



CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

MEMORIA DELLA CORTE DEI CONTI
SUL DECRETO-LEGGE N. 41/2021
RECANTE "MISURE URGENTI PER IL SOSTEGNO ALLE IMPRESE E
AGLI OPERATORI ECONOMICI, DI LAVORO, SALUTE E SERVIZI
TERRITORIALI, CONNESSE ALL'EMERGENZA DA COVID-19"

A.S. 2144

COMMISSIONI RIUNITE 5[^] (PROGRAMMAZIONE ECONOMICA E BILANCIO) E 6[^] (FINANZE E
TESORO) DEL SENATO DELLA REPUBBLICA



Aprile 2021



CORTE DEI CONTI

Memoria della Corte dei conti sul decreto-legge n. 41/2021 recante "Misure urgenti per il sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse all'emergenza da COVID-19"

A.S. 2144

APRILE 2021

INDICE

	Pag.
Premessa	3
Il quadro complessivo degli interventi	3
Gli interventi a sostegno dell'economia e delle imprese	7
Le misure per il lavoro e il contrasto della povertà	14
Le misure per la sanità e la sicurezza	18
Le misure per gli enti territoriali	21
Alcune osservazioni conclusive	31
<i>Riquadro - L'imposta di soggiorno nell'anno della pandemia</i>	29

PREMESSA

1.

Con il decreto-legge 41/2021, all'esame del Senato, il Governo dà attuazione a quanto anticipato nella Relazione al Parlamento con cui, come previsto dalla legge 243/2012, ha chiesto l'autorizzazione ad aggiornare gli obiettivi di finanza pubblica e a definire uno scostamento ulteriore dal piano di rientro rispetto a quanto precedentemente autorizzato; e ciò per attuare un intervento a sostegno del Paese che ancora subisce gli effetti negativi della crisi sanitaria.

Con la Relazione del 15 gennaio scorso il Governo aveva richiesto, infatti, per l'anno 2021, l'autorizzazione al ricorso all'indebitamento per ulteriori 32 miliardi in termini di indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche, 35 miliardi in termini di fabbisogno e 40 miliardi per il saldo netto da finanziare del bilancio di competenza (50 miliardi in termini di cassa).

Come preannunciato nella Relazione al Parlamento, le ulteriori risorse sono destinate in prevalenza a garantire il sostegno degli operatori più colpiti dalla crisi soprattutto con contributi a fondo perduto, dei lavoratori, con il rifinanziamento della Cassa integrazione guadagni e della Naspi, e delle famiglie con nuovi fondi per reddito di cittadinanza ed emergenza. Di rilievo sono poi le risorse dirette a consentire una rapida attuazione del piano vaccinale e ad alimentare i fondi per l'emergenza. Si rafforza, inoltre, l'intervento per le amministrazioni territoriali, volto a sopperire ai mancati introiti fiscali e a garantire il prosieguo dell'azione pubblica.

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

IL QUADRO COMPLESSIVO DEGLI INTERVENTI

2.

Il decreto-legge contiene interventi che utilizzano appieno gli spazi di manovra per i quali il Governo ha chiesto e ottenuto dal Parlamento l'autorizzazione e che erano già stati, in parte (480 milioni), utilizzati per le finalità di cui ai decreti-legge 7 e 30 del 2021.

Il provvedimento definisce misure che incidono nell'anno per circa 31,5 miliardi in termini di indebitamento netto.

Superiore è l'incidenza prevista come saldo netto da finanziare sia in competenza che, soprattutto, in cassa. Si tratta rispettivamente di 37,4 e 49,2 miliardi. Una differenza con quanto previsto in termini di contabilità economica che è dovuta, prevalentemente, nel caso della competenza alle somme da trasferire all'Inps a titolo di anticipazione sul fabbisogno dell'Istituto (4 miliardi) a cui si aggiungono, in termini di cassa, anche gli 11 miliardi destinati all'incremento del fondo per la chiusura di anticipazioni di tesoreria.

Guardando agli effetti economici si tratta, soprattutto, di maggiori spese per 29 miliardi di cui 26,6 correnti e 2,4 in conto capitale. Gli interventi di natura corrente risultano molto concentrati: il 64 per cento degli effetti è riconducibile alle 5 disposizioni di maggior rilievo. Limitata è la spesa in conto capitale: poco meno del 90 per cento degli importi così classificati sono costituiti dagli interventi per la logistica connessa alla vaccinazione, per il sostegno all'industria farmaceutica e l'agevolazione della riconversione alla produzione dei vaccini e per il Fondo per le emergenze nazionali.

Le minori entrate sono poco meno di 3,6 miliardi (il 21,8 per cento degli impieghi complessivi) e sono principalmente costituite da sgravi contributivi, annullamenti di debiti di imposta e contributivi e dalla proroga ulteriore di provvedimenti assunti nel 2020 di sospensione dei termini di versamento dei carichi di natura fiscale e contributiva affidati all'agente della riscossione.

TAVOLA 1

LE RISORSE MOBILITATE DAL D.L. 41/2021

	<i>milioni di euro</i>			<i>composizione</i>		
	2021	2022	2023	2021	2022	2023
1.Maggiori entrate	131,6	818,0	0,0	11,7	100,0	0,0
2.Minori spese	993,5	0,3	105,0	88,3	0,0	100,0
Totale risorse	1.125,1	818,3	105,0	3,4	100,0	38,8
3.Minori entrate	3.585,8	132,1	99,6	21,8	31,5	41,8
4.Maggiori spese	29.050,7	617,7	170,9	78,2	68,5	58,2
Totale impieghi	32.636,5	749,8	270,5	100,0	91,6	100,0
Aumento indebitamento	31.511,4	-68,5	165,5	96,6	8,4	61,2

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Allegato 3 d.l. 41/2021

Limitate risultano le risorse reperite a copertura: si tratta di minori spese per circa 1 miliardo e di maggiori entrate per poco più di 131,6 milioni. Le minori spese sono costituite prevalentemente dalla abrogazione relative a precedenti interventi disposti con il Dl 137 non più necessarie (per 790 milioni) e dalla riduzione degli stanziamenti di fondi (il Fondo sviluppo e coesione, quello per l'Agenda nazionale per la ricerca etc.).

TAVOLA 2

LE RISORSE MOBILITATE DAL D.L. 41/2021

	<i>milioni di euro</i>				<i>milioni di euro</i>		
	2021	2022	2023		2021	2022	2023
1.Maggiori entrate	131,6	818,0	0,0	3.Minori entrate	3.585,8	132,1	99,6
contributive	0,0	205,1	0,0	contributive	2.185,5	43,6	32,9
extratributarie	0,0	202,2	0,0	extratributarie	572,4	29,0	21,9
tributarie	0,0	410,5	0,0	tributarie	827,9	59,5	44,8
tribut/tribut	131,6	0,2	0,0	4.Maggiori spese	29.050,7	617,7	170,9
2.Minori spese	993,5	0,3	105,0	correnti	26.648,5	227,7	170,9
correnti	850,0	0,3	35,0	capitale	2.402,1	390,0	0,0
capitale	143,5	0,0	70,0	Totale impieghi	32.636,5	749,8	270,5
Totale risorse	1.125,1	818,3	105,0	Aumento indebitamento	31.511,4	-68,5	165,5

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Allegato 3 d.l. 41/2021

Le maggiori entrate (131,6 milioni) sono riconducibili esclusivamente agli effetti riflessi delle assunzioni o degli incrementi delle somme riconosciute al personale pubblico. Molto contenuti sono gli effetti delle misure proposte sul biennio 2022-23. Nel 2022 le misure comportano un lieve miglioramento dell'indebitamento: ciò è dovuto alle maggiori entrate dovute agli incassi previsti per le somme di cui il provvedimento propone lo slittamento. Versamenti che più che compensano le maggiori spese per poco meno di 620 milioni e minori entrate per 132 milioni. Nel 2023 l'effetto complessivo registra un nuovo limitato peggioramento, a ragione della crescita della spesa per interessi attribuita all'aumento del disavanzo e alle minori entrate per l'annullamento dei debiti di natura sia tributaria che contributiva di importo fino a 5.000 euro relativi al decennio 2000-2010.

3.

In base alle ultime previsioni contenute nella Nota di aggiornamento al Def 2020, e riconfermate più di recente nella Nota tecnico-illustrativa alla legge di bilancio, lo scostamento autorizzato porterebbe l'indebitamento netto nel 2021 da 123,6 miliardi tendenziali ai 155,1 miliardi, dal 7 per cento all'8,8 per cento in termini di Pil.

Anche con questa correzione nel triennio si confermerebbe il progressivo miglioramento del deficit man mano che vengono meno sia i fattori ciclici negativi che le variazioni legate alle politiche di bilancio. Il d.l. lascia sostanzialmente immutato il risultato atteso per il 2022 al 4,7 per cento e, quindi, al 3,0 per cento nel 2023. Il disavanzo primario si mantiene in riduzione già nel 2021, ma si pone al 5,6 per cento del Pil poco al di sotto del risultato registrato nel 2020 (il 6 per cento), per poi convergere verso il pareggio nei due anni successivi (0,1 per cento del Pil nel 2023).

TAVOLA 3

GLI EFFETTI DEL D.L. 42/2021 SUI CONTI PUBBLICI

	milioni di euro			in % del Pil		
	2021	2022	2023	2021	2022	2023
indebitamento NTI	-123.633,0	-86.518,0	-57.779,0	-7,0	-4,7	-3,0
indebitamento dl 41/2021	-155.628,0	-86.616,3	-57.949,9	-8,8	-4,7	-3,0
disavanzo primario NTI	-65.930,0	-28.935,0	1.021,0	-3,7	-1,6	0,1
disavanzo primario dl 41/21	-97.909,1	-28.768,2	1.026,5	-5,6	-1,6	0,1
maggiori spese nette	28.057,2	617,3	65,9	1,6	0,0	0,0
minori entrate nette	3.454,2	-685,9	99,6	0,2	0,0	0,0
Spesa primaria NTI	904.347,0	913.719,0	915.627,0	51,4	49,4	47,8
Spesa primaria dl 41/21	932.388,3	914.238,0	915.522,0	53,0	49,4	47,8
Entrate compl. Tend	838.418,0	884.784,0	916.648,0	47,7	47,9	47,8
Entrate compl. Progr	834.963,8	885.469,9	916.548,4	47,5	47,9	47,8
PII nominale (mld)	1.759,2	1.848,9	1.916,6	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Allegato 3 d.l.41/2021 e su NTI legge di bilancio 2021

Una valutazione che dovrà essere aggiornata una volta che, con il Def 2021, il Governo avrà rivisto il quadro di finanza pubblica in base alle nuove previsioni macroeconomiche e agli andamenti tendenziali di entrate e spese, anche alla luce dei dati di consuntivo 2020 resi noti dall'Istat a inizio marzo, che hanno presentato un andamento migliore delle attese, ma anche grazie a scelte di natura contabile che sono destinate a ripercuotersi sull'esercizio in corso.

4.

Gli interventi possono essere raggruppati in 9 aree principali, di cui 5 rappresentano circa l'97 per cento dell'impegno di risorse complessivo sul 2021.

Alle misure di sostegno delle imprese e dell'economia sono destinati 15,8 miliardi delle maggiori risorse, in termini di contabilità economica (il 50,3 per cento del totale). Si tratta prevalentemente di contributi e ristori destinati ai soggetti più danneggiati dalla crisi: tra questi, i contributi a fondo perduto per 11,2 miliardi e alcuni interventi a carattere settoriale come quelli da attuare da parte delle regioni a favore delle attività svolte nei comuni a vocazione montana, del settore dello spettacolo e del sistema fieristico.

Di rilievo sono anche gli esoneri dal pagamento dei contributi previdenziali per i lavoratori autonomi e i professionisti con reddito non superiore ai 50.000 euro che hanno registrato nel 2020 un calo del fatturato non inferiore al 33 per cento (1,5 miliardi) e gli annullamenti dei debiti fiscali sia quelli di importo residuo fino a 5.000 euro affidati agli agenti della riscossione tra il 2000 e il 2010, sia le mancate sanzioni dovute a seguito del controllo sulle dichiarazioni relative a 2017 e al 2018. Ad esse si aggiungono l'ulteriore proroga dei termini di versamento dei carichi fiscali e contributivi disposta dall'articolo 68 del d.l. 18/2020 (per 1,3 miliardi).

Il 17 per cento degli interventi è poi destinato a misure in campo sanitario (oltre 5,3 miliardi). La parte maggiore delle risorse va ai vaccini e alla campagna vaccinale (3,7 miliardi), a cui si aggiungono gli 1,5 miliardi destinati per ora in maniera indistinta al Fondo per le emergenze nazionali a fronte del perdurare dello stato di emergenza Covid-19. Limitate sono invece le somme per il personale pubblico e gli acquisti di beni e servizi. Alle misure per il lavoro sono destinati poco meno di 4 miliardi (circa il 13 per cento del totale). Si tratta in prevalenza di ulteriori fondi per i trattamenti di cassa integrazione ordinaria e in deroga (2,4 miliardi) e di contributi e ristori destinati ai lavoratori stagionali del turismo, degli stabilimenti termali, dello spettacolo e degli incaricati alle vendite (1,2 miliardi). Minor rilievo hanno poi gli esoneri contributivi, come quello a favore delle filiere dell'agricoltura e della pesca (350 milioni).

Sono sostanzialmente destinate all'aumento degli interventi per il reddito di cittadinanza e di emergenza le misure per il sostegno delle famiglie. Dei 2,7 miliardi riconducibili a questa area di spesa, il 92 per cento è destinato a tale finalità. Di minor rilievo finanziario sono le somme destinate al fondo per le persone con disabilità e quelle per il terzo settore. Il decreto interviene di nuovo per sostenere le amministrazioni territoriali, le cui entrate sono state incise dal rallentamento dell'attività economica in conseguenza della crisi sanitaria. Ammontano a 2,5 miliardi (l'8 per cento del totale) gli interventi per gli enti territoriali. Si tratta nell'anno delle somme da ripartire tra gli enti locali e le regioni a ristoro delle perdite di gettito dovute alla crisi e alle spese per le funzioni fondamentali. A queste si aggiungono quelle destinate a compensare le mancate entrate dell'imposta di soggiorno e quelle, sempre da ripartire tra le regioni, per gestire interventi a favore delle categorie economiche più colpite dall'emergenza sanitaria.

Minori per il rilievo finanziario le risorse destinate alle altre aree di intervento: quelle per l'istruzione, nel complesso 388 milioni, in prevalenza destinati agli acquisti di dispositivi di protezione, al Fondo per l'arricchimento dell'offerta formativa e per il sostegno necessario alla fruizione della didattica digitale nel Mezzogiorno; quelle per gli interessi legati all'incremento nel ricorso all'indebitamento; quelli per il pagamento di indennità di servizio per i corpi militari, per i Vigili del fuoco, per la Polizia di Stato (nel complesso 80 milioni netti) e per gli acquisti di beni per la sanificazione degli uffici e istituti pubblici (36,3 milioni). Sono infine 485 i milioni che vanno ad accrescere le disponibilità dei fondi.

TAVOLA 4

LE MISURE DEL D.L. 41/2021 PER AREA DI INTERVENTO

	2021	%	2022	2023
Sost imprese ed economia	15.839,8	50,3	-620,7	99,6
Salute e sicurezza	5.341,5	17,0	0,2	
Sostegno lavoratori	3.998,7	12,7	64,0	
Sostegno famiglie	2.750,1	8,7		
Enti territoriali	2.510,0	8,0		
Fondi	485,0	1,5	389,7	-105,0
Istruzione e ricerca	388,1	1,2		
Altri servizi pubblici	182,2	0,6		
Interessi	15,9	0,1	98,3	170,9
Totale complessivo	31.511,4	100,0	-68,5	165,5

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Allegato 3 d.l.41/2021

GLI INTERVENTI A SOSTEGNO DELL'ECONOMIA E DELLE IMPRESE

5.

Gli interventi finalizzati a sostenere gli operatori economici nell'attuale fase congiunturale, ancora caratterizzata dalla diffusione dei contagi e dalle conseguenti restrizioni alle attività, assorbono una quota rilevante delle risorse messe a disposizione dal maggiore ricorso all'indebitamento autorizzato dal Parlamento (circa 17 miliardi nel triennio 2021-2023, con un'incidenza di poco superiore al 50 per cento rispetto al complesso degli impieghi).

A tal fine, il provvedimento all'esame contempla sia misure che incidono sul fronte delle entrate sia interventi di spesa; completano il quadro le disposizioni di carattere ordinamentale che, pur senza impatto finanziario diretto, sono strumentali ad agevolare le forme di sostegno pubblico alle imprese, favorendo la ripresa.

6.

Sul fronte delle entrate, con i commi da 1 a 3 dell'articolo 4 del decreto vengono introdotte disposizioni finalizzate al differimento dell'attività di riscossione. In particolare, con la lettera a) del comma 1 si prevedono la sospensione (fino al 30 aprile 2021) dei termini di versamento delle cartelle degli avvisi esecutivi e di addebito, con la lettera b) si dispone lo spostamento dei termini ultimi per il versamento delle rate dovute e non versate per rottamazioni e "saldo e stralcio". Lo stesso comma, alla lettera c), introduce disposizioni concernenti l'attività dell'agente della riscossione, differendo al 31 dicembre 2026 il

termine di presentazione delle comunicazioni di inesigibilità relative alle quote affidate nel 2021 e prorogando di dodici mesi il termine per il riconoscimento del diritto al discarico. Infine, alla lettera d), reca proroghe dei termini di notifica delle cartelle, dei termini per il riconoscimento del diritto al discarico e dei termini di decadenza e prescrizione.

Il comma 2 dell'articolo differisce al 30 aprile 2021 il termine finale di sospensione degli obblighi di accantonamento conseguenti al pignoramento presso terzi effettuato dall'agente della riscossione.

Il comma 3 prevede la validità degli atti eventualmente compiuti e le somme eventualmente introitate nel periodo che va dal termine della precedente proroga alla data di entrata in vigore del decreto (1-23 marzo 2021).

Alle disposizioni dei primi tre commi dell'articolo vengono ascritti effetti finanziari negativi per complessivi 1,3 mld di euro nel 2021, parzialmente compensati da un maggior gettito di 0,8 mld nel 2022.

Risulta, peraltro, evidente come tali disposizioni, pur giustificate dalla crisi socio-economica conseguente all'emergenza sanitaria tuttora in essere, possano incidere in modo significativo sulla futura azione di riscossione dei crediti pubblici ritardando attività operative fortemente condizionate dal requisito della tempestività, senza operare alcuna distinzione tra soggetti effettivamente colpiti dalla crisi economica e soggetti che non hanno avuto significative ripercussioni o che, addirittura, ne hanno tratto beneficio.

7.

I commi da 4 a 11 dell'articolo 4 prevedono l'annullamento d'ufficio dei "singoli carichi" di importo residuo fino a 5.000 euro affidati agli agenti della riscossione nel periodo 2000-2010. La previsione si applica limitatamente alle persone fisiche e ai soggetti diversi dalle persone fisiche con reddito imponibile nel 2019 fino a 30 mila euro.

La misura, pur lievemente temperata dall'esclusione dei soggetti con redditi dichiarati più elevati, ripropone, accentuandole, le perplessità già espresse dalla Corte relativamente all'art. 4 del decreto-legge n. 119 del 2018, che ha disposto l'annullamento automatico dei debiti di importo residuo fino a mille euro, comprensivo di capitale, interessi di ritardata iscrizione a ruolo e sanzioni, risultanti dai singoli carichi affidati agli agenti della riscossione dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2010¹.

Con riferimento a tale precedente disposizione² si è avuto modo di rilevare come la formulazione normativa adottata abbia comportato anche la caducazione di molte partite dovute da debitori di somme complessivamente maggiori, nei confronti dei quali la riscossione si sarebbe dovuta comunque portare avanti (circa sette milioni di soggetti). Sotto tale profilo, dunque, la cancellazione di tutte le partite di importo fino a mille euro si è tradotta in un beneficio accordato anche a debitori di somme complessivamente rilevanti. Analoghe considerazioni, naturalmente, valgono per la nuova cancellazione disposta dalla norma in esame.

A ciò si aggiunga che il medesimo riferimento ai singoli carichi comporterà, comunque,

¹ Cfr, da ultimo, Relazione sul Rendiconto generale dello Stato 2019, vol. I, tomo I, pag. 124.

² L'art. 4 del d.l. n. 119 del 2018, a sua volta, trova un antecedente nell'art. 1 della legge n. 228 del 2012, con il quale è stato disposto l'annullamento automatico dei crediti fino a duemila euro iscritti nei ruoli resi esecutivi fino al 31 dicembre 1999 (comma 527) e previsto, per la generalità dei ruoli resi esecutivi alla stessa data, l'esaurimento automatico delle attività di competenza dell'agente della riscossione mediante comunicazione anche telematica, agli enti creditori e con disapplicazione delle disposizioni concernenti il discarico per inesigibilità previste dagli artt. 19 e 20 del d.lgs. n. 112 del 1999 (comma 528).

la cancellazione di un elevato numero di iscrizioni facenti capo a un unico soggetto i cui importi cumulati possono essere ben al di sopra dei 5.000 euro.

Prescindendo da tali pur non secondarie considerazioni, la disposizione dà adito a perplessità sul piano della coerenza con le finalità complessive del provvedimento, risolvendosi in un beneficio – il cui onere la relazione tecnica valuta in complessivi 666,3 mln di euro nel quinquennio 2021-2025 – erogato a un vastissimo numero di soggetti, molti dei quali presumibilmente non colpiti sul piano economico dalla crisi.

Ma ancora più rilevanti perplessità derivano dal fatto che, come già si è ricordato, questo è il terzo annullamento unilaterale di cartelle adottato nell'ultimo ventennio, a conferma di una sostanziale impotenza dello Stato a riscuotere i propri crediti, specie se di entità contenuta. Quale effetto producano tali annullamenti sui cittadini è di tutta evidenza: disorientamento e amarezza per coloro che tempestivamente adempiono e ulteriore spinta a sottrarsi al pagamento spontaneo per molti altri.

La difficoltà nel rintracciare un convincente collegamento delle disposizioni contenute nei commi 4 e seguenti dell'articolo 4 con le misure di “sostegno” recate dal decreto-legge, induce a ritenere che tali disposizioni si possano riconnettere a esigenze di sistemazione interna dei procedimenti devoluti all'Agente nazionale della riscossione, allo scopo di superare errori, omissioni e ritardi che potrebbero avere rilievo sul piano dei rapporti giuridici che lo legano agli enti impositori ai fini del discarico delle quote.

8.

Quale che sia la effettiva motivazione della cancellazione, appare evidente come la sua adozione dovrebbe necessariamente comportare una profonda revisione del modello organizzativo e procedimentale finora adottato per la riscossione coattiva dei crediti pubblici.

Tema non affrontato nel provvedimento che, al comma 10, prevede, invece, che il Ministro dell'economia e delle finanze, entro 60 giorni dall'entrata in vigore del decreto (23 maggio 2021), è tenuto a presentare al Parlamento “*per le conseguenti deliberazioni una relazione contenente i criteri per procedere alla revisione del meccanismo di controllo e di discarico dei crediti non riscossi*”. Questa previsione potrebbe prefigurare l'obiettivo di pervenire, per l'attività futura, a un sistema di discarico automatico delle quote non riscosse dopo il decorso di un determinato periodo dalla loro presa in carico, nonché alla gestione dei carichi affidati sulla base di criteri selettivi stante l'inadeguatezza delle strutture di Agenzia entrate-Riscossione a gestire l'ingente massa di posizioni ancora in carico dopo la cancellazione delle quote fino a 5.000 euro o sopravvenute.

Una prospettiva che rischia di mettere in crisi il sistema di gestione dei tributi basato, come è noto, sull'adempimento spontaneo e nel quale la riscossione coattiva delle somme ancora dovute costituisce complemento imprescindibile. Se l'adozione di criteri selettivi, infatti, può considerarsi fisiologica per individuare le posizioni da sottoporre a controllo (sostanziale), non può ritenersi compatibile con il corretto funzionamento del sistema che gli esiti dei controlli automatici e dei controlli sostanziali delle posizioni fiscali non vengano poi, in parte, concretamente portati ad esecuzione ai fini della riscossione.

Si impone, dunque, un'ampia e organica riflessione sul futuro sistema della riscossione che sappia individuare soluzioni idonee a potenziare l'efficienza della struttura amministrativa e tutelare adeguatamente l'interesse erariale.

9.

Non può, infine, essere trascurato che l'annullamento automatico dei ruoli ha implicazioni anche per i bilanci delle amministrazioni territoriali sui quali possono determinarsi conseguenze negative senza la previsione di meccanismi compensativi. Si prevede, invece, che l'eventuale incremento del disavanzo dovuto al riaccertamento dei residui possa essere ripianato in quote costanti in un decennio e si rinvia ad un decreto del Ministro dell'economia, da adottare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione, per le modalità e le date dell'annullamento dei debiti per l'eliminazione dalle scritture contabili degli enti creditori.

Al riguardo va osservato come, data l'imminenza della chiusura delle operazioni annuali di riaccertamento ordinario dei residui, appaia problematico che queste Amministrazioni possano tener conto della norma per il 2020.

Non si può non ricordare, inoltre, quanto di recente sottolineato dalla Corte costituzionale in merito al riassorbimento dei disavanzi in periodi più lunghi: «*[f]erma restando la discrezionalità del legislatore nello scegliere i criteri e le modalità per porre riparo a situazioni di emergenza finanziaria come quelle afferenti ai disavanzi sommersi, non può non essere sottolineata la problematicità di soluzioni normative, mutevoli e variegate come quelle precedentemente descritte, le quali prescrivono il riassorbimento dei disavanzi in archi temporali lunghi e differenziati, ben oltre il ciclo di bilancio ordinario, con possibili ricadute negative anche in termini di equità intergenerazionale (in senso conforme, sentenza n. 107 del 2016)*» (Corte costituzionale, sentenza n. 6 del 2017).

Va, infine, precisato che nella previsione del comma 5 dell'articolo non dovrebbero rientrare le sanzioni e gli interessi, tenuto conto che in base al punto 3.7.1 del Principio Contabile all. 4/2 al d.lgs. n. 118 del 2011 gli stessi avrebbero dovuto essere registrati per cassa (e non rilevati a titolo di poste di competenza).

10.

Sul versante della spesa il quadro del provvedimento si compone di interventi di carattere generale e di misure maggiormente settoriali.

Nel primo ambito, per rilevanza finanziaria, si richiama l'introduzione (art. 1) di una nuova forma di contributo a fondo perduto tesa a sostenere gli operatori economici che abbiano subito, nel 2020, riduzioni rilevanti di fatturato, di ammontare superiore al 30 per cento rispetto al dato del 2019. Nella comparazione con le forme di ristoro già adottate con precedenti interventi normativi, in particolare con il d.l. n. 34/2020 e il d.l. n. 137/2020, la struttura del nuovo contributo a fondo perduto si caratterizza per alcuni importanti elementi di novità, soprattutto quanto alla definizione del perimetro soggettivo di applicazione. Al riguardo, viene superato il sistema della selezione dei beneficiari in base al settore di attività, da individuarsi attraverso la lista di codici ATECO, condizionando l'erogazione della sovvenzione al solo elemento della contrazione del fatturato medio mensile. Detta contrazione, peraltro, viene calcolata avendo riguardo all'intero arco temporale annuale del 2020, al fine di escludere effetti distorsivi legati all'eventuale carattere stagionale dell'attività economica esercitata.

Le dimensioni del contributo sono variabili, in quanto determinate in proporzione alla perdita di fatturato medio mensile del 2020, attraverso l'applicazione di tassi percentuali decrescenti (dal 60 al 20 per cento), in ragione della soglia dimensionale del beneficiario; vengono al riguardo fissate cinque fasce di fatturato relativo al 2019, fino alla soglia di 10 milioni, oltre la quale non spetta alcun ristoro (cfr. tavola 5 nella quale le caratteristiche

del nuovo contributo sono poste a raffronto con quelle contemplate nel d.l. n. 34/2020). Sono altresì fissati sia un valore massimo del contributo (150 mila euro), sia una soglia minima (*floor*) differenziata per le persone fisiche (mille euro) e per gli altri soggetti (due mila euro). Come già sottolineato dalla Corte in occasione della memoria sul decreto Rilancio, le richiamate modalità di attribuzione e quantificazione del contributo a fondo perduto rischiano di determinare situazioni di disparità di trattamento tra le imprese escluse (in quanto caratterizzate da riduzioni di fatturato inferiori alla soglia minima) e quelle beneficiarie dello stesso; queste ultime, infatti, per effetto dell'assegnazione del contributo, potrebbero venirsi a trovare in una condizione migliore rispetto ai soggetti non rientranti nel perimetro soggettivo della misura. A fronte di tali potenziali effetti distorsivi sarebbero auspicabili adeguati meccanismi correttivi.

Sotto il profilo procedurale, il contributo a fondo perduto richiederà la formulazione di una specifica istanza da parte dei soggetti interessati, nella quale dovrà altresì essere effettuata la scelta circa la relativa modalità di fruizione (accredito su conto corrente o attribuzione di un credito di imposta da portare in compensazione). L'attuazione dell'intervento di sostegno è rimessa all'Agenzia delle entrate, la quale, con il provvedimento del 23 marzo 2021, ha provveduto a definire le regole tecniche per la richiesta e l'erogazione del contributo; alla medesima Agenzia è rimessa la gestione della fase successiva dei controlli, per la quale continuano a trovare applicazione le regole e il regime sanzionatorio previsto nel d.l. n. 34/2020 (art. 25, commi 9-14).

Le dimensioni finanziarie complessive della misura di ristoro in discorso si attestano a 11,15 miliardi, superiori all'ammontare dei contributi a fondo perduto complessivamente stanziati nel 2020 in virtù del decreto Rilancio e dei decreti Ristori (10,6 miliardi). L'intervento incide, quindi, per circa il 38 per cento delle maggiori spese disposte con il provvedimento all'esame. Al riguardo, la Relazione tecnica descrive qualitativamente l'*iter* seguito per la stima dell'onere della misura, senza tuttavia fornire elementi informativi quantitativi alla base del calcolo effettuato. Le rilevanti dimensioni finanziarie del contributo a fondo perduto, il cui onere peraltro non risulta configurato come fattore legislativo con correlato limite di spesa, imporrebbero un maggiore grado di trasparenza e di dettaglio circa la quantificazione del relativo costo, in linea con quanto prescritto, in merito al contenuto e alla funzione della Relazione tecnica, dall'art. 17, c. 3, della l. n. 196/2009, come ulteriormente declinato nelle pronunce della Corte costituzionale (*ex multis* sentenza n. 26/2013) e nelle relazioni trimestrali della Corte dei conti sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri (da ultimo, Sezioni riunite in sede di controllo n. 3/2021). Tali considerazioni assumono rilievo maggiore se riferite a disposizioni finanziarie contenute in atti normativi che devono mantenersi all'interno dei margini di ricorso all'indebitamento specificamente autorizzati dal Parlamento, attraverso la procedura straordinaria prevista dall'art. 6, l. n. 243/2012.

Secondo i dati pubblicati al 10 dicembre 2020, l'Agenzia delle entrate risulta aver effettuato accrediti per contributi a fondo perduto e ristori per più di 9 miliardi (6,6 miliardi riferibili ai contributi del d.l. Rilancio e 2,3 miliardi ai 4 decreti Ristori), in favore di una platea di beneficiari rappresentata da 2,4 milioni di partite IVA. A ciò si aggiungono circa 28 mila bonifici per le attività aperte al pubblico con sede nei centri storici italiani a più alta vocazione turistica, per un controvalore di 72 milioni. Nella ripartizione settoriale, indennizzi complessivi per 1,8 miliardi sono stati assegnati al ramo della ristorazione, per circa 1,3 miliardi a quello del commercio al dettaglio (supermercati, discount, farmacie, edicole ecc.), per 753 milioni al commercio all'ingrosso, per 528 milioni agli operatori e alle ditte che svolgono lavori di costruzione specializzati e per 460 milioni a chi svolge attività nel settore degli alloggi (alberghi, villaggi turistici, bed and breakfast e ostelli della gioventù).

I CONTRIBUTI A FONDO PERDUTO NEL D.L. 41/2021 E NEL D.L. 34/2020: UN CONFRONTO

Contributo a fondo perduto d.l. n. 41/2021					Contributo a fondo perduto d.l. n. 34/2020				
Riduzione di fatturato medio mensile 2020 > 30% del 2019	% da applicare alla differenza di fatturato medio mensile	Contributo minimo		Contributo massimo	Riduzione di fatturato aprile 2020 > 33% del 2019	% da applicare alla differenza di fatturato aprile	Contributo minimo		
		Persona Fisica	Impresa				Persona Fisica	Impresa	
Fascia di ricavi e compensi 2019					Fascia di ricavi e compensi 2019				
<i>fino a 100 mila</i>	60%				<i>fino a 400 mila</i>	20%			
<i>100 mila - 400 mila</i>	50%				<i>400 mila - 1 milione</i>	15%	1.000	2.000	
<i>400 mila - 1 milione</i>	40%	1.000	2.000	150.000	<i>1 milione - 5 milioni</i>	10%			
<i>1 milione - 5 milioni</i>	30%				<i>oltre 5 milioni</i>	0%			
<i>5 milioni - 10 milioni</i>	20%								

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati relazioni tecniche d.l. 34/2020 e d.l. 41/2021

11.

Nel provvedimento in esame sono, inoltre, contemplate ulteriori forme di ristoro e sostegno all'economia a carattere maggiormente settoriale, quali, in ordine di dimensione finanziaria, quelle rivolte alle attività economiche dei comprensori sciistici (con l'istituzione di un fondo di 700 milioni, art. 2), a quelle particolarmente colpite dall'emergenza epidemiologica (al riguardo l'art. 26 istituisce un fondo di sostegno di 200 milioni), al settore della cultura (con stanziamento di fondi per complessivi 320 milioni), al sistema fieristico (con stanziamento di fondi per complessivi 250 milioni), nonché al settore agricolo (con rifinanziamenti per 150 milioni).

Con l'obiettivo di preservare le realtà imprenditoriali di maggiori dimensioni si introduce (art. 37) uno specifico fondo nello stato di previsione del Ministero dello sviluppo economico, con una dotazione di 200 milioni per il 2021, volto alla concessione di prestiti della durata massima di cinque anni, per garantire la continuità operativa delle grandi imprese che si trovino in situazione di temporanea difficoltà finanziaria in relazione alla crisi economica collegata all'emergenza sanitaria, ma che lascino presagire una ragionevole prospettiva di rimborso del finanziamento alla scadenza dell'operazione. Il nuovo fondo si aggiunge al *set* di strumenti già disponibili per interventi in favore di soggetti di grandi dimensioni in difficoltà; si fa riferimento, in particolare, al Fondo per la salvaguardia dei livelli occupazionali e la prosecuzione dell'attività d'impresa, focalizzato sugli interventi sottoforma di capitale di rischio e di contributo a fondo perduto in chiave di sostegno all'occupazione. In sede di regolamentazione attuativa, in linea con quanto effettuato per tale ultimo Fondo, sarà opportuno prevedere che gli interventi a valere sul nuovo strumento contemplino il coinvolgimento di investitori privati; ciò, da un lato, consentirà di ampliare la massa delle risorse finanziarie attivabili; dall'altro permetterà di coniugare le competenze professionali pubbliche e private nella selezione di quelle realtà imprenditoriali caratterizzate da una ragionevole prospettiva di recupero economico, contemperando così le esigenze di salvaguardia del tessuto produttivo con quelle di sana ed efficiente gestione delle risorse pubbliche.

Il Fondo per la salvaguardia dei livelli occupazionali e la prosecuzione dell'attività d'impresa è stato istituito dall'articolo 43, c. 5, del d.l. n. 34/2020. Nel corso del 2020 il Ministero dello sviluppo economico ha posto in essere le attività amministrative necessarie all'avvio dello strumento. In dettaglio, con d.m. del 29 ottobre 2020 (pubblicato in G.U.R.I. del 14 dicembre 2020 n. 309) sono stati definiti i criteri e le modalità di gestione e di funzionamento del Fondo, nonché le procedure per l'accesso ai relativi interventi, individuando Invitalia S.p.A. quale soggetto gestore. La misura si rivolge alle imprese che hanno avviato un confronto presso la struttura per la crisi d'impresa del Ministero o che sono in difficoltà economico-finanziaria. Il Fondo acquisisce partecipazioni di minoranza nel capitale di rischio di imprese in crisi, entro determinati parametri, subordinatamente alla proposizione di un piano di ristrutturazione, nonché eroga contributi a fondo perduto per salvaguardare i livelli occupazionali. In data 20 gennaio 2021, con provvedimento del Direttore generale per gli incentivi alle imprese del Ministero dello sviluppo economico, che ha fornito chiarimenti e indicazioni operative in relazione alle modalità e alle condizioni di accesso al Fondo, è stato stabilito il termine iniziale per la presentazione delle domande di accesso allo strumento (2 febbraio 2021).

Completano il complesso delle misure rivolte all'economia, le disposizioni di carattere ordinamentale prive di impatto sui saldi. Rilevano al riguardo le norme che intervengono sulle specifiche misure di aiuto di stato approvate nel 2020, nonché sul regime quadro generale a disposizione delle amministrazioni territoriali per l'adozione di ulteriori forme di sostegno alle imprese, al fine di adeguarle alle modifiche apportate dalla Commissione europea al *Temporary framework* in materia di aiuti di stato. In tale ambito, allo scopo di rimuovere incertezze interpretative, viene fornito un importante chiarimento in merito alla nozione di "impresa unica" rilevante ai fini dell'applicazione dei limiti dimensionali delle misure di sostegno, richiamando la definizione fondata sulla sussistenza di un rapporto di controllo, contenuta nei regolamenti europei nn. 1407 e 1408 del 2013 sugli aiuti *de minimis*.

Come noto, con la Comunicazione del 20 marzo 2020³, la Commissione europea ha previsto un *Temporary framework* in tema di controllo degli aiuti di Stato dell'UE, teso a contemperare, da un lato, l'esigenza di assicurare che le misure di sostegno nazionali siano efficaci nell'aiutare le imprese (in particolare le PMI) danneggiate dai provvedimenti restrittivi durante l'epidemia di Covid-19, consentendo loro di superare la situazione di difficoltà contingente; dall'altro lato, l'esigenza di preservare l'integrità del mercato interno (c.d. *level playing field*), evitando frazionamenti e condizioni di disparità tra operatori economici, potenzialmente suscettibili di rallentare la ripresa economica. Dalla sua introduzione, la Commissione europea ha modificato cinque volte il *Temporary framework*, al fine di estenderne progressivamente l'ambito applicativo e il lasso temporale di operatività; da ultimo, alla luce della seconda ondata dei contagi da Covid-19 e delle conseguenti ricadute sul tessuto economico, con la Comunicazione del 28 gennaio 2021 (C-2021 564 final), sono state adottate le seguenti modifiche: è stata ulteriormente prorogata l'operatività del quadro temporaneo fino a fine 2021; sono stati accresciuti i massimali previsti per le misure di sostegno; è stata concessa la possibilità per gli Stati membri di convertire alcuni strumenti rimborsabili in sovvenzioni dirette fino alla fine del 2022. In via generale, con il d.l. n. 34 del 2020, convertito con modificazioni dalla l. n. 77 del 2020 (artt. da 53 a 65), è stata prevista la possibilità per le amministrazioni territoriali (Regioni, Province autonome, enti locali e Camere di commercio), nell'ambito delle rispettive competenze e a valere sulle proprie risorse di bilancio, di erogare aiuti di stato nelle forme previste dal *Temporary framework* e alle condizioni e limiti che sostanzialmente riflettono quelli imposti da quest'ultimo. Tali disposizioni configurano un regime quadro italiano che è stato notificato e approvato dalla Commissione europea in via preventiva, a copertura di tutte le misure successivamente adottate dagli enti territoriali, senza necessità di ulteriore notifica agli organi europei dei singoli interventi di sostegno rientranti nel regime ivi previsto. Restano, invece, fermi in capo agli enti che adottano le misure e agli enti che concedono gli aiuti gli obblighi e le responsabilità di monitoraggio e gli obblighi di relazione alla Commissione europea previsti dal *Temporary framework*.

³ Comunicazione della Commissione, Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19, (2020/C 91 I/01).

LE MISURE PER IL LAVORO E IL CONTRASTO DELLA POVERTÀ

12.

Il decreto destina una parte consistente di risorse al sostegno dei lavoratori e delle famiglie in condizioni di disagio e a rischio di esclusione. È l'intero Titolo II (artt. 7-19) a dedicare attenzione a tali aspetti, in molti casi rifinanziando istituti di integrazione salariale e fondi destinati ad interventi nel sociale, nonché disponendo proroghe di termini, snellimenti di procedure, esoneri di pagamento. Secondo la Relazione tecnica, 8,4 dei complessivi 37,4 miliardi di maggiore saldo netto da finanziare (il 22,4 per cento) generato dal decreto, sono da ascrivere alle misure del citato Titolo II. Valutate in termini di incidenza sull'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche, esse assommano a 6,7 miliardi (sui 31,5 complessivi, il 21,2 per cento). Come in occasione di precedenti analoghe misure, la differenza tra le due voci corrisponde per lo più ai risvolti previdenziali di alcune prestazioni: i sostegni implicano spesso una contribuzione sociale figurativa di cui si fa carico il bilancio dello Stato senza impatti né sul fabbisogno né sul deficit pubblico come inteso dal sistema europeo dei conti. Va da sé che, sia per il bilancio dello Stato che per quello delle Amministrazioni pubbliche, gli effetti negativi sui saldi si producono essenzialmente a motivo di maggiori spese (pur se non mancano, in limitati casi, aumenti e riduzioni di entrate).

13.

Sul piano qualitativo le misure del Titolo II possono essere sostanzialmente suddivise in due gruppi: quelle per il lavoro (artt. 7-10 e 16-19) e quelle a contrasto della povertà (artt. 11-15).

Per quanto attiene al primo gruppo, l'art. 7 ridetermina per il 2021 gli importi relativi alle misure di integrazione salariale, previsti sia dall'art. 12 del d.l. 137/2020 che dall'art. 1, comma 299 della legge di bilancio 2021. In particolare, a seguito di monitoraggio dell'effettivo utilizzo, viene ridotto di 794,5 milioni l'importo relativo al 2021 previsto dal comma 13 del citato art. 12; tale importo va ad incrementare le risorse previste dall'art. 1, comma 299 della legge di bilancio 178/2020, che passano da 5.333,8 milioni a 6.128,3. Di conseguenza, viene rimodulato l'onere previsto dall'art. 1, comma 313, che passa da 4.826,5 milioni a 3.304,1.

Ma è l'articolo 8 a recare i maggiori oneri finanziari (3,3 miliardi di maggiori spese sul bilancio dello Stato sui 9,2 miliardi dell'intero titolo II) attraverso la proroga: a) della cassa integrazione ordinaria Covid, per ulteriori 13 settimane (dal 1° aprile al 30 giugno 2021) e senza il pagamento del contributo addizionale da parte dei datori di lavoro; b) della cassa integrazione in deroga e dell'assegno ordinario Covid, per ulteriori 28 settimane (dal 1° aprile a fine 2021); c) della cassa integrazione salariale per operai agricoli (CISOA) per un massimo di 120 giorni fino al 31 dicembre 2021.

Di carattere più categoriale, o comunque rispondente anche ad esigenze di specifici comparti, sono le norme recate dall'art. 9 il quale prevede il rifinanziamento del Fondo sociale per occupazione e formazione (FSOF) per 400 milioni nel 2021 e 80 milioni nel 2022 e un incremento di 186,7 milioni di euro dello stanziamento del Fondo di solidarietà

del settore del trasporto aereo⁴ finalizzato alla proroga di 28 settimane di trattamenti di integrazione salariale (dal 1° aprile al 30 giugno 2021).

In tale settore, fino a febbraio 2021, la CIGS ha riguardato 41.000 lavoratori.

Le risorse del Fondo sociale per occupazione e formazione sono destinate a diversi interventi, tra cui, in particolare, gli ammortizzatori in deroga, la formazione, i contratti di solidarietà. Attualmente lo stanziamento iniziale del capitolo di bilancio di interesse (cap. 2230 del Ministero del lavoro e delle politiche sociali) nel 2021 risulta pari a 1,56 miliardi, in aumento del 97 per cento rispetto al 2020, grazie al rifinanziamento già attuato con la legge di bilancio 2021 (art. 1, comma 275 LB 178/2020).

Nell'ambito dell'incremento di risorse del FSOF gravano 19 milioni (comma 2) per la CIGS per i dipendenti delle tre aziende del gruppo ILVA (Ilva, Sanac e Taranto energia), che si trovano in amministrazione straordinaria. La stima è stata effettuata sulla base della medesima platea di beneficiari (2.040 unità) e lo stesso costo previsti per il 2020.

Tra quelli più rilevanti sotto il profilo degli impatti finanziari vi è poi l'art. 10 con il quale si conferma l'erogazione di indennità per i lavoratori stagionali e a tempo determinato, gli autonomi occasionali, gli intermittenti e i lavoratori dello spettacolo, nella misura di 2.400 euro, nonché per i lavoratori sportivi, in misura modulata, in base ai compensi percepiti, tra 1.200 e 3.600 euro.

Nel primo caso, si stimano in 374.000 i lavoratori beneficiari dell'indennizzo per un costo nel 2021 pari a 897,6 milioni. Nel caso dei circa 200 mila lavoratori sportivi potenzialmente coinvolti, si stima un onere pari a 350 milioni.

Sempre nell'ambito del primo gruppo, vanno poi considerate le disposizioni recate dall'art. 16 il quale prevede la proroga della Nuova prestazione di Assicurazione Sociale per l'Impiego-NASPI al 31 dicembre 2021, ma con la novità della caduta del requisito delle 30 giornate di lavoro effettivamente prestate (a prescindere dal minimale contributivo) nei dodici mesi precedenti l'inizio del periodo di disoccupazione, novità che è frutto, naturalmente, della difficile situazione del mercato del lavoro dell'ultimo anno.

La stima dell'onere, pari a 121 milioni nel 2021, ha alla base una platea di 139.000 beneficiari, lavoratori cessati nel 2018 che non hanno potuto ottenere la Naspi, con almeno 13 settimane di contribuzione negli ultimi 4 anni, ma con meno di trenta giornate di lavoro effettivo nei 12 mesi precedenti il licenziamento.

Con gli articoli 17 e 18 si dettano norme in materia di regolamentazione del lavoro subordinato a tempo determinato. Il primo, privo di nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, prevede che, fino al 31 dicembre 2021, ferma restando la durata massima complessiva di ventiquattro mesi, è possibile rinnovare o prorogare per un periodo massimo di dodici mesi e per una sola volta i contratti di lavoro subordinato a tempo determinato. L'art. 18, con oneri per 61,2 milioni, prevede la proroga dei contratti (in scadenza il prossimo 30 aprile), del personale selezionato per il potenziamento dei centri per l'impiego (cd. navigator) fino 31 dicembre 2021.

Il servizio reso nei centri per l'impiego da tale personale costituisce un titolo di preferenza nei concorsi pubblici banditi dalle regioni (nonché da enti e agenzie dipendenti dalle medesime).

⁴ Tale Fondo è stato istituito con d.i. n. 95269 del 7 aprile 2016. Il Fondo ha lo scopo di assicurare tutele integrative, sia in caso di cessazione che in costanza di rapporto di lavoro, ai lavoratori delle aziende del settore del trasporto aereo e del sistema aeroportuale.

L'art. 19 estende al mese di gennaio 2021 il periodo per il quale è previsto, già dal d.l. 137/2021, l'esonero dal versamento dei contributi previdenziali e assistenziali, per la quota a carico dei datori di lavoro, per le aziende e gli imprenditori autonomi, coltivatori diretti appartenenti alle filiere agricole, della pesca e dell'acquacoltura.

Nello sgravio non sono compresi i premi e contributi dovuti all'INAIL. Sono stimate minori entrate contributive per 301 milioni.

14.

Il secondo gruppo di misure (artt. 11-15) è finalizzato soprattutto ad incrementare le risorse di quei fondi preposti all'erogazione di benefici economici a favore di nuclei familiari in condizioni economiche disagiate, siano essi istituti di natura permanente, come il Reddito di cittadinanza (RdC), o temporanea, come il Reddito di emergenza.

Secondo recenti, ma provvisori, dati Istat, nel 2020 l'indice di povertà assoluta (quota delle famiglie povere) è cresciuto di 1,3 punti su base annua (dal 6,4 al 7,7 per cento). Il numero dei poveri (persone che vivono in famiglie in povertà assoluta) ha superato i 5 milioni, con un incremento di oltre 1 milione rispetto al 2019. In quell'anno, anche grazie all'avvio dell'RdC, erano stati registrati promettenti miglioramenti dei richiamati indicatori.

Nel dettaglio, si incrementa di 1 miliardo (art. 11) la dotazione del fondo dell'RdC, tenendo conto dei dati in crescita, nel 2020, sia nella media mensile delle erogazioni, sia del numero complessivo dei nuclei che hanno percepito almeno un beneficio. Risulta, infatti, che l'erogazione mensile media dell'RdC è superiore al 38 per cento rispetto al 2019, con un aumento del 43 per cento dei nuclei beneficiari. Va evidenziata la novità della sospensione dell'assegno per chi trova il lavoro a tempo determinato per sei mesi (con un aumento del reddito familiare fino a 10.000 euro annui). Il beneficio viene sospeso in quei mesi, ma non decade, in quanto viene riattivato automaticamente al termine del rapporto di lavoro, senza ripresentazione della domanda, un meccanismo certamente utile ad evitare che la paura di perdere il sussidio scoraggi l'attività lavorativa. Inoltre, si riconoscono (art. 12) tre mensilità (marzo-aprile-maggio 2021) del Reddito di emergenza a coloro che siano in possesso cumulativamente dei requisiti previsti dall'art. 82 del d.l. 34/2020.

I potenziali beneficiari sono stati ipotizzati pari al maggior numero riscontrato nel corso del 2020 (335mila nuclei a novembre 2020 e un importo medio mensile di 550 euro), cui sono stati aggiunti quelli stimati per la novità prevista dalla lett. a del comma 1, vale a dire le famiglie in affitto, per le quali è previsto un aumento delle soglie di accesso al sostegno. In totale, quindi, i possibili percettori sono stati stimati in 402.000 nuclei beneficiari, per un onere totale di 663,3 milioni.

Innovando rispetto alla normativa vigente ed in una logica di erogazione di risorse di ultima istanza, il diritto a tre quote del Reddito di emergenza 2021 viene esteso ai disoccupati a cui è scaduta l'indennità Naspi e Discoll tra il 1° luglio 2020 e il 28 febbraio 2021 e che presentano un Isee inferiore a 30mila euro.

Per il comma 2 sono stati stimati 714.000 beneficiari e un onere pari a 856,8. In totale la disposizione presenta un onere complessivo di 1,52 miliardi.

L'art. 13 incrementa di 10 milioni il Fondo per il reddito di ultima istanza dei professionisti, per il rimborso agli enti di diritto privato di previdenza obbligatoria per il pagamento delle indennità a tali soggetti per il mese di maggio 2020.

Il contrasto dell'esclusione sociale viene realizzato anche attraverso il sostegno degli enti no-profit che svolgono un ruolo prezioso nella erogazione di servizi di base. L'art. 14 incrementa di 100 milioni il Fondo straordinario per il sostegno degli enti del Terzo settore, istituito dall'art. 13-*quaterdecies* del d.l. 137/2020, con una dotazione iniziale di 70 milioni, al fine di ristorare tali enti, che sono oltre 305.000 (con 164.162 lavoratori e oltre 2.000.000 volontari). Essendo il Terzo settore in una delicata situazione di transizione, dopo il varo del Codice ed una sua ampia riforma che contempla diversi adempimenti per le organizzazioni che operano nel campo, si prevede un ulteriore slittamento, al 31 maggio 2021, per l'adeguamento degli statuti degli enti interessati (d.lgs. 117/2017).

Aiuti ai lavoratori in condizioni di particolare debolezza sono poi assicurati dall'art. 15: l'equiparazione delle assenze al ricovero ospedaliero, per i lavoratori fragili del settore pubblico o privato, è prolungata al 30 giugno 2021. Inoltre, il periodo di assenza non è computabile ai fini del periodo di comporto (cioè del tempo massimo di giorni di malattia di cui un lavoratore può beneficiare senza che possa scattare il licenziamento per giusta causa). Per il bilancio pubblico la disposizione prevede oneri pari a 103,1 milioni, dovuti alle correlate necessità di sostituzione di personale scolastico.

15.

La valutazione generale sulle misure in materia di lavoro e a sostegno di lavoratori e famiglie è positiva. È importante per gli stessi equilibri prospettici della finanza pubblica e, quindi, dei contribuenti rispondere oggi ai fabbisogni socio-economici, tutelare le persone colpite dalla crisi, salvaguardare le capacità di spesa delle famiglie e il potenziale produttivo del Paese.

Si intravede, nel disegno di talune disposizioni uno sforzo di affinamento e superamento di criticità che si sono palesate in occasione delle analoghe disposizioni emanate nel 2020. Su tale fronte, sono per esempio certamente da apprezzare gli avanzamenti nelle procedure di trasmissione dei dati legati alla liquidazione diretta delle integrazioni salariali, grazie al passaggio allo schema digitalizzato (procedura UniEmens-Cig) e la definitiva dismissione del modello cartaceo SR41⁵.

Per gli ammortizzatori sociali complessivamente considerati, appare evidente che le esperienze maturate a seguito dell'emergenza confermano l'esigenza di proseguire a ritmi spediti ad una loro riforma anche allo scopo di conferire agli istituti carattere più universalistico. È evidente che ciò porrà sotto ulteriore pressione la spesa pubblica per la protezione sociale, una spesa la cui composizione è in Italia eccessivamente sbilanciata sul lato delle pensioni.

Una notazione merita la decisione del legislatore di precedere ad un'ulteriore generalizzata (art. 8, comma 9) proroga del blocco dei licenziamenti, in questo caso fino al prossimo 30 giugno. La novità è rappresentata dal fatto che dal 1° luglio al 31 ottobre, il blocco dei licenziamenti economici rimane solo per le imprese (piccole e del terziario)

⁵ Il modello "SR41" viene usato per il pagamento delle integrazioni salariali (ordinarie, straordinarie, FIS, Fondi e deroga). La procedura telematica di invio del modello prevede la comunicazione di dati utili alla liquidazione della prestazione e all'accredito della contribuzione figurativa, e nell'invio di un documento stampabile che il datore di lavoro deve far sottoscrivere al lavoratore beneficiario. A seguito dell'emergenza Covid, con messaggio Inps n. 1508 del 6 aprile 2020, era già stata disposta l'abolizione dell'obbligo di firma da parte del lavoratore del modello SR41.

che utilizzano le nuove 28 settimane di CIG-Covid-19 e per il settore agricolo (per le aziende che utilizzano la CISOA). Il divieto di licenziamento non si applica in tre casi: per cessazione definitiva dell'impresa; accordo collettivo aziendale di incentivo all'esodo; fallimento, quando non è previsto l'esercizio provvisorio.

Dai dati delle comunicazioni obbligatorie del Ministero del lavoro risulta che nel 2020 il numero dei contratti di lavoro cessati nel lavoro privato ha superato quello dei contratti di lavoro attivati di 42.000 unità. Nel 2019, invece, il numero dei contratti attivati aveva superato di 293.000 unità quello dei contratti cessati. Nel 2020 le assunzioni sono diminuite, rispetto al 2019, di 1.858 unità e le cessazioni di 1.524 unità. Il calo delle cessazioni è da ricondurre sia al blocco dei licenziamenti, sia al minor numero di lavoratori che hanno scelto di dimettersi, anche per le ridotte possibilità di cambiare lavoro. Le perdite occupazionali hanno riguardato maggiormente la Lombardia, il Veneto e l'Emilia-Romagna, nonché le province autonome di Trento e Bolzano.

Sul punto si ribadisce quanto osservato in occasione della memoria predisposta a commento del d.l. 104/2020: se appare condivisibile la scelta di vincolare l'impresa che usufruisce appieno degli ammortizzatori sociali a mantenere in essere il rapporto di lavoro occorre evitare che risulti, nei fatti, ritardata l'emersione di realtà aziendali che - anche a seguito della pandemia, ma più in generale per caratteristiche specifiche (settoriali, tecnologiche, etc) - necessitano di profondi processi di ristrutturazione e risanamento, processi che andrebbero avviati il prima possibile.

Sul rifinanziamento del Reddito di cittadinanza e del Reddito di emergenza, nel registrare la rilevanza esercitata da tali strumenti nella mitigazione del disagio socio-economico, si conferma l'esigenza di riconsiderare, a pandemia conclusa, l'RdC nei suoi punti di palesata debolezza, separando soprattutto la componente di strumento di contrasto della povertà da quello di strumento di politica attiva del lavoro e inquadrando i profili di inserimento lavorativo delle persone appartenenti a nuclei famigliari in disagio socio-economico in una rinnovata, più complessiva e qualitativamente superiore politica attiva del lavoro; e ciò anche in considerazione delle rilevanti risorse previste su questo fronte dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

Quanto infine al Terzo settore, la pandemia ne ha ulteriormente evidenziato la rilevanza nella lotta alla povertà e messo dunque in luce l'imprescindibile ruolo. Si rammenta al riguardo quanto già sottolineato dalla Corte anche in recenti referti al Parlamento sul Rendiconto generale dello Stato e cioè l'esigenza di completare al più presto la sua riforma, un fronte su cui si sono accumulati molti ritardi. È particolarmente importante che si arrivi presto, tra l'altro, al pieno ed efficiente funzionamento del nuovo Registro Unico Nazionale delle imprese del Terzo Settore (Runts).

LE MISURE PER LA SANITÀ E LA SICUREZZA

16.

Le misure riconducibili in misura più dirette agli interventi per la salute e la sicurezza comportano una spesa aggiuntiva di oltre 5,3 miliardi.

Si tratta soprattutto di un insieme di interventi volti a consentire una rapida attuazione del piano di vaccinazioni e il potenziamento delle cure attraverso il finanziamento dell'acquisto di farmaci e di preparati monoclonali.

Il decreto dispone l'incremento del fondo istituito in legge di Bilancio per l'acquisto dei medicinali di 2,8 miliardi per l'anno 2021, di cui euro 2,1 miliardi da destinare

all'acquisto dei vaccini anti SARS-CoV-2, e 700 milioni per l'acquisto dei farmaci per la cura dei pazienti con Covid.

Sono diverse le misure proposte per rendere possibile una accelerazione delle somministrazioni. Per dare maggior impulso alla campagna vaccinale e sopperire ad una minor adesione del previsto al reclutamento degli operatori necessari, oltre a prevedere la possibilità di utilizzare fin dal primo anno di corso gli specializzandi (con contratti a tempo parziale al di fuori dell'orario dedicato alla formazione specialistica e in deroga alle incompatibilità previste dai contratti di formazione), vengono stanziati 345 milioni per il coinvolgimento di medici di medicina generale (a cui si possono aggiungere, qualora sia necessario integrare le disponibilità, i medici specialisti ambulatoriali convenzionati interni, i pediatri di libera scelta, gli odontoiatri, nonché i medici di continuità assistenziale, dell'emergenza sanitaria territoriale e della medicina dei servizi). Le aziende sanitarie possono ricorrere, poi, allo svolgimento di prestazioni aggiuntive da parte di medici, infermieri e assistenti sanitari dipendenti, anche in deroga ai limiti vigenti in materia di spesa per il personale. All'impiego degli infermieri del Servizio sanitario nazionale (al di fuori dell'orario servizio), non si applicano le norme sulla incompatibilità. La spesa relativa a tale previsione normativa non è considerata nel decreto perché già coperta per 100 milioni in legge di bilancio (articolo 1, comma 467).

Viene inoltre ampliata la disposizione, già prevista in legge di bilancio, per l'utilizzo anche dei farmacisti per la somministrazione, permettendo, diversamente da quanto finora previsto, che operino senza la supervisione dei medici. In base ad un accordo sottoscritto con le organizzazioni sindacali di categoria (firmato il 29 marzo scorso) per la remunerazione (l'accordo prevede il riconoscimento di 6 euro a dose oltre al riconoscimento di non precisati oneri ulteriori) si fa fronte con l'utilizzo delle risorse stanziate per l'estensione della sperimentazione delle "farmacie di servizi".

Sono infine stanziati 388,6 milioni per gli interventi di competenza del Commissario straordinario per l'emergenza da Covid-19 per specifiche iniziative volte a consolidare il piano strategico nazionale dei vaccini, inteso a garantire il massimo livello di copertura vaccinale sul territorio nazionale (piano adottato dal Ministro della salute, ai sensi dell'articolo 1, comma 457 della legge n. 178 del 2020). Rientrano in tali iniziative le attività relative allo stoccaggio e alla somministrazione dei vaccini, le attività di logistica funzionali alla loro consegna, l'acquisto di beni consumabili necessari per la somministrazione, il supporto informativo e le campagne di informazione e sensibilizzazione.

Per assicurare la disponibilità in futuro di una adeguata fornitura di vaccini prodotti in Italia è infine introdotta una misura a sostegno delle società del settore biofarmaceutico che intendano potenziare la ricerca e avviare processi di riconversione industriale per la produzione di nuovi farmaci e vaccini per fronteggiare le patologie infettive emergenti, oltre a quelle più diffuse. Una misura per la quale sono previsti 200 milioni.

A queste misure si accompagnano quelle volte a rafforzare la rete delle farmacie con l'introduzione, in via sperimentale per gli anni 2021 e 2022, di una remunerazione aggiuntiva per il rimborso dei farmaci erogati dal Servizio sanitario nazionale, nei limiti dell'importo di 50 milioni per l'anno 2021 e di 150 milioni per il 2022; la proroga fino a fine luglio dell'uso dei Covid Hospital per la dimissione controllata dei pazienti Covid prevedendo una spesa ulteriore di 51,6 milioni; infine, il finanziamento della proroga di 12 mesi della ferma per il personale medico e infermieristico dell'esercito per

fronteggiare la pandemia (con un costo aggiuntivo rispetto ai contratti in scadenza di 11,6 milioni di euro).

Sempre destinati ad affrontare l'emergenza sono infine gli 850 milioni stanziati per assicurare i margini di spesa del Commissario straordinario e i 700 milioni che incrementano il Fondo emergenze nazionali. In entrambi i casi né la relazione tecnica né quella illustrativa forniscono indicazioni specifiche sulla destinazione delle somme.

17.

Come si è detto, le misure assunte con il decreto mirano a compensare la minore risposta rispetto alle attese del reclutamento previsto con la legge di bilancio. Per far fronte alla vaccinazione si era previsto di reclutare 3.000 medici e 12.000 infermieri/assistenti sanitari. Nel complesso, le domande presentate sono state nettamente inferiori: circa 4.670 medici e 2.660 infermieri/assistenti. (tavola 6).

TAVOLA 6

LA SOMMINISTRAZIONE DEI VACCINI

	Medici	Infermieri/ Assistenti	Totale risorse	Indice costo dose LB=100
Reclutamento stimato nella legge 178/2020 (dati relazione tecnica)				
Numero assunzioni obiettivo	3.000	12.000	508,8	
mesi di lavoro	9	9		
costo mensile in euro (relazione tecnico legge 178/20)	6.538	3.077		
Costo stimato (milioni)	177	332	508,8	
Ore di lavoro mensili su base contrattuale	165	156		
Dosi di vaccino somministrate ad ora	6	6		
Persone da vaccinare obiettivo (milioni)			60	
Numero di dosi da somministrare (milioni)			120	
Costo per dose somministrata (euro)			4,24	100
Attuazione della legge 178/2020				
Numero adesioni	4.678	2.658		
Costo complessivo (milioni)	275,3	73,6	348,9	
Dosi che è possibile somministrare in base al personale che ha aderito (milioni)	41,6	22,4	64	
Persone che è possibile vaccinare con le adesioni effettive (milioni)			32	
Costo per dose somministrata (euro)			5,45	129
Accordo con MMG				
Persone da vaccinare con i Medici di medicina generale (milioni)			28	
Dosi da somministrare (milioni)			56	
Costo per dose somministrata (euro)			6,16	145
Costo complessivo (in milioni)			345,0	
Accordo farmacie				
Costo per dose da Accordo Farmacie			6,0	141

Personale che in base alle ipotesi assunte in occasione della manovra di bilancio (ipotizzando un impegno di 165 ore mensili per i medici e 156 ore per gli infermieri con

una somministrazione in media di ora di 6 dosi) può consentire di realizzare in 9 mesi circa 64 milioni di dosi, corrispondenti a 32 milioni di persone. Ipotizzando, come assume la relazione tecnica, un obiettivo di 60 milioni di vaccinati, il provvedimento prevede di ottenere con l'intervento dei MMG i 28 milioni mancanti, con un onere aggiuntivo di 345 milioni. Nella relazione, tuttavia, non si utilizza né si evidenzia che a fronte di tale maggiore spesa viene meno almeno una parte del fabbisogno a cui si sopperiva con il finanziamento disposto con la legge di bilancio (508 milioni). Il reclutamento effettivamente portato a buon fine dovrebbe comportare una spesa di circa 160 milioni inferiore alla previsione iniziale (considerando il costo mensile di 6.538 euro per i medici e di 3.077 per gli infermieri/assistenti, il costo sostenuto dovrebbe arrivare poco al di sotto dei 350 milioni). Ciò anche considerando che tutte le altre misure per aumentare la platea dei soggetti su cui contare per la vaccinazione risultano dotate di adeguata copertura.

Qualche ulteriore informazione richiederebbero, inoltre, da un lato, gli importi previsti per l'acquisto dei vaccini, dall'altro quelli destinati ad alimentare i fondi per il Commissario straordinario e il Fondo per le emergenze.

Lo stanziamento per i vaccini, in particolare, è passato dai 400 milioni stanziati nella legge di bilancio, agli 1,4 miliardi della prima stesura del decreto, agli attuali 2,1 miliardi (sempre facendo riferimento ai "contratti sottoscritti"). Considerando l'ipotesi assunta nel piano vaccinale di 120 milioni di dosi da utilizzare l'importo medio a dose è di 17 euro. A fronte delle cifre di volta in volta rese note sul costo delle dosi dei diversi vaccini utilizzati, un qualche maggior dettaglio sembrerebbe opportuno.

Lo stesso si può dire per gli 850 e i 700 milioni destinati al Commissario e al Fondo. Diversamente che per la stima molto dettagliata fornita per i 388,6 milioni per le spese connesse al Piano vaccinale, per tali ulteriori somme manca una informazione anche generale sulle esigenze che hanno guidato una tale previsione ed un maggior dettaglio di quanto destinato al funzionamento delle strutture o "al ripristino della capacità del Servizio di protezione civile", motivazione che sembra prefigurare difficoltà operative non specificate.

LE MISURE PER GLI ENTI TERRITORIALI

18.

Il decreto conferma la linea di intervento a sostegno degli enti territoriali, impegnati in prima linea a contrastare l'emergenza sanitaria, economica e sociale innescate dalla pandemia. Il provvedimento assicura per il 2021 un rafforzamento finanziario pari a 3,6 miliardi di misure già in essere, portando in tal modo l'ammontare complessivo di risorse straordinarie destinate alle autonomie territoriali tra il 2020 e il 2021 a 16 miliardi. E' previsto l'incremento dei fondi per assicurare l'esercizio delle funzioni fondamentali degli enti locali e di regioni e province ad autonomia speciale (1 miliardo per il primo e 260 milioni per il secondo), l'incremento dei ristori per il mancato gettito dell'imposta di soggiorno e similari (250 milioni), il finanziamento aggiuntivo a sostegno del settore del trasporto pubblico locale e regionale per compensare la riduzione dei ricavi tariffari subita dai soggetti erogatori del servizio pubblico (800 milioni), il ristoro ai comuni per la proroga di ulteriori tre mesi dell'esonero dal pagamento del canone patrimoniale di concessione, autorizzazione o esposizione pubblicitari e il canone per l'occupazione di aree destinate al commercio ambulante (82,5 milioni). Vengono introdotti, inoltre, due

nuovi fondi per le Regioni e PPAA, il primo per rimborsare le spese anticipate per l'acquisto di Dpi e beni sanitari legati all'emergenza (1 miliardo), il secondo per sostenere le attività economiche del territorio (200 milioni).

Il 49,8 per cento delle risorse straordinarie complessive messe a disposizione nel biennio 2020-2021 (8 miliardi) ha natura compensativa ed è indirizzato a vantaggio degli enti locali. All'interno di tale perimetro i finanziamenti più cospicui confluiscono nel fondo per le funzioni fondamentali, istituito dal decreto "rilancio" con una dotazione iniziale pari a 3,5 miliardi, successivamente incrementata di 1.670 milioni dal DL 104/2020 e di 500 milioni dalla legge di bilancio per il 2021; la seconda linea di intervento riguarda, invece, i c.d. ristori minori (minori entrate da imposta municipale propria per determinate categorie di immobili, da imposta di soggiorno e similari e da tasse e canoni per l'occupazione di aree pubbliche) per i quali sono quantificate nel biennio risorse per 1.317 milioni (tavola 7).

TAVOLA 7

LE PRINCIPALI LINEE DI FINANZIAMENTO A FAVORE DEGLI ENTI TERRITORIALI PER FRONTEGGIARE
L'EMERGENZA COVID-19
(ANNUALITÀ 2020-2021)

finalità	norma	risorse
Funzioni fondamentali degli enti locali (fondo)	DL 34/2020, art. 106	3.500,0
	DL 104/2020, art. 39	1.670,0
	LB 178/2020, c. 822	500,0
	DL 41/2021, art. 23	1.000,0
	totale	6.670,0
Funzioni delle Regioni e PPAA (fondo)	DL 34/2020, art. 111	1.500,0
	DL 104/2020, art. 41	2.800,0
Funzioni delle Regioni e PPAA (integrazione solo per RSS e PPAA)	DL 41/2021, art. 23	260,0
	totale	4.560,0
"Ristori minori" ai comuni (compensazione minori entrate da IMU, imposta soggiorno e similari, Tosap/Cosap, autorizzazione commercio ambulante)	DL 34/2020, art. 180	100,0
	DL 104/2020, art. 40	300,0
	DL 41/2021, art. 25	250,0
	<i>DL 34/2020, art. 181</i>	<i>174,4</i>
	<i>DL 104/2020, art. 109</i>	<i>42,5</i>
	DL 137/2020, art. 9-ter	82,5
	DL 41/2021, art. 30	82,5
	DL 34/2020, art. 177	76,6
	DL 104/2020, art. 78	95,2
	DL 137/2020, art. 9, c. 1	112,7
	totale	1.316,3
Fondo rimborso spesa Regioni e PPAA per DPI e beni sanitari connessi all'emergenza	DL 41/2021, art. 24	1.000,0
Fondo per Regioni e PPAA per sostegno attività economiche	DL 41/2021, art. 26	200,0
	DL 34/2020, art. 200	500,0
	DL 104/2020, art. 44	400,0
Trasporto pubblico locale	DL 137/2020, art. 22-ter	390,0
	LB 178/2020, c. 816	200,0
	DL 41 /2021, art. 29	800,0
	totale	2.290,0
	totale risorse aggiuntive	3.593
	totale risorse nel biennio 2020-2021	16.036

Fonte: elaborazione Corte dei conti su Allegato 3 dei provvedimenti normativi

La ripartizione delle risorse stanziare per il 2020 sul fondo per assicurare l'esercizio delle funzioni fondamentali è stata effettuata attraverso i decreti del Ministero dell'interno del 24 luglio 2020, 11 novembre 2020 e 14 dicembre 2020 sulla base dei criteri fissati dallo stesso Ministero, previa intesa in Conferenza Stato-città e autonomie locali, con d.m. del 16/7/2020, tenendo conto delle valutazioni effettuate dal Tavolo tecnico, istituito ai sensi dell'art. 106 del decreto "Rilancio", sui fabbisogni di spesa e sulle variazioni di entrate del 2020. Trattandosi di compensazioni basate su previsioni di minore entrata, il conguaglio tra la riduzione effettiva di entrate subita dagli enti locali (al netto di quanto autonomamente disposto dagli enti stessi), il saldo tra minori e maggiori spese sostenute per il Covid-19 e le somme erogate a titolo di compensazione è rinviato successivamente alla valutazione della specifica certificazione prodotta distintamente dagli enti locali per il 2021 e il 2022.

A tali risorse si sono aggiunti i "ristori minori" assegnati ai comuni tra luglio e dicembre con provvedimenti del Ministero dell'interno di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze. Si tratta di: 162,5 milioni a compensazione delle minori entrate da esenzioni dal pagamento dell'IMU disposte per gli immobili adibiti ad alberghi e immobili turistici, fiere, discoteche, cinema e teatri (art. 177 del d.l. 34/2020); 400 milioni a ristoro delle minori entrate derivanti dalla mancata riscossione dell'imposta di soggiorno, del contributo di sbarco e del contributo di soggiorno applicato dal Comune di Roma (art. 180 del d.l. 34/2020); 162 milioni a compensazione delle minori entrate derivanti dall'esonerazione dal pagamento della tassa o del canone per l'occupazione di spazi e aree pubbliche (TOSAP/COSAP) e della tassa o del canone per l'occupazione temporanea di spazi per l'esercizio del commercio su aree pubbliche (art. 181 del d.l. 34/2020).

Il fondo per le funzioni fondamentali è uno strumento importante di protezione per le amministrazioni territoriali, ha consentito di mettere in sicurezza i bilanci di previsione 2020 e di mantenere gli equilibri, come di recente riscontrato dalla Ragioneria generale dello Stato nell'ambito della verifica ex ante del rispetto del saldo ex art. 9 della legge n. 243 del 2012, evitando così che l'emergenza sanitaria, economica e sociale potesse evolvere in situazioni di crisi finanziaria locale con conseguenze pesanti sulla finanza pubblica.

Con la legge di bilancio 2021, che ha meglio definito il quadro ordinamentale all'interno del quale si inserisce la misura di ristoro, e attraverso un dialogo collaborativo tra livelli di governo, è stata accolta una interpretazione delle norme sull'utilizzo delle risorse via via più vantaggiosa per gli enti, da una parte, riconoscendo la valenza biennale degli aiuti, dall'altra, ampliando il perimetro degli impieghi ammissibili sia a copertura di minori entrate che di maggiori spese.

Il decreto correttivo del modello di certificazione di cui al decreto del Ministero dell'economia e delle finanze del 2 novembre 2020⁶, recependo le aperture già anticipate nella legge di bilancio, consentirà agli enti di includere tra le riduzioni di entrate coperte dal fondo quelle relative ai permessi a costruire, laddove si evidenzia un calo della quota destinata agli equilibri correnti, e anche le politiche autonome di agevolazione fiscale entro limiti stabiliti. Mentre dal lato della spesa è prevista la possibilità di considerare tra le maggiori spese da certificare il FPV di spesa capitale (per spese connesse all'emergenza e riferite agli investimenti, come la realizzazione di lavori per la sicurezza sanitaria, opere per l'adeguamento degli spazi, spese per la sicurezza sui cantieri, ecc.), i trasferimenti alle istituzioni scolastiche, le spese per beni immateriali quali acquisti di software per lo smart working del personale, i rimborsi di imposte e tasse di natura corrente e altri rimborsi di somme non dovute o incassate in eccesso, il ripiano perdite delle società partecipate laddove sia dimostrata la correlazione con l'emergenza sanitaria. Al fine di rendere confrontabili le gestioni degli esercizi considerati verrà operata la sterilizzazione delle entrate straordinarie (come dividendi distribuiti o effetti ritardati delle politiche autonome fiscali in caso di aumento di aliquote approvate nel 2019). Le risorse non utilizzate nell'anno in cui sono state erogate seguono la via ordinaria dell'avanzo vincolato e non generano, fino al 2022, un surplus dovuto alla certificazione di risorse ricevute in eccesso; potranno quindi essere impegnate, per le medesime finalità, nell'anno successivo fin dalla prima stesura del bilancio di previsione e anche per gli enti in disavanzo complessivo.

⁶ Decreto del Ministero dell'interno di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze del 1° aprile 2021.

19.

Per avere una prima stima circa la congruità delle risorse finora ripartite rispetto ai fabbisogni dei territori, sarà necessario attendere la certificazione che le amministrazioni sono tenute a produrre entro la fine del mese di maggio 2021 in ordine alla perdita di gettito connessa all'emergenza Covid-19, al netto delle minori spese e delle altre risorse assegnate a titolo di ristoro e delle maggiori spese sostenute nel 2020, sempre per l'emergenza. Tale prima certificazione, seppure non rilevante ai fini della quantificazione definitiva delle risorse del fondo eventualmente erogate in eccesso (e quindi da riversare al bilancio dello Stato per una successiva compensazione territoriale), concorre tuttavia ad anticipare la regolazione dei rapporti finanziari tra enti beneficiari del fondo dal momento che è assunta tra i parametri in base ai quali sarà effettuato il riparto, entro la fine di giugno 2021, della quota più cospicua di risorse aggiuntive messe a disposizione con la legge di bilancio 2021 e con il decreto-legge 41 del 2020 (1.280 milioni).

In attesa delle risultanze della certificazione, alcune prime indicazioni circa l'impatto dell'emergenza sanitaria sulle entrate locali possono trarsi dai dati relativi agli incassi 2020 di entrate tributarie ed extratributarie.

Il comparto dei comuni risulta maggiormente inciso, rispetto a regioni ed enti di area vasta, dagli effetti negativi sugli introiti, evidenziandosi complessivamente minori entrate per 4,6 miliardi; la caduta di quelle di natura tributaria è pari all'8 per cento, mentre le extratributarie flettono di oltre il 18 per cento. Tra le entrate di natura tributaria, le compartecipazioni presentano la riduzione più importante (-12,6 per cento), mentre resta più contenuta quella relativa alle imposte e tasse (-7,9 per cento). Nell'ambito di quest'ultima tipologia, le due principali fonti di gettito per i comuni, IMU e addizionale Irpef, riescono a contenere l'impatto negativo della crisi: la prima con una flessione di poco superiore al 3 per cento e la seconda incrementando gli incassi del 2,4 per cento rispetto all'anno precedente. Risulta invece molto accentuata la perdita sul terzo pilastro delle entrate di natura tributaria, la tassa per lo smaltimento dei rifiuti urbani, che registra minori incassi per oltre 1 miliardo (-17,6 sul 2019). Su tale prelievo non è stata prevista alcuna misura di carattere specifico con riferimento ad eventuali riduzioni connesse all'emergenza epidemiologica; tuttavia, nell'ambito della certificazione delle minori entrate per Covid-19 viene quantificata una perdita ammissibile – pertanto da compensare con le risorse del fondo per le funzioni fondamentali – sia delle sofferenze gravanti sulle attività economiche (stimata in circa 755 milioni) sia delle utenze domestiche c.d. “povere/impoverite” colpite più profondamente dalla crisi (stimata in circa 265 milioni). Le entrate extratributarie, esposte ad una contrazione molto più significativa in considerazione della elevata sensibilità alle restrizioni imposte dall'emergenza sanitaria, registrano la perdita più incisiva con riferimento ai proventi da erogazione di servizi, gestione dei beni comunali (canoni, concessioni, fitti, locazioni) e da irregolarità e illeciti (in particolare per le minori sanzioni elevate ai cittadini come conseguenza delle misure restrittive e limitative alla circolazione); complessivamente oltre 1 miliardo di minori entrate.

A fronte della contrazione delle entrate proprie si rileva un aumento del 77 per cento degli incassi da trasferimenti, in particolare dai Ministeri, tra le quali sono state contabilizzate le assegnazioni dal fondo per le funzioni fondamentali e gli altri specifici ristori, e che presentano un incremento pari a 5,8 miliardi, congruo a compensare largamente, a livello di comparto, le perdite subite a causa della contrazione delle entrate.

A ciò fa riscontro la stabilità delle spese correnti comunali (53 miliardi nel 2020 a fronte dei 53,5 del 2019) nell'ambito delle quali le poche voci che espongono un incremento di pagamenti, come ad esempio, acquisto di beni (equipaggiamento, generi alimentari, dispositivi medici e altri prodotti sanitari), acquisto di servizi (contratti di servizio per il trasporto pubblico, contratti di servizio per la raccolta e smaltimento rifiuti e conferimento in discarica, servizi informatici) e trasferimenti alle famiglie (in particolare sussidi assistenziali), risultano più che compensate da una generale flessione diffusa su tutte le linee di spesa. Va tuttavia considerato che, essendo stato assegnato a fine anno il saldo dei ristori stanziati per il 2020, è plausibile la manifestazione di incrementi di spesa nel 2021.

La contrazione degli incassi da tributi e compartecipazioni mostra una certa variabilità nella distribuzione geografica: maggiormente penalizzati i comuni dell'area Nord-occidentale (-12,3 per cento), seguiti dai comuni del Sud e delle Isole e da quelli del Nord est; più contenuta la flessione negli enti del centro Italia. La flessione risulta invece più omogeneamente distribuita con riferimento alle classi dimensionali.

Per le entrate extratributarie, che risentono già in condizioni normali di una forte differenziazione territoriale e dimensionale connessa alla quantità e qualità dei servizi resi, è decisamente più marcata la variabilità dei minori introiti, evidenziandosi una contrazione progressivamente crescente da -11 per cento dei comuni al di sotto dei 2.000 abitanti a -26 per cento per le grandi città. (tavola 8)

TAVOLA 8

LE ENTRATE TRIBUTARIE ED EXTRATRIBUTARIE DEI COMUNI (INCASSI IN MILIONI)

area territoriale	2020	2019	var assoluta	var %
entrate di natura tributaria e contributiva	28.368	30.813	-2.445	-7,9
ITALIA NORD-OCCIDENTALE	8.435	9.110	-676	-7,4
ITALIA NORD-ORIENTALE	5.556	6.039	-483	-8,0
ITALIA CENTRALE	6.919	7.313	-394	-5,4
ITALIA MERIDIONALE	5.145	5.756	-611	-10,6
ITALIA INSULARE	2.313	2.594	-281	-10,8
entrate extratributarie	9.378	11.520	-2.142	-18,6
ITALIA NORD-OCCIDENTALE	3.103	4.051	-948	-23,4
ITALIA NORD-ORIENTALE	2.301	2.770	-469	-16,9
ITALIA CENTRALE	2.138	2.540	-402	-15,8
ITALIA MERIDIONALE	1.293	1.526	-233	-15,3
ITALIA INSULARE	543	634	-90	-14,3
Totale complessivo	37.746	42.333	-4.587	-10,8
fascia demografica	2020	2019	var assoluta	var %
tributarie	28.368	30.813	-2.445	-7,9
MINORE DI 2.000 ABITANTI	1.453	1.588	-135	-8,5
TRA 2.000 E 4.999 ABITANTI	2.594	2.829	-234	-8,3
TRA 5.000 E 9.999 ABITANTI	3.428	3.741	-313	-8,4
TRA 10.000 E 19.999 ABITANTI	4.001	4.330	-329	-7,6
TRA 20.000 E 59.999 ABITANTI	5.747	6.289	-541	-8,6
TRA 60.000 E 249.999 ABITANTI	4.577	4.978	-401	-8,1
OLTRE 250.000 ABITANTI	6.568	7.059	-491	-7,0
extratributarie	9.378	11.520	-2.142	-18,6
MINORE DI 2.000 ABITANTI	760	856	-96	-11,2
TRA 2.000 E 4.999 ABITANTI	1.080	1.230	-151	-12,2
TRA 5.000 E 9.999 ABITANTI	1.052	1.273	-222	-17,4
TRA 10.000 E 19.999 ABITANTI	1.181	1.449	-268	-18,5
TRA 20.000 E 59.999 ABITANTI	1.583	1.870	-287	-15,4
TRA 60.000 E 249.999 ABITANTI	1.471	1.792	-321	-17,9
OLTRE 250.000 ABITANTI	2.252	3.049	-797	-26,1

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Siope aggiornati al 18 marzo 2021 e relativi alle voci economiche comprese nell'Appendice al decreto del Ministero dell'interno 16 luglio 2020 (criteri di riparto del fondo per l'esercizio delle funzioni fondamentali)

In particolare, i proventi da erogazione di servizi, che rappresentano il 28 per cento delle entrate del titolo III (2,6 miliardi nel 2020), registrano la flessione più significativa (oltre il 31 per cento); all'interno della categoria, i proventi legati al servizio scolastico (mense, trasporto, servizi extra-scolastici), agli impianti sportivi, a fiere e mercati, ai musei e teatri sono quelli sui quali si concentra, per tutte le classi dimensionali, l'impatto più forte della contrazione. Su altre voci sono più evidenti, invece, differenze legate alla soglia demografica: i proventi da traffico e trasporto passeggeri si riducono in misura considerevole nelle città con popolazione superiore ai 60.000 abitanti, presentando invece aumenti anche significativi nei centri più piccoli; aumentano le entrate da trasporti e servizi funebri nelle grandi città; nei comuni di grandi dimensioni medio- grandi e nei piccoli centri si concentrano le perdite maggiori per i servizi turistici (-93 per cento in quelli con popolazione superiore a 250.000 abitanti) a fronte di riduzioni più contenute nei comuni medi; i proventi per gli asili nido si riducono negli enti di tutte le dimensioni, ma nei piccoli comuni fino a 2000 abitanti, in misura decisamente più contenuta. (tavola 9)

TAVOLA 9

DETTAGLIO DEI PRINCIPALI PROVENTI DA SERVIZI DEI COMUNI (INCASSI IN MILIONI)

	tutti i comuni		<2.000 AB.		TRA 2.000 E 4.999 AB.		TRA 5.000 E 9.999 AB.		TRA 10.000 E 19.999 AB.		TRA 20.000 E 59.999 AB.		TRA 60.000 E 249.999 AB.		>= 250.000 AB.	
	2020	var 2019	2020	var 2019	2020	var 2019	2020	var 2019	2020	var 2019	2020	var 2019	2020	var 2019	2020	var 2019
proventi da erogazione servizi	2020	var 2019	2020	var 2019	2020	var 2019	2020	var 2019	2020	var 2019	2020	var 2019	2020	var 2019	2020	var 2019
Proventi da mense	391	-46,2	23	-46,0	45	-45,5	50	-45,6	68	-46,2	75	-45,6	73	-46,1	58	-48,4
Proventi per traffico e trasporto passeggeri e utenti	220	-50,7	0	4,1	0	-45,1	0	4,7	0	85,3	0	45,9	0	-77,2	219	-50,7
Proventi da trasporti funebri, pompe funebri, illuminazione votiva	193	0,8	12	-7,8	22	-0,9	25	-4,1	27	-3,4	43	-0,5	39	4,6	25	15,3
Proventi da parcheggi custoditi e parchimetri	186	-31,9	10	-13,4	21	-26,1	27	-28,6	30	-34,3	61	-29,8	30	-35,4	7	-56,5
Proventi da strutture residenziali per anziani	168	-10,1	21	-8,1	25	-12,7	28	-8,1	26	-18,1	17	-7,5	29	9,0	21	-22,8
Proventi da diritti di segreteria e rogito	164	-13,1	11	-11,5	19	-12,0	24	-11,8	26	-9,8	34	-12,9	23	-13,4	26	-18,5
Proventi da asili nido	117	-46,8	2	-33,4	7	-45,2	12	-47,9	19	-47,4	23	-46,3	25	-45,4	28	-48,6
Proventi da rilascio documenti e diritti di cancelleria	92	-22,2	5	-17,7	11	-16,6	13	-19,0	15	-19,6	20	-21,6	11	-23,9	17	-30,1
Proventi da autorizzazioni	73	-42,1	4	2,4	5	3,1	7	-13,7	7	-12,5	9	-5,7	15	-14,0	27	-64,4
Tariffa smaltimento rifiuti solidi urbani	61	-7,8	8	-5,0	29	-3,2	8	-18,0	12	11,1	4	-37,5	1	-57,1	0	
Proventi da impianti sportivi	42	-46,9	2	-38,9	4	-41,2	5	-46,7	5	-47,6	8	-47,8	10	-36,8	8	-57,1
Proventi da trasporto scolastico	40	-43,3	4	-45,9	8	-43,7	9	-44,1	10	-44,4	6	-40,0	2	-38,2	1	-42,3
Proventi da teatri, musei, spettacoli, mostre	29	-65,1	1	-35,0	2	-41,9	3	-56,9	2	-65,4	4	-65,4	5	-56,4	11	-72,1
Proventi da spurgo pozzi neri	28	-4,5	5	-19,3	13	-4,9	5	6,5	3	31,2	0	2,4	0	-11,0	1	-42,6
Proventi da servizi turistici	24	-33,7	3	-23,5	5	-37,1	7	-28,5	3	-13,3	2	-9,1	4	-43,6	0	-93,0
Proventi da mercati e fiere	21	-35,8	0	-63,0	1	-55,5	1	-59,5	3	-35,5	3	-49,5	8	-18,6	5	-32,1
Proventi da servizi sanitari	17	-13,6	2	-12,7	3	-9,5	3	-13,5	4	-15,3	1	-27,4	3	-6,0	0	-43,0
Proventi da corsi extrascolastici	14	-49,9	1	-50,1	2	-41,6	3	-44,8	2	-53,4	3	-45,3	2	-44,4	1	-72,6
Proventi da attività di monitoraggio e controllo ambientale	12	12,8	1	16,9	0	-34,8	1	-11,6	6	23,7	1	-20,4	3	19,7	0	51,6
altri proventi (<10.000.000)	41	-27,1	3	-36,7	4	-31,0	4	-33,4	7	-11,3	11	-9,4	6	-31,5	5	-48,1
Proventi da servizi n.a.c.	691	-15,9	69	-15,8	131	-9,2	96	-20,1	100	-16,1	143	-10,0	74	-9,1	78	-32,3
Totale complessivo	2.622	-31,1	187	-21,5	356	-20,5	331	-27,3	377	-27,6	470	-26,2	361	-27,3	539	-46,6

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Siope aggiornati al 18 marzo 2021

20.

Con l'articolo 29 (commi 1,2 e 3), si prevede, infine, un incremento di 800 milioni per l'anno 2021, del fondo istituito dal decreto-legge 34 del 2020 (art. 200), destinato alle

regioni e finalizzato a compensare la riduzione dei ricavi tariffari subita dagli operatori del settore del TPL.

La disposizione amplia il periodo di riferimento utile per determinare i mancati ricavi da tariffazione da parte delle aziende di trasporto (precedentemente compreso tra il 23 febbraio 2020 e il 31 dicembre 2020 e poi ulteriormente posticipato al 31 gennaio 2021⁷) fino alla cessazione delle restrizioni sulla capienza massima dei mezzi.

Attesa l'incertezza che caratterizza i possibili scenari legati all'attuale fase pandemica, l'art. 29 prevede come data finale *sine die*, "il termine dell'applicazione delle limitazioni relative alla capienza massima dei mezzi adibiti ai servizi di trasporto pubblico individuate, con i provvedimenti di cui all'articolo 2 del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 maggio 2020, n. 35". La disposizione va letta in relazione a quanto previsto dagli ultimi dPCM emergenziali che hanno disposto, in merito, che a bordo dei mezzi pubblici del trasporto locale e del trasporto ferroviario regionale, con esclusione del trasporto scolastico dedicato, è consentito un coefficiente di riempimento (*load factor*) non superiore al 50 per cento⁸.

Il parametro di riferimento per determinare il valore presuntivo dei mancati ricavi è confermato nella media dei ricavi tariffari relativa ai passeggeri registrata nel medesimo periodo del biennio 2018-2019⁹. Le risorse previste dal decreto, che le regioni dovranno assegnare alle aziende del trasporto pubblico locale e regionale, si aggiungono a quanto già complessivamente stanziato per il 2021 nei precedenti provvedimenti e nella legge di bilancio¹⁰, sia per le finalità di compensazione dei mancati ricavi sia per finanziare i servizi aggiuntivi attivati dalle regioni. Si tratta nel complesso di 1.390 milioni da ripartire che si aggiungono a 900 milioni stanziati per il 2020 e già erogati in base ai decreti richiamati nei prospetti che seguono.

COMPENSAZIONE MINORI RICAVI	DL 34/2020 (art.200) Totale assegnazione 500 milioni
Anticipazione - decreto interministeriale n. 340 dell'11 agosto 2020	412.465.131,78
Saldo - Decreto interministeriale n. 33 del 27 gennaio 2021	87.534.868,22
totale	500.000.000
COMPENSAZIONE MINORI RICAVI E SERVIZI AGGIUNTIVI	DL 104/2020 (art.44) Totale stanziamento 400 milioni
Anticipazione - decreto interministeriale n. 541 del 3 dicembre 2020	100.000.000 per compensazione minori ricavi + 58.868,026,52 per servizi aggiuntivi
saldo Decreto interministeriale n. 33 del 2021	237.173.181,21 per compensazione minori ricavi + 3.958.792,23 per servizi aggiuntivi
totale	400.000.000

⁷ Termine esteso al 31 gennaio 2021 dall'art. 27 del d.l. n. 149 del 2020.

⁸ Tra cui il dPCM 3 dicembre 2020 (in vista della ripresa delle attività anche scolastiche ad inizio nuovo anno) e, da ultimo, il dPCM 2 marzo 2021, di cui l'art. 31 ripropone il medesimo contenuto disciplinato per il settore TPL dai precedenti dPCM emergenziali, confermando anche il valore, in precedenza fissato, del coefficiente di riempimento.

⁹ E' pur vero tuttavia, anche in considerazione dell'urgenza con cui si doveva operare per far fronte alle deficienze di cassa degli operatori, che la prima ripartizione operata dal Ministero (*cf.* d.m. n.340 del 2020) delle risorse disposte dall'art. 200 del d.l. n. 34 faceva leva sui dati 2018 in quanto non ancora disponibili quelli (di consuntivo) dei bilanci 2019, alcuni dei quali (molti) ancora da approvarsi da parte delle aziende di trasporto e da comunicarsi sulla relativa piattaforma informatica all'Osservatorio relativo al TPL.

¹⁰ Quelli stanziati per 390 milioni ex art. 22-ter, legge n. 176 del 2020 di conversione del d.l. n. 137 del 2020, e 200 milioni ex art. 1, comma 816, della legge di bilancio 2021.

Con il comma 4 si modifica il contenuto ordinamentale dell'art 22-ter del d.l. n. 137 del 2020, per dare coerenza giuridica all'impianto normativo di base, delineato anche dalle disposizioni recate dai dPCM emergenziali nel frattempo emanati.

Rimasto inalterato il dato finanziario (e il riferimento temporale al 2021) relativo alle risorse stanziare (390 milioni complessivi, di cui 200 milioni di incremento del fondo sopra ricordato finalizzato a compensare i minori ricavi da tariffazione delle aziende del TPL e 190 milioni per i servizi aggiuntivi di TPL, destinato anche a studenti), la nuova disposizione precisa che le risorse per i servizi aggiuntivi (190 milioni) siano utilizzate per fronteggiare le esigenze di trasporto conseguenti all'attuazione delle misure di contenimento e "non finanziabili a valere sulle risorse *ordinariamente* destinate ai servizi di trasporto pubblico locale" (si intende cioè dare maggiore rilievo all'aspetto della straordinarietà della misura). Si conferma l'originaria formulazione dell'art. 22-ter nella parte in cui prevede che i predetti servizi siano quelli che "nel periodo precedente alla diffusione del COVID-19 abbiano avuto un riempimento superiore a quello previsto dal dPCM in vigore al momento di emanazione del dm di ripartizione delle risorse *de quibus* (cioè, si vuole finanziarie quei servizi aggiuntivi che realmente possano risultare utili alla collettività, specie studentesca). Ma la nuova versione data all'art. 22-ter stabilisce, altresì, che occorre tenere conto della programmazione e conseguente erogazione di servizi aggiuntivi da parte delle Regioni, delle Province autonome di Trento e di Bolzano o dei comuni, coerentemente all'esito dello specifico procedimento previsto dal dPCM (quello del 3 dicembre 2020, poi confermato anche dal dPCM 2 marzo 2021, all'art. 21 comma 3) per la definizione del più idoneo raccordo tra gli orari di inizio e termine delle attività didattiche e gli orari dei servizi di trasporto pubblico locale, urbano ed extraurbano e nelle forme ivi stabilite¹¹.

Il decreto interministeriale di ripartizione delle risorse *ex art. 22-ter*, ancora in fase di predisposizione dovrà tener conto del nuovo quadro normativo delineato.

Il medesimo allineamento sul piano ordinamentale (limitato alla finanziabilità dei soli servizi aggiuntivi- strettamente legati alle esigenze di trasporto connesse alla pandemia- per i quali non vale la copertura mediante le ordinarie risorse finalizzate ai servizi di TPL e alle iniziative procedurali previste dal dPCM di dicembre) ha riguardato il comma 816 dell'art. 1 della legge di bilancio 2021 (che ha previsto risorse per ulteriori 200 milioni per i servizi aggiuntivi di TPL) che viene ad essere modificato e specificato, nella forma sopra descritta, dal successivo comma 5 dell'art. 29 del presente decreto.

¹¹ Su tale ultimo punto occorre osservare che il dPCM del 3 dicembre 2020 (poi ripreso dal dPCM 2 marzo 2021) ha, infatti, stabilito (art.1, comma 10) che, al fine di consentire la ripresa delle attività scolastiche in presenza a gennaio 2021 e di coniugare le stesse con le capacità del sistema di mobilità pubblica, presso ogni Prefettura venisse istituito un Tavolo di coordinamento, presieduto dal Prefetto, con il coinvolgimento, in sede attuativa, del ministero dell'istruzione e quello delle infrastrutture e dei trasporti, degli enti locali e delle stesse aziende di trasporto locale. Sulla base delle intese assunte in sede di tali Tavoli di coordinamento, sono stati condotti specifici studi sugli scenari della mobilità nei rispettivi ambiti territoriali, avviando un'analisi utile a raffrontare la curva della domanda di servizi di trasporto locale nel periodo pre-covid rispetto a quella attestata durante l'emergenza sanitaria, con particolare riguardo al periodo durante il quale il limite massimo di riempimento è stato proprio del 50 per cento. I Prefetti hanno, quindi, redatto successivamente i documenti operativi che stabiliscono le disposizioni indispensabili alla ripresa delle attività didattiche in presenza. A titolo di esempio, cfr. decreto provvedimentale -prot. n. 450842 del 24 dicembre 2020- del Prefetto della Provincia di Roma, con il quale sono state adottate le misure tra loro compatibili di rimodulazione dell'offerta scolastica e dell'offerta trasportistica.

21.

Il rifinanziamento a favore del trasporto pubblico locale appare necessario. Anche la modifica nell'arco temporale di riferimento della norma sembra volta a considerare che, data la permanente incertezza, come osservato nel novembre scorso dalla Corte nella Memoria sul disegno di legge di bilancio 2021, possano essere necessarie ulteriori risorse per il comparto.

I ricavi da traffico sono strettamente connessi al livello delle tariffe e al livello della domanda di trasporto. L'incidenza della domanda di trasporto sui ricavi da traffico è stata particolarmente evidente con l'arrivo della pandemia, laddove al crollo dei passeggeri vi è stato un calo proporzionale dei ricavi da traffico. A marzo 2020, con le prime restrizioni sulla mobilità introdotte per il contenimento del Covid19, si è registrato un crollo verticale dei ricavi da biglietti e abbonamenti (-74 per cento rispetto all'anno precedente). La situazione è poi andata peggiorando nel mese di aprile 2020 in cui è stata stimata una perdita dei ricavi pari al 90 per cento. Si prevede che le minori entrate per vendita titoli di viaggio per il 2020, saranno complessivamente circa 1,66 miliardi. Già a maggio 2020 secondo gli studi disponibili ("Le performance delle imprese di trasporto pubblico locale, studio Asstra -Intesa S. Paolo, 2020") il danno economico di settore (ogni modalità di trasporto, incluso il ferroviario) era stimato pari a oltre 720 milioni di euro.

Va inoltre considerato che l'attuale crisi di liquidità delle aziende del settore può comportare maggiori difficoltà in merito sia alla sottoscrizione di nuovi contratti di servizio per i quali si prevede nel breve periodo l'indizione dei bandi di gara, sia alla sostenibilità finanziaria di quelli già in essere e in riferimento ai quali i relativi Piani economici finanziari non avevano previsto un rischio "pandemia" nel calcolo del raggiungimento dell'equilibrio finanziario¹².

Infatti, in caso di indizione o di svolgimento di una procedura ad evidenza pubblica nel pieno di una situazione di emergenza, potrebbe risultare complessa per tutti gli attori coinvolti (stazioni appaltanti ed operatori economici interessati alla partecipazione) la stima corretta degli effetti economici a breve-medio termine derivanti dall'epidemia sui principali parametri del servizio. Inoltre, tali procedure potrebbero condurre ad esiti incerti, oltre che obbligare, a seconda dei casi (contratto *gross cost* o *net cost*), l'amministrazione procedente ovvero l'impresa aggiudicataria a sostenere un eccessivo rischio industriale.

RIQUADRO - L'IMPOSTA DI SOGGIORNO NELL'ANNO DELLA PANDEMIA

Il settore del Turismo è indubbiamente uno dei settori che maggiormente ha risentito dell'emergenza sanitaria e delle misure intraprese dal Governo per fronteggiarla.

Il decreto ha previsto stanziamenti che fanno riferimento al settore sia all'articolo 2, prevedendo la costituzione di un Fondo (700 milioni) da ripartire tra i comuni a vocazione montana per la concessione di contributi in favore di soggetti che esercitano attività di impresa, sia all'articolo 25 per ristorare le amministrazioni locali dalla perdita di gettito per la mancata riscossione dell'Imposta di soggiorno (250 milioni).

¹² Per quanto riguarda i contratti in vigore si ritiene utile osservare che l'art. 92, comma 4-bis, del d.l. n.18 del 2020, ha posto l'obbligo alle regioni di erogare alle aziende il corrispettivo dovuto senza applicazione di sanzioni e penalità in ragione delle minori corse effettuate e delle minori percorrenze realizzate dal 23 febbraio 2020 fino al 31 dicembre 2020, a causa della pandemia, previsione oggi estesa fino al 30 aprile 2021 dall'art. 13, comma 12, del d.l. n.183 del 2020 (cd. Milleproroghe 2021).

TAVOLA R.1: L'IMPOSTA DI SOGGIORNO NEGLI ANNI 2019 E 2020 PER CARATTERISTICHE TURISTICHE DELL'ENTE (importi in migliaia di euro)

Categoria turistica dei comuni	Imposta soggiorno 2019	Imposta soggiorno 2020	Variazione	%
Grandi città (con turismo multidimensionale)	176.749	70.032	-106.717	-60,4
Comuni a vocazione marittima e con vocazione culturale, storica, artistica e paesaggistica	82.118	45.895	-36.223	-44,1
Comuni con vocazione marittima	58.115	36.327	-21.788	-37,5
Comuni a vocazione montana e con vocazione culturale, storica, artistica e paesaggistica	37.055	28.002	-9.053	-24,4
Comuni a vocazione culturale, storica, artistica e paesaggistica	30.897	14.374	-16.524	-53,5
Altri comuni turistici con due o più vocazioni	28.655	13.946	-14.709	-51,3
Comuni con vocazione montana	13.098	9.774	-3.324	-25,4
Comuni del turismo lacuale	10.522	4.594	-5.928	-56,3
Comuni del turismo termale	5.386	1.976	-3.411	-63,3
Totale turistici	442.596	224.920	-217.676	-49,2
Comuni non turistici o a vocazione limitata e non specifica	12.522	5.802	-6.720	-53,7
Totale	455.118	230.722	-224.396	-49,3

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Siope (marzo 2021) e Istat (classificazione dei comuni per vocazione turistica)

Le entrate tributarie degli enti locali hanno fatto registrare nel 2020 una riduzione di circa otto punti percentuali (circa 2,5 miliardi di euro) e fra queste l'imposta di soggiorno è risultata una delle più colpite, con una riduzione di quasi il 50 per cento (da 455 milioni a 231).

Nel riquadro ci si sofferma su quest'ultimo tributo per valutarne la riduzione in funzione della diversa vocazione turistiche dei comuni e della zona geografica di appartenenza¹³.

La riduzione maggiore si è avuta nelle grandi città, quelle con turismo multidisciplinare (la cui quota sul totale dell'imposta oscilla tra il 30 e il 40 per cento), colpite da una flessione del 60 per cento; significativa anche la riduzione dei comuni a vocazione culturale, storica, artistica e paesaggistica.

I comuni a vocazione marittima, unendo le due voci del prospetto, hanno subito una perdita del 42 per cento (nonostante la tregua estiva), maggiore di quella riscontrata negli enti a vocazione montana (la cui imposta si è ridotta invece di un quarto). La classificazione dell'imposta di soggiorno per zona geografica (tavola che segue) evidenzia come la perdita maggiore, in termini assoluti, si sia riscontrata nell'Italia Nord-orientale mentre in termini relativi è nel Centro che si è registrata la riduzione più consistente.

TAVOLA R2: L'IMPOSTA DI SOGGIORNO NEGLI ANNI 2019 E 2020 PER AREA GEOGRAFICA

Zona geografica	imp soggiorno '19	imp soggiorno '20
Italia centrale	86.338	38.782
Italia insulare	26.600	12.656
Italia meridionale	60.906	31.220
Italia nord-occidentale	101.770	48.413
Italia nord-orientale	179.505	99.651
Totale complessivo	455.118	230.722

Elaborazione Corte dei conti su dati Siope (marzo 2021) e Istat (classificazione dei comuni per vocazione turistica)

¹³ La presente analisi incrocia le informazioni derivate dalla banca dati SIOPE con il file dell'Istat che classifica i comuni italiani per vocazione (montana, marittima, multidisciplinare, ecc) e intensità turistica (attraverso alcuni indicatori, da molto bassa a molto alta).

ALCUNE OSSERVAZIONI CONCLUSIVE

22.

Come già osservato in occasione delle precedenti manovre finanziarie, in un contesto di emergenza sanitaria quale quello che stiamo attraversando, la politica di bilancio continua a giocare un ruolo indispensabile. In attesa che il procedere della campagna vaccinale consenta un graduale ritorno alla normalità, si rende necessario ancora una volta prevedere interventi a favore dei soggetti economici più interessati dalla crisi e per la tutela del lavoro e delle famiglie più in difficoltà. A questi si aggiungono rilevanti misure per accelerare il processo di immunizzazione della popolazione e rafforzare il tessuto pubblico territoriale, e in particolare, quello dei trasporti pubblici, più esposto agli effetti negativi della crisi.

Sul fronte degli interventi volti a sostenere con l'attribuzione di un contributo a fondo perduto gli operatori economici che hanno subito nel 2020 riduzioni rilevanti di fatturato, è certamente positivo il superamento del sistema della selezione in base al settore di attività; inoltre, il riferimento all'intero arco temporale annuale del 2020 consente di escludere effetti distorsivi legati all'eventuale carattere stagionale dell'attività esercitata. La dimensione dell'intervento è certamente rilevante (11,2 miliardi). Alla descrizione in relazione tecnica dell'iter seguito nella stima degli oneri non ha fatto seguito, tuttavia, un adeguato dettaglio delle ipotesi alla base del relativo costo. Un elemento ancora più necessario in mancanza del riferimento ad un limite di spesa derivante da un fattore legislativo e, al contempo, in presenza di margini specifici di ricorso all'indebitamento autorizzati dal Parlamento.

Il decreto interviene, poi, a favore degli operatori economici con ulteriori slittamenti nei tempi di pagamento di debiti fiscali e l'annullamento di quelli di importo limitato, risalenti al decennio 2000-2010. Una scelta che non appare condivisibile: nel primo caso perché, pur giustificate dalla crisi socio-economica, possono incidere in modo significativo sulla futura azione di riscossione dei crediti pubblici ritardando attività operative fortemente condizionate dal requisito della tempestività; nel secondo perché, oltre a dare adito a perplessità sul piano della coerenza con le finalità complessive del provvedimento, risolvendosi in un beneficio erogato a un vastissimo numero di soggetti, molti dei quali presumibilmente non colpiti sul piano economico dalla crisi, genera disorientamento e amarezza per coloro che tempestivamente adempiono e può rappresentare una spinta ulteriore a sottrarsi al pagamento spontaneo per molti altri.

La valutazione generale sulle misure in materia di lavoro e a sostegno di lavoratori e famiglie su cui, in più casi, è stato operato un affinamento che mira a superare le criticità che si erano palesate nel 2020, è positiva. È importante per gli stessi equilibri prospettici della finanza pubblica e, quindi, dei contribuenti rispondere oggi ai fabbisogni socio-economici, tutelare le persone colpite dalla crisi, salvaguardare le capacità di spesa delle famiglie e il potenziale produttivo del Paese.

Di rilievo è la decisione assunta in tema di blocco dei licenziamenti. Come espresso in occasione del d.l. 104/2020, se appare condivisibile la scelta di vincolare l'impresa che usufruisce appieno degli ammortizzatori sociali a mantenere in piedi il rapporto di lavoro, si ribadisce l'avviso, che occorre evitare che risulti, nei fatti, ritardata l'emersione di realtà aziendali che necessitano di profondi processi di ristrutturazione e risanamento.

Il Reddito di cittadinanza e il Reddito di emergenza hanno consentito di mitigare il disagio socio-economico dovuto anche alla pandemia. Rimane, tuttavia, l'esigenza di riconsiderare i punti di debolezza che sono emersi nell'attuazione degli interventi,

procedendo soprattutto a separare la componente di strumento di contrasto della povertà da quello di strumento di politica attiva del lavoro. Politica che va rinnovata anche in considerazione delle rilevanti risorse previste su questo fronte dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

È senza dubbio opportuno l'intervento previsto per accelerare il Piano vaccinale. L'allargamento della platea dei soggetti coinvolti punta a raggiungere in breve tempo una adeguata copertura. Le correzioni di rotta richieste dalla limitata adesione di infermieri e operatori sanitari rispetto alla configurazione inizialmente prevista in legge di bilancio è anche in questo caso condivisibile. La strategicità dell'azione per la ripresa è alla base dello sforzo operato in più direzioni che non sempre appare restituire un quadro coerente e definito: forte è la variabilità del costo previsto per dose somministrata e non chiari sono i contributi attesi dalle diverse modalità di somministrazione. Un chiarimento richiesto dalla necessità di prevedere anche per il futuro uno stabile meccanismo di copertura.

Qualche ulteriore informazione sarebbe, poi, opportuna, da un lato, sugli importi previsti per l'acquisto dei vaccini, dall'altro, su quelli destinati ad alimentare i fondi per il Commissario straordinario e il Fondo per le emergenze.

Infine, in attesa delle risultanze della certificazione che consentirà di meglio mirare i ristori per gli enti territoriali in ragione dell'impatto dell'emergenza sanitaria e delle spese effettivamente sopportate, opportuno è l'intervento previsto sulle entrate locali così come il rifinanziamento a favore del trasporto pubblico. Appare quanto mai necessario evitare che l'emergenza sanitaria, economica e sociale possa evolvere in situazioni di crisi finanziaria locale con conseguenze pesanti sulla finanza pubblica.