congiunturale

1.2.1 Il quadro internazionale e i fattori di rischio

La seconda ondata della pandemia, che sta colpendo gran parte dei paesi avanzati, incide sul quadro congiunturale globale. Il consistente recupero nell'attività economica verificatosi in estate, con l'attenuazione delle misure di distanziamento sociale, aveva migliorato le attese dei previsori. A metà ottobre il Fondo monetario internazionale (FMI) aveva rivisto, rispetto a giugno, al rialzo di 8 decimi di punto la variazione del PIL mondiale per l'anno corrente (-4,4 per cento). Il ritorno verso la normalità delle attività produttive ha però nuovamente alimentato i focolai epidemici; a metà novembre il totale dei casi COVID-19 nel mondo superava i 56 milioni, con oltre un milione e trecentomila morti. Ne sono conseguiti nuovi provvedimenti di distanziamento sociale e *lockdown* in diversi paesi che, seppure circostanziati e selettivi, ridimensionano fortemente le attese sul quarto trimestre 2020. In novembre la stima *flash* dell'indice di fiducia dei direttori degli acquisti (Markit – PMI) per l'area dell'euro, che recuperavano da maggio, ha mostrato un consistente arretramento (a 45,1 da 50 del mese precedente – fig. 1.1) in larga misura ascrivibile alla correzione dei servizi (a 41,3 da 46,9 del mese precedente); negli Stati Uniti invece, dove le misure di distanziamento non sono state inasprite, gli stessi indici sono migliorati.

In questo contesto di indebolimento dell'attività economica la Cina rappresenta un'eccezione, pur essendo stata all'origine della diffusione del COVID-19; le misure draconiane adottate al fine di contenere la circolazione del virus le hanno infatti permesso di tornare in breve tempo alla normalità ed evitare la seconda ondata infettiva.

Sul commercio mondiale i dati disponibili sono riferiti ad agosto, per cui ancora non registrano il recente rallentamento dell'attività economica e quindi degli scambi. La revisione al rialzo effettuata in ottobre dal FMI sulla dinamica del commercio per l'anno in corso e per il prossimo (al -10,4 e 8,3 per cento rispettivamente) sarà anch'essa molto probabilmente ridimensionata a causa dell'attuale ondata pandemica.

Anche il prezzo del petrolio, dopo avere parzialmente recuperato in estate, è tornato marginalmente a indebolirsi nei primi due mesi dell'autunno oscillando poco al di sopra dei 40 dollari. Le quotazioni *future* per l'anno venturo si sono significativamente ridimensionate e ora anticipano un prezzo intorno ai 44,5 dollari per barile. Di contro l'euro, il cui cambio verso il dollaro era rimasto intorno a quota 1,10 nei primi cinque mesi dell'anno, si è rafforzato nel corso della tarda primavera-inizio estate, per poi stabilizzarsi da inizio agosto intorno al valore di 1,18.

Le ipotesi sulle esogene internazionali relative alla crescita mondiale, al commercio internazionale, al prezzo del petrolio e al cambio del dollaro del DPB per il biennio 2020-21 confermano quelle adottate in occasione della NADEF. Queste ultime non recepiscono i favorevoli andamenti congiunturali sul terzo trimestre per molti paesi, ma allo stesso tempo non incorporavano la nuova frenata causata dalla seconda ondata dell'infezione da coronavirus. In definitiva, ad oggi le ipotesi adottate nel DPB appaiono robuste rispetto ai nuovi sviluppi per l'anno in corso, mentre per il 2021 potrebbero essersi deteriorate con la recrudescenza pandemica. Il lieve ribasso delle quotazioni petrolifere rappresenta un impulso positivo, che però è più che compensato dall'apprezzamento dell'euro e dal probabile peggioramento della domanda estera.

Rischi. I rischi restano orientati al ribasso. A livello globale l'elevato debito accumulato dalla gran parte degli emittenti sovrani potrebbe comportare tensioni sui mercati finanziari qualora si ingenerasse il timore che le prospettive di crescita di alcuni paesi non siano sufficienti per farvi fronte e le politiche monetarie non siano diffusamente efficaci. Un altro rischio è rappresentato dalla tempistica degli stimoli fiscali; in Europa l'attuale *impasse* nei negoziati per il *NGEU* potrebbe tradursi in uno slittamento nell'approvazione del bilancio e quindi in ritardi nell'erogazione dei fondi.

Restano inoltre i rischi legati all'evoluzione della pandemia. I principali previsori internazionali scontano restrizioni via via minori nel corso del 2021, grazie alla progressiva diffusione dei vaccini; se però i tempi fossero più lunghi non si potrebbero escludere nuove ondate e quindi anche nuove restrizioni all'attività economica. Allo stato attuale una decina di aziende farmaceutiche sono giunte alla fase III della sperimentazione clinica del vaccino, ma solo alcune avrebbero già iniziato la produzione, seppur ancora in attesa dell'approvazione da parte delle agenzie nazionali e internazionali di regolamentazione dei farmaci. Nel breve periodo le capacità produttive e di distribuzione appaiono sottodimensionate rispetto a una domanda su larga scala, ma non si può escludere che l'offerta potenziale aumenti e si possano avviare già dall'inizio del nuovo anno le vaccinazioni in diversi paesi.

1.2.2 Il quadro dell'economia italiana

Nel terzo trimestre il PIL dell'Italia ha segnato un fortissimo rimbalzo congiunturale, del 16,1 per cento, tale da recuperare una buona parte della flessione del primo semestre; l'attività economica resta comunque su valori inferiori a quelli dello scorcio finale del 2019 (per 4,5 punti percentuali; fig. 1.2). Gli indicatori congiunturali delineano un indebolimento ciclico a partire dalla fine dell'estate.

La produzione industriale nel terzo trimestre è cresciuta rispetto al periodo precedente del 28,6 per cento, ma è ancora inferiore al livello medio del 2019 per circa cinque punti percentuali. I dati per il comparto manifatturiero mostrano un disallineamento tra le inchieste qualitative e gli indicatori di flusso. In settembre la produzione industriale si è ridotta del 5,6 per cento in termini congiunturali e gli ordinativi sono diminuiti in misura maggiore; le rilevazioni sulle imprese mostrano però un'intonazione positiva, favorita dal ciclo delle scorte. Anche nelle costruzioni il clima di fiducia è progressivamente aumentato nei mesi successivi al *lockdown* primaverile, mentre la produzione edile in settembre ha registrato una netta battuta d'arresto (-8,1 per cento sul periodo precedente). L'impatto dell'emergenza sanitaria sul terziario appare persistente. Le restrizioni alla mobilità delle persone hanno determinato un crollo del comparto del commercio al dettaglio durante il *lockdown*, solo in parte recuperato. Nel periodo estivo le vacanze sono state più brevi e la spesa più contenuta, anche dalla ridotta affluenza di turisti stranieri; le ripercussioni negative sono state evidenti sul trasporto aereo di passeggeri, che alla fine del terzo trimestre si collocava per oltre il 70 per cento al di sotto del livello del 2019. Il PMI settoriale è sceso in ottobre a 46,7 (da 48,8 del mese precedente), quindi chiaramente al di sotto della soglia (50) che separa le fasi di espansione e contrazione ciclica.

Anche gli indicatori della domanda hanno registrato in estate forti recuperi, poi interrotti nei mesi più recenti. Le vendite al dettaglio hanno segnato a settembre una diminuzione congiunturale sia in valore (-0,8 per cento) sia in volume (-0,4 per cento) e secondo l'indicatore della Confcommercio la spesa delle famiglie si sarebbe ulteriormente ridotta in ottobre. L'indagine della Banca d'Italia sulle aspettative di inflazione e crescita delineava una revisione al rialzo dei piani di investimento delle imprese per il secondo semestre, ma la rilevazione è stata effettuata tra la fine di agosto e l'inizio di settembre quindi prima del peggioramento della situazione epidemiologica in Italia. Gli scambi con l'estero, dopo la brusca frenata nella prima metà dell'anno, hanno registrato una sensibile ripresa dei flussi nei mesi estivi, sebbene in settembre si siano ridotte le esportazioni verso i paesi dell'Unione europea, che al momento è particolarmente colpita dalla pandemia.

L'incertezza di famiglie e imprese secondo l'indice UPB si è attenuata nella media del terzo trimestre, pur rimanendo su ordini di grandezza molto elevati nel confronto storico, per il deterioramento delle componenti relative ai servizi di mercato e al commercio al dettaglio nella prima metà dell'anno.

Le restrizioni adottate nei mesi primaverili per fronteggiare la pandemia e la debolezza dell'attività economica si sono riflesse sul mercato del lavoro. Al recupero ciclico nel terzo trimestre si è accompagnato un aumento dell'occupazione dello 0,5 per cento (corrispondente a 122.000 unità), a sintesi di un incremento dei dipendenti (e in particolare di quelli permanenti) e di una flessione degli indipendenti. Nello stesso periodo, il tasso di occupazione si è stabilizzato intorno al 58 per cento, mentre il tasso di disoccupazione ha continuato a oscillare poco al di sotto del 10 per cento. La dinamica salariale, misurata sulla base delle retribuzioni contrattuali orarie, si è mantenuta sostanzialmente in linea con la debole tendenza degli ultimi trimestri.

L'inflazione si attenua, anche più che nell'area dell'euro; in Italia la variazione dei prezzi al consumo è stata negativa a partire dai mesi estivi; in ottobre la variazione tendenziale dell'indice per l'intera collettività è stata pari a -0,3 per cento, da -0,6 di settembre; la dinamica dei prezzi dei beni energetici resta decisamente in flessione (-8,7 per cento), mentre la componente di fondo, al netto degli energetici e degli alimentari freschi, è pressoché stagnante (0,2 per cento da 0,1 di settembre). L'inflazione acquisita per il 2020 è lievemente negativa per l'indice generale (-0,2 per cento) e rimane debole (0,5 per cento) anche per la componente di fondo.

La previsione sulla base dei modelli di breve termine dell'UPB indica per lo scorcio finale dell'anno una contrazione del PIL nell'ordine di tre punti percentuali, con un margine d'incertezza comunque estremamente elevato. La recrudescenza della pandemia incide sui comportamenti di famiglie e imprese, che riducono la domanda anche in virtù delle nuove restrizioni introdotte dal Governo per contenere i contagi. Nel complesso del 2020 il PIL si ridurrebbe dell'8,9 per cento sulla base dei dati trimestrali (il dato dei conti annuali viene lievemente sostenuto da due giorni lavorativi in più rispetto al 2019 che pesano per circa un decimo di punto). La flessione del PIL nel quarto trimestre incide in misura rilevante sul trascinarsi statistico al 2021, che sulla base delle stime di breve periodo dell'UPB sarebbe relativamente modesto (1,5 per cento).

2. L'impatto finanziario del disegno di legge di bilancio

2.1 La manovra di bilancio nel contesto dell'emergenza sanitaria e dell'utilizzo dei fondi della UE

In questo sottoparagrafo, verrà illustrato l'impatto finanziario del disegno di legge di bilancio per il 2021, appena presentato in Parlamento, anche nel contesto della prospettiva di utilizzo dei fondi della UE in particolare nel triennio 2021-23. Infatti, la manovra di finanza pubblica contenuta nel DDL di bilancio verrà completata con altri interventi legislativi, che definiranno in modo compiuto l'utilizzo dei fondi relativi al programma NGEU, costituito dall'insieme degli strumenti finanziari per il rilancio e la resilienza, in corso di approvazione da parte della UE in risposta alla crisi pandemica.

La manovra comporta un peggioramento del disavanzo pubblico rispetto al tendenziale nel biennio 2021-22 rispettivamente dell'1,4 e dello 0,6 per cento del PIL (pari in valore assoluto a 24,6 e 12 miliardi) e un miglioramento nel 2023 dello 0,2 per cento del PIL (pari in valore assoluto a 3,5 miliardi).

Si ricorda che nella NADEF erano indicate stime leggermente differenti per l'impatto netto della manovra nel 2021 e nel 2023: rispettivamente un peggioramento del deficit dell'1,3 per cento del PIL e un miglioramento del deficit dello 0,3 per cento del PIL. Tali differenze, tuttavia, considerando gli arrotondamenti delle cifre decimali, non implicano cambiamenti rispetto agli obiettivi programmatici riportati nella NADEF.

Secondo le stime ufficiali, l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche dovrebbe collocarsi al 7,0 per cento del PIL nel 2021 per poi ridursi al 4,7 per cento nel 2022 e ancora al 3 per cento nel 2023, risultando quindi in tale anno inferiore rispetto al 3,3 per cento previsto in termini tendenziali.

Quanto al 2020, si ricorda che la riduzione del deficit di circa 5 miliardi, dal 10,8 per cento del PIL indicato nella NADEF al 10,5 per cento riportato nel DPB, era dovuta a vari fattori, riconducibili all'aggiornamento del monitoraggio dei conti pubblici e all'acquisizione di nuove informazioni. Infatti, i dati aggiornati del monitoraggio indicavano miglioramenti, sul lato sia delle entrate che delle uscite, per complessivi 2 miliardi circa. In particolare, emergevano minori spese per consumi intermedi e investimenti nonché maggiori entrate per contributi sociali. Quanto ai nuovi elementi informativi, dati di fonte INPS indicavano un effettivo utilizzo delle misure di integrazione salariale inferiore di circa 3 miliardi rispetto a quanto valutato nella NADEF. Il deficit del 2021 rimaneva invece invariato, scontando: da un lato, i miglioramenti dovuti sia agli effetti di trascinamento positivi delle minori spese e delle maggiori entrate emerse nel 2020 sia a una revisione al rialzo di circa 0,8 miliardi delle entrate per dividendi che, secondo nuove informazioni, sarebbero stati versati allo Stato; dall'altro, il peggioramento ascrivibile al fatto che sarebbero state impiegate nel 2021 le risorse non utilizzate nel 2020 per l'integrazione salariale.

Considerando gli interventi netti dei due decreti "Ristori", il DL 137 e il DL 149 del 2020, il deficit sarebbe aumentato al 10,7 per cento del PIL nel 2020 per l'impatto del primo decreto e al 10,8 per cento per effetto del secondo.

Inoltre, il 20 novembre scorso sono stati approvati dal Governo un ulteriore provvedimento di contrasto agli effetti economici del COVID-19, il decreto legge "Ristori ter", e una Relazione al Parlamento per la richiesta di un ulteriore scostamento di bilancio per il 2020. Infatti, secondo il

Governo, la recente maggiore gravità della crisi epidemica in numerose Regioni rende necessario introdurre nuove misure che sono state inserite nel DL “Ristori-ter”. In particolare, con tale decreto si effettueranno interventi per 1,95 miliardi per il 2020, indirizzati per 1,45 miliardi al fondo istituito con il decreto Ristori-bis (DL 149/2020) per compensare le attività economiche delle Regioni che passano a una fascia di rischio più alta, per 400 milioni ai Comuni ai fini dell’adozione di misure urgenti di solidarietà alimentare, per 100 milioni destinati all’acquisto e distribuzione di farmaci per la cura dei pazienti affetti da COVID-19. Con la Relazione al Parlamento appena approvata dal Governo si richiede inoltre un ulteriore scostamento di bilancio solo per il 2020 pari a 8 miliardi in termini di indebitamento netto e di fabbisogno (5 miliardi in termini di saldo netto da finanziare) per fare spazio a ulteriori provvedimenti da approvarsi entro fine anno. Infatti, si profila la necessità di ulteriori interventi di sostegno dei settori produttori e dei cittadini, anche attraverso un utilizzo adeguato della leva fiscale, da individuare in un successivo decreto legge, il “Ristori-quater”.

In concomitanza con l’emergere di queste nuove necessità, le informazioni più aggiornate di monitoraggio dei conti pubblici indicano un loro miglioramento, grazie soprattutto all’andamento delle spese. Secondo quanto indicato nella Relazione al Parlamento mostrerebbero valori più contenuti varie componenti, sia di parte corrente (consumi intermedi, altre uscite correnti e redditi da lavoro) sia in conto capitale (investimenti). Inoltre, dato l’andamento dei rendimenti sui titoli di Stato la stima della spesa per interessi viene rivista verso il basso. Per quanto riguarda le entrate, scontando le misure dei DL 137/2020 e 149/2020, sono confermate le stime del DPB. A sintesi di tali considerazioni, la stima del deficit per il 2020 – che rimane caratterizzata da elevata incertezza – viene rivista, in miglioramento, al 10,4 per cento del PIL. Ovviamente, tale stima risulterebbe più elevata nel caso di utilizzo da parte del Governo dello spazio di bilancio richiesto nella Relazione.

L’insieme di queste informazioni potrebbe implicare una stima del deficit per il 2020 leggermente superiore al 10,8 per cento del PIL indicato nella NADEF. Tuttavia, in proposito, si deve ricordare che, in sede di valutazione di pre-consuntivo per l’anno 2020, l’Istat potrebbe effettuare una contabilizzazione per competenza economica degli effetti delle norme (contenute nei vari decreti di emergenza) che prevedono lo slittamento – dal 2020 al 2021 – di alcuni versamenti di imposte e contributi. Essendo lo spostamento in avanti dei versamenti un fenomeno di natura temporanea, l’Istat potrebbe riportare – per competenza – al 2020 gli effetti di tali norme, con conseguente riduzione del deficit del 2020 e contestuale incremento di quello del 2021.

Per il triennio 2021-23, nella Relazione il Governo conferma il percorso di rientro indicato nella NADEF, pur in un contesto in cui rimane elevato il grado di incertezza con riferimento sia all’evoluzione della pandemia sia alla successiva fase di ripresa dell’economia. Eventuali ulteriori necessità di risorse per il primo trimestre del 2021 saranno valutate a gennaio, alla luce dell’evoluzione della pandemia, dei risultati conseguiti in termini di contenimento delle nuove infezioni da COVID-19 e delle prospettive di vaccinazione della popolazione italiana.

L’impatto della manovra sul deficit sintetizza, da un lato, entrate nette negative nel 2021 (-3,7 miliardi) che – a causa degli effetti della favorevole retroazione fiscale – diventano positive nel 2022 (11,5 miliardi) per poi aumentare nel 2023 (13,8 miliardi); dall’altro, uscite nette più elevate e crescenti nel 2021 (20,9 miliardi) e nel 2022 (23,5 miliardi) ma in riduzione e inferiori alle entrate nette nel 2023 (10,3 miliardi). L’andamento delle uscite nette riflette spese correnti in progressiva diminuzione e spese in conto capitale che – specialmente per effetto degli interventi contenuti nella Sezione II del DDL di bilancio – raddoppiano passando dal 2021 al 2022 ma diventano negative nel 2023 (tab. 2.1).

La manovra dispone rispetto al tendenziale misure espansive (impieghi nella tabella 2.1) sostanzialmente simili in termini di PIL, pari all’1,8 per cento nel 2021, all’1,9 per cento nel 2022 e all’1,7 per cento nel 2023. Le risorse di copertura sono minori degli impieghi, a

meno del 2023; esse sono crescenti nel triennio e ammontano allo 0,4 per cento del PIL nel 2021, all'1,2 per cento nel 2022 e all'1,9 per cento nel 2023. Tuttavia, ciò in larga misura è riconducibile alla presenza al loro interno degli effetti della retroazione fiscale per il biennio 2022-23, che vengono stimati dal Governo pari rispettivamente allo 0,7 a all'1,1 per cento del PIL (tab. 2.1).

Per il 2021, le misure espansive impiegano 30,9 miliardi a fronte dei quali sono attese risorse per 6,3 miliardi, con conseguente incremento del deficit per 24,6 miliardi (tab. 2.2).

É opportuno evidenziare fin da subito che l'impatto espansivo di alcune misure riportate nel prospetto riepilogativo del DDL di bilancio e, quindi, nelle tabelle di questo paragrafo è superiore al loro impatto sull'indebitamento netto. Si tratta di quegli interventi autorizzati e finanziati tramite le sovvenzioni europee con impatto nullo o limitato sull'indebitamento netto, in quanto il loro effetto espansivo è compensato da corrispondenti versamenti in entrata, come indicato più avanti. A titolo di esempio, l'art. 185 del DDL prevede significativi incentivi per gli investimenti delle imprese che verranno coperti dal Fondo di rotazione di cui all'art. 184 alimentato con trasferimenti della UE con un impatto nullo sull'indebitamento netto.

Tra gli impieghi, molti interventi – in larga misura quelli a carattere emergenziale – impattano solo sul primo anno. Tra questi, i principali riguardano l'istituzione del Fondo per il sostegno delle attività maggiormente colpite dall'emergenza COVID-19, l'estensione straordinaria dei vari strumenti di integrazione del reddito (CIG, Fondi di solidarietà), l'acquisto e la distribuzione di vaccini SARS-CoV-2, il trasporto pubblico locale e scolastico, i contributi della cosiddetta "Nuova Sabatini" nonché la moratoria riguardante le passività delle microimprese e delle PMI.

Gli altri principali utilizzi di risorse si estendono anche agli anni successivi. Dal lato delle minori entrate, questi utilizzi di carattere pluriennale riguardano la stabilizzazione dell'ulteriore detrazione fiscale per redditi di lavoro dipendente e assimilati ("*bonus* 100 euro") ed esoneri e sgravi contributivi in particolare l'estensione di quelli per incentivare l'occupazione nelle aree svantaggiate (cosiddetta decontribuzione Sud). Sul versante delle maggiori uscite, gli impieghi sono indirizzati al Fondo per l'assegno universale per i figli e i servizi alla famiglia, all'incremento del finanziamento del servizio sanitario nazionale (SSN), a crediti di imposta per investimenti nel Mezzogiorno e per incentivare le operazioni di aggregazione aziendale; sono poi destinate risorse alle missioni internazionali di pace, al rinnovo dei contratti del personale statale e a nuove assunzioni pubbliche nonché a favore degli Enti territoriali e finalizzate alla proroga delle detrazioni fiscali per la riqualificazione del patrimonio edilizio.

Le risorse di copertura finanziaria sono sostanzialmente equidistribuite tra spese ed entrate. Le minori spese sono dovute essenzialmente alla riduzione delle dotazioni di una serie di Fondi mentre le maggiori entrate derivano dall'utilizzo parziale delle risorse del Fondo unico destinato alla riduzione della pressione fiscale sui lavoratori dipendenti, dal rafforzamento del contrasto alle frodi fiscali e dagli effetti degli oneri riflessi (tributari e contributivi) connessi a tutte le misure di aumento dei redditi da lavoro pubblico, sia per

incremento delle risorse stanziare per rinnovi contrattuali e straordinari che per nuove assunzioni.

Per il biennio 2022-23, sul versante degli impieghi, oltre al proseguimento di spese dall'anno precedente e ai più consistenti effetti di alcuni degli interventi di incremento delle spese o di riduzione delle entrate – in particolare per quelle relative all'assegno unico per figli a carico e all'avvio della riforma fiscale dal 2022, alla decontribuzione per il Sud, per detrazioni legate alle riqualificazioni edilizie e per l'assunzione di personale pubblico – si aggiungono le misure relative ai fondi di garanzia PMI e ISMEA, al fondo perequativo infrastrutturale e alla messa in sicurezza di edifici e territori delle Regioni nonché – per il solo 2022 – le riprogrammazioni della Sezione II del DDL di bilancio.

Per quanto riguarda il fronte delle risorse di copertura, aumentano fortemente le maggiori entrate e anche – solo nel 2023 – le minori spese. Nel primo caso, ciò è dovuto essenzialmente a due fenomeni: i) gli effetti - stimati tramite il modello macroeconomico del Ministero dell'Economia e delle finanze – della retroazione fiscale complessiva derivante dagli impulsi alla crescita dovuti sia alla manovra netta che alle sovvenzioni della UE; ii) gli effetti fiscali indotti di alcune specifiche singole misure, tra cui principalmente quelle di agevolazione contributiva. Le minori spese del 2023 sono ascrivibili, oltre ai contributi al risanamento della finanza pubblica richiesto alle Amministrazioni centrali e locali, in massima parte alle riduzioni per riprogrammazioni e definanziamenti contenuti nella Sezione II del DDL di bilancio.

Si evidenzia infine che, nell'ambito degli impieghi di mezzi finanziari, importi consistenti di risorse per l'intero triennio – intorno al miliardo in ciascun anno – sono appostati su fondi sia di natura corrente che in conto capitale, finalizzati alle esigenze indifferibili e alle spese che si prevede siano attuate in corso di esercizio.

Per quanto riguarda i fondi relativi a NGEU, il Governo ha deciso di utilizzare tutti quelli messi a disposizione per l'Italia, stimati nel complesso pari a 209,7 miliardi. In particolare, il Governo ha scelto di usufruire di 121,2 miliardi di fondi per misure aggiuntive (ovvero quelle finanziate dal complesso delle sovvenzioni, per 82,1 miliardi, e quelle finanziate dai prestiti "aggiuntivi", per 39,1 miliardi) e di utilizzare la rimanente parte di 88,5 miliardi come prestiti "sostitutivi", ovvero per finanziare misure già presenti nella legislazione vigente. Di queste ultime misure non si deve dare conto nel DDL di bilancio, in quanto i loro effetti sono già scontati nei tendenziali di finanza pubblica. L'importo totale dei fondi di natura aggiuntiva è invece indicato nel DDL tramite l'istituzione di un fondo di rotazione, sebbene in forma ancora molto aggregata e poco trasparente e senza distinzione, nella distribuzione sui tre anni, tra sovvenzioni e prestiti aggiuntivi.

Si ricorda che le sovvenzioni non hanno impatto sui saldi di finanza pubblica, non contribuiscono all'accumulazione di debito e possono avere un impatto favorevole sul PIL. In effetti, poiché le spese finanziate grazie a questi fondi trovano copertura nei trasferimenti in entrata provenienti dalla UE, l'impatto sul deficit risulta nullo, sempre che ci sia concomitanza negli anni tra le uscite nazionali e le entrate di origine europea. I prestiti messi a disposizione dalla *Recovery and*

Resilience Facility (RRF) per determinati ambiti rappresentano, invece, una diversa fonte di finanziamento rispetto alle modalità normali di copertura del fabbisogno e possono avere natura sostitutiva o aggiuntiva. I prestiti usati come “sostitutivi” di altre forme di finanziamento, vale a dire come forma di finanziamento di misure già previste dalla legislazione vigente e in alcuni casi già realizzate, non danno luogo a effetti sui saldi di finanza pubblica e sul debito, se non per la componente di risparmio sul costo del debito (che tuttavia il Governo ha ritenuto prudenzialmente di non voler considerare nei conti), né a ulteriori stimoli espansivi. I prestiti utilizzati come “aggiuntivi”, vale a dire come forma di finanziamento di misure attualmente non incluse nella legislazione vigente, impatteranno comunque sui saldi di finanza pubblica con conseguente effetto espansivo. La NADEF specificava che nel triennio 2021-23 una parte dei prestiti sarebbe stata utilizzata in modo aggiuntivo per finanziare misure all’interno della manovra.

Nel prospetto riepilogativo degli effetti finanziari del DDL di bilancio, gli importi complessivi per 121,2 sono stati riportati in termini di saldo netto da finanziare (SNF, di competenza giuridica) e distribuiti nel triennio 2021-23 perché, secondo quanto previsto in ambito europeo circa il programma NGEU, i fondi devono essere impegnati entro i primi tre anni. Possono, tuttavia, essere utilizzati per pagamenti nell’arco di sei anni, sino al 2026 (a eccezione del programma *ReactEU*, i cui pagamenti possono essere erogati nel triennio 2020-22).

Gli effetti in termini di fabbisogno e di indebitamento netto non sono riportati per due ordini di motivi. Con riferimento alle sovvenzioni, non viene data evidenza degli importi perché – come più volte ricordato – non hanno impatto sul disavanzo, sebbene sarebbe stato opportuno evidenziare in modo differenziato l’impatto sulle poste di aumento o di riduzione del disavanzo, almeno all’interno della Relazione tecnica. Quanto ai prestiti aggiuntivi – che invece avrebbero un effetto sui saldi – il mancato inserimento evidenzia la non attivazione di pagamenti relativamente ai progetti con finanziamento europeo nel triennio 2021-23 che, diversamente da quanto indicato nella NADEF, avverrebbe solo negli anni successivi.

L’istituzione di un fondo rotativo finalizzato all’attuazione del programma NGEU consentirà di fornire alle amministrazioni anticipazioni nazionali rispetto alle risorse provenienti dalla UE, al fine di assicurare la tempestiva attivazione degli interventi da realizzare. In attesa dei fondi europei, le risorse per l’anticipo nazionale del finanziamento dei progetti eleggibili ai fini dei programmi NGEU possono essere reperite facendo ricorso alle disponibilità liquide del Tesoro³ o attraverso nuove emissioni di titoli di Stato, che dovrebbero essere successivamente compensate dai finanziamenti europei da erogare entro l’anno.

Questi utilizzi, come ricordato, ammontano complessivamente a 121,2 miliardi e riguardano per circa 104,5 miliardi la RFF, per 14,7 miliardi il programma *ReactEU*⁴ e per

³ Tali disponibilità a fine ottobre ammontavano a 77,6 miliardi.

⁴ Nella NADEF, in base a una valutazione preliminare connessa a negoziati ancora in corso, a tale programma erano imputati 10 miliardi. L’ammontare complessivo dei fondi europei era pari a 205 miliardi nella NADEF; con l’attuale aggiornamento del valore delle risorse del programma *ReactEU*, l’ammontare complessivo raggiunge dunque, come già evidenziato, i 209,7 miliardi.

circa 2 miliardi ulteriori programmi europei (come *Just Transition Fund* e Sviluppo rurale). Nel prospetto riepilogativo degli effetti finanziari del DDL di bilancio, la quasi totalità di tali risorse, pari a 120,7 miliardi – distribuite in 34,8 miliardi nel 2021, 41,3 miliardi nel 2022 e 44,6 miliardi nel 2023 – è riportata all’articolo 184, con riferimento a interventi in conto capitale⁵.

Il valore degli interventi eleggibili per i programmi europei è – in massima parte – rappresentato indistintamente (per 25,7 miliardi nel 2021, per 30,9 miliardi nel 2022 e 37,4 miliardi nel 2023, rispettivamente il 73 per cento del totale, il 74,8 per cento e l’83,8 per cento) nell’importo complessivo del fondo rotativo. Le misure per le quali è, invece, già presente una specifica norma di autorizzazione sono espressamente indicate nel prospetto riepilogativo degli effetti finanziari del disegno di legge e ammontano a 9,5 miliardi nel 2021, 10,4 miliardi nel 2022 e a 7,2 miliardi nel 2023.

Queste misure già individuate specificamente che vengono, completamente o in parte, finanziate in via di anticipazione tramite il fondo di rotazione sono evidenziate “per memoria” nel prospetto riepilogativo, agli articoli 27 e 184. Si tratta, in particolare: i) della decontribuzione per il Sud (art. 27, finanziata parzialmente); ii) di una serie di crediti di imposta e sostegni per investimenti (artt. 185 e 186). Sempre nel prospetto riepilogativo, viene inoltre riportata la dotazione del Fondo istituito dall’art. 57, riguardante le misure per le politiche attive rientranti tra quelle ammissibili dalla Commissione europea nell’ambito del programma *ReactEU*, pari a 500 milioni di spese correnti per il solo 2021, che rappresentano la differenza tra il totale dello stanziamento di 121,2 miliardi già ricordato e i 120,7 miliardi indicati all’articolo 184 dello stesso prospetto.

2.2 I principali interventi della manovra

Guardando alle componenti della manovra, i principali interventi possono essere individuati nell’ambito delle tipologie di classificazione del DDL di bilancio, indicando l’utilizzo di risorse nette cumulate per l’intero triennio 2021-23 (tab. 2.3 e tab. 2.2 per un dettaglio degli impieghi e risorse).

Gli interventi più consistenti riguardano le misure di *riduzione della pressione fiscale e contributiva* (Sez. I, Parte I, Titolo II, 26 miliardi), in cui vengono stanziati i fondi per la riforma fiscale, che comprende anche l’assegno unico per figli a carico esteso ai lavoratori autonomi e agli incapienti, e viene portato a regime il taglio del cuneo fiscale per i redditi di lavoro dipendente fino a determinate soglie (il cosiddetto “*bonus 100 euro*”).

In relazione alla *crescita e investimenti* (Sez. I, Parte I, Titolo III, 2,7 miliardi), è prevista la proroga, per il 2021, delle detrazioni per riqualificazioni immobiliari, sono disposte agevolazioni per i contratti di sviluppo nel settore turistico, l’estensione a tutte le PMI di

⁵ È opportuno tuttavia sottolineare che alcune delle misure che verranno finanziate attraverso il Fondo di rotazione, come ad esempio la decontribuzione al Sud, non rappresentano maggiori spese in conto capitale. In termini di saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato rappresentano infatti uscite correnti (in questo caso per trasferimenti all’INPS), ma sono comunque classificate in conto capitale in quanto assorbite in tale posta per il cosiddetto criterio di “prevalenza”.

contributi in conto impianti nonché il sostegno delle filiere agricole, della pesca e dell'acquacoltura.

Gli interventi indirizzati al *Sud e alla coesione territoriale* (Sez. I, Parte I, Titolo IV, 7,1 miliardi), includono in particolare gli sgravi contributivi e la proroga del credito di imposta per gli investimenti nel Mezzogiorno.

Interventi ulteriori riguardano la *liquidità e ricapitalizzazione delle imprese* (Sez. I, Parte I, Titolo V, 3,5 miliardi), quali: un nuovo incentivo ai processi di aggregazione aziendale, la proroga delle garanzie erogate a supporto della liquidità delle PMI, il prolungamento della moratoria straordinaria sui mutui per le PMI.

Con riferimento ai settori relativi a *lavoro, famiglia e politiche sociali* (Sez. I, Parte I, Titolo VI, 2,9 miliardi), vengono rifinanziati il Fondo sociale per l'occupazione e quelli relativi alle integrazioni salariali; sono previste l'estensione di Opzione donna e APE sociale; viene prorogato l'assegno di natalità erogato in base all'ISEE.

Le risorse destinate alla *sanità* (Sez. I, Parte I, Titolo VII, 3,1 miliardi) comprendono l'incremento di 1 miliardo del livello del finanziamento del fabbisogno sanitario *standard*, il sostegno ai dipendenti del servizio sanitario e un fondo per l'acquisto e la distribuzione nel 2021 di vaccini e di farmaci per il COVID-19.

Per la *scuola, università e ricerca* (Sez. I, Parte I, Titolo VIII, 1,8 miliardi), è aumentato il fondo per l'offerta formativa; sono individuati ulteriori casi di esonero o graduazione del contributo onnicomprensivo annuale per specifiche categorie di studenti; sono incrementate le borse di studio universitarie; sono stanziati risorse da ripartire tra università ed enti pubblici di ricerca.

In relazione a *cultura, informazione e innovazione* (Sez. I, Parte I, Titolo IX, 1,5 miliardi), viene rifinanziata per il 2021 la carta elettronica a favore dei diciottenni e incrementato il Fondo per lo sviluppo degli investimenti nel cinema e nell'audiovisivo.

Vi sono inoltre alcune *misure per la partecipazione dell'Italia all'Unione europea e a Organismi internazionali* (Sez. I, Parte I, Titolo X, 1,1 miliardi), nell'ambito delle quali è prevista la disapplicazione di talune imposte per gli organismi di investimento collettivo del risparmio (OICR) di diritto estero e viene soppressa l'imposta regionale sulla benzina per autotrazione.

Numerose, anche se con importo relativamente contenuto, sono le misure in *materia di trasporto e ambiente* (Sez. I, Parte I, Titolo XI, 0,7 miliardi), tra cui rientrano l'incremento del Fondo "Programma sperimentale buono mobilità" per il solo 2021 e ulteriori interventi (Marebonus, Ferrobonus e altro).

Riguardo ai provvedimenti rivolti a *Regioni ed Enti locali* (Sez. I, Parte I, Titolo XII, 2,9 miliardi), viene incrementato il Fondo di solidarietà comunale sia per l'ampliamento dei

servizi sociali sia per il potenziamento degli asili nido dal 2022; sono attribuite risorse alle Regioni a statuto speciale; viene istituito il Fondo per la perequazione territoriale.

Quanto alla *revisione e rimodulazione della spesa pubblica* (Sez. I, Parte I, Titolo XIII, -0,7 miliardi nel 2023), è richiesto un contributo sia alle Amministrazioni centrali che a quelle locali.

Numerose misure sono relative a *pubblica amministrazione e lavoro pubblico* (Sez. I, Parte I, Titolo XIV, 2,4 miliardi lordi) concentrate nell'incremento delle risorse per il rinnovo dei contratti del pubblico impiego e in autorizzazioni per nuove assunzioni e straordinari.

La Parte II concerne *disposizioni in materia di entrate* (Sez. I, Parte II, Titoli I-IV, con un impatto netto di miglioramento del deficit per 1,6 miliardi) che comprende misure per il contrasto all'evasione fiscale, disposizioni in materia di riscossione e il differimento delle cosiddette *plastic tax* e *sugar tax*.

L'ultima Parte, la terza, della Sezione I è dedicata ad alcuni *fondi* (Sez. I, Parte III, 7,7 miliardi), con l'istituzione del Fondo per il sostegno delle attività maggiormente colpite dall'emergenza COVID-19 e l'incremento del Fondo per esigenze indifferibili, dei Fondi per il finanziamento di provvedimenti legislativi che si prevede di approvare nel triennio 2021-23 e altre misure per l'internazionalizzazione delle imprese.

Completano la manovra le misure contenute nella *Sezione II*, con: rifinanziamenti per 8,7 miliardi nel triennio; riprogrammazioni che riducono la spesa di 1,4 miliardi e definanze per 2 miliardi. Infine sono indicati gli effetti della retroazione fiscale che implicano 12,9 miliardi di maggiori entrate nel 2022 e 20,5 miliardi nel 2023, mentre non sono stati considerati tali effetti per il 2021.

2.3 Considerazioni generali sulla manovra

In un contesto di forte incertezza sul fronte della pandemia e del quadro macroeconomico e considerata la complessità di individuare puntualmente interventi orientati alla crescita e caratterizzati da elevata efficacia e possibilità di realizzazione (oltre che dal requisito di eleggibilità per il programma NGEU), la struttura della politica di bilancio risulta parzialmente indefinita. Nella manovra si intrecciano misure ancora emergenziali, elementi di interventi strutturali e indicazioni di larga massima sull'utilizzo dei fondi europei, in un insieme accompagnato da una serie di norme di dettaglio microsettoriali.

L'intervento è inserito in uno scenario programmatico di riduzione del deficit e del debito, confermato nell'ultima Relazione al Parlamento, che sconta un rilevante impatto della retroazione fiscale e uno scenario macroeconomico che, come discusso nel paragrafo 1, appare connotato da rischi orientati al ribasso delle prospettive di crescita.

Nella Relazione al Parlamento, il Governo ha infatti confermato il percorso di rientro indicato nella NADEF. Se ciò può apparire giustificato nell'attuale situazione di incertezza, si ritiene tuttavia necessario che nel mese di gennaio, quando il Governo valuterà le eventuali ulteriori necessità di risorse per il primo trimestre del 2021, tali valutazioni siano inserite in un nuovo quadro macroeconomico e di finanza pubblica, aggiornato sulla base delle indicazioni disponibili.

La manovra implica entrate nette che senza considerare la retroazione fiscale rimangono negative in tutto il triennio e più elevate nel 2023 (date le misure di riduzione della pressione fiscale e le agevolazioni contributive). Le uscite nette sono più che dimezzate nello stesso anno rispetto ai due anni precedenti; ciò è effetto in larga misura di spese nette negative in conto capitale. Le spese nette correnti, infatti, escludendo quelle maggiormente emergenziali del 2020 (come per esempio le spese per il fondo di sostegno alle attività più colpite o di integrazione del reddito) mostrano un profilo crescente dal 2021 al 2022 e in lieve diminuzione nel 2023, in parte per il contributo al risanamento della finanza pubblica delle Amministrazioni centrali e locali. Il deciso rientro delle spese nette in conto capitale deriva dal parziale svuotamento del Fondo sviluppo e coesione a fini di copertura e dagli interventi, contenuti nella Sezione II del DDL di bilancio, di riprogrammazione e definanziamento. Con riferimento a questi ultimi, il DDL non reca indicazioni; quanto alle riprogrammazioni, in parte potrebbe trattarsi di effetti di anticipo di risorse al 2022.

Si evidenzia ancora una volta la necessità, per una valutazione completa della manovra di bilancio, di riportare nel prospetto riepilogativo degli effetti finanziari del DDL di bilancio i valori in termini di indebitamento netto delle singole poste di spesa della Sezione II.

L'andamento effettivo delle spese in conto capitale, tuttavia, non è ancora delineato in mancanza di informazioni circa lo sviluppo temporale dell'uso delle risorse di fonte europea, in particolare dell'utilizzo delle sovvenzioni. Attualmente sono infatti evidenziati solo poco più di 27 miliardi – il 22,4 per cento – dei complessivi 121,2 miliardi di risorse aggiuntive per sovvenzioni e prestiti. Si tratta degli interventi finanziati con sovvenzioni e riportati "per memoria" nel prospetto riepilogativo degli effetti finanziari del DDL di bilancio, nel triennio di programmazione.

Sul versante delle entrate, in maniera inusuale, in tale prospetto vengono riportate come fonti di copertura per il biennio 2022-23 le stime della retroazione fiscale.

Tale retroazione consiste nelle maggiori entrate derivanti dall'interazione – simulata dai modelli di previsione – tra lo stimolo di bilancio (inclusivo delle misure finanziate attraverso i trasferimenti della UE) e la reazione dell'economia. Si ricorda che l'ultima volta che le stime della retroazione fiscale sono state introdotte nel prospetto degli effetti finanziari di un provvedimento è avvenuto in occasione della presentazione della legge di bilancio per il 2017, tuttavia per importi ben inferiori.

Data la dimensione del piano di utilizzo dei fondi europei, gli importi attesi per la retroazione fiscale sono ovviamente ampiamente superiori rispetto a quanto accaduto in

passato e, quindi, come già evidenziato dall'UPB⁶, sarebbe importante una sua chiara esplicitazione.

Tuttavia, come più volte sottolineato, nel DDL di bilancio non sono riportate informazioni sufficienti per individuare la dimensione e il profilo temporale di utilizzo delle sovvenzioni a fondo perduto della UE nel triennio 2021-23. Non risulta quindi verificabile né quanto sia espansiva la componente della manovra complessiva ascrivibile a questi fondi né, di conseguenza, quale sia l'entità della retroazione fiscale associata a tale espansione.

Ipotizzando che la composizione e la tempistica di utilizzo dei fondi europei siano analoghe a quelle che si potevano evincere da quanto riportato nella NADEF, la stima della retroazione fiscale esplicitata nel DDL di bilancio appare ottimistica: dalle simulazioni effettuate tramite i modelli del *panel* UPB con le informazioni disponibili al momento della presentazione della NADEF risultava una retroazione che, se confrontata con gli importi attualmente indicati nel DDL, appare minore, in particolare per il 2023, anno in cui la stima del DDL di bilancio risulta particolarmente sovrastimata, di almeno un quarto.

Inoltre, i nuovi sviluppi congiunturali (discussi nel paragrafo 1) ed epidemiologici, successivi alla data di pubblicazione della NADEF, non sono stati recepiti in un nuovo quadro macroeconomico e quindi non sono stati recepiti negli andamenti tendenziali dei documenti ufficiali.

Dato il quadro di incertezza, riconducibile alla mancanza di elementi certi relativi sia alla tempistica dell'utilizzo dei fondi europei sia alla base degli andamenti tendenziali, del PIL e dei conti pubblici, su cui si innestano, l'utilizzo delle stime di retroazione fiscale come fonte di copertura nel biennio 2022-23 appare un fattore di rischio per il disavanzo e per la dinamica del debito. Ciò è particolarmente vero se, come già sottolineato dall'UPB⁷, si decide di affidare a tali stime il finanziamento di misure, di aumento delle spese o di riduzione delle entrate, con effetti di carattere permanente, che esigono coperture strutturali a regime.

In proposito si ricorda che la Commissione europea, nel suo parere relativo al DPB 2021, ha evidenziato che alcune delle misure di supporto all'attività economica contenute in tale documento non sembrano essere temporanee né accompagnate da misure compensative. Inoltre ha sottolineato che dato il livello del debito pubblico e le elevate sfide di sostenibilità a medio termine già presenti prima dello scoppio della pandemia, è importante garantire che, nell'adottare misure di sostegno, la sostenibilità a medio termine sia preservata. La Commissione invita quindi l'Italia a monitorare regolarmente l'uso, l'efficacia e l'adeguatezza delle misure di supporto e a essere pronta ad adattare, se necessario, al cambiamento delle circostanze.

⁶ Si veda "Audizione del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'attività conoscitiva preliminare all'esame della Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2020", 12 ottobre 2020.

⁷ *Ibidem*.

3. Principali misure contenute nel DDL di bilancio

In questo paragrafo si descrivono e si analizzano i principali provvedimenti della manovra di bilancio suddividendoli per gruppi omogenei: misure che proseguono, in continuità con i recenti decreti, a sostenere l'economia nell'attuale fase di crisi (par. 3.1); provvedimenti volti a favorire la ripresa nei prossimi anni (par. 3.2); interventi in favore delle famiglie (par. 3.3); misure di contrasto dell'evasione e di incentivo all'utilizzo dei mezzi di pagamento tracciabili (par. 3.4); provvedimenti nel campo della sanità (par. 3.5) e dell'istruzione (par. 3.6); misure destinate al Mezzogiorno.

3.1 Misure di sostegno legate alla crisi sanitaria ed economica

Tra le misure del DDL di bilancio che si pongono in continuità con quelle dei decreti introdotti da marzo a novembre per contrastare gli effetti economici conseguenti alla crisi sanitaria rilevano le ulteriori proroghe delle misure di sostegno del mercato del lavoro (par. 3.1.1) e delle imprese (par. 3.1.2).

3.1.1 Sostegno per il mercato del lavoro

Il DDL di bilancio ripropone per i primi mesi del 2021 il “pacchetto” straordinario di interventi anticrisi introdotto per la prima volta a marzo e progressivamente arricchito e calibrato alla luce delle informazioni sull'evoluzione sanitaria ed economica: la Cassa integrazione con la causale COVID-19 (art. 54, comma 1-7) e, in alternativa, la possibilità di beneficiare dell'esonero degli oneri contributivi (art. 54, commi 8 e 9); il blocco dei licenziamenti per motivazioni economiche (art. 54, commi 11-13); la rinnovabilità dei contratti di lavoro a tempo determinato in deroga ai limiti posti dalla vigente normativa (art. 47). A queste misure vengono poi affiancate la rivitalizzazione della CIGS – Cassa integrazione guadagni straordinaria (artt. 46 e 51), i sostegni ai lavoratori dei *call center* (art. 48), le indennità per i lavoratori interessati dal fermo pesca obbligatorio (art. 49), il sostegno ai dipendenti di imprese sequestrate o confiscate (art. 50), l'aumento delle dotazioni del Fondo di razionalizzazione della rete commerciale con le quali si finanziano gli indennizzi per i casi di cessazione di attività commerciali (art. 71)⁸.

Con riferimento alle Casse con causale COVID-19, il DDL di bilancio mette a disposizione ulteriori 12 settimane di integrazioni salariali fruibili dal 1° gennaio al 31 marzo per i beneficiari di CIG (coloro che sono normalmente assicurati alla Cassa), e dal 1° gennaio al 30 giugno per i destinatari di assegno ordinario (coloro che sono normalmente coperti dalle prestazioni della Bilateralità) o di CIG in deroga COVID-19 (coloro che normalmente non sono assicurati per eventi di riduzione/sospensione dell'attività lavorativa). I periodi

⁸ La ricapitalizzazione avviene mediante aumento dell'aliquota contributiva a carico degli iscritti e in parte anche attraverso un concorso del bilancio pubblico.

di integrazione con casuale COVID-19, già autorizzati in base al precedente DL 137/2020 e collocati, anche parzialmente, dopo il 1° gennaio, si intendono a tutti gli effetti accorpate alle nuove 12 settimane. Per i lavoratori agricoli, tra il 1° gennaio e il 30 giugno sono consentite ulteriori 90 giornate di CISOA con causale COVID-19 fruibili in deroga ai normali limiti riferiti allo stesso lavoratore e al datore di lavoro agricolo⁹ (tab. 3.1).

Il diverso orizzonte temporale di fruibilità degli strumenti può trovare giustificazione nel tentativo di stimolare il graduale ritorno agli ordinari ammortizzatori del mercato del lavoro. I beneficiari di CIG con causale COVID-19 potranno, alla scadenza del primo trimestre 2021, fare affidamento sulle normali causali con cui per loro è attivabile la Cassa (i cui contatori sono stati nel frattempo preservati grazie alla causale straordinaria COVID-19), mentre ai beneficiari di CIG in deroga e di assegno ordinario, normalmente non assicurati alla Cassa¹⁰, si permette di programmare l'utilizzo delle nuove settimane lungo tutto il primo semestre del 2021, con più tempo a disposizione per prepararsi.

L'accesso alle nuove settimane di Cassa è consentito anche agli assunti dopo il 25 marzo 2020, purché occupati alla data di entrata in vigore del DDL di bilancio. La platea potenziale si amplia quindi leggermente, e questa scelta è comprensibile perché, se all'indomani della deflagrazione pandemica (febbraio/marzo) era necessario inserire una demarcazione temporale (i già occupati a una data fissata¹¹) per evitare utilizzi impropri della causale COVID-19, adesso, a distanza di oltre dieci mesi, vengono ammessi alla tutela anche i lavoratori assunti successivamente sulla base di nuova programmazione da parte dei datori fatta anche in base agli incentivi introdotti (le decontribuzioni).

Sulle nuove 12 settimane non è previsto alcun contributo di tiraggio a carico dei datori di lavoro, diversamente da quanto stabilito a partire dal decreto di agosto (DL 104/2020)¹². Si tratta di un cambiamento inatteso che è in controtendenza rispetto alla *ratio* di chiedere una compartecipazione alla spesa a quei datori di lavoro che accedono alla Cassa

⁹ A proposito della CISOA, appare ridondante nel DDL di bilancio la precisazione che le giornate di CISOA COVID-19, già autorizzate in base al precedente DL 104/2020 (in numero di massimo 50) e collocate, anche parzialmente, dopo il 1° gennaio, si intendono a tutti gli effetti accorpate ai nuovi 90 giorni. Infatti, il DL 104/2020 permetteva l'utilizzo della CISOA COVID-19 non oltre il 31 dicembre 2020.

¹⁰ In linea teorica, sono assicurati per eventi di sospensione/riduzione dell'attività tutti i lavoratori presso datori, che non già rientranti nel campo della Cassa, ricadono negli obblighi di iscrizione alla Bilateralità fissati dal *Jobs Act* nel 2015 (quelli con alle dipendenze più di cinque lavoratori, apprendisti inclusi). Tuttavia, dal 2015 a oggi è da ritenersi plausibile che pochi Fondi della Bilateralità abbiano accumulato riserve sufficienti per assolvere alla funzione in autonomia finanziaria (forse solo i Fondi preesistenti). Per una descrizione dettagliata degli ammortizzatori del mercato del lavoro dopo la ristrutturazione del *Jobs Act*, si veda UPB (2018), "Gli ammortizzatori del mercato del lavoro dopo il *Jobs Act*", Focus tematico n. 9.

¹¹ Era il 23 febbraio nel DL 18/2020, poi il 25 marzo nei DL 34/2020, DL 104/2020 e DL 137/2020. C'è da sottolineare, tuttavia, che già il DL 149/2020 (il cosiddetto "Ristori bis") ha esteso i trattamenti di integrazione salariale con causale COVID-19 a tutti gli occupati alla data della sua entrata in vigore (9 novembre 2020), autorizzando una maggiore spesa, rispetto alle somme stanziare dal precedente DL 137/2020, per 57,8 milioni (art. 12).

¹² Da ultimo, la Relazione tecnica del DL 137/2020 valutava il gettito del contributo di tiraggio in poco meno di 70 milioni con riferimento a 6 settimane di utilizzo della Cassa COVID-19. A parità di condizioni economiche delle imprese, si può approssimativamente stimare in 140 milioni il mancato gettito per la rinuncia a utilizzare il contributo di tiraggio nel primo trimestre del 2021.

senza aver subito significative riduzioni di fatturato a causa della crisi¹³. Si rinuncia a un meccanismo di regolazione e responsabilizzazione che poteva contribuire a canalizzare le risorse verso le situazioni produttive maggiormente in sofferenza. Altra differenza da segnalare rispetto ai precedenti provvedimenti riguarda la modalità di avvicendamento della nuova misura alla precedente. Nei diversi provvedimenti che si sono succeduti le nuove settimane di integrazioni salariali erano richiedibili solo dai datori di lavoro che avessero già esaurito le autorizzazioni precedentemente consentite; in questo caso, invece, dal 1° gennaio il contatore della Cassa COVID-19 riparte da zero per tutti, indipendentemente dai bisogni e dalle scelte manifestate nel 2020.

I datori di lavoro privati non agricoli, in alternativa alla nuova Cassa COVID-19, possono optare per un massimo di 8 settimane di esonero contributivo¹⁴ fruibili entro il 31 marzo su un monte ore lavorative pari a quello delle ore di cassa integrazione utilizzate a maggio e giugno 2020 riparametrate e applicate su base mensile¹⁵. Queste nuove 8 settimane si aggiungono alle 4 che il DL 137/2020 ha già reso possibili, per utilizzi entro il 31 gennaio 2021, ai datori di lavoro che rinunciassero alle settimane di Cassa COVID-19 messe a disposizione dallo stesso decreto per il periodo dal 16 novembre 2020 al 31 gennaio 2021¹⁶. In sintonia con quanto fatto a proposito della Cassa, sarebbe stato coerente differenziare anche i periodi di fruibilità dell'esonero a seconda della tipologia di lavoratore (beneficiario di CIG, CIG in deroga e prestazioni passanti per la Bilateralità)¹⁷.

Le nuove settimane di Cassa COVID-19 e l'estensione dell'agevolazione contributiva vanno letti congiuntamente con il prolungamento sino al 31 marzo 2021 del divieto dei licenziamenti per motivazioni economiche sia individuali che collettivi.

Le stime della Relazione tecnica ricalcano quelle relative alle integrazioni COVID-19 del DL 137/2020 utilizzando i dati più recenti del monitoraggio condotto dall'INPS (aggiornati al

¹³ Tra l'altro, la richiesta di contributo di tiraggio rimaneva molto prudente, esentando del tutto i datori che avevano registrato riduzioni di fatturato pari o superiori al 20 per cento (come scarto tra il fatturato del primo semestre 2020 rispetto al primo semestre 2019), e applicando una aliquota del 9 per cento nei casi di cali di fatturato sino al 20 per cento, e una aliquota del 18 per cento nei casi di variazioni nulle o positive.

¹⁴ Eccezion fatta per i premi dovuti all'INAIL e comunque ferma restando l'aliquota nozionale di computo delle prestazioni pensionistiche.

¹⁵ Vi è una differenza rispetto all'esonero già concesso dal DL 137/2020, che faceva riferimento solo alle ore integrate a giugno per concedere un esonero contributivo fruibile durante un periodo di massimo 4 settimane. Nel riproporre l'esonero per le nuove 8 settimane (il doppio della durata precedente), sarebbe stato anche possibile fare riferimento al doppio delle ore integrate a giugno. Rispetto a questa scelta, invece, il riferimento alle ore di maggio e giugno implica un maggiore numero di ore di lavoro per cui i datori di lavoro possono ricorrere all'esonero (il ricorso alla Cassa COVID-19 ha avuto *trend* decrescente da aprile in poi). Si fornisce un incentivo relativamente maggiore a non ridurre i ritmi dell'attività lavorativa affinché tutte le possibilità di ritorno al normale funzionamento di uffici e plessi produttivi possano essere concretizzate al più presto. Sulle modalità operative di funzionamento dell'esonero contributivo, si veda la Circolare 105/2020 dell'INPS.

¹⁶ Viene previsto che i datori di lavoro che, in base al DL 137/2020, hanno optato per l'esonero possono rinunciare per la parte non ancora goduta e accedere alle nuove integrazioni COVID-19.

¹⁷ Ad esempio, per le imprese che fanno ampio ricorso a contratti di lavoro subordinato *part-time* o intermittenti tre mesi potrebbero non essere sufficienti per fruire di un esonero contributivo su un numero di ore lavorative pari a quelle integrate a maggio e giugno grazie all'attivazione delle Casse con causale COVID-19.

3 novembre 2020). Vengono fornite le platee dei lavoratori beneficiari per singolo mese (da marzo a giugno) distinti per canale di integrazione salariale (CIG, CIG in deroga, prestazioni della Bilateralità). Solo per i beneficiari a pagamento diretto il monitoraggio permette di risalire alle ore *pro capite* mediamente integrate ogni mese e al valore dell'integrazione media oraria (tra 5,8 e 6,1 euro/ora, inclusivi dell'Assegno per il nucleo familiare¹⁸). Ai fini della stima, queste statistiche sono estese all'intera platea dei beneficiari, includendo quelli alle dipendenze di datori di lavoro che hanno anticipato le integrazioni salariali e successivamente compensato le stesse con le imposte e i contributi dovuti (pagamento a conguaglio).

La stima della maggiore spesa è costruita a partire dai dati relativi al mese di giugno¹⁹, con relativi beneficiari, ore integrate *pro capite* e integrazione *pro capite* con separata evidenza della contribuzione figurativa:

- Della platea di 1,1 milioni di beneficiari di CIG ordinaria con causale COVID-19 a giugno, si ipotizza (sulla scorta dei dati amministrativi dell'INPS) che il 30 per cento siano alle dipendenze di datori di lavoro che si avvalgono di tutte le ulteriori 12 settimane²⁰; il restante 70 per cento continua a fare affidamento sulle possibilità di integrazione già concesse dal DL 137/2020 (o eventualmente sulle causali normali)²¹;
- Della platea di un milione di beneficiari a giugno di integrazioni COVID-19 passanti per la Bilateralità, si ipotizza che il 100 per cento siano alle dipendenze di datori di lavoro che si avvalgono di tutte le ulteriori 12 settimane²²;

¹⁸ Si può notare come, nel passaggio dal monitoraggio del 5 ottobre utilizzato per le quantificazioni del DL 137/2020 a quello del 3 novembre, le integrazioni medie orarie del mese di maggio passino da 5,9 a 6,1 euro, mentre quelle degli altri mesi si confermano grossomodo agli stessi livelli. Per quanto riguarda i beneficiari l'assestamento più importante riguarda il mese di giugno con l'aggiunta di circa 100.000 soggetti (+3,7 per cento circa). Anche sul fronte del numero di ore mediamente integrate nel mese l'assestamento dei dati è marginale e riguarda maggio e giugno.

¹⁹ Nonostante i dati del monitoraggio dell'INPS arrivino fino al mese di ottobre, la Relazione tecnica utilizza i dati sino a giugno e non oltre per due ragioni: da un lato, nel monitoraggio del 3 novembre i dati dei beneficiari con pagamento a conguaglio si spingono sino a luglio ma si è con ogni probabilità preferito fare riferimento al penultimo mese per avere maggiori garanzie di assestamento; dall'altro lato, per ricostruire la platea complessiva, si è dovuto fare riferimento al mese di giugno anche per i beneficiari pagati direttamente dall'INPS, nonostante per questi ultimi il monitoraggio si spinga sino a settembre.

²⁰ Retribuzione media oraria di 11,4 euro, numero medio mensile di ore integrate pari a 81, importo medio orario della prestazione *pro capite* pari a 5,9 euro (comprensivi di Assegno per il nucleo familiare), contribuzione figurativa media oraria *pro capite* pari a 3,8 euro.

²¹ In questo caso, la Relazione tecnica afferma che il 30 per cento (di 1,1 milioni) corrisponde alla platea dei lavoratori presso datori di lavoro che avranno superato la capienza in termini di periodi di fruibilità della Cassa. C'è da osservare, tuttavia, che anche i datori che a gennaio non avranno esaurito le settimane fruibili in base al DL 137/2020 potrebbero, in linea teorica, ritornare a volersi avvalere delle integrazioni COVID-19 a febbraio o a marzo e per allora non avere spazio nei normali contatori della CIG con causali tradizionali. Da questo punto di vista, la cautela utilizzata in altre parti della stima mette al riparo da possibili diverse dinamiche interne a questo sottogruppo.

²² Retribuzione media oraria di 10,9 euro, numero medio mensile di ore integrate pari a 75, importo medio orario della prestazione *pro capite* pari a 5,9 euro (comprensivi di Assegno per il nucleo familiare), contribuzione figurativa media oraria *pro capite* pari a 3,6 euro.

- Infine, della platea di 0,7 milioni di beneficiari a giugno di CIG COVID-19 in deroga, si ipotizza che il 100 per cento siano alle dipendenze di datori di lavoro che si avvalgono di tutte le ulteriori 12 settimane²³.

In tutti e tre i casi, la platea si discosta solo marginalmente da quella identificata come beneficiaria delle integrazioni con causale COVID-19 concesse dal precedente DL 137/2020 sino alla fine di gennaio 2021. In aggiunta, si ipotizza che il 90 per cento dei lavoratori prima identificati beneficerà effettivamente delle integrazioni, perché il restante 10 per cento è alle dipendenze di datori che opteranno per l'esonero contributivo alternativo alla Cassa COVID-19 con un'aliquota media pari al 31 per cento.

Per quanto riguarda la CISOA COVID-19, si ipotizza che il 30 per cento degli 0,2 milioni di lavoratori agricoli con contratto a tempo indeterminato beneficerà di tutte le 90 giornate concesse²⁴. Si tratta della stessa platea che la Relazione tecnica del DL 104/2020 stimava utilizzare le 50 giornate di sospensione del lavoro allora concesse sino al 31 dicembre 2020.

Sulla base di queste ipotesi, la Relazione tecnica stima in 4,8 miliardi l'autorizzazione di spesa per le nuove integrazioni salariali nel 2021, di cui poco più di 3,0 miliardi per prestazioni dirette (inclusive degli Assegni per il nucleo familiare) e circa 1,8 miliardi per contribuzioni figurative. A questi si aggiungono minori entrate contributive per 155 milioni nel 2021, con effetti fiscali indotti nel 2022 e nel 2023. Nel prospetto riepilogativo degli effetti finanziari (Allegato 3) del DDL di bilancio le misure determinano un aumento dell'indebitamento netto di soli 532 milioni, tenendo conto di quanto già scontato nello scenario tendenziale sottostante il DPB.

Nel complesso, la stima appare prudente. In primo luogo, è basata sui dati delle integrazioni salariali di giugno e non tiene quindi conto della tendenza alla riduzione del ricorso alla Cassa COVID-19 osservabile nei mesi successivi, almeno sul fronte dei beneficiari a pagamento diretto. In secondo luogo, viene ipotizzato che dei quasi 2,9 milioni di beneficiari a giugno poco meno del 65 per cento accederà alle nuove integrazioni per il totale delle 12 nuove settimane. Infine, non si tiene conto che tra le nuove settimane e quelle già concesse dal DL 137/2020 c'è una parziale sovrapposizione, che coinvolge sicuramente i beneficiari di CIG e in proporzioni minori quelli di CIG in deroga e di assegno ordinario. Per i primi, sia la Relazione tecnica del DL 137/2020 che quella del DDL di bilancio ipotizzano il ricorso a 4 settimane a gennaio, apparentemente duplicando la spesa di 210 milioni²⁵ (di cui 84 milioni di contributi figurativi). Per i beneficiari del secondo gruppo, la sovrapposizione potrebbe anche non esserci, dal

²³ Retribuzione media oraria di 11,2 euro, numero medio mensile di ore integrate pari a 67, importo medio orario della prestazione *pro capite* pari a 5,9 euro (comprensivi di Assegno per il nucleo familiare), contribuzione figurativa media oraria *pro capite* pari a 3,7 euro.

²⁴ Sulla base degli archivi amministrativi dell'INPS, si stima una retribuzione media lorda mensile pari a poco più di 1.500 euro. La prestazione media mensile dell'Assegno al nucleo familiare è stimabile in 50 euro. L'aliquota IVS per il riconoscimento della contribuzione figurativa è del 29,5 per cento.

²⁵ Si fa riferimento al quadro di stima della Relazione tecnica del DL 137/2020.

momento che possono utilizzare le nuove 12 settimane anche tutte in mesi diversi da quelli a cui si riferiscono le settimane del DL 137/2020; nell'ipotesi estrema in cui anche per loro ci fosse piena sovrapposizione a gennaio, potrebbe emergere una duplicazione di spesa pari a circa 1,1 miliardi (di cui poco più di 410 milioni di contributi figurativi). La sovrapposizione degli interventi può funzionare da cuscinetto nel caso in cui si rivelasse troppo ottimistica la scelta di basare la stima sui beneficiari di Cassa a giugno (mese in cui è iniziato l'allentamento delle condizioni restrittive necessarie a fronteggiare la prima ondata della pandemia) e sulla relativa prestazione *pro capite*.

Tra le altre misure di sostegno del mercato del lavoro, è prevista l'estensione dal 31 dicembre 2020 al 31 marzo 2021 della possibilità di rinnovare o prorogare i contratti a tempo determinato per un massimo di 12 mesi e comunque senza oltrepassare il limite di durata di 24 mesi²⁶ (art. 47). In un periodo in cui le attivazioni e le trasformazioni a tempo indeterminato sono sfavorite dalla crisi, vengono ampliate le possibilità di mantenere in vita le relazioni già esistenti di lavoro a termine, confidando in una stabilizzazione successiva di pari passo con il miglioramento dell'economia.

Viene inoltre prolungata e potenziata la sperimentazione del contratto di espansione. Previsto inizialmente per le imprese con oltre mille dipendenti e solo per il 2019 e il 2020 dal DL 34/2020²⁷, questa modalità contrattuale viene estesa anche al 2021 e, limitatamente a quest'anno, rivolta alle imprese con oltre cinquecento dipendenti. Per favorire nuove assunzioni a tempo indeterminato o forme di riqualificazione del personale, è possibile, in accordo con le Parti sociali, sospendere o ridurre le ore di lavoro per predefiniti gruppi di dipendenti oppure, per quelli prossimi al pensionamento, concordare forme di esodo anticipato. Nel primo caso si può fare ricorso alla Cassa integrazione straordinaria (CIGS) per un massimo di 18 mesi anche non continuativi; nel secondo caso il datore di lavoro si impegna, eventualmente in collaborazione con i Fondi bilaterali, a corrispondere agli esodati una indennità che si può sommare al trattamento della NASPI e a continuare a versare all'INPS i contributi pensionistici utili a perfezionare il requisito di anzianità contributiva. Per sostenere il ricorso al contratto di espansione, sono autorizzate spese per 104,6 milioni nel 2021, 135,1 milioni nel 2022 e 7,5 milioni nel 2023.

Il DDL di bilancio amplia le possibilità di ricorso alla Cassa integrazione straordinaria anche per altre due casistiche. In deroga ai limiti fissati dal *Jobs Act*²⁸, è estesa al biennio 2021-22 la fruibilità della CIGS in caso di cessazione dell'attività produttiva²⁹ per un periodo massimo complessivo di 12 mesi (art. 46). A tal fine sono autorizzate spese per 200 milioni nel 2021 e 50 milioni nel 2022. Inoltre, viene estesa al biennio 2021-22 anche la possibilità

²⁶ La possibilità sino al 31 dicembre 2020 era stata prevista DL 34/2020 come deroga agli articoli 19 e 21 del D. Lgs. 81/2015 (come modificato al DL 87/2018 cosiddetto "Decreto Dignità").

²⁷ L'articolo 26-quater, quarto comma, del DL 34/2020 ha modificato la previgente normativa dei contratti di espansione contenuta nel D. Lgs. 148/2015 (attuativo del *Jobs Act*).

²⁸ In deroga agli articoli 4 e 22 del D. Lgs. 148/2015.

²⁹ La prima deroga in tal senso, per gli anni 2019 e 2020, è stata stabilita con il DL 109/2018.

di avvalersi di 12 mesi in più di CIGS (rispetto ai normali limiti di durata) per le imprese a rilevanza economica strategica³⁰, con autorizzazioni di spesa di 130 milioni per il 2021 e 100 milioni per il 2022.

3.1.2 Misure di sostegno alle imprese

La manovra di bilancio, al fine di sostenere l'attività delle imprese in questa fase di recrudescenza del virus e di rinnovate restrizioni all'attività economica, si pone in continuità con quanto disposto con i decreti di contrasto degli effetti economici della crisi sanitaria riproponendo alcune misure per aumentare la liquidità e favorire la ricapitalizzazione delle imprese e interventi di natura settoriale.

Misure per la liquidità. – Per quanto riguarda gli interventi finalizzati a fronteggiare le esigenze di liquidità di impresa, il DDL di bilancio proroga e razionalizza le misure già adottate in precedenza. In particolare, è prevista la proroga fino al 30 giugno 2021, sia delle deroghe alla normativa ordinaria di concessione delle garanzie pubbliche, sia della moratoria straordinaria per i prestiti. Sono inoltre previste ulteriori estensioni alla operatività del Fondo Garanzia Italia di SACE. Infine, con un regime transitorio (fino a febbraio 2021), nel periodo relativo alla proroga viene ristabilita la separazione degli istituti – Fondo Centrale di garanzia e SACE – per l'autorizzazione delle garanzie alle PMI (fino a 250 dipendenti) e alle imprese medio grandi.

Con riferimento alla estensione oggettiva dell'ambito di intervento delle garanzie autorizzate da SACE con il Fondo Garanzia Italia (ex art. 1, c. 1 del DL 23/2020), con modalità analoghe a quelle previste per il Fondo Centrale di garanzia delle PMI, è consentito il rilascio di garanzie anche in relazione a finanziamenti destinati in quota parte alla rinegoziazione/consolidamento di finanziamenti esistenti a condizione che sia previsto un credito aggiuntivo almeno pari al 25 per cento del finanziamento rinegoziato e che si determini, per effetto dell'operazione, una riduzione del suo costo e/o un allungamento della durata. Inoltre, il DDL di bilancio estende l'ambito soggettivo di intervento di SACE, nel periodo di deroga e poi a regime, oltre che in favore delle banche, delle istituzioni finanziarie e di altri soggetti abilitati al credito, anche alle imprese di assicurazione nazionali o internazionali autorizzate all'esercizio del ramo credito e cauzioni. Secondo la Relazione illustrativa, questa estensione si giustifica in relazione al ruolo di queste imprese nel fornire sostegno alla liquidità aziendale e supporto per l'ottenimento di commesse nazionali e internazionali.

Per le imprese di medie dimensioni (con un numero di dipendenti non inferiore a 250 e non superiore a 499), nel periodo di proroga dal 1 gennaio 2021 al 30 giugno 2021, è previsto un regime transitorio per il passaggio dall'attuale regime agevolato loro concesso

³⁰ La prima possibilità di proroga, relativamente al triennio 2018-2020, è stata disposta dalla legge di bilancio per il 2018 (L. 205/2017), che ha introdotto l'articolo 22-bis del D. Lgs. 148/2015 (attuativo del *Jobs Act*).

attraverso il Fondo Centrale di garanzia, a quello previsto da Garanzia Italia mantenendo le stesse condizioni: garanzie a titolo gratuito, percentuale di copertura del 90 per cento e importo massimo dei finanziamenti concessi con garanzia fissato a 5 milioni. A questo proposito si ricorda che l'operatività del Fondo Centrale di garanzia per le imprese di medie dimensioni è stata introdotta con il decreto di aprile (DL 23/2020) per un periodo limitato, fino al 31 dicembre 2020. In questo caso si prevede per queste imprese anche la proroga di questo regime fino al 28 febbraio 2021, determinando di fatto una sovrapposizione con lo strumento di Garanzia Italia che consentirà alle imprese di scegliere tra i due istituti.

Questo riordino permetterà una migliore operatività del Fondo di garanzia per le PMI che negli ultimi mesi ha dovuto gestire un numero considerevole di richieste di finanziamento. Dal contatore giornaliero disponibile sul sito dedicato al Fondo di Garanzia dal MISE, emerge che tra il 17 marzo e il 20 novembre sono arrivate 1.290.122 domande, alle quali ha corrisposto una richiesta di finanziamento di oltre 106 miliardi. Le imprese che hanno fatto domanda rappresentano oltre il 26 per cento del totale di quelle eligibili e il finanziamento richiesto costituisce circa il 20 per cento dell'importo potenziale complessivo di finanziamento garantito dallo Stato messo a disposizione delle imprese con la normativa straordinaria di accesso al Fondo PMI.

Per SACE rimane invariato il limite di 200 miliardi di finanziamenti garantiti che possono essere autorizzati includendo anche la proroga e le estensioni previste.

Dal punto di vista finanziario, per la proroga della moratoria è previsto un incremento del Fondo di garanzia PMI di 300 milioni (art. 41) che si aggiungono alle risorse già assegnate pari a 1,4 miliardi. La moratoria straordinaria era stata prevista inizialmente fino al 30 settembre nel decreto di marzo (DL 18/2020) ed era già stata prorogata al 31 gennaio con il decreto di agosto (DL 104/2020).

Per garantire l'operatività del Fondo Centrale di garanzia PMI anche nel periodo di proroga è previsto un incremento della sua dotazione di 4,5 miliardi complessivi nel periodo 2022-26: 0,5 per il 2022, 1 per il 2023, 1,5 per il 2024, 1 nel 2025 e 0,5 nel 2026 (art. 42). Complessivamente, da marzo, per la copertura del rischio di perdite finanziarie associate alla probabilità di inadempimento delle imprese, al Fondo sono state assegnate risorse complessive pari a 17,8 miliardi (13,3 miliardi escluse le risorse previste nel DDL di bilancio). Alla data del 20 novembre sono stati già effettuati accantonamenti a fronte del rischio pari a circa 9 miliardi.

Misure per la patrimonializzazione. – Per quanto riguarda gli interventi per il riequilibrio finanziario delle imprese, il DDL di bilancio (art. 42), anche in questo caso, si limita a prorogare, con modifiche, alcune misure di incentivo all'apporto di capitale di rischio delle società di capitali di dimensioni medio piccole (tra 5 e 50 milioni di fatturato), che hanno subito una riduzione di oltre un terzo dei ricavi nei mesi di marzo e aprile rispetto al

corrispondente periodo del 2019, introdotte con il decreto di maggio (DL 34/2020, art. 26, commi 8-12).

In particolare, per accedere al credito di imposta previsto in ragione delle perdite registrate nel 2020 in conseguenza della crisi sanitaria, gli aumenti di capitale delle imprese che definiscono la misura massima del beneficio passano dal 30 al 50 per cento e possono essere effettuati fino al 30 giugno 2021.

La norma attualmente in vigore prevede un beneficio fiscale sia dal lato del soggetto finanziatore sia da quello dell'impresa finanziata: il primo ha diritto a un credito di imposta del 20 per cento commisurato al conferimento di capitale; la seconda beneficia di un credito di imposta pari al 50 per cento delle perdite registrate nel bilancio del 2020 che superano il 10 per cento del patrimonio netto e fino a concorrenza del 30 per cento dell'aumento di capitale effettuato. Per ciascuna società, l'incremento di capitale non può comunque superare i 2 milioni e il credito di imposta non può essere superiore a 600.000 euro; mentre per l'insieme dei soci finanziatori di una singola società il credito non potrà superare i 400.000 euro.

Per quanto riguarda il Fondo patrimonio PMI (istituito con l'art. 26 comma 12 del decreto di maggio) è ugualmente prevista la proroga al 30 giugno 2021 per la sottoscrizione da parte del Fondo dei titoli emessi da alcune società beneficiarie dei crediti di imposta.

Per il sottoinsieme di queste società che hanno un fatturato superiore a 10 milioni e che hanno incrementato il loro capitale almeno di 250.000 euro, il decreto di maggio ha accompagnato il beneficio del credito di imposta con la possibilità di emettere titoli obbligazionari (in deroga ai limiti imposti nel Codice Civile) fino al minore importo tra tre volte gli incrementi di capitale (tra 750.000 e 6 milioni di euro) e il 12,5 per cento dei ricavi. I titoli potevano essere sottoscritti entro il 31 dicembre 2020 dal Fondo Patrimonio PMI, appositamente costituito presso INVITALIA.

Per quanto riguarda gli effetti finanziari della proroga delle agevolazioni non sono previsti oneri in quanto non è stato modificato il limite di spesa di 2 miliardi per il 2021 previsto nella norma originaria. È invece previsto un onere di 1 miliardo in termini di fabbisogno nel 2021 per l'estensione al 30 giugno 2021 del termine per la sottoscrizione degli strumenti finanziari da parte del Fondo Patrimonio PMI. Dalla disposizione non derivano invece effetti finanziari in termini di indebitamento netto.

Come già sottolineato nella Audizione del Presidente dell'UPB del 27 maggio 2020³¹, un obiettivo generale di queste misure, almeno per le imprese di media dimensione, è quello di rafforzare la struttura finanziaria delle imprese prestando attenzione a un maggiore equilibrio delle fonti di finanziamento delle società e creare quindi condizioni più favorevoli per gli investimenti che saranno fondamentali per la ripresa e la riqualificazione delle attività produttive. Gli incentivi agli apporti di capitale sembrano quindi complementari alle misure concentrate sulle garanzie al capitale di debito. Queste infatti stanno permettendo a molte imprese di fronteggiare possibili crisi di liquidità, ma l'incremento dei debiti rischia di appesantire ulteriormente i bilanci delle imprese già

³¹ Audizione informale del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio sul DDL di conversione del DL 19 maggio 2020, n. 34 recante misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19, Commissione V della Camera dei deputati (Bilancio, Tesoro e Programmazione), 27 maggio.

indebitate e di rendere più difficile reperire ulteriori finanziamenti dal sistema creditizio soprattutto per le imprese che hanno subito maggiori perdite a causa della emergenza COVID-19. Si può peraltro osservare che l'estensione della possibilità di ricorrere a ulteriori prestiti di natura obbligazionaria, attraverso il canale privilegiato del Fondo Patrimonio PMI, è strettamente subordinata all'apporto di capitale proprio nella stessa società, garantendo quindi un maggiore equilibrio tra le fonti di finanziamento esterne e interne. Si ricorda, inoltre, che per le imprese beneficiarie, questa agevolazione si affianca all'ACE, che è ugualmente finalizzata ad agevolare in modo strutturale la capitalizzazione delle imprese, ma determina un forte potenziamento dell'incentivo.

Il DDL di bilancio prevede infine un incentivo tributario alle operazioni di aggregazione aziendale realizzate attraverso fusione, scissione o conferimento d'azienda che vengano deliberati nel 2021 (art. 39). In particolare, al soggetto risultante dalla fusione o incorporante è consentito di trasformare in credito di imposta una quota di attività per imposte anticipate (*deferred tax asset*, DTA) riferite alle perdite fiscali e eccedenze ACE maturate nei periodi di imposta precedenti a quello in cui si realizza l'operazione di aggregazione e non ancora utilizzate in compensazione o trasformate in credito d'imposta. La norma stabilisce un importo massimo per la trasformazione delle DTA, pari al 2 per cento del valore complessivo dell'attivo dei soggetti interessati (escludendo il soggetto che presenta le attività di importo maggiore). La trasformazione dovrà avvenire in due distinti esercizi (25 per cento il primo anno e 75 per cento il secondo) ed è condizionata al pagamento di una commissione, pari al 25 per cento delle attività per imposte anticipate complessivamente trasformate, da versare in due soluzioni.

L'utilizzo delle DTA per incentivare le aggregazioni di impresa era stato già previsto con riferimento al Mezzogiorno dal decreto "crescita" (DL 34/2019). In quel caso il limite massimo dell'importo trasformabile era di 500 milioni e la trasformazione poteva avvenire in quote costanti nell'arco di 4 anni (dunque la quota annuale era pari al 25 dell'ammontare delle DTA). L'intervento aveva finalità prevalentemente legate allo stato di crisi di alcuni istituti di credito meridionali, di cui si voleva stimolare il rafforzamento attraverso le aggregazioni. La misura proposta nel DDL di bilancio sembra invece volta a favorire le aggregazioni a livello nazionale con una platea di società potenzialmente interessate pari a 7.065.

Per questo incentivo la Relazione tecnica stima minori entrate nette per il 2021 pari a 0,5 miliardi nel 2021, 1,4 miliardi nel 2022 maggiori entrate nette pari a 0,4 miliardi nel 2024 e a 0,3 dal 2025 al 2031.

Misure settoriali. – Il DDL di bilancio propone alcuni interventi di tipo settoriale in stretta continuità con quelli già introdotti nei decreti di maggio e di agosto (tab. 3.2); si tratta di misure che operano sia direttamente dal lato delle imprese sia dal lato della domanda attraverso spese fiscali (crediti di imposta), al fine di garantire ulteriore sostegno ai settori più fortemente danneggiati dalla emergenza sanitaria. Analogamente a quanto disposto a partire dal decreto di maggio, l'accesso alle misure è spesso subordinato all'effettiva perdita di fatturato o ricavi. Complessivamente, gli interventi settoriali comportano oneri pari a 851 milioni nel 2021, 449 nel 2022 e 329 nel 2023.

Per le imprese del settore turistico – già oggetto di numerose misure nei decreti dei mesi precedenti – è prevista una significativa riduzione (da 20 a 7,5 milioni) della soglia per l'accesso ai contratti di sviluppo, al fine di estendere lo strumento agevolativo a un più ampio numero di beneficiari. Sono poi disposti contributi a sostegno delle filiere agricola, della pesca e della acquacoltura. Per il settore della cultura e dello spettacolo sono previsti ulteriori contributi per spese a sostegno di musei, archivi e biblioteche; è inoltre incrementato il Fondo per lo sviluppo degli investimenti nel cinema e nell'audiovisivo. A beneficio delle imprese del settore della editoria sono prorogati per il 2021 e per il 2022 il credito di imposta per imprese e lavoratori che investono in campagne pubblicitarie su stampa o emittenti televisive e radiofoniche, il credito per gli esercenti punti vendita di giornali e riviste e quello per le imprese editrici di quotidiani o periodici che acquistano servizi digitali.

Gli interventi indirizzati al settore dei trasporti (i più numerosi) prevedono in buona parte estensioni di misure introdotte dai decreti di maggio e di agosto. A beneficio delle imprese che operano nel trasporto su strada è disposto un incremento del fondo di cui all'articolo 89 del decreto di agosto, espressamente destinato al ristoro delle rate di finanziamento o dei canoni di leasing per investimenti effettuati a partire dal 2016. Per quanto riguarda il trasporto marittimo, sono previsti, in primo luogo, contributi per le autorità del sistema portuale e le imprese di navigazione che effettuano servizi turistici, per le imprese armatoriali battenti bandiera italiana che effettuano trasporto di passeggeri e merci e per i terminal portuali. È inoltre prevista una estensione fino al 30 aprile 2021 dell'esonero dal versamento dei contributi previdenziali e assistenziali per le imprese armatoriali che esercitano attività di cabotaggio. Infine, per le imprese del settore ferroviario sono disposti contributi per le imprese detentrici e noleggiatrici di carri ferroviari merci, una estensione dell'indennizzo già disposto dall'articolo 214 del decreto di maggio e una riduzione del canone di utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria per le imprese che effettuano servizio di trasporto senza obblighi di servizio pubblico. Sono infine rifinanziate le misure Marebonus e Ferrobonus, su cui era già intervenuto il DL 34/2020.

3.2 Le misure per la ripresa

Nel DDL di bilancio accanto alle misure propriamente indirizzate ad attenuare gli effetti economici della crisi sanitaria analizzate nel precedente paragrafo se ne affiancano altre che mirano a facilitare la ripresa una volta superata l'emergenza. Si tratta, in particolare, di provvedimenti diretti a incentivare l'occupazione (par. 3.2.1) e gli investimenti delle imprese (par. 3.2.2).

3.2.1 Le misure di incentivo all'occupazione

Il DDL di bilancio contiene misure volte a sostenere l'occupazione, sia stabile che a tempo determinato, mediante il potenziamento di decontribuzioni già esistenti nella legislazione vigente in favore dei giovani, delle donne e dei lavoratori del Mezzogiorno, ossia quelle tipologie di soggetti caratterizzati da tassi di disoccupazione e di precarietà relativamente più elevati rispetto alla media nazionale. Sono inoltre previste decontribuzioni di carattere settoriale (agricoltura e sport).

Tra le categorie che dovrebbero beneficiare maggiormente delle misure di sostegno all'occupazione, i giovani sono quelli che presentano il più elevato tasso di disoccupazione. Nel

2019 il tasso di disoccupazione giovanile (15-29 anni) si è attestato al 22,4 per cento, contro una media nazionale del 10 per cento. Seguono i lavoratori del Mezzogiorno, con un tasso di disoccupazione del 17,6, e le donne, con un tasso di disoccupazione del 11,1. Queste ultime, sebbene presentino un tasso di disoccupazione superiore solamente di poco più di un punto percentuale rispetto alla media nazionale sono comunque caratterizzate da tassi di occupazione notevolmente più bassi. Anche per quanto riguarda la quota di rapporti a tempo determinato sul totale dei rapporti di lavoro subordinato, i giovani (15-34 anni) presentano i valori più elevati (36,8 per cento a fronte di una media nazionale del 17,1 per cento); seguono i lavoratori del Mezzogiorno (22,5 per cento) e le donne (17,5 per cento).

L'onere complessivo stimato nella Relazione tecnica ammonta a 296,7 milioni per il 2021, 783,1 per il 2022 e 830,5 per il 2023³².

Esonero contributivo in favore dei giovani. – Il DDL di bilancio prevede per il biennio 2021 e 2022 l'esonero per 36 mesi del 100 per cento della contribuzione previdenziale a carico del datore di lavoro, nel limite massimo dell'importo di 6.000 euro annui, a favore di coloro che assumono con contratto a tempo indeterminato³³ o stabilizzano giovani che non abbiano compiuto il trentaseiesimo anno di età e che non siano mai stati occupati a tempo indeterminato (art. 4). Per i lavoratori assunti in Abruzzo, Molise, Campania, Basilicata, Sicilia, Puglia, Calabria e Sardegna la durata massima dell'esonero è estesa a 48 mesi³⁴. Si tratta del potenziamento, temporaneo, di una misura con carattere strutturale, l'Incentivo occupazione giovani, introdotta con la legge di bilancio per il 2018 (L. 205/2017) e modificata con la legge di bilancio per il 2020 (L. 160/2019)³⁵.

Le principali novità della nuova misura rispetto a quella già esistente possono essere così riassunte: 1) l'esonero è raddoppiato dal 50 al 100 per cento dei contributi previdenziali a carico del datore di lavoro, così come il limite massimo fruibile (6.000 euro anziché 3.000); 2) l'esonero è riconosciuto per l'assunzione o la stabilizzazione di soggetti fino a 35 anni di età, anziché fino ai 30 anni previsti dalla legislazione vigente per il 2021; 3) è estesa da 36 a 48 mesi la durata massima dell'esonero con riferimento ai lavoratori assunti in Abruzzo, Molise, Campania, Basilicata, Sicilia, Puglia, Calabria e Sardegna; 4) l'esonero contributivo spetta ai datori di lavoro che non procedano nei 9 mesi (anziché 6 mesi) successivi all'assunzione a licenziamenti individuali per giustificato

³² Nella quantificazione sono incluse le decontribuzioni di carattere settoriale (agricoltura e sport), non esaminate in questa audizione, mentre non è inclusa la Decontribuzione per il Sud, analizzata nel paragrafo 3.7.

³³ Con riferimento alle sole qualifiche di operaio, impiegato o quadro.

³⁴ L'efficacia della misura è subordinata all'autorizzazione della Commissione europea in materia di aiuti di Stato a sostegno dell'economia.

³⁵ Il potenziamento della decontribuzione disposto con il DDL di bilancio non si applica nel caso di prosecuzione di un contratto di apprendistato in rapporto a tempo indeterminato e nel caso di assunzioni di studenti che hanno svolto presso il medesimo datore di lavoro alternanza scuola-lavoro o apprendistato per la qualifica e il diploma professionale, il diploma di istruzione secondaria superiore, il certificato di specializzazione tecnica superiore o periodi di apprendistato in alta formazione. In questi casi si applica la normativa vigente, che prevede che nei casi di prosecuzione di un contratto di apprendistato in rapporto a tempo indeterminato l'esonero contributivo duri per un periodo massimo di dodici mesi e nel caso di assunzioni di studenti delle categorie sopra elencate l'esonero sia concesso nella misura del 100 per cento dei contributi previdenziali.

motivo oggettivo o a licenziamenti collettivi nei confronti di lavoratori inquadrati con la medesima qualifica del lavoratore assunto nella stessa unità produttiva³⁶;

La Relazione tecnica del DDL in esame indica una platea di 110.000 casi di assunzioni e trasformazioni a tempo indeterminato relativi a soggetti con caratteristiche coerenti con le condizioni di accesso al nuovo beneficio³⁷. Tale platea è probabilmente determinata sulla base dei risultati dell'attuazione dell'Incentivo occupazione giovani nell'anno 2019. Infatti, i dati aggregati dell'Osservatorio sul precariato INPS relativi all'Incentivo occupazione giovani lo scorso anno³⁸ riportano un numero di rapporti instaurati sostanzialmente in linea con le indicazioni della Relazione tecnica³⁹. La figura 3.1 riporta la spaccatura mensile delle assunzioni e delle trasformazioni avvenute nel 2019 soggette all'incentivo in esame e la loro quota sul totale delle assunzioni e delle trasformazioni a tempo indeterminato registrate nell'anno (asse destro).

L'onere complessivo, al netto degli effetti fiscali, è indicato pari a 200,9 milioni per il 2021, 618,7 per il 2022, 774,2 per il 2023 e poi decrescente negli anni fino al 2029⁴⁰. Nel calcolo dell'onere complessivo si tiene conto che, per i soggetti che svolgono la loro attività lavorativa nel Mezzogiorno, una parte dello sgravio è a valere sulla Decontribuzione per il Sud (si veda il paragrafo 3.7).

Esonero contributivo in favore delle donne. – Sempre per il biennio 2021-22, il DDL di bilancio prevede l'esonero del 100 per cento della contribuzione previdenziale a carico del datore di lavoro, nel limite massimo dell'importo di 6.000 euro annui, a favore di coloro che assumono, con contratto a termine o a tempo indeterminato, lavoratrici disoccupate con età non inferiore a cinquant'anni o donne di qualunque età prive per un periodo determinato di un impiego regolarmente retribuito (art. 5)⁴¹. L'esonero spetta

³⁶ L'esonero contributivo spetta ai datori di lavoro che non abbiano proceduto nei 6 mesi precedenti all'assunzione a licenziamenti individuali per giustificato motivo oggettivo o a licenziamenti collettivi nei confronti di lavoratori inquadrati con la medesima qualifica del lavoratore assunto nella stessa unità produttiva. Nella legge di bilancio per il 2018 quest'obbligo era già presente, ma non vi era riferimento alla qualifica.

³⁷ La Relazione tecnica considera, inoltre, un effetto attrattivo della norma sul 20 per cento della platea dei contratti di apprendistato e un effetto fiscale indotto.

³⁸ Osservatorio sul precariato INPS, Gennaio-Agosto 2020, reperibile online a <https://www.inps.it/nuovoportaleinps/default.aspx?sPathID=%3b0%3b46437%3b51387%3b&lastMenu=51387&iMenu=12&iNodo=51387&p4=2> e aggiornato a novembre 2020.

³⁹ Le differenze, seppur marginali, potrebbero dipendere dal fatto che la Relazione tecnica abbia considerato anche le assunzioni di quei soggetti che sarebbero interessati all'esonero nel biennio 2021-22 ma che non rientravano nell'esonero nel triennio precedente ed escluso le assunzioni di quei soggetti che beneficiavano dell'esonero nel 2019 ma che non sarebbero interessati all'estensione nel biennio 2021-22.

⁴⁰ Per i giovani fino a 29 anni lo sgravio individuale annuale viene calcolato come differenza tra la nuova soglia massima annuale (6.000 euro) e lo sgravio medio osservato nel 2019 (2.700 euro) che sarebbe fruibile anche a legislazione vigente. Per i giovani dai 30 ai 35 anni, che dal 2021 a legislazione vigente non sarebbero coperti da sgravi, si considerano invece 6.000 euro.

⁴¹ Nel dettaglio, si tratta di donne di qualunque età in una delle seguenti condizioni: (1) prive di impiego regolarmente retribuito da almeno ventiquattro mesi; (2) prive di impiego regolarmente retribuito da almeno sei mesi e residenti in aree svantaggiate; (3) prive di impiego regolarmente retribuito da almeno sei mesi e con una professione o di un settore economico caratterizzati da un'accentuata disparità occupazionale di genere.

per 12 mesi relativamente ad assunzioni a tempo determinato e per 18 mesi nel caso di assunzioni a tempo indeterminato a condizione che l'assunzione comporti un incremento occupazionale netto⁴². Si tratta del potenziamento, temporaneo e limitatamente alle sole assunzioni di lavoratrici, di una misura con carattere strutturale introdotta con la L. 92/2012.

L'esonero contributivo previsto dalla L. 92/2012 – pari al 50 per cento della contribuzione previdenziale a carico del datore di lavoro – si applica, oltre che alle categorie interessate dal DDL in esame, ad assunzioni di lavoratori di età non inferiore a cinquanta anni, disoccupati da oltre dodici mesi e spetta per 12 mesi in caso di contratto a tempo determinato, anche in somministrazione, e per 18 mesi in caso di contratto a tempo indeterminato o trasformazione a tempo indeterminato.

La Relazione tecnica del DDL individua 25.000 potenziali assunzioni a tempo indeterminato e trasformazioni a tempo indeterminato e 45.000 potenziali assunzioni a tempo determinato di lavoratrici eligibili all'esonero contributivo. Tale platea viene ridotta del 31 per cento per tenere conto del fatto che non tutte le imprese soddisfano il criterio dell'incremento occupazionale netto. L'onere complessivo della misura, al netto degli effetti fiscali indotti, è pari a 37,5 milioni per il 2021, 88,5 per il 2022, 41,5 per il 2023⁴³.

Alcune considerazioni in merito alle quantificazioni. – Le quantificazioni riportate nella Relazione tecnica sono basate, per entrambe le misure descritte, sugli archivi INPS relativi al 2019. La soluzione di calibrare le previsioni di spesa sulle assunzioni incentivate che hanno avuto luogo nel 2019, se da una parte appare prudentiale, visto il contesto di crisi e le basse aspettative in termini di nuove assunzioni almeno per l'inizio del 2021, dall'altra potrebbe rivelarsi non adeguatamente prudentiale, soprattutto se si considera che l'ammontare massimo dell'incentivo viene raddoppiato e che è plausibile vi possa essere un rimbalzo nelle nuove assunzioni nel corso del biennio in esame una volta superata la crisi sanitaria⁴⁴. L'incertezza sull'evoluzione macroeconomica futura rende complessa la valutazione *ex ante* degli effetti delle decontribuzioni e la scomposizione delle nuove assunzioni previste tra la "componente invariante", coloro cioè che sarebbero comunque stati assunti, la componente "trasformazione a tempo indeterminato", coloro cioè che avrebbero continuato a essere occupati con un contratto diverso da quello a tempo indeterminato, e la componente "nuova occupazione", coloro cioè che non sarebbero risultati occupati. D'altro canto, sembra plausibile, considerando il fatto che le due misure previste dal DDL bilancio sono il rafforzamento di misure strutturali, che l'"effetto di

⁴² L'efficacia della misura è subordinata all'autorizzazione della Commissione europea in materia di aiuti di Stato a sostegno dell'economia.

⁴³ Lo sgravio individuale annuale viene calcolato come differenza tra la nuova soglia massima annuale (6.000 euro) e lo sgravio medio osservato nel 2019 (3.690 euro) che sarebbe fruibile anche a legislazione vigente.

⁴⁴ Le dinamiche del mercato del lavoro del prossimo triennio dipenderanno in maniera significativa dall'utilizzo delle risorse stanziare in funzione anticrisi sia a livello nazionale che a livello europeo (pacchetto *Next Generation EU*).

attraazione”⁴⁵ possa non essere rilevante come nel caso di un incentivo introdotto *ex novo*, come ad esempio accadde per l’introduzione della decontribuzione totale del 2015⁴⁶.

3.2.2 Incentivi tributari agli investimenti delle imprese

Al fine di rilanciare il ciclo degli investimenti, penalizzato nel 2020 dall’emergenza sanitaria, il disegno di legge prevede la proroga e il rafforzamento di misure di incentivo che erano già state adottate negli anni passati. Queste misure si affiancano a quelle previste nel 2020 sia per sostenere la liquidità delle imprese (rafforzamento delle garanzie pubbliche) sia per incentivarne la ricapitalizzazione (si veda il paragrafo 3.1.2). In particolare, l’articolo 185 prevede la proroga fino al 31 dicembre 2022 sia della disciplina del credito di imposta in beni strumentali nuovi, attualmente in vigore fino al 31 dicembre 2020, prevedendone il potenziamento e l’ampliamento dell’ambito di applicazione già a partire dal 16 novembre 2020, sia della disciplina relativa al credito di imposta per gli investimenti in attività di ricerca e sviluppo, innovazione tecnologica e altre attività innovative, e di quella relativa al credito di imposta per spese di formazione 4.0.

Complessivamente per queste misure la Relazione tecnica quantifica maggiori spese pari a 5,3 miliardi nel 2021, 6,7 nel 2022, 7 nel 2023, 4,1 nel 2024 e 0,8 nel 2025, la cui copertura dovrebbe avvenire attraverso le risorse del Programma *Next Generation EU*.

Credito di imposta per gli investimenti in beni strumentali. – La misura finanziariamente più rilevante è costituita dal credito di imposta per gli investimenti in beni strumentali. La misura del credito è differenziata per tipologia di beni – materiali e immateriali 4.0 (rispettivamente Allegati A e B della L. 232/2016) e altri beni materiali e immateriali – e per dimensione dell’investimento. In generale, l’incentivo viene potenziato rispetto allo schema previsto per il credito istituito con la legge di bilancio per il 2020, che a sua volta sostituiva la maggiorazione delle quote di ammortamento (super e iper ammortamento) in vigore per il periodo 2016-19. La tabella 3.3 sintetizza le principali caratteristiche del credito d’imposta previsto nel disegno di legge in esame e le pone a confronto con quelle del credito d’imposta vigente e della maggiorazione degli ammortamenti in vigore fino al 2019. In particolare, il nuovo credito di imposta è previsto per due anni 2021-22 e la sua decorrenza è anticipata al 16 novembre 2020. Si conferma la possibilità di usufruire della agevolazione anche sugli acquisti definiti entro il 2022 con un acconto pari ad almeno il 20 per cento dell’importo e consegnati entro il 30 giugno dell’anno successivo, portando la scadenza finale della agevolazione al 30 giugno 2023.

⁴⁵ Effetto di slittamento temporale che la decontribuzione per i nuovi contratti sottoscritti nel 2021 e 2022 produrrà su quelli nuovi che sarebbero stati stipulati in assenza di incentivo nel periodo finale del 2020 e in quello iniziale del 2023.

⁴⁶ Per un riepilogo dettagliato si vedano UPB (2014), “Rapporto sulla programmazione di bilancio 2015”, pagg. 73 e seguenti e UPB (2015), “Rapporto sulla programmazione di bilancio 2016”, pagg. 119 e seguenti.

Per l'acquisto di beni materiali strumentali nuovi – esclusi i mezzi di trasporto non strumentali e i beni con un tasso di ammortamento inferiore al 6 per cento (prevalentemente immobili e fabbricati – il credito di imposta, solo nel 2021, passa dal 6 al 10 per cento (al 15 per cento nel caso di beni finalizzati alla implementazione del lavoro agile). Per questi beni, fino al 2019 era previsto il super ammortamento con una maggiorazione delle quote deducibili del 30 per cento.

Per l'acquisto di beni materiali strumentali nuovi ad alto contenuto tecnologico (beni 4.0 specificati nell'Allegato A della L. 232/2016) il tetto di spesa passa da 10 a 20 milioni e, nel 2021, il credito di imposta passa dal 40 al 50 per cento per la quota di spesa fino a 2,5 milioni; dal 20 al 30 per cento per la quota compresa tra 2,5 e 10 milioni; per la quota da 10 a 20 milioni il credito è calcolato al 10 per cento nel 2021 e nel 2022. Per questi beni fino al 2019 era previsto l'iper ammortamento con una maggiorazione delle quote differenziata sulla base dell'importo dell'investimento (non sullo scaglione): 170 per cento fino a 2,5 milioni; 100 per cento tra 2,5 e 10 milioni e 50 per cento tra 10 e 20 milioni.

Per l'acquisto di beni immateriali collegati agli investimenti ad alto contenuto tecnologico (elencati nell'allegato B della L.232/2016) il tetto passa da 0,7 milioni a 1 milione e il credito dal 15 al 20 per cento in tutti e due gli anni. In questo caso era previsto un super ammortamento con una maggiorazione delle quote del 40 per cento.

Infine, il credito di imposta viene esteso agli altri beni immateriali, precedentemente esclusi (anche dalla maggiorazione dell'ammortamento) con una percentuale del 10 per cento nel 2021 e del 6 per cento nel 2022.

La compensazione del credito di imposta con le imposte dovute (Ires, Irpef, Irap e IVA) potrà essere realizzata in un minor numero di quote annuali: si passa dalle 5 previste a legislazione vigente a 3 quote annuali per i beni materiali e immateriali non 4.0 (categorie a) e d) nell'elenco interamente nel primo anno). Inoltre, la compensazione può iniziare già nell'anno di acquisizione del bene (2021 e 2022).

La Relazione tecnica riporta la quantificazione degli effetti finanziari per le diverse tipologie di beni a partire da una stima dei nuovi investimenti per ciascuno degli anni 2021 e 2022. Tale stima è ottenuta partendo dai dati delle dichiarazioni 2018 e tenendo conto dell'evoluzione degli investimenti fissi lordi del quadro macroeconomico contenuto nella NADEF (una flessione del 13,1 per cento nel 2020 e un successivo rimbalzo del 7,5 per cento nel 2021).

In particolare si stimano sia per il 2021 sia per il 2022 i seguenti investimenti: 50,5 miliardi per i beni materiali strumentali (ex super ammortamento), di cui circa 2,5 destinati al lavoro agile; 16 miliardi per i beni materiali strumentali 4.0 (ex iper ammortamento); 3,4 miliardi per i beni strumentali immateriali 4.0 e 1,7 miliardi per gli altri beni immateriali.

Tenendo conto della ripartizione triennale del credito di imposta e ipotizzando per i beni materiali e immateriali non 4.0 (categorie a) e d) nell'elenco) l'utilizzazione del credito interamente nel primo anno, la Relazione tecnica quantifica in circa 26 miliardi l'ammontare complessivo dei crediti di imposta (utilizzabili in compensazione delle imposte dovute) per il periodo 2021-26, di cui 5,3 miliardi nel 2021, circa 6 miliardi nel 2022 e nel 2023 e 3,3 miliardi nel 2024 (tab. 3.4).

Dal punto di vista degli effetti economici, il credito di imposta sugli investimenti costituisce una riduzione del carico tributario ed equivale a un trasferimento in conto capitale concesso dallo Stato alle imprese in proporzione della spesa per investimento. Come già evidenziato, questo incentivo agli investimenti ha sostituito nel 2020 la maggiorazione degli ammortamenti introdotta per la prima volta con la legge di bilancio per il 2016, dalla quale si differenzia per diversi aspetti.

- a) In primo luogo, il credito di imposta, definito direttamente in percentuale dell'investimento, determina un risparmio di imposta indipendente dalla aliquota di imposta del soggetto agevolato. La maggiorazione degli ammortamenti invece costituisce una deduzione dalla base imponibile e, di conseguenza, il risparmio di imposta effettivo dell'impresa è definito dalla aliquota di imposta, che è differente per le società di capitali e per le persone fisiche (rispettivamente, il 24 per cento e tra il 23 e il 43 per cento).
- b) In secondo luogo, il credito di imposta può essere portato in compensazione non solo dell'Ires e dell'Irpef ma anche di altre imposte (Irap e IVA) e, quindi, rispetto alla maggiorazione dell'ammortamento, il vincolo della capienza fiscale delle imprese è meno stringente.
- c) In terzo luogo, entrambi i tipi di incentivo definiscono il contributo all'investimento su base pluriennale ma con criteri diversi. Con il credito di imposta la ripartizione è in generale la stessa per tutti i beni e con la nuova normativa passerebbe da 5 a 3 quote annuali aumentando (a parità di percentuale del credito e di tasso di sconto) il valore attuale dei risparmi di imposta. Nel caso della maggiorazione dell'ammortamento, il risparmio di imposta si ripartisce in base alla vita utile del bene. In questo caso, il valore attuale dei risparmi di imposta, a parità di maggiorazione, risulta differenziato in base al diverso periodo di ammortamento: i beni con un periodo di ammortamento più breve saranno più avvantaggiati di quelli con un periodo più lungo.

Per valutare l'effettiva convenienza per le imprese del nuovo credito di imposta per gli anni 2021 e 2022 rispetto al credito vigente e alla maggiorazione degli ammortamenti in vigore fino al 2019 è possibile calcolare la percentuale effettiva del risparmio di imposta sul costo dell'investimento per le diverse tipologie di beni agevolate. Nella figura 3.2 è riportata tale percentuale con riferimento alle tre tipologie di agevolazione separatamente per i beni materiali strumentali di tipo a) e di tipo b) (beni 4.0) utilizzando un tasso di sconto dell'1 per cento e la vita utile media per l'ammortamento delle due tipologie di beni (rispettivamente 8 e 5 anni).

Il credito di imposta potenziato proposto per il 2021 nel DDL di bilancio è per entrambe le categorie di beni sempre più generoso rispetto a quello attualmente vigente. Per i beni strumentali di tipo a) è, tuttavia, meno conveniente rispetto alla maggiorazione dell'ammortamento per investimenti superiori a 2 milioni e fino a 2,5 milioni.

Per il 2022 la convenienza dipende dalla tipologia di beni. Per i beni materiali di tipo a) il credito di imposta proposto è di poco superiore in valore attuale a quello vigente (per la riduzione delle quote di ammortamento dal 5 a 3) ed è meno conveniente rispetto alla maggiorazione degli ammortamenti. Per i beni materiali di tipo b) (beni 4.0) il nuovo credito d'imposta risulta invece potenziato rispetto sia a quello attualmente in vigore sia alla maggiorazione dell'ammortamento per investimenti superiori a 2,5 milioni.

In generale si può osservare che si tratta, come la maggiorazione degli ammortamenti e il credito di imposta vigente, di una agevolazione estesa a tutti i nuovi investimenti effettuati in un certo periodo di tempo senza distinguere tra la componente tendenziale di sostituzione dei beni strumentali e la componente incrementale: viene implicitamente accolto l'effetto "peso morto" della agevolazione, per cui si ha un sussidio anche per la parte di investimenti già programmati dalle imprese e che si sarebbero realizzati anche in assenza di incentivi. Questa misura potrebbe essere quindi affiancata, in termini di sostegno alla liquidità, agli altri contributi a fondo perduto.

Credito di imposta per R&S e innovazione tecnologica. – Con riferimento alle altre misure per la ripresa economica, l'articolo 185 (comma 14) proroga il credito di imposta per le attività di ricerca e sviluppo, innovazione tecnologica e altre attività innovative disposto dalla legge di bilancio per il 2020 (art. 1, commi 198-209), aumentando anche in questo caso l'intensità della agevolazione.

Si ricorda che la legge di bilancio per il 2020 ha introdotto un credito di imposta per gli investimenti in ricerca e sviluppo, in transizione ecologica e in innovazione tecnologica 4.0 destinati a rafforzare la competitività delle imprese⁴⁷. Possono accedere al credito le imprese residenti su tutto il territorio nazionale, indipendentemente dalla forma giuridica e dal settore di appartenenza. La disposizione prevede percentuali di credito diverse a seconda del tipo di investimento effettuato.

In particolare, il credito per gli investimenti in ricerca e sviluppo passa dal 12 al 20 per cento e il tetto di spesa da 3 a 4 milioni; il credito per l'innovazione tecnologica e *design* passa dal 6 al 10 per cento e quelli per gli investimenti *green* e digitale dal 10 al 15 per cento; per questi inoltre il tetto di spesa passa da 1,5 a 2 milioni. Il credito di imposta per la formazione 4.0 è ugualmente prorogato fino al 2022 con un ampliamento dei costi ammissibili in conformità al regolamento (UE) n. 651/2014.

In generale, si può osservare che le misure di incentivo dell'articolo 185 sono cumulabili con il credito di imposta per gli investimenti nel Mezzogiorno (si veda paragrafo 3.7), nella misura in cui hanno a oggetto gli stessi investimenti, fino a totale copertura del costo. Inoltre la cumulabilità è prevista con altre agevolazioni come la Nuova Sabatini che prevede un contributo all'acquisto di beni strumentali (materiali e immateriali) parametrizzato agli interessi dovuti sul suo finanziamento. Con riferimento a questa ultima misura peraltro il DDL di bilancio (art. 16) ne definisce l'erogazione, per tutti gli

⁴⁷ Questo credito, che opera per il periodo di imposta successivo al 31 dicembre 2019, sostituiva di fatto il credito di imposta per investimenti in ricerca e sviluppo di cui all'articolo 3 del DL 145/2015, il cui periodo di operatività è anticipatamente cessato al 2019.

investimenti agevolati, in una unica soluzione, invece che in sei annualità (con una maggiore spesa di 0,4 miliardi). Complessivamente, l'insieme di queste misure determina un sussidio rilevante agli investimenti delle imprese.

3.3 *Le misure in favore delle famiglie*

Le misure più rilevanti dal punto di vista finanziario sono quelle contenute nell'articolo 2, con il quale, da un lato, si rifinanzia per il 2021 il Fondo assegno universale e servizi alla famiglia e, dall'altro, viene istituito un nuovo fondo con risorse da destinare al finanziamento della riforma del sistema fiscale. A queste misure si aggiungono quelle volte a stabilizzare l'ulteriore detrazione per i redditi da lavoro dipendente (*bonus* 100 euro), a rifinanziare il reddito di cittadinanza, l'assegno di natalità e i provvedimenti riguardanti il congedo di paternità. Inoltre, viene incrementata la dotazione del Fondo di solidarietà comunale utilizzabile nell'ambito della fornitura di servizi sociali e per l'infanzia.

3.3.1 *L'assegno unico per figli a carico*

Il fondo di nuova istituzione destinato a finanziare gli interventi di riforma fiscale è dotato di risorse pari a 8 miliardi nel 2022 e a 7 miliardi a decorrere dal 2023. Di queste, una quota annua compresa tra 5 e 6 miliardi viene specificamente destinata al finanziamento dell'assegno unico per i figli a carico (art. 2, comma 1). Per il 2021 vengono poi stanziati 3 miliardi nel Fondo assegno universale e servizi alla famiglia (comma 6). Dal 2022 il fondo per la riforma fiscale verrà alimentato con le maggiori entrate permanenti derivanti dal miglioramento dell'adempimento spontaneo (comma 2)⁴⁸; contestualmente, dallo stesso anno, vengono abrogate le norme che istituivano il Fondo per la riduzione della pressione fiscale (comma 5).

Il Fondo per la riduzione della pressione fiscale è stato istituito con la legge di stabilità per il 2014⁴⁹ e vi confluiscono, fermo restando il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica: a) l'ammontare dei risparmi di spesa derivanti dalla *spending review*, al netto della quota già impegnata da altre norme nonché delle risorse da destinare a programmi finalizzati al conseguimento di esigenze prioritarie di equità sociale e a impegni inderogabili; b) le risorse che sulla base delle stime contenute nella Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva si stima di incassare in via permanente quali maggiori entrate rispetto alle previsioni iscritte nel bilancio dell'esercizio in corso e a quelle effettivamente incassate nell'esercizio precedente derivanti dall'attività di contrasto dell'evasione fiscale.

⁴⁸ In ciascun anno, per determinare le somme accantonabili, si considereranno le maggiori entrate derivanti dal miglioramento dell'adempimento spontaneo che saranno indicate, con riferimento al terzo anno precedente alla predisposizione della legge di bilancio, nell'aggiornamento della Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva allegata alla NADEF e redatta ai sensi del D.Lgs. 24 settembre 2015 n. 160.

⁴⁹ L. 147/2013, art. 1, c. 431.

Con la norma in esame viene abrogato un Fondo alimentato con le maggiori entrate derivanti dall'attività di accertamento e controllo e istituito un altro in cui vengono accantonati i maggiori incassi da adempimento spontaneo. Quest'ultimo è un fenomeno particolarmente complesso da stimare in quanto molto specifico, legato a comportamenti individuali e la cui perimetrazione non è sempre chiara. Va inoltre tenuto conto che le maggiori entrate permanenti sono già incluse nei conti a legislazione vigente e, pertanto, la loro assegnazione a un fondo con finalità specifiche (vincolo di destinazione) implica, ai fini del raggiungimento degli obiettivi in termini di saldo, la necessità di recuperare altrettante risorse da altre voci di bilancio.

Se i contorni della riforma fiscale sono ancora da definire (lo scorso novembre è stata deliberata un'indagine conoscitiva sulla riforma dell'Irpef dalle Commissioni finanze di entrambi i lati del Parlamento⁵⁰), la riforma dei trattamenti di famiglia, la cui attuazione è demandata a un disegno di legge delega attualmente in discussione⁵¹, è a uno stadio più avanzato di realizzazione. In primo luogo per tale finalità è già stato istituito dalla legge di bilancio per il 2020⁵² un Fondo con una dotazione di circa 1 miliardo per il 2021 e 1,2 miliardi nel 2022. Pertanto, nel complesso, alla luce di quanto disposto dal DDL di bilancio, le risorse appostate per il finanziamento della riforma ammontano a circa 4 miliardi per il 2021 e una somma compresa tra 6,2 e 7,2 miliardi a partire dal 2022. Inoltre il predetto disegno di legge delega ha già individuato un insieme di specifici criteri attuativi della riforma, riguardanti sia il complessivo riassetto degli strumenti esistenti sia le modalità di erogazione del nuovo assegno.

In particolare, il disegno di legge delega dispone l'unificazione, anche graduale, dei diversi strumenti di sostegno delle responsabilità familiari in un nuovo assegno, con caratteristiche di universalità e commisurato ai bisogni e alle risorse disponibili delle famiglie. Confluirebbero nel nuovo assegno: i) gli assegni per il nucleo familiare e le detrazioni fiscali per figli a carico (il cui superamento sarebbe comunque da attuare in coordinamento con la riforma dell'imposta sulle persone fisiche); ii) l'assegno ai nuclei familiari con almeno tre figli minori; iii) l'assegno di natalità e il premio alla nascita, di cui all'articolo 1, comma 353, della L. 232/2016.

La delega specifica che l'assegno unico spetterà a tutti i figli minori a carico⁵³ di cittadinanza italiana ovvero ai titolari di permesso di soggiorno di lungo periodo⁵⁴. Per i figli maggiorenni a carico l'assegno sarà ridotto e corrisposto fino al compimento del ventunesimo anno di età solo per studenti, disoccupati in cerca di lavoro o lavoratori. Sono previste specifiche maggiorazioni dell'assegno per nuclei in particolari situazioni⁵⁵. Non è prevista alcuna differenziazione

⁵⁰ L'indagine si articolerebbe in un programma di audizioni di soggetti istituzionali ed esperti e si dovrebbe concludere entro il 30 giugno 2021.

⁵¹ Il Disegno di legge delega (AS. 1892) è stato approvato dalla Camera dei deputati il 21 luglio 2020 (AC. 687). Trasmesso al Senato, è attualmente in discussione in Commissione permanente Lavoro pubblico e privato e previdenza sociale.

⁵² Legge 27 dicembre 2019, n. 160, art. 1, c. 339.

⁵³ Attualmente il limite di reddito per essere considerato a carico e poter quindi beneficiare dell'apposita detrazione è di 4.000 euro per i figli minori di 24 anni e di 2.840,51 per i figli di età superiore.

⁵⁴ Si richiede inoltre che il beneficiario sia soggetto al pagamento delle imposte sui redditi in Italia, di essere residente e domiciliato con i figli a carico in Italia per la durata del beneficio e di essere stato o essere residente in Italia per almeno due anni, anche non continuativi, ovvero essere titolare di un contratto di lavoro a tempo indeterminato o a tempo determinato di durata almeno biennale.

⁵⁵ La maggiorazione viene riconosciuta in misura non inferiore al 30 per cento e non superiore al 50 per cento, rispettivamente, per ciascun figlio con disabilità in funzione della gravità e alle madri con età inferiore ai ventuno anni.

dell'ammontare dell'assegno per singolo figlio in relazione al numero dei figli presenti nel nucleo familiare.

L'importo dell'assegno unico sarà modulato in funzione dell'ISEE (o delle sue componenti) ed è prevista la possibilità che possa essere azzerato per livelli di ISEE elevati. La delega specifica che si debba tenere conto, nel meccanismo di graduazione del beneficio, dei possibili effetti di disincentivo al lavoro del "secondo percettore" di reddito in famiglia.

Una quota parte dell'assegno unico potrà non essere ricompresa nei redditi considerati per il calcolo delle prestazioni sociali basate sulla prova dei mezzi. In questo modo si vuole limitare la penalizzazione per i percettori di assegno che potrebbe derivare da una conseguente riduzione di altri benefici condizionati al reddito.

Per i nuclei percettori di Reddito di cittadinanza (RdC) l'assegno sarà determinato tenendo conto della quota del beneficio economico del RdC riferibile ai minori in famiglia. La delega non chiarisce le modalità con cui l'importo dell'assegno unico debba variare in funzione dal beneficio percepito a titolo di RdC ma sembra tuttavia indicare che quest'ultimo (tutto o in parte) possa essere decurtato dell'ammontare dell'assegno unico.

Il disegno di legge delega non specifica, tuttavia, i criteri puntuali di erogazione dell'assegno, sia per quanto riguarda la sua entità, sia per quanto riguarda la relazione con l'ISEE (anch'esso non precisamente individuato), ed è quindi difficile valutare sia la congruità dei costi rispetto agli stanziamenti sia gli effetti distributivi della nuova misura.

Nell'Audizione dell'UPB in Commissione Affari sociali della Camera dell'ottobre 2019⁵⁶, è stato delineato un quadro di compatibilità finanziaria della riforma in relazione a diverse ipotesi di assegno e i relativi effetti sulle famiglie. In particolare, in risposta a una richiesta di approfondimenti da parte della Commissione⁵⁷, sono stati condotti diversi scenari di simulazione, differenziati per il livello dell'assegno base e della progressione con cui l'assegno si riduce al crescere dell'ISEE.

L'analisi ha evidenziato che i benefici maggiori sono concentrati tra i soggetti incapienti (soggetti con redditi bassi e imposta nulla che nel regime vigente non beneficiano delle detrazioni IRPEF per figli a carico) e i lavoratori autonomi (che nel regime vigente non percepiscono gli assegni al nucleo familiare, riservati ai nuclei in cui il reddito da lavoro dipendente costituisce almeno il 70 per cento del reddito della coppia). Il beneficio netto medio (saldo tra il nuovo assegno e le misure che verrebbero abolite) risulterebbe di circa mille euro per famiglia. Si è tuttavia evidenziato il rischio che per una quota non trascurabile di famiglie i benefici attuali possano risultare maggiori di quelli derivanti dal nuovo assegno unico. Una circostanza che si verifica con maggiore probabilità per le famiglie con figli maggiorenni, che beneficerebbero di un assegno unico ridotto, ma che può riguardare anche altri nuclei che, a causa del diverso meccanismo di calcolo dell'assegno unico rispetto a quelli delle misure attuali (le detrazioni sono basate sul

⁵⁶ Si veda l'Audizione del Consigliere dell'UPB, Alberto Zanardi, nell'ambito dell'esame della proposta di legge recante "Delega al Governo per riordinare e potenziare le misure a sostegno dei figli a carico attraverso l'assegno unico e la dote unica per i servizi" – Commissione Affari sociali della Camera dei deputati, 16 ottobre.

⁵⁷ Si veda la Risposta del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio Giuseppe Pisauro alla richiesta di approfondimenti.

reddito individuale, gli assegni familiari sul reddito della coppia, l'assegno unico sarà basato sull'ISEE) potrebbero essere penalizzati dai nuovi criteri.

Va infine evidenziato che la soppressione dei contributi per assegni familiari a carico dei datori di lavoro, quantificabile in 1,9 miliardi, andrà inserita nell'ambito del quadro finanziario di attuazione della delega.

3.3.2 Altre misure

Ulteriore detrazione IRPEF per il lavoro dipendente. – L'articolo 3 dispone il rifinanziamento dell'ulteriore detrazione per lavoro dipendente introdotta con il DL 3/2020. Tale intervento era articolato su due misure distinte: un trasferimento monetario che ha sostituito e ampliato il *bonus* 80 euro e un'ulteriore detrazione tra 28.000 e 40.000 euro con *decalage* del beneficio rispetto al reddito (fig. 3.3). Con il nuovo profilo discendente del *bonus* si è inteso ridurre le aliquote marginali molto elevate connesse con l'originario *bonus* 80 euro, che raggiungevano circa 80 punti percentuali nella fascia di reddito tra 24.600 e 26.600 euro in corrispondenza della sua rapida diminuzione. Con l'introduzione della ulteriore detrazione l'aliquota marginale si abbassa di circa 20 punti, raggiungendo il 61 per cento tra 28.000 e 40.000 euro, ma interessa un tratto più ampio della distribuzione dei redditi, nel quale si colloca un maggior numero di contribuenti (2,9 milioni contro circa un milione).

A differenza dell'incremento del *bonus*, considerato da subito come permanente, l'ulteriore detrazione è stata finanziata dal DL 3/2020 per il solo secondo semestre 2020. La Relazione tecnica stima in 3,3 miliardi l'anno il costo a regime della ulteriore detrazione. Per il finanziamento, parziale, della misura viene ridotto il "Fondo per la riduzione del carico fiscale sui lavoratori dipendenti" per 1,15 miliardi nel 2021 e per circa 1,4 miliardi nel 2022.

Incremento del finanziamento del RdC. – L'articolo 68 del DDL di bilancio dispone un incremento del finanziamento del Reddito/pensione di cittadinanza di circa 200 milioni per il 2021 e circa 470 milioni dal 2022, portando gli stanziamenti totali a circa 7,5 miliardi nel 2021 e a 7,7 miliardi negli anni successivi.

Nel primo anno di introduzione del RdC la spesa si è rivelata sensibilmente inferiore agli stanziamenti (circa 3,8 miliardi contro i 5,8 stanziati), principalmente per effetto di un avvio lento della diffusione della misura nel corso del 2019. Nel 2020, a causa della crisi economica connessa con la pandemia si è osservato un sensibile incremento delle erogazioni e conseguentemente della spesa. Da febbraio a settembre i nuclei beneficiari sono aumentati di circa 300.000 unità (+30 per cento) e la spesa mensile è passata da 500 a circa 670 milioni⁵⁸. Nel caso in cui nell'ultimo trimestre 2020 la spesa rimanesse sul

⁵⁸ Si veda INPS, Report trimestrale Rei, RdC, REM, aprile 2019-settembre 2020.

livello di settembre, la spesa complessiva per l'anno in corso raggiungerebbe i 7,3 miliardi, un ammontare pari allo stanziamento previsto dal DL 4/2019 per il 2020. Tale soglia potrebbe essere superata qualora il ricorso al RdC dovesse intensificarsi in concomitanza con l'inasprirsi delle conseguenze della seconda ondata della pandemia. Lo stanziamento per il 2021, comprensivo dell'incremento disposto nel DDL di bilancio per gli anni successivi, corrisponde a una spesa media mensile di circa 630 milioni (circa 640 milioni per gli anni successivi), circa il 6 per cento in meno di quanto speso a settembre. La misura degli stanziamenti sembra dunque incorporare la previsione di una lieve riduzione del ricorso della misura nel prossimo anno.

3.3.3 La finanza locale e le politiche per i servizi sociali e per le famiglie

Per quanto riguarda l'impatto della finanza locale sulle politiche per i servizi sociali e per le famiglie, il DDL di bilancio (art. 147) incrementa la dotazione del Fondo di solidarietà comunale (FSC). Il Fondo rappresenta il principale dispositivo di perequazione delle risorse finanziarie tra i Comuni e ha l'obiettivo di assicurare a tutti gli enti la possibilità di assolvere alle proprie funzioni fondamentali indipendentemente dalle proprie capacità fiscali. L'aumento della dotazione complessiva del FSC conseguente a questa norma viene in parte compensato dall'abrogazione dei rifinanziamenti del fondo stesso introdotti dalla legge di bilancio dello scorso anno.

Gli interventi sul FSC riguardano due ambiti distinti. Nel primo, il DDL di bilancio assegna risorse aggiuntive crescenti nel tempo (da 216 milioni per il 2021 a oltre 650 per il 2030) per il finanziamento e lo sviluppo dei servizi sociali comunali svolti in forma singola o associata dai Comuni delle Regioni a statuto ordinario (RSO). L'attribuzione delle risorse ai singoli enti dovrebbe avvenire in base al coefficiente di riparto del fabbisogno standard relativo alla specifica funzione "servizi sociali", approvato dalla Commissione tecnica preposta. La Commissione fornirà supporto anche per la definizione degli obiettivi da raggiungere tramite l'impiego di tali risorse – in termini di fornitura dei servizi – e delle modalità con cui effettuare il monitoraggio, che saranno oggetto di un DPCM.

Il secondo intervento riguarda l'assegnazione di risorse ulteriori destinate, dal 2022, ad aumentare la disponibilità di posti negli asili nido dei Comuni delle RSO e di Sicilia e Sardegna. Le maggiori risorse stanziate sul FSC a tale scopo ammontano a 100 milioni nel primo anno, che aumentano di 50 milioni l'anno fino a raggiungere 300 milioni annui a decorrere dal 2026. Il criterio di riparto prevede che i fondi affluiscono solo ai Comuni in cui l'offerta di tale servizio si collochi al di sotto dei LEP. In attesa della definizione di questi ultimi, potranno beneficiare di tali trasferimenti solo gli Enti in cui il rapporto tra posti disponibili (calcolati come posti equivalenti a tempo pieno) e residenti di età compresa tra 0 e 2 anni sia inferiore rispetto a quello medio dei Comuni appartenenti alla stessa fascia demografica (in termini di popolazione totale).

Tale criterio di riparto rappresenta una importante novità. Come accennato, infatti, in assenza dei LEP il fabbisogno standard è stato perlopiù definito a partire dai livelli di servizi effettivamente erogati in passato, determinando una certa persistenza dei forti divari riscontrabili a livello territoriale.

Gli ultimi dati Istat (relativi al 2018)⁵⁹ indicano un lieve aumento dei servizi educativi per la prima infanzia (asili nido) erogati dai Comuni in forma diretta o indiretta (vale a dire attraverso strutture private), ma continuano a evidenziare una forte disomogeneità nella copertura dell'utenza potenziale (popolazione di età compresa tra 0 e 2 anni), che nel Centro-Nord raggiunge quasi il 20 per cento, mentre al Sud e nelle Isole si attesta poco al di sopra del 5 per cento, con una dispersione ben più significativa a livello di singolo Comune.

Lo scarso impatto perequativo determinato dai criteri di riparto del FSC attualmente utilizzati ha alimentato il dibattito circa la necessità di utilizzare metodologie diverse per il calcolo dei fabbisogni standard. Proprio riguardo all'offerta di servizi educativi per la prima infanzia, nel luglio 2019 la Commissione tecnica per i fabbisogni standard ha approvato una nuova metodologia di definizione del fabbisogno, introducendo soglie minime sia rispetto alla quantità di servizi offerti che rispetto al costo del servizio erogato⁶⁰. Sebbene non particolarmente rilevanti dal punto di vista finanziario, tali modifiche (predisposte in vista del riparto delle risorse per il 2020) hanno rappresentato un correttivo degno di nota dal punto di vista del principio ispiratore dei riparti. Per esempio, prima di questa modifica, ai Comuni che non offrivano il servizio veniva imputato un fabbisogno nullo. La norma inserita nel DDL di bilancio, essendo rivolta ai soli Enti per cui l'offerta del servizio risulti inferiore alla media riferibile a Comuni di dimensioni simili, segna un passo ulteriore nella direzione di migliorare la capacità redistributiva del FSC.

3.4 Misure di contrasto dell'evasione fiscale e di incentivo all'uso dei mezzi di pagamento tracciabili

Il DDL di bilancio, in continuità con quanto fatto negli scorsi anni, prevede misure finalizzate al contrasto delle frodi in materia di accise e di IVA (artt. 187 e 188). La loro quantificazione finanziaria, pari a 379 milioni per il 2021 e 547 milioni nel 2022 e nel 2023, appare adeguatamente prudente. Vengono inoltre stabiliti alcuni dettagli delle misure di incentivo all'uso di mezzi di pagamento elettronici e tracciabili (lotteria degli scontrini e *cashback*) e introdotte misure con finalità di semplificazione del sistema fiscale che non hanno però impatti in termini di finanza pubblica.

Contrasto alle frodi in materia di accise e di IVA. – La prima misura ha come finalità il contrasto dell'evasione da accise e delle frodi nel settore dei carburanti attraverso il potenziamento del sistema informatizzato introdotto con il decreto fiscale 124/2019 per la gestione della detenzione e della movimentazione dei carburanti e la dematerializzazione della trasmissione del modello di garanzia che consente una deroga al pagamento anticipato dell'IVA. La norma, che non introduce nuovi meccanismi di controllo, ha quindi l'obiettivo auspicabile di rendere più efficaci gli strumenti per il

⁵⁹ Istat (2020), "Offerta di asili nido e servizi integrativi per la prima infanzia. Anno educativo 2018/2019".

⁶⁰ Per approfondimenti sul tema, si veda: UPB (2019), "La perequazione delle funzioni fondamentali dei Comuni: il caso degli asili nido", Focus tematico n. 7.

controllo degli operatori lungo tutta la filiera della distribuzione e commercializzazione dei carburanti e il flusso informativo automatizzato tra gli operatori e l'Amministrazione finanziaria (Agenzia delle entrate, Agenzia delle dogane e Guardia di finanza) e di migliorare le strategie di selezione dei soggetti e di controllo delle frodi.

Il decreto fiscale 124/2019 era già intervenuto con diverse previsioni normative con l'obiettivo di rafforzare i meccanismi di controllo e di contrasto dell'evasione e delle frodi che si sono aggiunti anche alle disposizioni antifrode nel settore carburanti e della fatturazione elettronica contenute nella legge di bilancio per il 2018 (L. 205/2017). Le norme del DDL di bilancio vanno quindi nella direzione di estendere i flussi informativi informatizzati. In questo senso la stima prudenziale degli effetti della norma in termini di entrate appare condivisibile.

I dati riportati nella Relazione sull'economia non osservata e l'evasione fiscale e contributiva mostrano un *tax gap* delle accise sui prodotti energetici nel 2018 pari circa a 1,5 miliardi e caratterizzato, tranne che nell'ultimo anno di stima, da un andamento crescente. (tab. 3.5). Parte del *tax gap* è connesso con l'adozione di comportamenti fraudolenti che riguardano sia le accise sia l'IVA, che hanno caratterizzato il settore anche nella sua recente evoluzione e la conseguente diffusione di operatori non abituali.

La seconda misura che ha l'obiettivo di rafforzare il meccanismo di contrasto delle frodi IVA, in particolare quello delle cessioni ai falsi esportatori abituali, prevede l'implementazione di un meccanismo automatico che inibisca l'emissione di lettere di intento sulla base di *plafond* IVA fittizi. La norma amplia il patrimonio informativo, in particolare quello della fatturazione elettronica e rafforza le strategie di contrasto dei fenomeni fraudolenti in ambito IVA anche a seguito di specifiche analisi del rischio. Con riguardo a quest'ultimo aspetto, la Relazione tecnica riporta le stime in termini di maggiori entrate che, seppure prudenziali, si basano su risultati riferibili a un arco temporale limitato e per questo suscettibili di variazioni.

Lotteria dei corrispettivi e cashback. – La norma introduce modifiche alla lotteria degli scontrini prevedendo la corresponsione dei premi soltanto nel caso di utilizzo di strumenti di pagamento elettronici. Con la finalità di promuovere l'uso di mezzi di pagamento tracciabili, le modifiche collocano quindi la lotteria degli scontrini tra le iniziative rientranti nel cosiddetto Piano Italia *Cashless*. In tale Piano è incluso anche il cosiddetto *cashback*, ossia il riconoscimento di rimborsi per le transazioni effettuate con strumenti di pagamento elettronici, che in base a quanto stabilito dalla norma, in coerenza con i premi della lotteria, non concorrono alla formazione del reddito.

Il DDL di bilancio ha inoltre abrogato la possibilità di destinare al Fondo per finanziare i rimborsi e i costi legati all'attuazione del *cashback* le eventuali maggiori entrate derivanti dall'emersione di base imponibile conseguente all'applicazione dello strumento (art. 194, c. 3, lett. b). Queste maggiori entrate, se di natura permanente, rientrando tra quelle derivanti da un aumento dell'adempimento spontaneo, sono destinate al finanziamento del Fondo per la riforma fiscale (art. 2).

In riferimento a queste due misure di promozione dell'utilizzo dei pagamenti elettronici è possibile formulare alcune considerazioni generali, alcune delle quali già emerse in sede di Audizione sulla legge di bilancio per il 2020⁶¹.

Sia la lotteria dei corrispettivi che il *cashback* rappresentano, insieme alle altre misure del Piano Italia *Cashless*, interventi che potenziano gli strumenti per il contrasto in ambito *business to consumer* dell'evasione legata alla omessa dichiarazione dei ricavi e che si verifica senza che ci sia consenso tra venditore e consumatore finale. Le stesse misure non appaiono offrire adeguati incentivi a contrastare la cosiddetta evasione con consenso, ossia quella che si verifica quando vi è un accordo tra cliente e fornitore. Innanzitutto, l'accesso sia alla lotteria sia al *cashback* richiede l'espletamento di procedure che potrebbero risultare laboriose⁶² e i premi e i rimborsi non saranno corrisposti immediatamente al momento dell'acquisto⁶³. Entrambe queste ragioni possono disincentivare la partecipazione da parte dell'acquirente e incentivare l'evasione con consenso soprattutto per acquisti di importo unitario relativamente basso. Inoltre, andrebbe valutata l'adeguatezza di tali strumenti a determinare effettive modifiche comportamentali in merito all'utilizzo di strumenti di pagamento tracciabili. Questo anche in considerazione dell'entità delle risorse destinate all'implementazione di queste due misure.

Si ricorda che la legge di bilancio per il 2020 ha stanziato per il finanziamento del *cashback* 3 miliardi sia per il 2021 che per il 2022. Attualmente per il 2021 le risorse ammontano a 1,75 miliardi a seguito dell'utilizzo per intero delle risorse con il decreto di maggio (DL 34/2020) e il loro successivo reintegro parziale con il decreto di agosto (DL 104/2020).

Va infine considerato che la lotteria degli scontrini e il *cashback* sono parzialmente sovrapponibili per quanto riguarda i meccanismi di corresponsione del beneficio e che ancora vi sono carenze progettuali e operative che andrebbero colmate per renderli più efficaci ai fini del contrasto dell'evasione con consenso.

⁶¹ Si veda UPB (2019), "Audizione del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito delle audizioni preliminari all'esame della legge di bilancio per il triennio 2020-2022", Commissioni congiunte 5a del Senato della Repubblica (Bilancio) e V della Camera dei deputati (Bilancio, Tesoro e Programmazione), 12 novembre.

⁶² Per la lotteria dei corrispettivi è già operativo il portale www.lotteriadegliscontrini.gov al quale, a partire dal 1° dicembre 2020, è necessario registrarsi con il proprio codice fiscale al fine di ottenere il "codice lotteria" che consente di tutelare la privacy del contribuente che partecipa alla lotteria e che deve essere mostrato all'esercente al momento dell'acquisto. In base a quanto previsto dalla bozza di Decreto del Ministero dell'Economia e delle finanze, che di recente ha ottenuto il parere favorevole del Garante per la Protezione dei dati personali (Provvedimento Garante Privacy n. 179 del 13 ottobre 2020), anche per ottenere il *cashback* sarà necessario registrarsi e scaricare un'apposita applicazione (APP IO) con la quale registrare i mezzi di pagamento tracciabili ai fini dell'erogazione del rimborso.

⁶³ Per la lotteria bisognerà attendere le estrazioni mentre la corresponsione del *cashback* avverrà sulla base dell'importo di acquisti effettuato nell'arco di 6 mesi, trascorsi i quali si potrà ottenere il rimborso, che quindi avverrà a regime nei mesi di luglio e di gennaio di ogni anno. Nel caso della lotteria sono previsti sette premi di 5.000 euro ciascuno ogni settimana; tre premi da 30.000 euro ciascuno ogni mese; un premio di 1 milione di euro ogni anno. Il *cashback* prevede invece la restituzione del 10 per cento della spesa sostenuta entro un tetto di 1.500 euro a semestre. Vi è poi un maxi-rimborso di 1.500 euro a semestre per i primi 100 consumatori che avranno effettuato il maggior numero di transazioni.

3.5 Le misure in campo sanitario

3.5.1 Il finanziamento del Servizio sanitario nazionale

Il DDL di bilancio determina il finanziamento del Servizio sanitario nazionale (SSN) per il 2021 in 121,37 miliardi, con un aumento di circa 1 miliardo rispetto all'anno in corso (120,517 miliardi).

A legislazione vigente le risorse per il 2021, pari a 119,477 miliardi, sarebbero state inferiori a quelle del 2020, che sono state accresciute più volte in corso d'anno per finanziare gli interventi volti a contrastare l'emergenza sanitaria. La manovra ha incrementato dunque di 1,893 miliardi il finanziamento complessivo, tenendo conto dei seguenti elementi: 1) l'allocazione di 1 miliardo aggiuntivo nel 2021, per portare il finanziamento al livello dell'anno precedente, nel perdurare dell'emergenza⁶⁴; 2) il finanziamento di nuovi interventi (l'incremento dell'indennità di esclusività per la dirigenza medica, la concessione di una indennità per gli infermieri, l'incremento dei finanziamenti per l'effettuazione dei tamponi da parte dei medici di base e l'aumento dei contratti di formazione specialistica) per 1,01 miliardi; 3) il trasferimento delle risorse per il finanziamento della Croce Rossa italiana al Ministero della Salute, con una riduzione di 117 milioni del finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard. In termini di indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche, tale riduzione è compensata da un pari aumento dei finanziamenti al Ministero e inoltre si riscontrano maggiori entrate per gli effetti riflessi dell'incremento di spesa di personale dovuto alle misure adottate per 426 milioni.

Per gli anni successivi al 2021 il finanziamento del fabbisogno sanitario standard non viene ancora stabilito per legge, ma è indicato l'incremento previsto come concorso per l'attuazione degli interventi disposti dal DDL di bilancio (indennità per medici e infermieri e formazione specialistica), al netto dei trasferimenti per la Croce Rossa e di un risparmio di 300 milioni dal 2023, attribuito alla razionalizzazione della spesa che sarà resa possibile, secondo la Relazione tecnica, dal potenziamento della digitalizzazione. L'aumento aggiuntivo di 1 miliardo per il 2021 resta invece *una tantum*. Le maggiori risorse sono pari a 822,87 milioni per il 2022, 527,07 per il triennio successivo e 417,87 milioni dal 2026. La riduzione di spesa in seguito alla digitalizzazione non è collegata a nuove, specifiche norme. Gli effetti riflessi, nel 2022 e nel 2023, sono simili a quelli indicati per il 2021.

Oltre a queste misure, i principali interventi in campo sanitario riguardano la proroga delle disposizioni per favorire il reclutamento di personale contenute nei decreti emanati nel

⁶⁴ Si ricorda peraltro che il DL 34/2020 aveva attribuito per l'anno in corso i finanziamenti necessari a coprire le maggiori spese previste, ma aveva indicato un rifinanziamento più basso per gli anni successivi, inferiore alle stime del costo dei provvedimenti introdotti per circa 1,1 miliardi nel 2021 e 0,1 nel 2022 (si vedano Ufficio parlamentare di bilancio (2020), "Rapporto sulla programmazione di bilancio 2020", luglio; Audizione informale del Presidente dell'UPB, Giuseppe Pisauro, sul DDL di conversione del DL 19 maggio 2020, n. 34 recante misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 – Commissione Bilancio della Camera dei deputati).

periodo di emergenza sanitaria, la spesa farmaceutica, con l'istituzione di un fondo per finanziare il vaccino contro il COVID-19 e la rimodulazione dei tetti della spesa farmaceutica, la mobilità sanitaria e l'edilizia sanitaria.

3.5.2 *Le misure finanziate con l'aumento delle risorse*

Il DDL di bilancio dispone, dal gennaio 2021, un incremento del 27 per cento dell'indennità di esclusività della dirigenza medica, veterinaria e sanitaria del SSN, ovvero il trattamento economico aggiuntivo attribuito in caso di opzione per l'esercizio della libera professione intramuraria. Il costo di tale misura è stimato in 500 milioni annui. Sulla base degli importi fissati dal Contratto collettivo nazionale di lavoro dell'area sanità 2016-18, si può valutare che l'incremento varierebbe tra i 35 e i 384 euro mensili (su 13 mensilità) a seconda del tipo di dirigenza (sanitaria o medica e veterinaria), dell'anzianità (esperienza professionale inferiore a 5 anni, tra 5 e 15 anni, superiore a 15 anni) e dell'incarico (direzione di struttura complessa o altri incarichi).

Viene inoltre previsto il riconoscimento, dal 2021, di una nuova indennità di specificità infermieristica, che entrerà a far parte del trattamento economico fondamentale. L'importo complessivo annuo, indicato in 335 milioni, dovrà essere destinato alla contrattazione collettiva nazionale del triennio 2019-2021 relativa al comparto sanità, attraverso la quale dovranno essere definite la misura e la disciplina dell'indennità.

Il DDL di bilancio prevede che si continui a sostenere, anche per il 2021, il sistema diagnostico dei casi di positività al COVID-19 attraverso l'esecuzione di tamponi antigenici rapidi da parte dei medici di medicina generale e dei pediatri di libera scelta (una soluzione prevista per il 2020 dal DL 137/2020 e regolata dagli Accordi collettivi nazionali di settore). A tal fine è indicata una spesa di 70 milioni⁶⁵ per il prossimo anno, che secondo la Relazione tecnica consentirebbe di effettuare circa 4,6 milioni tamponi nel primo semestre del 2021.

Vengono inoltre incrementati i finanziamenti per i contratti di formazione specialistica dei medici di 105 milioni per il 2021 e per il 2022 e di 109,2 milioni per ciascuno degli anni del successivo triennio. In questo modo viene assicurato l'aumento di 4.200 contratti anche per il nuovo ciclo, pari a quello disposto dal DL 34/2020 per quello precedente.

Vengono estese poi al 2021 una serie di misure di rafforzamento del personale sanitario per affrontare l'emergenza legata alla diffusione del COVID-19 (DL 18/2020, convertito con L. 27 2020, e successive modifiche, e DL 34/2020, convertito con la L. 77/2020). Si tratta principalmente di disposizioni cui fare ricorso una volta verificata l'impossibilità di utilizzare personale già in servizio o di ricorrere agli idonei collocati in graduatorie

⁶⁵ A integrazione dei 30 milioni già indicati dal DL 137/2020. Le risorse sono ripartite tra le Regioni attraverso una apposita tabella, includendo quelle a statuto speciale che finanziano autonomamente il proprio servizio sanitario (la Sicilia in misura parziale).

concorsuali in vigore, anche in deroga ai vigenti vincoli sulla spesa di personale, ma nel rispetto del fabbisogno sanitario standard dell'anno 2021 e dei limiti di spesa indicati per singola Regione e Provincia autonoma da una apposita tabella, che ripartisce l'importo complessivo di 1,1 miliardi. Inoltre sono prorogate sia le disposizioni relative alle Unità speciali di continuità assistenziale (USCA), con un limite di spesa di 210 milioni, sia la possibilità di trattenere in servizio personale che sarebbe andato in quiescenza, con oneri che, secondo la Relazione tecnica, sono già compresi nei limiti previsti a legislazione vigente. Le risorse per finanziare queste misure andranno reperite nell'ambito del finanziamento del SSN, incrementato dal DDL di bilancio, come si è visto, per più di 1 miliardo, al netto del finanziamento delle misure precedentemente esaminate. Inoltre, potranno essere utilizzate eventuali economie di risorse destinate agli stessi interventi di rafforzamento del personale che sono stati prorogati e non utilizzate nell'anno 2020, riscontrabili nei tendenziali, come evidenziato dalla la Relazione tecnica.

In particolare, le norme per il rafforzamento del personale che potranno ancora essere utilizzate per tutto il 2021 riguardano la possibilità di 1) reclutare personale delle professioni sanitarie, operatori socio-sanitari e medici specializzandi iscritti agli ultimi due anni delle scuole di specializzazione⁶⁶, nonché dirigenti medici, veterinari e sanitari, personale del ruolo sanitario e operatori socio-sanitari in quiescenza⁶⁷, con incarichi di lavoro autonomo e/o di collaborazione coordinata e continuativa di durata non superiore a sei mesi, prorogabili per il personale non in quiescenza; 2) assumere personale delle professioni sanitarie, operatori socio-sanitari e specializzandi iscritti agli ultimi due anni di corso, con incarichi a tempo determinato di un anno non rinnovabili (per gli specializzandi di 6 mesi, prorogabili⁶⁸); 3) assumere, nell'ambito delle strutture accreditate della rete formativa, specializzandi iscritti in graduatoria separata nelle procedure concorsuali per l'accesso alla dirigenza del ruolo sanitario, con incarichi a tempo determinato e parziale⁶⁹ (e con la previsione di un inquadramento a tempo indeterminato al conseguimento della specializzazione); 4) prorogare semplicemente gli incarichi citati ai punti 1), 2) e 3) già conferiti, non oltre la fine del 2021; 5) trattenere in servizio dirigenti medici e sanitari, personale del ruolo sanitario del comparto sanità e operatori socio-sanitari, anche in deroga ai limiti previsti per il collocamento in quiescenza.

Come accennato, sono state prorogate alla fine del 2021 anche le disposizioni del DL 18/2020, come convertito con L. 27/2020, e del DL 34/2020, come convertito con L. 77/2020, relative all'istituzione e funzionamento delle USCA⁷⁰, nonché all'obbligo di separazione degli ambienti nelle strutture di pronto soccorso.

⁶⁶ Per ottenere questi incarichi non è necessario che gli specializzandi siano iscritti nelle graduatorie separate delle procedure concorsuali per l'accesso alla dirigenza del ruolo sanitario. Le università devono assicurare il recupero delle attività formative necessarie.

⁶⁷ Il DL 18/2020 consentiva di attribuire incarichi anche ai laureati in medicina e chirurgia, abilitati, ma il relativo comma del decreto non è richiamato dal DDL di bilancio, sebbene la Relazione illustrativa menzioni anche questa categoria.

⁶⁸ Questi incarichi agli specializzandi possono essere prorogati previa definizione dell'accordo quadro sulla formazione specialistica a tempo parziale, che deve considerare il possibile recupero delle attività formative.

⁶⁹ Attribuibili anche in assenza dell'accordo quadro sulla formazione specialistica a tempo parziale.

⁷⁰ Obiettivo della costituzione delle USCA era occuparsi della gestione domiciliare dei pazienti affetti da COVID-19 che non necessitano di ricovero ospedaliero, consentendo al medico di medicina generale o al pediatra di libera scelta o al medico di continuità assistenziale di garantire l'attività assistenziale ordinaria. Si ricorda che una recente sentenza del TAR Lazio ha accolto un ricorso del Sindacato Medici Italiani (SMI) del Lazio, giudicando che l'affidamento ai medici di medicina generale del compito di assistenza domiciliare ai

3.5.3 Gli interventi in campo farmaceutico

IL DDL di bilancio prevede l'istituzione di un Fondo per l'acquisto dei vaccini contro il COVID-19 e dei farmaci per la cura dei pazienti con la stessa patologia, dotato di 400 milioni. Per l'acquisto e la distribuzione di farmaci e vaccini il Ministero della Salute farà ricorso al Commissario per l'attuazione e il Coordinamento delle misure di contenimento e contrasto all'emergenza epidemiologica COVID-19 (DL18/2020).

Inoltre, è stata disposta la modifica dei tetti di spesa farmaceutica, con un incremento di quello sugli acquisti diretti da parte delle strutture sanitarie (dal 6,89 al 7,55 per cento del fabbisogno sanitario nazionale, incluso lo 0,2 per cento relativo ai gas medicinali) e una riduzione di quello sugli acquisti nelle farmacie convenzionate (dal 7,96 al 7,3), a parità di massimale complessivo (14,85 per cento). Per il futuro i tetti di spesa potranno essere rideterminati annualmente con la legge di bilancio, in base all'andamento del mercato e al fabbisogno assistenziale, nell'ambito del massimale complessivo, su proposta del Ministero della Salute, sentita l'Agenzia italiana del farmaco (AIFA), d'intesa con il MEF.

Va ricordato che la metà dello scostamento tra la spesa effettiva e il relativo tetto è posta a carico della filiera del farmaco (nel caso della spesa per acquisti diretti delle sole imprese farmaceutiche). La Relazione tecnica non attribuisce effetti di bilancio a questa misura, trattandosi di una rimodulazione dei massimali che non modifica il tetto complessivo di spesa programmata. Tuttavia, mentre il tetto sulla diretta viene sistematicamente superato in misura consistente, quello sulla convenzionata da qualche anno è sovradimensionato. Pertanto, l'intervento comporterà una riduzione dello sforamento della spesa per acquisti diretti di farmaci e una conseguente diminuzione delle somme dovute dalle imprese farmaceutiche al SSN (cosiddetto *pay-back*), stimabile in circa 400 milioni con riferimento al 2020, cui vanno aggiunti ulteriori 70 milioni per l'incremento del fabbisogno sanitario deciso dal DDL di bilancio (su cui si è calcolato il tetto). Questi importi resteranno a carico delle Regioni. Va tuttavia considerato che sulla misura dei rimborsi, che viene indicata dall'AIFA, si è determinato un rilevante contenzioso da parte delle imprese, che non riconoscono i conti effettuati⁷¹. Per il passato, l'accordo tra imprese e Regioni, recepito con la L. 12/2019, di conversione del DL. 135/2018, ha consentito infine di incassare i versamenti relativi agli anni 2013-17, sia pure scontati. Tuttavia, anche sul *pay-back* 2018 vi sono stati ricorsi. Dal 2019, con l'entrata in vigore di un nuovo sistema, essenzialmente basato sull'uso dei dati delle fatture elettroniche e sull'attribuzione dei rimborsi alle aziende in proporzione alle quote di mercato, invece che in base all'assegnazione di budget aziendali, si dovrebbe raggiungere una maggiore condivisione tra le parti riguardo ai dati e ai risultati in termini di rimborsi da pagare. Anche il provvedimento inserito nel DDL di bilancio sembra mirare a una migliore

malati COVID-19 è in contrasto con le disposizioni della norma istitutiva delle USCA. La Regione Lazio ha presentato ricorso al Consiglio di Stato.

⁷¹ Si vedano Ufficio Parlamentare di bilancio (2017), "Il governo della spesa farmaceutica tra massimali e *pay-back*", Focus tematico n. 5 e Ufficio parlamentare di bilancio (2019), "Rapporto sulla politica di bilancio 2019", gennaio.

condivisione, onde risolvere il contenzioso residuo sul 2018 e ridimensionare le resistenze nei confronti del sistema di *pay-back* per il futuro. Infatti la modifica dei tetti per il 2021 (2022) resta subordinata al pagamento, da parte delle aziende farmaceutiche, di quanto dovuto per il 2018 (2019) entro la fine di gennaio del 2021 (giugno 2021), che sarà certificato dall’AIFA entro il 10 febbraio (10 luglio). Il DDL di bilancio chiarisce che va inteso che tali somme saranno corrisposte a titolo definitivo, con la conseguente estinzione delle liti pendenti, a spese compensate, per cessata materia del contendere.

Ulteriori disposizioni riguardano l’adeguamento degli indennizzi a favore dei soggetti danneggiati da vaccinazioni obbligatorie e da talidomide, onde eliminare il contenzioso (l’onere è stato stimato in circa 81 milioni di euro dal 2021 al 2023 e 10 milioni dal 2024). È stato anche istituito un fondo presso il MEF (50 milioni nel 2021) per concorrere agli oneri per il pagamento degli indennizzi in favore dei soggetti danneggiati da complicanze irreversibili a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazioni di emoderivati.

3.5.4 *La mobilità sanitaria*

Il DDL di bilancio interviene sulla definizione dei flussi finanziari relativi alla compensazione della mobilità sanitaria tra le regioni, che dal 2021 sarà effettuata nell’ambito del riparto del fabbisogno standard su proposta del Ministero della Salute, di concerto con il Ministero dell’Economia e delle finanze, d’intesa con le Regioni e le Province autonome, in base ai dati di produzione disponibili relativi all’anno precedente. In questo modo si cerca di facilitare lo sforzo di programmazione da parte delle Regioni, rispetto alla situazione attuale in cui la regolazione della mobilità avviene il secondo anno successivo a quello di erogazione delle prestazioni. Si dovrà tenere conto dei controlli di appropriatezza comunicati dalle singole Regioni e Province autonome. Inoltre la sottoscrizione degli accordi bilaterali tra le Regioni per la mobilità sanitaria interregionale (L. 208/2015), che dovevano essere conclusi entro la fine del 2016, costituirà adempimento ai fini dell’accesso al finanziamento integrativo del SSN⁷² e sarà sottoposta al Comitato permanente per la verifica dell’erogazione dei LEA. Tale Comitato è inoltre incaricato di definire linee guida e indicatori, anche attraverso i dati del Sistema Tessera Sanitaria, per armonizzare i sistemi di controllo di appropriatezza degli erogatori accreditati, di predisporre un programma nazionale di valutazione e miglioramento dei processi di mobilità, per ridimensionare quella ritenuta non “fisiologica”, e programmi specifici per le aree di confine.

A queste misure non sono stati attribuiti effetti finanziari, anche se un miglioramento dell’appropriatezza potrebbe implicare dei risparmi.

⁷² Il 3 per cento del finanziamento ordinario della quota indistinta, al netto delle entrate proprie, e il 2 per cento per le Regioni adempienti nell’ultimo triennio.

3.5.5 *L'edilizia sanitaria*

Il DDL di bilancio incrementa inoltre le risorse per l'edilizia sanitaria di 2 miliardi, portando l'importo complessivo del programma pluriennale di interventi in materia di ristrutturazione edilizia e di ammodernamento tecnologico (L. 67/1988 e successivi rifinanziamenti) a 32 miliardi. La copertura pluriennale si realizza nei prossimi 15 anni, con 100 milioni per i primi quattro anni, 140 milioni per gli anni 2025-29 e 150 milioni per gli anni 2030-35. Per il sostegno alle Regioni per opere di edilizia sanitaria sono indicati in bilancio 800 milioni per il 2021, 1.310 per il 2022 e 1.505 per il 2023, grazie all'aumento disposto con il DDL di bilancio e a seguito di precedenti variazioni realizzate a legislazione vigente (un aumento di 343 milioni nel progetto di bilancio a legislazione vigente rispetto alle previsioni assestate di competenza nel 2021 e una riduzione di 270 milioni nel 2021, e altrettanti nel 2023, a seguito di rimodulazioni compensative orizzontali di spesa per adeguamento al piano finanziario dei pagamenti). In termini di indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche è stata prevista una maggiore spesa di 30 milioni nel 2021, 40 nel 2022 e 70 nel 2023.

Gli stanziamenti sono attribuiti alle Regioni secondo una tabella allegata alla legge, in base alla ripartizione del fabbisogno sanitario corrente 2020, escluse le Province autonome di Trento e Bolzano⁷³ (mentre la legge di bilancio per il 2020, che pure aveva rifinanziato il programma pluriennale con 2 miliardi, aveva stabilito di destinare le risorse prioritariamente alle Regioni che avevano esaurito le proprie disponibilità sulle maggiori risorse previste dalla legge di bilancio per l'anno precedente). Il programma pluriennale prevede la sottoscrizione di accordi di programma e i trasferimenti di risorse sono assicurati in funzione degli stati di avanzamento dei lavori.

Secondo informazioni riportate nel Rapporto sul Coordinamento della finanza pubblica 2020 della Corte dei Conti, alla fine del 2019 gli accordi sottoscritti dalle Regioni erano 85 (nel corso del 2019 ne è stato sottoscritto soltanto uno da parte della Regione Campania), per un importo complessivo di circa 12,5 miliardi sui 19,3 disponibili⁷⁴, di cui circa 10,9 ammessi al finanziamento. Gli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, gli Istituti zooprofilattici sperimentali e i Policlinici universitari a gestione diretta avevano sottoscritto accordi per un valore di 887 milioni, sui 911 disponibili, di cui 802 ammessi al finanziamento. Le Regioni che restano più indietro in termini di risorse corrispondenti ad accordi sottoscritti rispetto al totale di quelle destinate sono il Molise (18 per cento), l'Abruzzo (29 per cento), la Puglia, la Calabria, la Sicilia, la Sardegna (tra il 40 e il 50 per cento) e il Lazio (56 per cento). Per quanto concerne la fase successiva, le Regioni che registrano risorse ammesse al finanziamento più contenute, rispetto a quelle previste dagli accordi di programma, sono la Campania (31 per cento), la Provincia autonoma di

⁷³ In base alla L. 191/2009, che ha modificato la L. 386/89 per il coordinamento della finanza della Regione Trentino-Alto Adige e delle Province autonome di Trento e Bolzano con la riforma tributaria.

⁷⁴ Delibere CIPE n. 52/1998, al netto delle risorse assegnate con Delibere CIPE nn. 53/1998 - 65/2002 - 98/2008 - 97/2008, e Delibera CIPE n. 51/2019.

Bolzano (59 per cento), il Lazio (73 per cento) e il Piemonte (89 per cento), mentre le altre presentano percentuali comprese tra il 90 e il 100 per cento.

Va infine ricordato che il DDL di bilancio istituisce un Fondo per la perequazione infrastrutturale per assicurare il recupero del *gap* tra aree geografiche, anche in campo sanitario (si veda il paragrafo 3.7).

3.6 Misure sull'Istruzione

Le disposizioni del DDL di bilancio in materia di istruzione si articolano in numerosi interventi anche di ridotta entità.

Per la scuola le principali misure sono dirette a rafforzare il sostegno agli alunni con disabilità, anche mediante l'assunzione di nuovo personale di sostegno. Ulteriori assunzioni sono previste per il personale amministrativo, tecnico e ausiliario (ATA) e per la scuola dell'infanzia. Sempre in ambito scolastico sono incrementati vari fondi, tra cui quello per l'arricchimento e l'ampliamento dell'offerta formativa e per gli interventi perequativi. Infine, sono previste norme per la semplificazione procedurale dell'edilizia scolastica e stanziamenti per il Piano di azione nazionale pluriennale per la promozione del Sistema integrato di educazione e di istruzione. Le risorse stanziati ammontano complessivamente a 374,9 milioni nel 2021, 532,6 milioni nel 2022 e 1,01 miliardi nel 2023.

Con riferimento a Università, istituzioni di alta formazione artistica, musicale e coreutica statali (AFAM) e ricerca le principali misure riguardano l'aumento delle disponibilità per il diritto allo studio e l'istituzione di nuovi fondi, tra cui quello relativo al Programma Nazionale per la Ricerca (PNR) e quello per l'edilizia e le infrastrutture. Gli interventi adottati hanno un impatto di 506,5 milioni nel 2021, di 473 milioni nel 2022 e di 478 milioni nel 2023.

Complessivamente, le misure adottate nel comparto dell'Istruzione hanno un impatto sull'indebitamento pari a 881,4 milioni nel 2021, 1,0 miliardi nel 2022 e 1,5 miliardi nel 2023 e generano effetti riflessi per 74,6 milioni nel 2021, 223,6 nel 2022 e 401,7 nel 2023.

3.6.1 La scuola

Alunni con disabilità. – Alcune norme sono rivolte a migliorare il sistema scolastico per gli alunni con disabilità. Innanzitutto, per garantire la continuità didattica, viene previsto l'ampliamento dell'organico per quanto riguarda gli insegnanti di sostegno (pari a 101.170

posti nell'anno scolastico in corso, secondo la Relazione tecnica⁷⁵), con un aumento di 25.000 posti per il periodo 2021-23 (5.000 nell'anno scolastico (a.s.) 2021/2022, 11.000 nell'a.s. 2022/2023 e 9.000 nell'a.s. 2023/2024). A tal fine, il fondo destinato all'incremento dell'organico dell'autonomia⁷⁶ è aumentato di 62,8 milioni per il 2021, 321,3 per il 2022 e poco meno di 700 per il 2023 (e importi via via crescenti in seguito fino a circa 1 miliardo dal 2029)⁷⁷. Di conseguenza si determinano maggiori entrate riflesse per circa 30 milioni nel 2021, 150 nel 2022 e 330 nel 2023. I finanziamenti saranno ripartiti con decreto del Ministro dell'Istruzione, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle finanze.

Vengono inoltre stanziati 10 milioni di euro, per il solo 2021, per la formazione obbligatoria del personale docente che insegna in classi in cui sono presenti alunni con disabilità (i docenti di sostegno dovrebbero essere esclusi, a condizioni da stabilire, in quanto già in possesso delle relative competenze) e 10 milioni per gli anni 2021, 2022 e 2023 per l'acquisto e la manutenzione dei sussidi didattici destinati alle scuole che accolgono alunni con disabilità e per i servizi necessari all'utilizzo degli stessi.

Ulteriori assunzioni di personale. – Disposizioni minori riguardano: 1) le assunzioni di collaboratori scolastici ex LSU, con la copertura di 2.288 posti vacanti in organico, principalmente attraverso la trasformazione di 4.485 rapporti da tempo parziale a tempo pieno; 2) la proroga, fino alla fine dell'anno scolastico 2020/21, del termine dei contratti sottoscritti con assistenti tecnici (DL 34/2020) (14 milioni per il 2021) e in seguito, dall'anno scolastico 2021/2022, l'incremento della dotazione organica del personale ATA di 530 unità e delle facoltà assunzionali per 1.000 unità (incluso 470 posti rimasti vacanti e disponibili nell'organico di diritto e non coperti a tempo indeterminato nell'anno scolastico 2020/2021), in modo da assicurare con continuità la funzionalità della strumentazione informatica nelle istituzioni scolastiche dell'infanzia e del primo ciclo; 3) l'aumento di 1.000 unità della dotazione organica complessiva per il potenziamento dell'offerta formativa nella scuola dell'infanzia. Per il primo triennio la spesa conseguente a queste misure è stata indicata in 91 milioni nel 2021, 127 nel 2022 e 125 nel 2023 (con effetti riflessi pari a 44 milioni nel 2021 e poco più di 60 milioni nei due anni successivi).

Altri finanziamenti per il sistema scolastico. – Le risorse del Fondo per l'arricchimento e l'ampliamento dell'offerta formativa e per gli interventi perequativi (L. 440/1997) sono incrementate per gli anni 2021 e 2023 rispettivamente di 118 e 107 milioni (ulteriori 18 milioni sono stanziati complessivamente per il triennio 2024-26). Il Fondo ha come obiettivo la realizzazione di diverse finalità, tra cui l'autonomia scolastica, l'innalzamento

⁷⁵ Considerando anche i posti in deroga, gli insegnanti di sostegno sono stati 177.092 nell'anno scolastico 2019/20, rispetto a 252.757 alunni con disabilità (216.452 nell'a.s. 2015/16).

⁷⁶ Fondo istituito dalla L. 232/2016 per assicurare l'attuazione di quanto previsto nella L. 107/2015, che al fine di garantire la piena realizzazione del processo dell'autonomia scolastica ha istituito l'organico dell'autonomia (suddiviso in posti comuni, di sostegno e posti per il potenziamento dell'offerta formativa) funzionale alle esigenze didattiche, organizzative e progettuali.

⁷⁷ Una piccola parte di tale incremento servirà alla concessione ai nuovi insegnanti della carta elettronica per l'aggiornamento e la formazione dei docenti (500 euro annui).

del livello di scolarità, la formazione del personale, la realizzazione di interventi perequativi. L'incremento dei finanziamenti è rivolto, tra l'altro, alla riduzione delle disuguaglianze e a realizzare il diritto all'istruzione, anche per i soggetti privi di mezzi.

A decorrere dal 2021 è inoltre incrementato di 8,2 milioni il Fondo per il funzionamento delle Istituzioni scolastiche. Secondo la Relazione tecnica tale incremento, che consente di attribuire 1.000 euro a ogni scuola, è finalizzato al potenziamento delle azioni per l'innovazione didattica e digitale nelle scuole attraverso il coinvolgimento degli animatori digitali⁷⁸. Sono anche aumentate di 12 milioni per il solo 2021 le risorse appostate dal DL 34/2020 per la realizzazione di un sistema informativo integrato finalizzato alla raccolta, la sistematizzazione e l'analisi multidimensionale dei dati a supporto delle decisioni nel settore dell'istruzione scolastica.

Edilizia scolastica e servizi per l'infanzia. – Il DDL di bilancio prevede, da un lato, una semplificazione delle procedure per la realizzazione degli interventi e, dall'altro, lo stanziamento di fondi (utilizzabili anche per l'edilizia) per il Piano di azione nazionale pluriennale per la promozione del Sistema integrato di educazione e di istruzione (D.P.C.M. 11 dicembre 2017), attualmente in fase di rinnovo.

Alcune misure di carattere procedurale, che non comportano nuovi o maggiori oneri, mirano a contribuire all'accelerazione degli interventi di edilizia scolastica. In particolare, i poteri commissariali di sindaci e presidenti delle province attribuiti dal DL 22/2020, convertito con la L. 41/2020, sono prorogati al 31 dicembre 2021 e potenziati. Vengono infatti ampliate le possibilità di deroga a disposizioni vigenti, sia con riferimento in particolare a quelle relative al previo inserimento degli interventi nel programma triennale delle opere pubbliche e alla procedura di approvazione dei progetti, compreso il ruolo della Conferenza di servizi, sia con la concessione della possibilità di variare, con l'approvazione del progetto di fattibilità tecnico-economica dell'intervento di edilizia scolastica in consiglio comunale, lo strumento urbanistico vigente, in deroga a tutte le disposizioni nazionali e regionali vigenti. Infine, si cerca di risolvere alcune incertezze insorte in seguito alla sovrapposizione di diverse norme relative ai poteri commissariali.

Sulla base delle informazioni rilasciate dal Ministero dell'Istruzione sugli edifici scolastici statali⁷⁹, è possibile delineare un'analisi sulla vetustà delle strutture scolastiche in Italia.

I dati presentati non comprendono le informazioni relative alla Valle d'Aosta e al Trentino-Alto Adige. Per il Piemonte e il Veneto, rispettivamente nel 58 e nel 36 per cento degli edifici, non sono disponibili informazioni relative all'anno di costruzione.

In Italia gli edifici scolastici costruiti dopo il 1976 sono il 35 per cento del totale, quota che raggiunge il 62 per cento se comprendiamo anche quelli realizzati a partire dal 1961.

⁷⁸ L'animatore digitale è un docente che, unitamente al dirigente scolastico e al direttore amministrativo, promuove attività di formazione del personale docente, di potenziamento delle competenze degli studenti sul digitale e metodologie didattiche innovative.

⁷⁹ I dati si riferiscono agli edifici rilevati nell' a.s. 2018/2019 e presenti nell'anagrafe scolastica per l'a.s. 2020/2021.

Quelli costruiti prima del 1900 sono il 3,7 per cento (fig. 3.4). La fascia dell'anno di costruzione presenta una forte variabilità tra le Regioni. Ad esempio, nel Molise la metà degli edifici è stata costruita dopo il 1976, di contro in Liguria il 4,5 per cento delle strutture è stata realizzata prima del 1800 e la metà degli edifici prima del 1960. Complessivamente nel Paese, inoltre, il 23 per cento degli edifici non è stato costruito appositamente per uso scolastico, e questo vale per quattro edifici campani su dieci, mentre in Abruzzo la quota si riduce a un edificio su dieci.

Il DDL di bilancio rfinanzia con 60 milioni dal 2021⁸⁰ il Fondo nazionale per il Sistema integrato di educazione e di istruzione, volto a sostenere il Piano di azione nazionale pluriennale per la promozione del Sistema integrato di educazione e di istruzione e, in particolare, interventi di edilizia scolastica, parte delle spese di gestione dei servizi educativi per l'infanzia e delle scuole dell'infanzia e la formazione continua in servizio del personale educativo e docente. Il Fondo eroga risorse come cofinanziamento della programmazione regionale. Si ricorda che per il potenziamento degli asili nido il DDL di bilancio prevede anche un aumento del Fondo di solidarietà comunale (si veda il paragrafo 3.3).

3.6.2 Università, AFAM ed Enti di ricerca

Le principali misure previste per le Università, le AFAM e gli Enti di ricerca riguardano l'ampliamento dei finanziamenti per il diritto allo studio, l'incremento dei fondi per esigenze emergenziali, le progressioni di carriera dei ricercatori e l'istituzione di nuovi fondi per la ricerca e le sue infrastrutture

Per favorire il diritto allo studio sono incrementati il finanziamento ordinario delle Università e il fondo per il funzionamento amministrativo e per le attività didattiche delle AFAM, rispettivamente per 165 e 8 milioni a partire dal 2021. L'obiettivo è consentire alle Università e alle AFAM di consolidare le platee destinatarie delle disposizioni previste in via eccezionale dal DL 34/200, adottando interventi volti a riconoscere ulteriori casi di esonero (totale o parziale) del contributo onnicomprensivo annuale.

Al contempo, viene aumentato di 70 milioni annui dal 2021 il Fondo integrativo statale per la concessione di borse di studio (FIS), per portarlo approssimativamente al livello del 2020 e così stabilizzare il ridimensionamento della platea degli idonei non beneficiari di borsa determinato a seguito degli interventi *una tantum* adottati per il solo anno in corso con la legge di bilancio per il 2020 e con il DL 34/2020.

Considerato il protrarsi della crisi epidemiologica da COVID-19, per il solo anno 2021, vengono incrementati di 34,5 milioni il Fondo per le esigenze emergenziali del sistema

⁸⁰ Di cui 1,5 milioni nel 2021 destinati al Ministero dell'Istruzione per l'attivazione del sistema informativo nazionale.

dell'Università, delle istituzioni di alta formazione artistica musicale e coreutica e degli enti di ricerca e di 30 milioni i contributi alle Università e agli istituti superiori non statali legalmente riconosciuti⁸¹. Inoltre, viene affermato esplicitamente che l'aliquota contributiva di finanziamento del trattamento di quiescenza per professori e ricercatori delle Università non statali legalmente riconosciute è equiparata, dal 2021, a quella del personale delle Università statali. Per il periodo 2016-2020 ai fini della compensazione dei minori contributi versati dalle Università non statali è disposto un trasferimento di 54 milioni dal bilancio dello Stato all'INPS, che impatta solo sul saldo netto da finanziare e resta neutrale rispetto all'indebitamento (in cui invece saranno registrati i futuri trattamenti di quiescenza). Il differenziale di entrate contributive è posto dunque a carico dello Stato.

È anche previsto uno stanziamento di 15 milioni dal 2022 per raddoppiare il limite di spesa per la progressione di carriera dei ricercatori universitari a tempo indeterminato, che secondo le stime della Relazione tecnica consentirà il passaggio a professore di II fascia di 1.034 ricercatori a tempo indeterminato.

Per quanto riguarda gli enti e le istituzioni di ricerca, il DDL di bilancio dispone un aumento del fondo ordinario di 65 milioni dal 2021, dopo che il DL 34/2020 aveva concesso finanziamenti straordinari.

Inoltre, vengono istituiti tre nuovi fondi, per la promozione e lo sviluppo delle politiche del Programma nazionale per la ricerca (PNR), per l'edilizia e le infrastrutture di ricerca (finalizzato a promuovere interventi di ammodernamento strutturale e tecnologico delle Università e delle AFAM) e per la valutazione e la valorizzazione dei progetti di ricerca (volto a finanziare il coinvolgimento dell'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa Spa – Invitalia nella valutazione e nel monitoraggio). Questi fondi sono dotati complessivamente di 310 milioni l'anno nel triennio 2021-23 (in termini di indebitamento netto si tratta di 130 milioni nel 2021, 150 nel 2022 e 155 nel 2023).

3.7 Misure per il Mezzogiorno

Il DDL di bilancio prevede alcune misure specificamente destinate al Mezzogiorno volte, da un lato, a incentivare le imprese (come la decontribuzione e i crediti di imposta sugli investimenti in beni strumentali nuovi e in attività per ricerca e sviluppo) e, dall'altro, a ridurre il *gap* infrastrutturale tra le aree del Paese. Complessivamente, in base a quanto riportato nella Relazione tecnica, queste misure ammontano a 7,4 miliardi nel 2021, 6,4 nel 2022 e 6,3 nel 2023. Tenendo conto della copertura finanziaria realizzata attraverso l'utilizzo del Fondo sviluppo e coesione (circa 1,1 miliardi sia nel 2021 sia nel 2022 e 3,6

⁸¹ Gli enti destinatari del contributo devono aver ottenuto l'autorizzazione a rilasciare titoli di studio universitario aventi valore legale, ai sensi dell'articolo 6 della legge 7 agosto 1990, n. 245.

miliardi nel 2023) e delle risorse legate al Programma *Next generation EU* (pari a 3,5 miliardi sia nel 2021 sia nel 2022), le maggiori risorse nette destinate al Mezzogiorno ammontano a 2,9 miliardi nel 2021, 1,8 nel 2022 e 2,7 nel 2023 in termini di indebitamento netto.

La misura di decontribuzione. – Il DDL bilancio estende fino al 2029 l’agevolazione contributiva introdotta con il DL 104/2020 per l’ultimo trimestre del 2020 rivolta ai datori di lavoro con occupati nelle aree del Paese caratterizzate da grave situazione di disagio socio-economico⁸² rimodulandone l’ampiezza.

L’agevolazione, introdotta con il DL 104/2020 è riconosciuta dal 1° ottobre al 31 dicembre 2020 e consiste in un esonero contributivo nella misura del 30 per cento della contribuzione previdenziale a carico del datore di lavoro⁸³ in riferimento ai rapporti di lavoro subordinato⁸⁴ – sia quelli già in essere sia quelli stipulati successivamente all’attivazione della misura – la cui sede di lavoro sia situata in regioni svantaggiate (in termine di PIL *pro capite* e di tasso di occupazione)⁸⁵. Le regioni interessate sono Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia. L’agevolazione è cumulabile con altri esoneri e incentivi.

In particolare, la decontribuzione è pari al 30 per cento dei contributi previdenziali fino al 31 dicembre 2025, al 20 per cento nel 2026 e nel 2027 e al 10 per cento nel 2028 e nel 2029. Lo sgravio interessa per l’intero periodo le regioni già individuate dal DL 104/2020 sulla base dei parametri economici riferiti al 2018 (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia) indipendentemente da eventuali variazioni future.

La misura si affianca alle altre misure di decontribuzione prorogate e rafforzate dal DDL di bilancio (si veda il paragrafo 3.2.1) ma se ne distingue nettamente riguardando l’intera platea degli occupati nel Mezzogiorno e non solo quelli di nuova assunzione o stabilizzati. Essa si configura pertanto come una misura volta a ridurre il costo del lavoro per le imprese operanti in una specifica area del Paese.

La stima degli oneri dell’agevolazione presentata nella Relazione tecnica è effettuata a partire del monte retributivo dei lavoratori dipendenti per il 2019 estratto dagli archivi dell’INPS rivalutato sulla base delle previsioni macroeconomiche contenute nella NADEF 2020. Gli oneri derivanti dalla misura, al netto degli effetti fiscali indotti, sono pari a 5,6 miliardi nel 2021, 4,2 nel 2022, 4,6 nel 2023⁸⁶. Alla copertura degli oneri contribuiscono per 3,5 miliardi nel 2021 e nel 2022 le risorse del Programma *Next Generation EU* e per

⁸² Per maggiori dettagli si veda UPB (2020), “Memoria del Presidente dell’Ufficio parlamentare di bilancio sul DDL n. 1925 di conversione del DL 14 agosto 2020, n. 104 recante misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell’economia”, pagg. 20 e seguenti.

⁸³ L’esonero non riguarda i contributi INAIL.

⁸⁴ Sono esclusi il lavoro agricolo e quello domestico.

⁸⁵ Si tratta, in particolare, delle regioni che nel 2018 presentavano un prodotto interno lordo *pro capite* inferiore al 75 per cento della media EU27 o comunque compreso tra il 75 per cento e il 90 per cento e un tasso di occupazione inferiore alla media nazionale.

⁸⁶ Gli oneri proseguono negli anni successivi e sono pari a 4,8 miliardi nel 2024 e nel 2025, 2,9 nel 2026, 3,5 nel 2027, 1,4 nel 2028, 1,9 nel 2029, -0,3 per il 2030, 0,2 per il 2031 e 33,7 per il 2032.

3,5 miliardi nel 2023 le risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione relativo al periodo di programmazione 2021-27.

Crediti di imposta per gli investimenti. – Il DDL di bilancio proroga al 2021 e al 2022 sia il credito per gli investimenti in beni strumentali nuovi effettuati in strutture produttive situate nelle regioni del Mezzogiorno (art. 28) sia il credito potenziato per le attività di ricerca e sviluppo nel Mezzogiorno (art. 32). Queste misure perseguono gli obiettivi di incentivo agli investimenti e allo sviluppo in specifiche aree del Paese nonché di sostegno e rilancio del sistema economico-produttivo in seguito alla emergenza sanitaria.

Con riferimento al credito di imposta per gli investimenti in beni strumentali nuovi (tab. 3.6), la disciplina oggi vigente, che viene prorogata dalla misura in esame, è quella delineata dal DL 243/2016, che a sua volta è intervenuto sulla legge di stabilità per il 2016 (che aveva introdotto l'agevolazione) innalzando sia le percentuali del credito – 45 per cento per micro e piccole imprese, 35 per le medie e 25 per le grandi in Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sardegna e Sicilia; 30 per cento per micro e piccole imprese, 20 per le medie e 10 per le grandi in Abruzzo e Molise – sia i tetti di spesa ammissibili per ciascuna classe dimensionale (rispettivamente 3, 10 e 15 milioni) per gli investimenti effettuati a partire da marzo 2017.

La misura era stata introdotta con la legge di stabilità per il 2016 e consisteva in un credito di imposta per gli investimenti effettuati fra il 2016 e il 2019 pari a una percentuale dell'investimento netto⁸⁷, differenziata a seconda della dimensione di impresa: 20 per cento della spesa sostenuta per le piccole e le micro imprese (meno di 50 dipendenti e con un fatturato o totale di bilancio non superiore a 10 milioni); 15 per cento per le medie imprese (tra 50 e 250 dipendenti e con un fatturato o totale di bilancio non superiore a 50 milioni); 10 per cento per le grandi imprese (oltre 250 dipendenti). Era inoltre previsto un tetto massimo al costo complessivo dei beni agevolabili pari a 1,5 milioni per le micro e le piccole imprese, 5 per le medie e 15 per le grandi.

La percentuale è applicata direttamente al costo dell'investimento, superando in tal modo la logica dell'investimento netto. È inoltre ammessa la cumulabilità del credito con altre misure di agevolazione che abbiano a oggetto gli stessi costi (si veda il paragrafo 3.2.2).

La Relazione tecnica quantifica in 1,05 miliardi i maggiori oneri derivanti da tale misura nel 2021 e nel 2022, finanziati dal Fondo per lo sviluppo e la coesione relativo al periodo di programmazione 2021-27.

Con riferimento alle sole società di capitali è possibile effettuare alcune iniziali valutazioni sull'utilizzo di questa misura. Dalle dichiarazioni Ires risulta che il credito di imposta è stato fruito da 1.374 imprese nel 2016, 5.700 nel 2017 e 11.588 nel 2018. Questo significativo incremento delle imprese beneficiarie è dovuto sia alle modifiche introdotte nella normativa – che rendono il credito più facilmente fruibile a partire dal 2017 – sia dalla migliore conoscenza della misura acquisita dalle imprese nel tempo. Utilizzando il modello di microsimulazione MEDITA dell'UPB, si presentano qui alcune considerazioni sulla

⁸⁷ Dato sostanzialmente dalla differenza fra il costo del bene acquisito e la quota di ammortamento dei beni preesistenti nella stessa categoria.

distribuzione dei beneficiari e del credito a livello settoriale e dimensionale (tab. 3.7). Relativamente ai settori, si osserva innanzitutto che in ciascun anno circa l'80 per cento sia delle imprese beneficiarie che del beneficio riguardano i settori dell'Industria e dei Servizi: la quota di imprese è elevata nei Servizi (circa il 50 per cento del totale delle imprese agevolate), mentre la quota di beneficio si divide equamente tra i due settori (circa il 40 per cento del credito in ciascuno di essi). Una quota rilevante di società (circa il 15 per cento) e di agevolazione (12 per cento) appartiene al settore delle Costruzioni. Per quanto riguarda la dimensione di impresa, circa il 90 per cento delle agevolate sono micro o piccole imprese, che usufruiscono del 65 per cento circa del credito. Le piccole, in particolare, beneficiano di una quota molto rilevante dell'agevolazione, fra il 40 e il 50 per cento, a seconda dell'anno considerato. D'altra parte, le imprese medio-grandi, che rappresentano circa il 10 per cento delle società agevolate (e meno del 4 per cento delle società complessive), usufruiscono di un terzo del credito. Le medie imprese, in particolare, vedono aumentare la loro quota di credito fra il 2016 e il 2017, in corrispondenza dell'aumento della percentuale introdotto dal DL 243/2016. È interessante infine osservare che delle imprese che usufruiscono del credito nel 2018, circa il 70 per cento prende l'agevolazione per la prima volta: in questo sottoinsieme aumenta la quota di beneficiari appartenenti al gruppo delle micro imprese (59 per cento circa).

Infine, il DDL di bilancio (art. 32) proroga fino al 2022 il potenziamento del credito di imposta per le attività di ricerca e sviluppo delle imprese del Mezzogiorno introdotto dall'articolo 244 del decreto di maggio. Sono quindi confermate le aliquote maggiorate del DL 34/2020, mentre aumenta a 4 milioni il limite massimo al credito in linea con le modifiche apportate alla disciplina per le imprese di tutto il territorio nazionale (si veda il paragrafo 3.2.2).

Il decreto di maggio – nell'ambito delle misure di rilancio del sistema economico – aveva disposto una maggiorazione della percentuale (dal 12 al 45 per cento della spesa sostenuta per le micro e le piccole imprese, al 35 per cento per le medie e al 25 per le grandi) del credito relativo agli investimenti in ricerca e sviluppo effettuati a partire da gennaio 2020 in strutture produttive situate in Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia, con l'obiettivo di incentivare ulteriormente in queste aree l'avanzamento tecnologico dei processi produttivi e gli investimenti (inclusi i progetti di ricerca e sviluppo in materia di COVID-19).

Nel complesso, dunque, il DDL di bilancio aumenta la percentuale del credito per ricerca e sviluppo (dal 12 al 20 per cento) per tutte le imprese e proroga il potenziamento per le regioni del Mezzogiorno, lasciando tuttavia invariata, per queste ultime, la maggiorazione delle aliquote disposta dalla legislazione vigente. La Relazione tecnica stima i maggiori oneri derivanti dalla conferma del potenziamento in 52 milioni nel 2022 e 104 nel 2023.

Il Fondo per la perequazione infrastrutturale. – Il DDL di bilancio interviene in materia di perequazione infrastrutturale (art. 150), in attuazione del principio enunciato dall'art. 22 della legge delega in materia di federalismo fiscale (L. 42/2009), con l'obiettivo del recupero dei divari nelle dotazioni infrastrutturali tra le varie aree del Paese, divari di cui soffre soprattutto il Mezzogiorno.

Viene fissato al 30 giugno 2021 il termine per l’emanazione di DPCM che dovranno contenere la ricognizione delle dotazioni infrastrutturali esistenti riguardanti le “strutture sanitarie, assistenziali, scolastiche, nonché la rete stradale, autostradale, ferroviaria, portuale, aeroportuale, idrica, elettrica e digitale e di trasporto e distribuzione del gas”, al fine di identificarne la distribuzione e lo stato sul territorio nazionale e definire standard di riferimento in termini di servizi minimi resi dalle varie tipologie di infrastrutture e quindi dei *gap* nelle dotazioni infrastrutturali esistenti sul territorio. I criteri socio-demografici, geografici e tecnici di cui tenere conto nella ricognizione e nell’identificazione dei *deficit* infrastrutturali restano quelli indicati dalla legge delega.

Si prevede che entro sei mesi dalla conclusione della ricognizione, previa intesa in sede di Conferenza unificata, uno o più DPCM individuino le infrastrutture necessarie a colmare i *deficit* rilevati, fornendo anche i criteri di priorità da seguire per l’assegnazione delle risorse necessarie a realizzarle. Tali risorse saranno rese disponibili da un Fondo per la perequazione infrastrutturale, che la norma in oggetto provvede a istituire e su cui vengono stanziati 100 milioni nel 2022, 300 milioni annui per il quinquennio 2023-27 e 500 milioni annui per i sei anni successivi, per un ammontare di risorse complessivo pari a 4,6 miliardi nel periodo 2022-2033 sul saldo netto da finanziare. L’impatto sull’indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche nell’orizzonte del DDL di bilancio si limita a 200 milioni. La norma prevede che anche la ripartizione del Fondo avvenga tramite DPCM, a seguito di un’intesa raggiunta in sede di Conferenza Stato-Regioni e che l’attuazione dei piani sia monitorata attraverso il sistema di Monitoraggio delle opere pubbliche (MOP) della Ragioneria generale dello Stato, prevedendo una classificazione specifica per tutti gli interventi finanziati dal Fondo. La norma fa riferimento a Invitalia quale struttura di supporto operativo per la definizione dei DPCM relativi alla fase di ricognizione.

L’obiettivo che la norma si pone – una ricognizione della dotazione infrastrutturale del Paese in un’accezione piuttosto ampia, a valle della quale fissare standard utili per l’identificazione degli investimenti necessari e del loro grado di priorità – appare di per sé particolarmente ambizioso e caratterizzato da complessità tecniche di vario ordine (in particolare per quanto attiene alla definizione di dotazioni standard). Peraltro, la norma stessa stabilisce una tempistica piuttosto serrata, che non sarà facile rispettare – anche in considerazione dei diversi atti amministrativi necessari all’attuazione delle varie fasi e della particolare fase in cui il governo si trova a operare.

Per quanto riguarda la dimensione del Fondo, risulta difficile valutarne l’adeguatezza in assenza di indicazioni più dettagliate circa l’orientamento teorico e operativo cui si farà riferimento nella ricognizione e nella definizione degli standard. Ma, al di là degli aspetti quantitativi, sembrerebbe importante dare al Fondo per la perequazione infrastrutturale una collocazione più organica rispetto all’evoluzione recente delle iniziative di spesa per investimenti, nonché in relazione alla stesura del Piano per la ripresa e la resilienza, per fare in modo che l’azione che la norma in oggetto si propone rappresenti una cornice in cui inquadrare vari programmi di investimento gestiti a livello centrale.

Tab. 1.1 – Il quadro macroeconomico della NADEF e del DPB 2020 (1)

	2020		2021		2022		2023	
	NADEF	DPB	NADEF	DPB	NADEF	DPB	NADEF	DPB
PIL e domanda								
PIL	-9,0	-9,0	6,0	6,0	3,8	3,8	2,5	2,5
Importazioni	-13,8	-13,8	8,8	8,8	6,0	6,0	3,8	3,8
Consumi delle famiglie e delle ISP	-8,9	-8,8	5,5	5,7	3,7	3,7	2,3	2,3
Spesa della PA	2,0	2,9	1,2	0,8	-0,2	-0,2	-0,4	-0,4
Investimenti	-13,0	-14,0	10,6	10,6	8,5	8,3	5,9	5,9
Esportazioni	-17,4	-17,3	9,6	9,6	5,7	5,7	3,5	3,5
Contributi alla crescita del PIL								
Esportazioni nette	-1,5	-1,5	0,3	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0
Scorte	0,0	-0,1	0,2	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Domanda nazionale al netto delle scorte	-7,4	-7,4	5,4	5,5	3,8	3,7	2,4	2,4
Prezzi								
Deflatore importazioni	-3,5	-3,5	1,1	1,1	1,1	1,1	1,3	1,3
Deflatore esportazioni	-0,4	-0,4	0,6	0,6	1,1	1,1	1,2	1,2
Deflatore PIL	1,1	1,1	0,8	0,8	1,3	1,3	1,2	1,2
PIL nominale	-8,0	-8,0	6,8	6,8	5,1	5,1	3,7	3,7
Deflatore consumi	0,0	0,0	0,7	0,7	1,2	1,2	1,2	1,2
Mercato del lavoro								
Tasso di disoccupazione	9,5	9,3	10,3	9,8	9,5	-	8,7	-
Ipotesi sulle variabili internazionali								
Commercio internazionale	-11,5	-11,5	8,6	8,6	5,7	-	4,0	-
Prezzo del petrolio (Fob, Brent)	42,4	42,4	48,1	48,1	49,7	-	51,0	-
Cambio dollaro/euro	1,14	1,14	1,19	1,19	1,19	-	1,19	-

Fonte: DPB, ottobre 2020; NADEF, settembre 2020.

(1) Variazioni percentuali, salvo per i contributi alla crescita del PIL (punti percentuali), il tasso di disoccupazione, il tasso di cambio e il prezzo del petrolio. Per effetto degli arrotondamenti sui tassi di crescita, alla prima cifra decimale, la somma delle variazioni delle quantità in volume e dei relativi deflatori può non coincidere con le dinamiche nominali.

Tab. 1.2 – Previsioni sulla crescita del PIL dell'Italia a confronto

	PIL		
	2020	2021	2022
CER ⁽¹⁾ - novembre 2020	-8,5	4,4	3,2
Prometeia ⁽²⁾ - novembre 2020	-9,0	5,0	-
Oxford Economics ⁽²⁾ - novembre 2020	-8,6	4,9	3,9
Consensus Economics - novembre 2020	-9,6	5,0	3,0
Commissione europea - novembre 2020	-9,9	4,1	2,8
REF Ricerche - ottobre	-9,3	5,9	2,5
Fondo monetario internazionale - ottobre 2020	-10,6	5,2	2,6
Confindustria - ottobre 2020	-10,0	5,7	-

(1) Scenario tendenziale. – (2) Dato corretto per i giorni lavorativi.

Tab. 2.1 – DDL di bilancio per il 2021: manovra per il triennio 2021-23 (1)
(milioni di euro e percentuali del PIL programmatico NADEF)

	2021	2022	2023
IMPIEGHI	30.949,0	34.916,1	32.629,1
<i>In percentuale del PIL</i>	1,8	1,9	1,7
Maggiori spese	24.216,4	26.468,2	20.497,5
<i>Correnti</i>	18.350,6	17.056,8	15.024,7
<i>In conto capitale</i>	5.865,8	9.411,4	5.472,8
Minori entrate	6.732,5	8.447,9	12.131,7
RISORSE	6.313,8	22.923,7	36.096,9
<i>In percentuale del PIL</i>	0,4	1,2	1,9
Retroazione fiscale		12.900,0	20.500,0
<i>In percentuale del PIL</i>		0,7	1,1
Risorse al netto della retroazione fiscale	6.313,8	10.023,7	15.596,9
<i>In percentuale del PIL</i>	0,4	0,5	0,8
Maggiori entrate	3.026,3	19.953,2	25.915,8
Maggiori entrate al netto della retroazione fiscale	3.026,3	7.053,2	5.415,8
Minori spese	3.287,5	2.970,5	10.181,1
<i>Correnti</i>	1.079,0	1.310,3	1.884,8
<i>In conto capitale</i>	2.208,5	1.660,2	8.296,3
ENTRATE NETTE	-3.706,2	11.505,3	13.784,1
Entrate nette al netto della retroazione fiscale	-3.706,2	-1.394,7	-6.715,9
USCITE NETTE	20.928,9	23.497,7	10.316,3
<i>Correnti</i>	17.271,6	15.746,5	13.139,8
<i>In conto capitale</i>	3.657,3	7.751,2	-2.823,5
INDEBITAMENTO NETTO	-24.635,2	-11.992,3	3.467,8
<i>In percentuale del PIL</i>	-1,4	-0,6	0,2

Fonte: elaborazioni su dati del prospetto riepilogativo degli effetti finanziari allegato al DDL di bilancio per il 2021.

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

Tab. 2.2 – Effetti del DDL di bilancio per il 2021 sul conto economico delle Amministrazioni pubbliche
(importi lordi in milioni di euro)

	2021	2022	2023
IMPIEGHI ⁽¹⁾	30.949	34.916	32.629
<i>In percentuale del PIL</i>	<i>1,8</i>	<i>1,9</i>	<i>1,7</i>
Maggiori spese	24.216	26.468	20.497
Maggiori spese correnti	18.351	17.057	15.025
<i>Sezione I</i>	<i>16.614</i>	<i>15.008</i>	<i>13.969</i>
Istituzione Fondo da ripartire per il sostegno delle attività maggiormente colpite dall'emergenza COVID-19	3.800		
Fondo assegno universale e servizi alla famiglia	3.208	474	474
Incremento finanziamento Servizio sanitario nazionale	2.010	940	944
Fondo esigenze indifferibili	800	500	500
Estensione straordinaria dei vari strumenti di integrazione del reddito (CIG, Fondi di solidarietà)	532		
Fondo promozione integrata e altre misure per l'internazionalizzazione delle imprese	465	60	60
Fondo di solidarietà comunale	417	656	781
Incremento risorse destinate al rinnovo dei contratti del personale statale	400	400	400
Fondo per l'esercizio delle funzioni delle Regioni e delle Province autonome	400	300	300
Fondo per acquisto e distribuzione vaccini SARS-CoV-2	400		
Fondo sociale per l'occupazione	380	140	
Fondo per il finanziamento di provvedimenti legislativi che si prevede di approvare nel triennio 2021-23	344	262	293
Proroga assegno di natalità erogato in base all'ISEE	340	400	
Altri interventi per il settore dei trasporti (Marebonus, Ferrobonus e altro)	262	112	92
Altre assunzioni di personale e proroghe di contratti	221	609	946
Fondo per sostenere le imprese del trasporto pubblico locale	200		
Nuove assunzioni e straordinari settore sicurezza (FF.AA., FF.OO.)	180	190	111
Fondo di razionalizzazione della rete commerciale	151	131	150
Carta elettronica diciottenni (consumi culturali)	150		
Risorse per il trasporto scolastico	150		
Fondo per l'arricchimento e l'ampliamento dell'offerta formativa	118		107
Fondo Croce rossa italiana	117	117	117
Assorbimento Riscossione Sicilia in ADER e integrazione del contributo a favore di ADER	112	38	
Sostegno agli enti in deficit strutturale	100	50	
Abrogazione della riduzione del 5% del canone radio televisivo	99	99	99
Proroga APE sociale	88	184	163
Estensione "Opzione donna"	84	268	467
Fondo assunzioni in deroga alle facoltà assunzionali previste a legislazione vigente	36	167	298
Fondo delega riforma fiscale		8.000	7.000
Sentenza Corte costituzionale riduzione pensioni calcolate con metodo retributivo		158	163
Altre misure	1.050	754	505
<i>Sezione II ⁽²⁾</i>	<i>1.737</i>	<i>2.049</i>	<i>1.055</i>
Missioni internazionali di pace	800	750	500
Servizio civile nazionale	200	200	
Fondi sostegno locazioni e acquisto prima casa	160	180	
Fondo nazionale per le politiche dell'asilo	108	98	98
Risorse a sostegno delle persone disabili o non autosufficienti	100	100	100
Fondo interventi strutturali di politica economica (FISPE)		350	100
Altre misure	369	371	257
Maggiori spese in conto capitale	5.866	9.411	5.473
<i>Sezione I</i>	<i>4.854</i>	<i>6.097</i>	<i>3.712</i>
Proroga crediti d'imposta per investimenti e attività di ricerca e sviluppo nel Mezzogiorno	1.054	1.106	104
Fondo sviluppo e coesione (FSC)	800	1.000	1.500
Credito di imposta DTA in caso di operazioni di aggregazione aziendale	772	2.316	
Abolizione del limite dei 200.000 euro per l'erogazione in un'unica soluzione del contributo "Nuova Sabatini"	370		
Sezione speciale Fondo centrale di garanzia PMI - Moratoria passività microimprese e PMI	300		
Assorbimento Riscossione Sicilia in ADER e integrazione del contributo a favore di ADER	300		
Incremento Fondo per lo sviluppo degli investimenti nel cinema e nell'audiovisivo	240	240	240
Istituzione del Fondo per lo sviluppo ed il sostegno delle filiere agricole, della pesca e dell'acquacoltura	150		
Fondo per il finanziamento di provvedimenti legislativi che si prevede di approvare nel triennio 2021-23	140	200	250
Programma sperimentale "Buono mobilità"	100		
Fondo per la promozione e lo sviluppo delle politiche del Programma nazionale per la ricerca (PNR)	100	100	100
Agevolazioni per i contratti di sviluppo nel settore turistico	100	30	
Contributi alle Regioni per investimenti di messa in sicurezza edifici e territori		100	100
Fondo perequativo infrastrutturale		100	100
Fondo di garanzia PMI e ISMEA (garanzie settore agricolo)		500	1.000
Altre misure	428	405	318
<i>Sezione II ⁽²⁾</i>	<i>1.012</i>	<i>3.315</i>	<i>1.761</i>
Ricostruzione sisma Abruzzo 2009	(246)	(427)	(0)
Messa in sicurezza edifici e territorio (Enti locali)	(197)	(0)	(0)
Investimenti Difesa	(148)	(249)	(497)
Ponti e viadotti (Province e Città metropolitane)	(49)	(139)	(99)
Contratto programma RFI	(2)	(25)	(133)
Spese relative alla componente aerea e spaziale della Difesa	(0)	(884)	(0)
Investimenti per lo sviluppo e l'ammodernamento delle infrastrutture ferroviarie	(0)	(816)	(0)
Altre misure	(370)	(775)	(1.032)

Tab. 2.2 – (segue) Effetti del DDL di bilancio per il 2021 sul conto economico delle Amministrazioni pubbliche
(importi lordi in milioni di euro)

	2021	2022	2023
IMPIEGHI ⁽¹⁾ (segue)			
Minori entrate	6.733	8.448	12.132
<i>Sezione I</i>	6.733	8.448	11.817
Stabilizzazione dell'ulteriore detrazione fiscale per redditi di lavoro dipendente e assimilati	3.300	3.313	3.312
Esoneri e sgravi contributivi	2.304	2.970	6.840
Differimento <i>plastic tax</i> e <i>sugar tax</i>	457	34	115
Disapplicazione della ritenuta sugli utili per gli organismi di investimento collettivo del risparmio (OICR) di diritto estero	206	206	206
Esonero o riduzione del contributo onnicomprensivo annuale a carico degli studenti universitari	173	173	173
Proroga detrazioni fiscali per la riqualificazione del patrimonio edilizio	133	1.414	884
Credito di imposta DTA in caso di operazioni di aggregazione aziendale		105	112
Altre misure	160	233	175
Effetti fiscali			315
Proroga detrazioni fiscali per la riqualificazione del patrimonio edilizio			315
RISORSE ⁽¹⁾	6.314	22.924	36.097
<i>In percentuale del PIL</i>	0,4	1,2	1,9
Minori spese	3.287	2.970	10.181
Minori spese correnti	1.079	1.310	1.885
<i>Sezione I</i>	1.079	1.310	1.885
Fondo assegno universale e servizi alla famiglia	340	400	0
Fondo di solidarietà comunale	200	300	330
Fondo reddito di cittadinanza	196	474	474
Incremento finanziamento servizio sanitario nazionale	117	117	117
Spese relative alla componente aerea e spaziale della Difesa	106	0	0
Fondo per l'esercizio delle funzioni delle Regioni e delle Province autonome	100	0	0
Concorso alla finanza pubblica Amministrazioni locali	0	0	350
Riorganizzazione dei servizi sanitari (potenziamento digitalizzazione)	0	0	300
Concorso alla finanza pubblica Amministrazioni centrali	0	0	292
Altre misure	19	19	21
Minori spese in conto capitale	2.209	1.660	8.296
<i>Sezione I</i>	2.209	1.159	3.715
Fondo sviluppo e coesione (FSC)	1.084	1.136	3.634
Credito d'imposta per l'adeguamento degli ambienti di lavoro	1.000	0	0
Riduzione fondi e altre coperture	100	0	0
Altre misure	23	23	81
<i>Sezione II ⁽²⁾</i>	2	501	4.581
Attività industriali ad alta tecnologia (settore navale, aeronautico e dell'aerospazio)	(0)	(0)	(813)
Spese relative alla componente aerea e spaziale della Difesa	(0)	(0)	(1,112)
Investimenti per lo sviluppo e l'ammodernamento delle infrastrutture ferroviarie	(0)	(0)	(1,155)
Altre misure	(2)	(501)	(1,501)
Maggiori entrate	3.026	19.953	25.916
<i>Sezione I</i>	1.870	3.378	2.495
Riduzione fondo cuneo fiscale	1.150	1.426	1.426
Credito di imposta DTA in caso di operazioni di aggregazione aziendale	309	1.003	309
Rafforzamento del dispositivo di contrasto alle frodi realizzate con utilizzo del falso <i>plafond IVA</i>	207	375	375
Contrasto alle frodi nel settore carburanti	172	172	172
Fondo di razionalizzazione della rete commerciale	0	124	167
Differimento <i>plastic tax</i> e <i>sugar tax</i>	0	174	0
Altre misure	32	103	46
Effetti fiscali	174	2.380	1.486
Proroga detrazioni fiscali per la riqualificazione del patrimonio edilizio	174	734	0
Esoneri e sgravi contributivi	0	1.575	1.395
Altre misure	0	71	92
Oneri riflessi	983	1.296	1.435
Retroazione fiscale	0	12.900	20.500
ENTRATE NETTE	-3.706	11.505	13.784
USCITE NETTE	20.929	23.498	10.316
<i>Correnti</i>	17.272	15.746	13.140
<i>In conto capitale</i>	3.657	7.751	-2.823
INDEBITAMENTO NETTO	-24.635	-11.992	3.468
<i>In percentuale del PIL</i>	-1,4	-0,6	0,2

Fonte: elaborazioni su dati del prospetto riepilogativo degli effetti finanziari allegato al DDL di bilancio per il 2021.

(1) Eventuali mancate quadrature sono dovute all'arrotondamento delle cifre decimali. – (2) La documentazione trasmessa al Parlamento riporta il dettaglio degli effetti delle singole misure di Sezione II esclusivamente in termini di saldo netto da finanziare. Per le voci di spesa corrente gli effetti in termini di indebitamento netto esposti in tabella sono uguali a quelli indicati nel DDL di bilancio. Per quanto riguarda la spesa in conto capitale, gli effetti sono stimati dall'UPB escludendo le misure ritenute prive di impatto su tale saldo (partite finanziarie) e applicando alle singole misure un coefficiente di realizzazione coerente con i totali dei rifinanziamenti e delle riprogrammazioni esposti dal prospetto riepilogativo degli effetti finanziari allegato al DDL di bilancio per il 2021.

Tab. 2.3 – Principali misure del DDL di bilancio per il 2021 (1)
(importi netti in milioni di euro)

		2021	2022	2023
		20.929	23.498	10.316
USCITE NETTE				
TITOLO II - Riduzione della pressione fiscale e contributiva	Fondo delega riforma fiscale		8.000	7.000
	Fondo assegno universale e servizi alla famiglia	3.012		
	Totale di gruppo	3.062	8.050	7.000
TITOLO III - Crescita e investimenti	Abolizione del limite dei 200.000 euro per l'erogazione in un'unica soluzione del contributo "Nuova Sabatini"	370		
	Istituzione del Fondo per lo sviluppo e il sostegno delle filiere agricole, della pesca e dell'acquacoltura	150		
	Totale di gruppo	685	99	47
TITOLO IV - Sud e coesione territoriale	Proroga crediti d'imposta per investimenti e attività di ricerca e sviluppo nel Mezzogiorno	1.054	1.106	104
	Fondo sviluppo e coesione (FSC)	-284	-136	-2.134
	Totale di gruppo	800	1.000	-2.000
TITOLO V - Liquidità e ricapitalizzazione imprese	Credito di imposta DTA in caso di operazioni di aggregazione aziendale	772	2.316	
	Sezione speciale Fondo centrale di garanzia PMI - Moratoria passività microimprese e PMI	300		
	Totale di gruppo	1.072	2.846	1.000
TITOLO VI - Lavoro, famiglia e politiche sociali	Estensione straordinaria dei vari strumenti di integrazione del reddito (CIG, Fondi di solidarietà)	532		
	Fondo sociale per l'occupazione	380	140	0
	Proroga assegno di natalità erogato in base all'ISEE	340	400	
	Fondo di razionalizzazione della rete commerciale	151	131	150
	Proroga APE sociale	88	184	163
	Estensione "Opzione donna"	84	268	467
	Sentenza Corte Costituzionale riduzione pensioni calcolate con metodo retributivo		158	163
	Spese relative alla componente aerea e spaziale della Difesa	-106		
	Fondo assegno universale e servizi alla famiglia	-144	74	474
	Fondo reddito di cittadinanza	-196	-474	-474
Totale di gruppo	1.405	1.021	1.013	
TITOLO VII - Sanità	Incremento finanziamento Servizio sanitario nazionale	1.893	823	827
	Fondo per acquisto e distribuzione vaccini SARS-CoV-2	400		
	Fondo Croce rossa italiana	117	117	117
	Totale di gruppo	2.521	1.061	795
TITOLO VIII - Scuola, università e ricerca	Riorganizzazione dei servizi sanitari (potenziamento digitalizzazione)			-300
	Fondo per l'arricchimento e l'ampliamento dell'offerta formativa	118		107
	Totale di gruppo	561	314	426
TITOLO IX - Cultura, turismo, informazione e innovazione	Fondo per la promozione e lo sviluppo delle politiche del Programma nazionale per la ricerca (PNR)	100	100	100
	Incremento Fondo per lo sviluppo degli investimenti nel cinema e nell'audiovisivo	240	240	240
	Totale di gruppo	685	485	345
TITOLO X - Misure per la partecipazione dell'Italia all'UE e a OO.II.	Totale di gruppo	72	83	94
TITOLO XI - Misure in materia di trasporti e ambiente	Altri interventi per il settore dei trasporti (Marebonus, Ferrobonus e altro)	282	132	112
	Programma sperimentale "Buono mobilità"	100		
	Totale di gruppo	342	205	142
TITOLO XII - Regioni ed Enti locali	Fondo per l'esercizio delle funzioni delle Regioni e delle Province autonome	300	300	300
	Fondo di solidarietà comunale	217	356	451
	Fondo per sostenere le imprese del trasporto pubblico locale	200		
	Risorse per il trasporto scolastico	150		
	Sostegno agli enti in deficit strutturale	100	50	0
	Totale di gruppo	1.017	906	951
TITOLO XIII - Revisione e rimodulazione della spesa pubblica	Concorso alla finanza pubblica Amministrazioni locali			-350
	Concorso alla finanza pubblica Amministrazioni centrali			-350
	Totale di gruppo			-700
TITOLO XIV - Pubblica amministrazione e lavoro pubblico	Incremento risorse destinate al rinnovo dei contratti del personale statale	400	400	400
	Altre assunzioni di personale e proroghe di contratti	221	609	946
	Nuove assunzioni e straordinari settore sicurezza (FF.AA., FF.OO.)	180	190	111
	Totale di gruppo	996	1.502	1.863
TITOLO XV - Norme per l'attuazione del piano nazionale di ripresa e resilienza	Totale di gruppo	1	1	
Sezione I - Parte II	TITOLO I - Misure di contrasto all'evasione fiscale	Totale di gruppo	1	3
	TITOLO III - Disposizioni in materia di riscossione	Assorbimento Riscossione Sicilia in ADER e integrazione del contributo a favore di ADER	412	38
	Totale di gruppo	412	38	
TITOLO IV - Ulteriori disposizioni in materia di entrate	Credito d'imposta per l'adeguamento degli ambienti di lavoro	-1.000		
Totale di gruppo	-1.000			

**Tab. 2.3 – (segue) Principali misure del DDL di bilancio per il 2021 (1)
(importi netti in milioni di euro)**

		2021	2022	2023	
	USCITE NETTE (segue)				
Sezione I - Parte III	Istituzione Fondo da ripartire per il sostegno delle attività maggiormente colpite dall'emergenza COVID-19	3.800			
	Fondi				
	Fondo esigenze indifferibili	800	500	500	
	Fondo per il finanziamento di provvedimenti legislativi che si prevede di approvare nel triennio 2021-23	484	462	543	
	Fondo promozione integrata e altre misure per l'internazionalizzazione delle imprese	465	60	60	
	Totale di gruppo	5.549	1.022	1.103	
Sezione II (2)	Rifinanziamenti				
	Missioni internazionali di pace	800	750	500	
	Ricostruzione sisma Abruzzo 2009	(246)	(427)	(0)	
	Servizio civile nazionale	200	200	0	
	Messa in sicurezza edifici e territorio (Enti locali)	(197)	(0)	(0)	
	Fondi sostegno locazioni e acquisto prima casa	160	180	0	
	Investimenti Difesa	(148)	(249)	(497)	
	Fondo nazionale per le politiche dell'asilo	108	98	98	
	Risorse a sostegno delle persone disabili o non autosufficienti	100	100	100	
	Ponti e viadotti (Province e Città metropolitane)	(49)	(139)	(99)	
	Contratto programma RFI	(2)	(25)	(133)	
	Fondo interventi strutturali di politica economica (FISPE)	0	350	100	
		Totale di gruppo	2.749	3.663	2.816
	Riprogrammazioni				
Investimenti per lo sviluppo e l'ammodernamento delle infrastrutture ferroviarie	(0)	(816)	(-1,155)		
Spese relative alla componente aerea e spaziale della Difesa	(0)	(884)	(-1,112)		
Attività industriali ad alta tecnologia (settore navale, aeronautico e dell'aerospazio)	(0)	(0)	(-813)		
	Totale di gruppo	-1	1.701	-3.080	
Definanziamenti					
	Totale di gruppo	-1	-501	-1.501	
	ENTRATE NETTE	-3.706	11.505	13.784	
Sezione I - Parte I	TITOLO II - Riduzione della pressione fiscale e contributiva				
	Riduzione fondo cuneo fiscale	1.150	1.426	1.426	
	Esoneri e sgravi contributivi	-247	-733	-831	
	Stabilizzazione dell'ulteriore detrazione fiscale per redditi di lavoro dipendente e assimilati	-3.300	-3.313	-3.312	
		Totale di gruppo	-2.431	-2.751	-2.732
	TITOLO III - Crescita e investimenti				
	Proroga detrazioni fiscali per la riqualificazione del patrimonio edilizio	41	-679	-1.198	
		Totale di gruppo	41	-679	-1.198
	TITOLO IV - Sud e coesione territoriale				
	Esoneri e sgravi contributivi	-2.057	-662	-4.615	
	Totale di gruppo	-2.057	-662	-4.615	
TITOLO V - Liquidità e ricapitalizzazione imprese					
Credito di imposta DTA in caso di operazioni di aggregazione aziendale	309	899	197		
	Totale di gruppo	309	899	197	
TITOLO VI - Lavoro, famiglia e politiche sociali					
Fondo di razionalizzazione della rete commerciale		124	167		
	Totale di gruppo	13	267	230	
TITOLO VII - Sanità					
Oneri riflessi	426	426	427		
	Totale di gruppo	426	426	427	
TITOLO VIII - Scuola, università e ricerca					
Esonero o riduzione del contributo onnicomprensivo annuale a carico degli studenti universitari	-173	-173	-173		
	Totale di gruppo	-173	-166	-166	
TITOLO X - Misure per la partecipazione dell'Italia all'UE e a OO.II.					
Disapplicazione della ritenuta sugli utili per gli organismi di investimento collettivo del risparmio (OICR) di diritto estero	-206	-206	-206		
	Totale di gruppo	-300	-297	-299	
TITOLO XI - Misure in materia di trasporti e ambiente					
	Totale di gruppo	-28			
TITOLO XIV - Pubblica amministrazione e lavoro pubblico					
Oneri riflessi	406	660	848		
	Totale di gruppo	406	660	848	
Sezione I - Parte II	TITOLO I - Misure di contrasto all'evasione fiscale				
	Rafforzamento del dispositivo di contrasto alle frodi realizzate con utilizzo del falso plafond IVA	207	375	375	
	Contrasto alle frodi nel settore carburanti	172	172	172	
		Totale di gruppo	380	548	548
TITOLO II - Rimodulazione misure fiscali a tutela dell'ambiente e della salute pubblica					
Differimento plastic tax e sugar tax	-457	140	-115		
	Totale di gruppo	-457	140	-115	
TITOLO IV - Ulteriori disposizioni in materia di entrate					
	Totale di gruppo	16	21	8	
Sezione II	Rifinanziamenti				
	Oneri riflessi	(150)	(200)	(151)	
	Totale di gruppo	150	200	151	
	Retroazione fiscale	0	12.900	20.500	
	INDEBITAMENTO NETTO	-24.635	-11.992	3.468	

Fonte: elaborazioni su dati del prospetto riepilogativo degli effetti finanziari allegato al DDL di bilancio per il 2021.

(1) Eventuali mancate quadrature sono dovute all'arrotondamento delle cifre decimali. – (2) La documentazione trasmessa al Parlamento riporta il dettaglio degli effetti delle singole misure di Sezione II esclusivamente in termini di saldo netto da finanziare. Per le voci di spesa corrente gli effetti in termini di indebitamento netto esposti in tabella sono uguali a quelli indicati nel DDL di bilancio. Per quanto riguarda la spesa in conto capitale, gli effetti sono stimati dall'UPB escludendo le misure ritenute prive di impatto su tale saldo (partite finanziarie) e applicando alle singole misure un coefficiente di realizzazione coerente con i totali dei rifinanziamenti e delle riprogrammazioni esposti dal prospetto riepilogativo degli effetti finanziari allegato al DDL di bilancio per il 2021.

Tab. 3.1 – Settimane di Cassa integrazione con causale COVID-19 per datori di lavoro non agricoli

		2020												2021				
Beneficiari		Febbraio	Marzo	Aprile	Maggio	Giugno	Luglio	Agosto	Settembre	Ottobre	Novembre	Dicembre	Gennaio	Febbraio	Marzo	...	Giugno	
DL 18/2020	Cassa integrazione COVID-19	Dipendenti già in forze al 23 febbraio 2020	9 settimane comprese tra il 23 febbraio e il 31 agosto						(1)									
DL 34/2020	Cassa integrazione COVID-19	Dipendenti già in forze al 25 marzo 2020	9 settimane comprese tra il 23 febbraio e il 31 agosto +						+ 4 settimane a settembre/ottobre se esaurite le precedenti 9+5		(1)							
DL 104/2020	Cassa integrazione COVID-19	Dipendenti già in forze al 25 marzo 2020				(3)	18 settimane comprese tra il 13 luglio e il 31 dicembre e divise in due <i>tranche</i> : le prime 9 gratuite e, solo una volta esaurite queste, le seconde 9 soggette a <i>ticket</i> di tiraggio ...					(2)						
	Decontribuzione alternativa alla Cassa						... in alternativa alla Cassa: 4 mesi di esonero contributivo nei limiti del doppio delle ore di integrazione salariale usate nei mesi di maggio e giugno 2020											
DL 137/2020	Cassa integrazione COVID-19	Dipendenti già in forze al 9 novembre 2020								(3)	6 settimane tra il 16 novembre e il 1° gennaio quando già tutte autorizzate le 18 precedenti e passato il periodo di loro utilizzo							
	Decontribuzione alternativa alla Cassa	(modifica con DL 149/2020)								(4)	... in alternativa alla Cassa: 4 settimane di esonero contributivo nei limiti delle ore di integrazione salariale usate a giugno 2020		(1)					
DDL bilancio 2021	Cassa integrazione COVID-19	Dipendenti in forze alla data di vigore										(5)	12 settimane tra il 1° gennaio e il 31 marzo per i beneficiari di CIG					
	Decontribuzione alternativa alla Cassa	del DDL di bilancio										(6)	12 settimane tra il 1° gennaio e il 30 giugno per i beneficiari di AO o CIG in deroga					
													... in alternativa: 8 settimane di esonero contributivo nei limiti delle ore di integrazione salariale usate a maggio e giugno 2020					

23 febbraio

13 luglio

16 novembre

1° gennaio: si riazzerano *erga omnes* i contatori della causale COVID-19

(1) La normativa successiva sostituisce la precedente. – (2) La normativa successiva si innesta sulla precedente. – (3) Le integrazioni relative alle sei nuove settimane sono soggette a contributo di tiraggio. – (4) L'opzione delle quattro settimane di decontribuzione è a disposizione solo dei datori di lavoro che esauriscono le possibilità di Cassa COVID-19 in base al DL 104/2020 e non ricorrono alla Cassa in base al DL 137/2020. – (5) Le integrazioni relative alle dodici nuove settimane non sono soggette a contributo di tiraggio. – (6) La possibilità di optare per l'esonero contributivo (escluso per i datori di lavoro agricoli) va utilizzata entro il primo trimestre 2021, senza distinguere per tipologia di lavoratore per cui si chiede il beneficio. Le otto settimane di fruizione dell'esonero si aggiungono a quelle eventualmente non ancora utilizzate dell'esonero concesso dal DL 137/2020 (con termine di fruibilità entro il 31 gennaio 2021).

Tab. 3.2 – Misure di sostegno settoriali
(milioni di euro)

Misure	Soggetti interessati	Caratteristiche	Condizioni di accesso	Effetti sull'indebitamento netto		
				2021	2022	2023
Totale misure				851	449	329
Misure per il settore turistico (art. 15)	Imprese	Riduzione della soglia di accesso ai contratti di sviluppo		100	30	0
Misure per il settore agricolo (art. 21)	Imprese delle filiere agricola, della pesca e della acquacoltura	Contributi		150	0	0
Misure per il settore cultura (art. 96 e 97)	Operatori e imprese che operano nel settore delle attività culturali (musei) (art. 183 DL 34/2020)	Contributi		25	20	0
	Imprese del cinema e dell'audiovisivo			240	240	240
Misure per l'editoria (art. 101)	Imprese/lavoratori autonomi che investono in campagne pubblicitarie su stampa o emittenti televisive o radiofoniche (art. 98 DL 18/2020)	Proroga del credito di imposta per il 2021 e il 2022		50	50	0
	Esercenti punti vendita di giornali e riviste		Comuni < 5.000 abitanti e Comuni con un solo punto vendita	15	15	0
	Imprese editrici di quotidiani e periodici che acquistano servizi digitali (art. 190 DL 34/2020)		Almeno un dipendente a tempo indeterminato	10	10	0
Misure per il settore trasporti (artt. 119-123)	Aziende trasporto passeggeri su strada non soggette a obblighi di servizio pubblico (art. 89 DL 104/2020)	Ristoro rate di finanziamento e canoni di <i>leasing</i> per il 2021	Le condizioni tengono conto dei minori costi derivanti dagli ammortizzatori sociali e dei costi aggiuntivi legati alla emergenza	20	0	0
	Autorità del sistema portuale e imprese di navigazione del settore turistico (art. 199 DL 34/2020)	Contributi	Per le imprese: diminuzione del fatturato 1° agosto-31 dicembre ≥ 20% rispetto al medesimo periodo 2019	68	0	0
	Imprese armatoriali che esercitano attività di cabotaggio (art. 88 DL 104/2020)	Esonero dal versamento dei contributi previdenziali e assistenziali fino al 30 aprile 2021		28	0	0
	Imprese armatoriali con navi di bandiera italiana per trasporti di passeggeri e combinati di passeggeri e merci via mare (art. 89 DL 104/2020)		Riduzione dei ricavi tariffari febbraio-dicembre 2020 rispetto alla media nel medesimo periodo del precedente biennio	20	0	0
	Terminal portuali	Contributi		20	0	0
	Imprese detentrici e noleggiatrici di carri ferroviari merci			5	5	5
	Imprese destinatarie di Marebonus e Ferrobonus			50	38,5	43,5
	Imprese ferroviarie che effettuano servizi di trasporto passeggeri senza obblighi di servizio pubblico (art. 214 DL 34/2020)	Indennizzi		30	30	30
Imprese ferroviarie che effettuano trasporto passeggeri e merci senza obblighi di servizio pubblico (art. 196 DL 34/2020)	Riduzione canone utilizzo infrastruttura ferroviaria		20	10	10	

Tab. 3.3 – Le misure di incentivo agli investimenti: dalla maggiorazione degli ammortamenti al credito di imposta

Investimenti agevolati	Classi/scaglioni di investimento ⁽¹⁾ (milioni)	Legge di bilancio 2019 e DL 34/2019	Legge di bilancio 2020	DDL di bilancio 2021	
		Maggiorazione quote di ammortamento e canoni di locazione (coefficiente)	Periodo di applicazione		
			1.5.2019-31.12.2019 (fino al 31.12.2020 se acconto del 20% nel 2019)	1.1.2020- 31.12.2020 (al 30.06.2021 se acconto 20% nel 2020)	16.11.2020- 31.12.2021 (al 30.06.2022 se acconto 20% nel 2021)
Credito di imposta	Credito di imposta				
a) Beni materiali strumentali nuovi (esclusi i mezzi di trasporto non strumentali)	fino a 2 2-2,5	30%	6%	10% ⁽²⁾	6%
b) Beni materiali strumentali nuovi ad alto contenuto tecnologico (Allegato A - Industria 4.0 L. 232/2016)	0-2,5 2,5-10 10-20	170% 100% 50%	40% 20% 0%	50% 30% 10%	40% 20% 10%
c) Beni immateriali strumentali nuovi (<i>software</i> funzionali alla trasformazione tecnologica) (Allegato B L. 232/2016)	0-0,7 0,7-1 oltre 1	40%	15% ⁽³⁾ 0% 0%	20% 0%	
d) Altri beni immateriali nuovi	Fino a 1	0%	0%	10% ⁽²⁾	6%
Ripartizione pluriennale dell'agevolazione		Periodo di ammortamento	5 quote annuali	3 quote annuali	

(1) Classi per la maggiorazione dell'ammortamento e scaglioni per i crediti di imposta. – (2) Il credito è elevato al 15 per cento per strumenti e dispositivi tecnologici destinati al lavoro agile. – (3) Ripartito in tre quote annuali.

Tab. 3.4 – Gli effetti finanziari del credito di imposta nella Relazione tecnica
(milioni di euro)

	2021	2022	2023	2024	2025	2026
a) Beni materiali strumentali nuovi	3.272	2.214	1.745	1.093	126	-15
b) Beni materiali strumentali nuovi (Industria 4.0)	1.716	3.392	3.704	1.898	198	23
c) Beni immateriali strumentali nuovi (Industria 4.0)	186	412	457	271	45	0
d) Altri Beni immateriali nuovi	106	76	63	40	7	0
Totale	5.279	6.095	5.969	3.301	376	8

Fonte: Relazione tecnica del DDL di bilancio.

Tab. 3.5 – Stima del *tax gap* sulle accise relative a benzina e gasolio per autotrazione (milioni di euro)

	Aggregato	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Benzina	Gettito effettivo	7.722	7.477	7.407	7.210	6.965	7.027
	<i>Tax gap</i>	114	165	154	208	343	101
	Gettito teorico	7.835	7.642	7.561	7.418	7.308	7.128
Gasolio	Gettito effettivo	10.018	10.048	10.235	10.436	10.361	10.755
	<i>Tax gap</i>	1.055	1.142	1.276	1.403	1.735	1.390
	Gettito teorico	11.073	11.190	11.511	11.839	12.095	12.145
Totale	Gettito effettivo	17.740	17.525	17.642	17.646	17.326	17.782
	<i>Tax gap</i>	1.169	1.306	1.430	1.611	2.077	1.490
	Gettito teorico	18.909	18.831	19.071	19.257	19.403	19.272

Fonte: “Relazione sull’economia non osservata e sull’evasione fiscale e contributiva – anno 2020” allegata alla NADEF 2020.

Tab. 3.6 – Evoluzione e caratteristiche del credito di imposta per gli investimenti in beni strumentali nuovi nel Mezzogiorno

Investimenti agevolati	Dimensione di impresa ⁽¹⁾	Legge di stabilità 2016		DL 243/2016		Legge di bilancio 2020	DDL di bilancio 2021
		Tetto di investimento (milioni)	Credito ⁽²⁾	Tetto di investimento (milioni)	Credito ⁽³⁾		
Macchinari, impianti e attrezzature	Micro/piccola: 1) < 50 dipendenti; 2) ≤ 10 mln di fatturato o totale di bilancio	1,5	20%	3	45% 30% se ubicate in Abruzzo o Molise	Proroga del credito al 31 dicembre 2020	Proroga del credito al 31 dicembre 2022
	Media: 1) < 250 dipendenti; 2) ≤ 50 mln di fatturato o 43 mln totale di bilancio	5	15%	10	35% 20% se ubicate in Abruzzo o Molise		
	Grande: ≥ 250 dipendenti	15	10%	15	25% 10% se ubicate in Abruzzo o Molise		

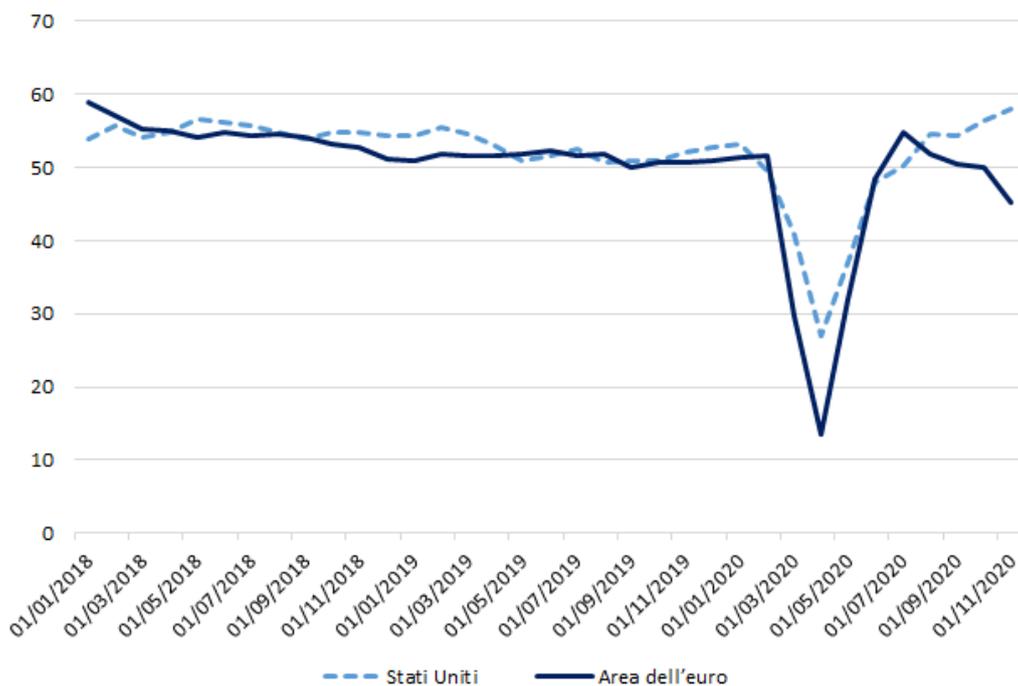
(1) Sono comunque escluse le imprese dei settori siderurgico, carbonifero, della costruzione navale, delle fibre sintetiche, dei trasporti, della produzione di energia e finanziario; sono inoltre escluse le imprese non attive e in difficoltà finanziaria. – (2) In percentuale dell’investimento netto. – (3) In percentuale del costo dell’investimento.

Tab. 3.7 – Credito di imposta per gli investimenti in beni strumentali nuovi nel Mezzogiorno: società agevolate e beneficio (valori percentuali)

	Beneficiari			Nuovi beneficiari	Credito		
	2016	2017	2018	2018	2016	2017	2018
Settore							
Agricoltura	0,9	1,5	2,1	2,3	0,4	1,2	1,4
Estrattiva	0,6	0,6	0,4	0,2	1,9	1,3	0,9
Industria	28,4	27,5	26,6	24,8	35,9	40,3	40,7
Utilities	2,0	2,7	2,4	1,9	8,4	6,9	5,9
Costruzioni	12,6	17,1	15,5	15,6	9,8	13,7	12
Servizi	53,9	49,4	51,6	53,5	43,2	35,7	38
Altri servizi	1,5	1,3	1,5	1,6	0,5	1,0	1,2
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Dimensione							
Micro	49,2	49,3	53,7	58,7	24,3	21,3	22,9
Piccole	41,1	40,3	36,4	33,1	48,1	42,9	42,7
Medie	7,9	9,0	8,7	7,2	18,3	26,3	25,9
Grandi	1,8	1,3	1,3	1,0	9,4	9,5	8,6
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

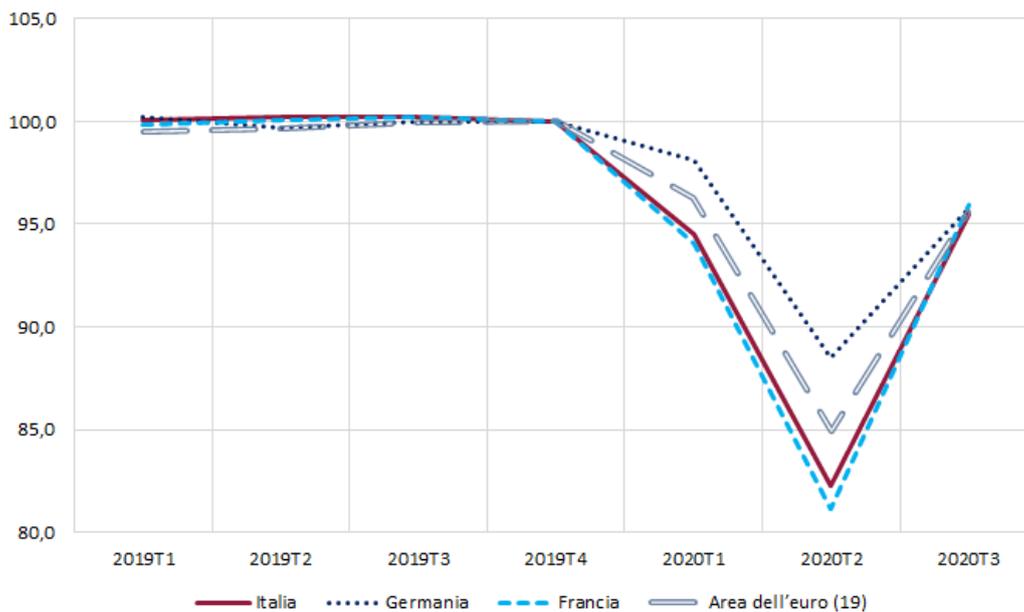
Fonte: elaborazioni su simulazioni del modello MEDITA dell'UPB.

Fig. 1.1 – PMI composito



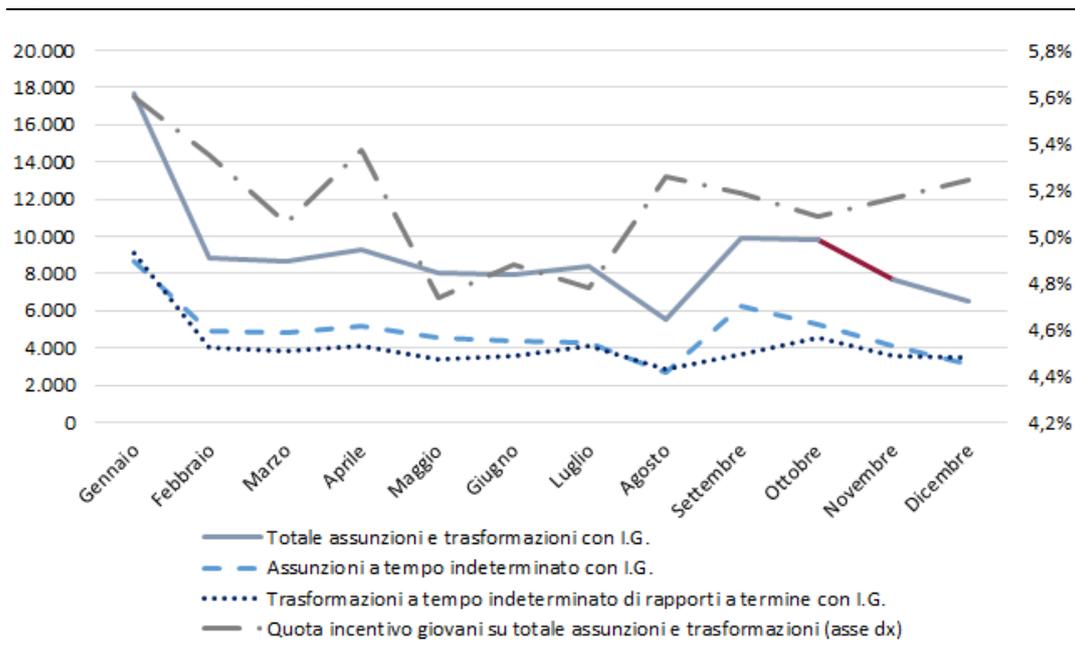
Fonte: IHS Markit

Fig. 1.2 – PIL dell'area dell'euro e delle sue tre maggiori economie (numeri indice, 2019T4=100)



Fonte: elaborazioni su dati Eurostat.

Fig. 3.1 – Incentivo giovani (I.G.) nei mesi del 2019

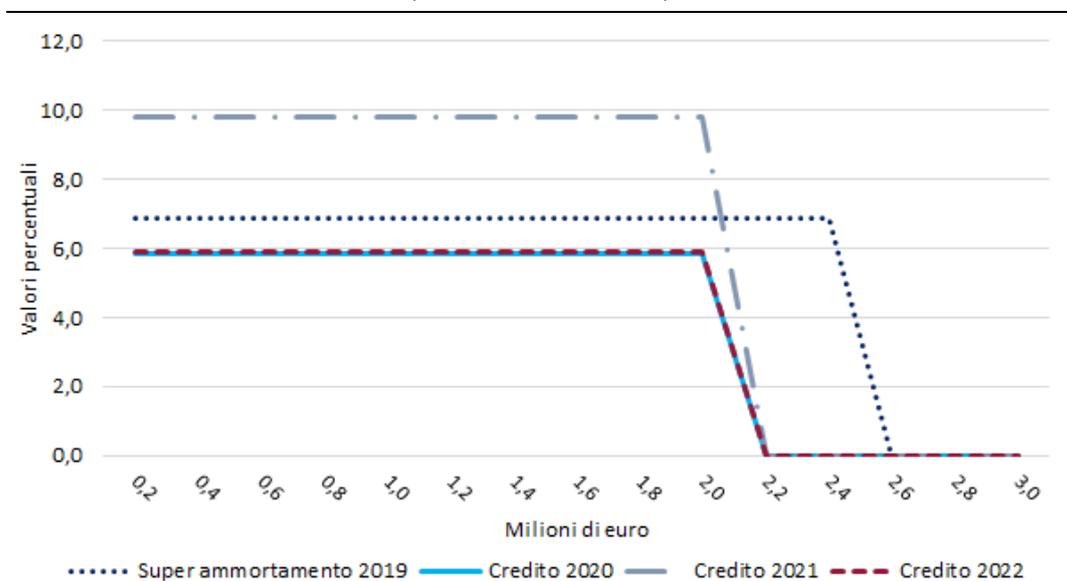


Fonte: Osservatorio sul precariato INPS, Gennaio-Agosto 2020.

Fig. 3.2 – Valore attuale del risparmio di imposta dell’incentivo agli investimenti negli anni 2019-2022

(tasso di sconto 1 per cento; percentuale rispetto al costo dell’investimento)

a) Investimento in beni materiali strumentali nuovi
(ammortamento 8 anni)



b) Investimento in beni materiali strumentali nuovi ad alto contenuto tecnologico (beni 4.0)
(ammortamento 5 anni)

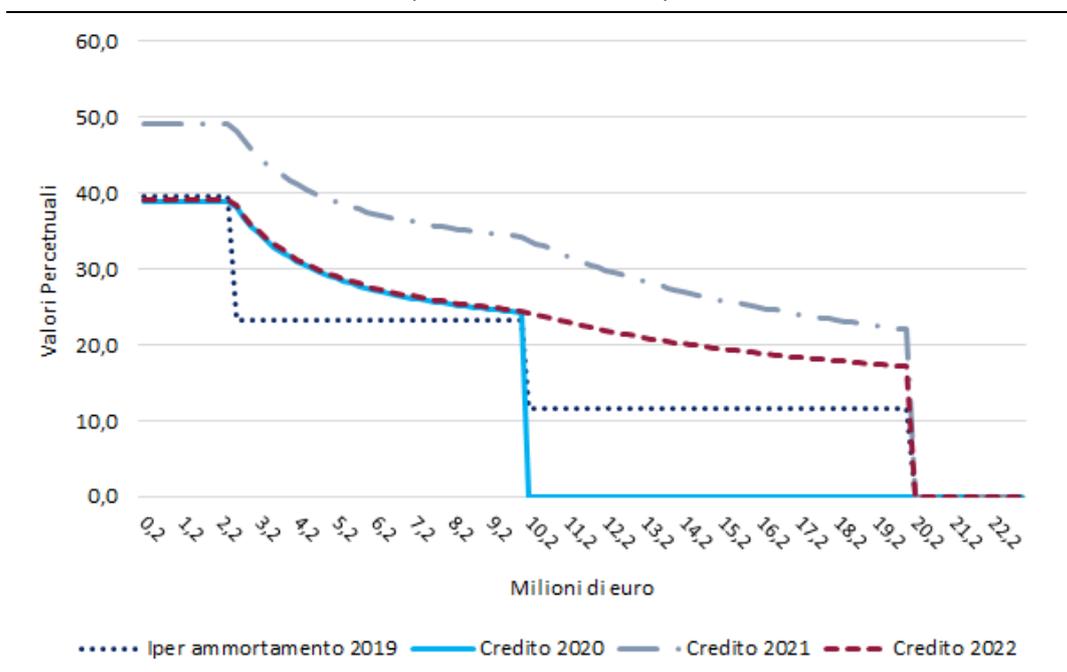


Fig. 3.3 – L'ulteriore detrazione per lavoro dipendente rifinanziata con il DDL di bilancio

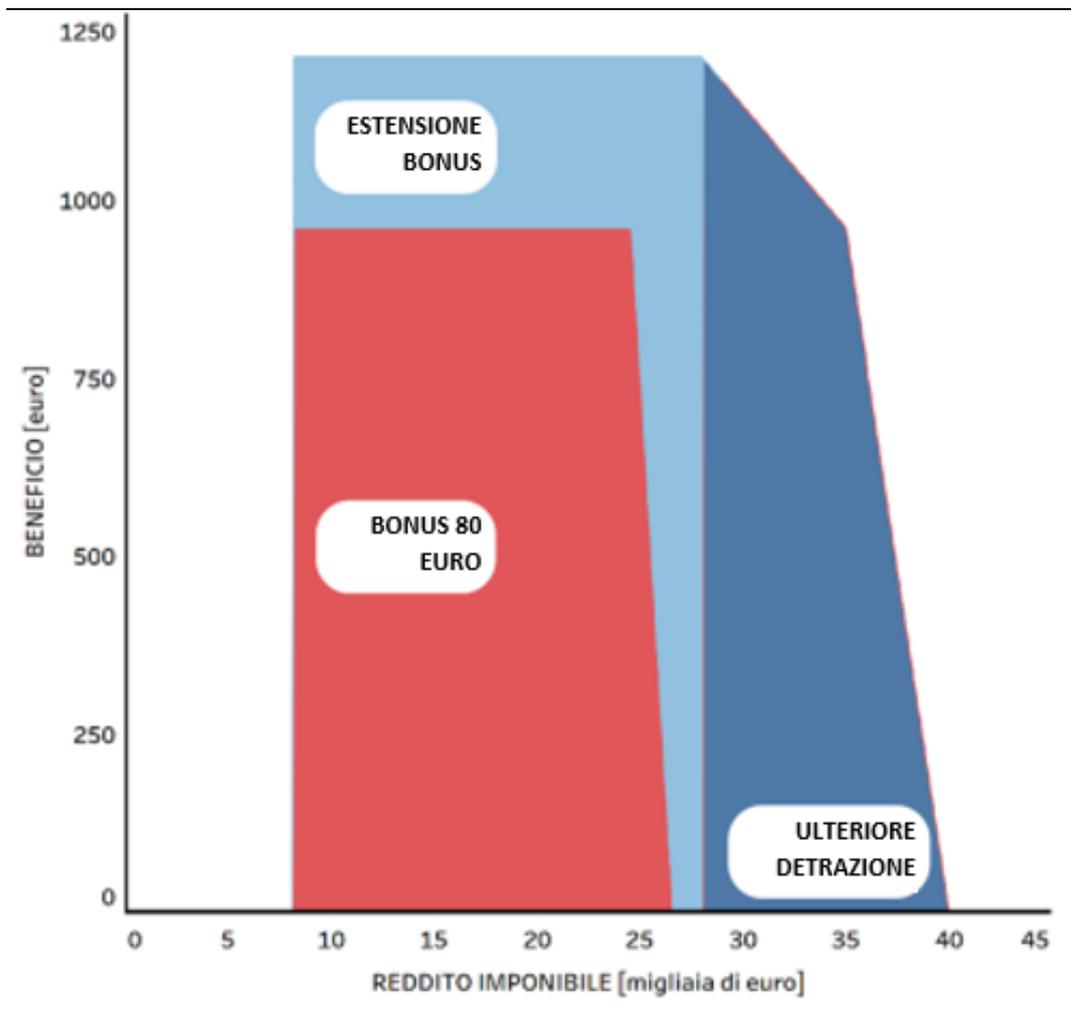
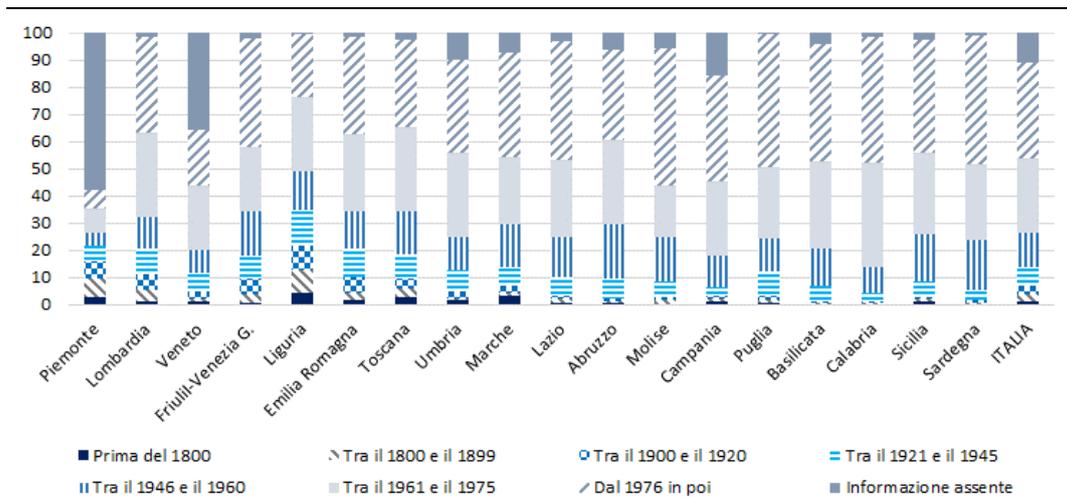


Fig. 3.4 – Edifici scolastici per fascia dell’anno di costruzione e Regione (valori percentuali; a.s. 2018/2019)



Fonte: elaborazione su dati del Ministero dell’Istruzione – Ufficio Gestione Patrimonio Informativo e Statistica.