



# CORTE DEI CONTI

MEMORIA DELLA CORTE DEI CONTI

SUL DECRETO-LEGGE N. 18/2020

RECANTE MISURE DI POTENZIAMENTO DEL SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE

E DI SOSTEGNO ECONOMICO PER FAMIGLIE, LAVORATORI E IMPRESE

CONNESSE ALL'EMERGENZA EPIDEMIOLOGICA DA COVID-19

(AS 1766)



Roma 25 marzo 2020





# CORTE DEI CONTI

MEMORIA DELLA CORTE DEI CONTI

SUL DECRETO-LEGGE N. 18/2020

RECANTE MISURE DI POTENZIAMENTO DEL SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE

E DI SOSTEGNO ECONOMICO PER FAMIGLIE, LAVORATORI E IMPRESE

CONNESSE ALL'EMERGENZA EPIDEMIOLOGICA DA COVID-19

(AS 1766)

25 MARZO 2020



## Indice

	Pag.
Premessa	3
Il quadro complessivo della manovra	3
Le misure per la sanità	6
Le misure per il lavoro	16
Le misure di sostegno della liquidità	24
Le misure fiscali a sostegno delle famiglie e delle imprese	30
Le ulteriori disposizioni	34
Osservazioni conclusive	38



## **PREMESSA**

### **1.**

Con il decreto 18/2020 il Governo dà attuazione a quanto anticipato con la Relazione al Parlamento presentata lo scorso 6 marzo ed integrata il successivo 11 marzo a fronte dell'evoluzione e dell'intensificarsi dell'emergenza epidemiologica da Covid-19.

Come previsto dalla legge 243/2012, il Governo ha infatti chiesto l'autorizzazione ad aggiornare gli obiettivi di finanza pubblica e definire uno scostamento dal piano di rientro rispetto a quanto precedentemente autorizzato con la Relazione al Parlamento del 30 settembre 2019, allegata alla NADEF 2019 e approvata dai due rami del Parlamento lo scorso ottobre.

L'indebitamento netto potrà pertanto aumentare fino a 20 miliardi di euro, corrispondenti a circa 1,1 punti percentuali di Pil. Il saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato potrà aumentare di 25 miliardi raggiungendo i 104,5 miliardi nel 2020 in termini di competenza e a 154 miliardi in termini di cassa.

## **IL QUADRO COMPLESSIVO DELLA MANOVRA**

### **2.**

Il decreto 18/2020, oggi all'esame del Senato, contiene misure che utilizzano appieno gli spazi di manovra per i quali il Governo ha chiesto e ottenuto dal Parlamento l'autorizzazione.

Il provvedimento definisce misure che incidono sul 2020 per oltre 25,1 miliardi in termini di saldo netto da finanziare. Si tratta, soprattutto, di maggiori spese pari a 24,4 miliardi (rispettivamente 15,5 miliardi correnti e 9 miliardi in conto capitale), mentre le minori entrate, 686 milioni, costituiscono solo il 2,7 per cento degli impieghi complessivi. Diverso l'effetto in termini di fabbisogno e indebitamento netto, 19,4 miliardi il primo e 20,7 il secondo. Pur rimanendo largamente prevalenti le maggiori spese, cresce il peso delle minori entrate (rispettivamente il 5 e il 4,5 per cento in termini di fabbisogno e indebitamento).

Limitato il contributo garantito alla copertura dalle minori spese e da maggiori entrate, il decreto comporta un aumento del saldo netto da finanziare di 24,8 miliardi e dell'indebitamento per 19,9 miliardi.

Molto più contenuti gli effetti del provvedimento nel biennio successivo: gli impieghi, pari a 411,1 milioni nel 2021 e a 385 milioni nel 2022 (in termini di saldo netto da finanziare) trovano piena compensazione nelle minori spese e maggiori entrate individuate a copertura. L'effetto sui saldi è limitato e comunque riduttivo del disavanzo.

TAVOLA 1

LE RISORSE MOBILITATE DAL D.L. 18/2020

	saldo netto da finanziare			fabbisogno			indebitamento netto		
	2020	2021	2022	2020	2021	2022	2020	2021	2022
<b>Totale impieghi</b>	<b>25.132,5</b>	<b>411,1</b>	<b>385,2</b>	<b>19.387,8</b>	<b>416,0</b>	<b>394,1</b>	<b>20.726,7</b>	<b>543,2</b>	<b>467,2</b>
maggiori spese	24.446,1	268,2	355,5	18.368,2	246,7	349,1	19.794,9	373,9	421,2
<i>correnti</i>	15.484,5	268,2	355,5	13.136,6	246,7	349,1	13.168,3	373,9	421,2
<i>c/capitale</i>	8.961,6	0,0	0,0	5.231,6	0,0	0,0	6.626,6	0,0	0,0
minori entrate	686,4	142,9	29,7	1.019,5	169,3	44,9	931,7	169,3	45,9
<i>tributarie</i>	64,7	135,4	23,2	650,8	158,4	36,0	650,8	158,4	36,0
<i>tributarie contributive</i>	0,0	0,0	0,0	-4,5	0,0	0,0	-4,5	0,0	0,0
<i>extratributarie</i>	621,7	7,5	6,5	99,6	7,5	5,5	11,8	7,5	6,5
<i>contributive</i>	0,0	0,0	0,0	273,6	3,4	3,4	273,6	3,4	3,4
<b>Totale risorse</b>	<b>346,5</b>	<b>417,4</b>	<b>394,4</b>	<b>768,1</b>	<b>544,8</b>	<b>469,1</b>	<b>768,1</b>	<b>544,7</b>	<b>469,1</b>
minori spese	219,5	337,2	270,6	219,5	452,5	331,2	219,5	452,5	331,2
<i>correnti</i>	159,5	337,2	270,6	159,5	336,5	266,2	159,5	336,5	266,2
<i>c/capitale</i>	60,0	0,0	0,0	60,0	116,0	65,0	60,0	116,0	65,0
maggiori entrate	127,0	80,2	123,8	548,6	92,3	137,9	548,6	92,3	137,9
<i>tributarie</i>	111,1	66,1	111,6	111,1	66,8	116,0	111,1	66,8	116,0
<i>tributarie contributive</i>	0,0	0,0	0,0	421,6	11,4	9,7	421,6	11,4	9,7
<i>extratributarie</i>	15,9	14,1	12,2	15,9	14,1	12,2	15,9	14,1	12,2
<b>saldo (+ maggior disavanzo - minor disavanzo)</b>	<b>24.786,1</b>	<b>-6,3</b>	<b>-9,1</b>	<b>18.619,7</b>	<b>-128,7</b>	<b>-75,0</b>	<b>19.958,6</b>	<b>-1,5</b>	<b>-1,9</b>
<b>saldo spese</b>	<b>24.226,6</b>	<b>-69,0</b>	<b>84,9</b>	<b>18.148,7</b>	<b>-205,8</b>	<b>18,0</b>	<b>19.575,4</b>	<b>-78,6</b>	<b>90,1</b>
<i>correnti</i>	15.325,0	-69,0	84,9	12.977,1	-89,8	83,0	13.008,8	37,4	155,1
<i>c/capitale</i>	8.901,6	0,0	0,0	5.171,6	-116,0	-65,0	6.566,6	-116,0	-65,0
<b>saldo entrate</b>	<b>-575,3</b>	<b>-76,9</b>	<b>81,9</b>	<b>-908,4</b>	<b>-102,6</b>	<b>71,1</b>	<b>-820,7</b>	<b>-102,6</b>	<b>70,1</b>

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati allegato 3 DL 18/2020

### 3.

Sono 5 le aree di intervento del provvedimento, anche se non sempre esse contengono un insieme di misure omogenee tra loro.

I primi 18 articoli prevedono misure di potenziamento del sistema sanitario nazionale. A detti interventi vanno poco meno del 14 per cento del totale delle maggiori risorse nette (in termini di indebitamento netto). Si tratta degli incrementi previsti per i due fondi, quello sanitario e per le emergenze nazionali, su cui più si basano gli interventi per affrontare la crisi. Ad essi vanno ad aggiungersi le risorse destinate alla produzione di dispositivi medici e quelle per il potenziamento dei servizi sanitari militari.

All'estensione all'intero territorio nazionale delle misure in tema di ammortizzatori sociali, già previste per le zone colpite inizialmente dall'emergenza sanitaria, vanno oltre 3,4 miliardi, il 17,2 per cento degli impieghi netti. Si tratta della Cassa integrazione in



deroga estesa anche alle imprese con meno di 5 dipendenti che riducono o sospendono l'attività a seguito dell'epidemia (2,3 miliardi), a cui si aggiungono gli interventi del fondo di solidarietà e i trattamenti ordinari previsti per le aziende che si trovavano già in Cassa integrazione straordinaria.

TAVOLA 2

LE RISORSE MOBILITATE DAL D.L. 18/2020 PER AREA DI INTERVENTO

	saldo netto da finanziare		fabbisogno		indebitamento netto	
	2020	comp.%	2020	comp.%	2020	comp.%
misure di potenziamento del SSN	3.159,0	12,7	2.784,9	15,0	2.759,9	13,8
estensione delle misure speciali in tema di ammortizzatori speciali a tutto il territorio nazionale	5.058,6	20,4	3.435,5	18,5	3.435,5	17,2
norme speciali in materia di riduzione orari di lavoro e proroga termini	5.223,4	21,1	4.590,9	24,7	4.590,9	23,0
sostegno alla liquidità attraverso il sistema bancario	5.067,2	20,4	1.417,1	7,6	5.069,1	25,4
misure fiscali a sostegno delle famiglie e delle imprese	1.586,4	6,4	2.141,6	11,5	2.141,6	10,7
ulteriori misure per l'emergenza	4.691,4	18,9	4.249,6	22,8	1.961,5	9,8
<b>Totale complessivo</b>	<b>24.786,1</b>	<b>100,0</b>	<b>18.619,7</b>	<b>100,0</b>	<b>19.958,6</b>	<b>100,0</b>

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati allegato 3 d.l. 18/2020

Più articolato l'insieme delle misure in materia di riduzione dell'orario di lavoro e proroga termini. Dei 4,6 miliardi previsti (23 per cento del totale), poco meno del 47 per cento è destinato al riconoscimento di un indennizzo mensile di 600 euro non tassabile per i lavoratori autonomi, i professionisti titolari di partite Iva e i lavoratori con rapporti di collaborazione coordinata e continuativa. Una indennità *una tantum* è prevista anche per i lavoratori stagionali del settore turistico e degli stabilimenti termali che hanno cessato il rapporto di lavoro alla data dell'entrata in vigore del decreto (112,8 milioni). E' inoltre istituito un fondo per il reddito di ultima istanza per coprire gli esclusi (300 milioni). Circa 1,3 miliardi sono invece previsti per i genitori lavoratori con figli fino a 12 anni o con disabilità, che possono assumere la forma di un congedo parentale aggiuntivo al 50 per cento della retribuzione o, in alternativa, di un bonus per l'acquisto di servizi di *baby-sitting*; è aumentato, inoltre, il numero di giorni di permesso mensile retribuito.

Per evitare l'acuirsi dei problemi di liquidità per le imprese sono previste misure per 5,1 miliardi (il 25,4 per cento del totale); è potenziato il fondo di garanzia per le PMI, anche per le operazioni di rinegoziazione del debito, e i limiti della concessione sono estesi da 2,5 a 5 milioni di euro. Si prevede la possibilità di istituire sezioni speciali del fondo per sostenere specifici settori e filiere. A favore delle imprese medio grandi si introduce la possibilità di ottenere da Cassa Depositi e Prestiti liquidità o garanzie di prima perdita sui finanziamenti richiesti. Si istituisce inoltre un fondo per la promozione integrata del *Made*

*in Italy*, a sostegno e a promozione dell'export e dell'internazionalizzazione nel settore agroalimentare.

Attraverso interventi di natura fiscale per oltre 2,1 miliardi sono disposte misure di sostegno alle famiglie e alle imprese. Alcuni adempimenti fiscali, come le ritenute alla fonte e il versamento dei contributi, sono stati posticipati senza oneri di mora: per i settori più colpiti (turistico-alberghiero, termale, trasporti passeggeri, ristorazione e bar, cultura, sport, parchi divertimento, eventi, sale gioco) è prevista la sospensione dei contributi; per i contribuenti fino a 2 milioni di fatturato sono sospesi i versamenti Iva e i contributi di marzo; è riconosciuto un credito d'imposta per botteghe e negozi per il 60 per cento delle spese di affitto di marzo; sono riconosciuti crediti d'imposta sulle spese di sanificazione degli ambienti di lavoro; sono sospesi i termini per la riscossione delle cartelle esattoriali e per le attività dell'Agenzia delle Entrate. E', poi, previsto un "premio" ai lavoratori dipendenti con reddito non superiore ai 40.000 euro di 100 euro pro capite in ragione dei giorni lavorativi prestati nel mese di marzo (con una spesa pari complessivamente a 880 milioni).

Tra le altre misure per l'emergenza (per un totale di 1,9 miliardi) sono ricompresi, oltre a quelle per il trasporto aereo (350 milioni), interventi per alcuni settori particolarmente interessati dalla crisi (agricoltura, spettacolo, etc.), quelli per le Amministrazioni territoriali (con la sospensione dei pagamenti di quote capitale dei prestiti e contributi per la disinfezione) e per istituzioni scolastiche e universitarie.

## **LE MISURE PER LA SANITÀ**

### **4.**

Il decreto assegna alla sanità 1,4 miliardi che vanno ad incrementare il fondo sanitario per il 2020: si tratta delle risorse destinate a finanziare gli interventi disposti con gli articoli 1 e 3 e a reintegrare le risorse a copertura delle misure previste con il d.l. 14/2020. Ad essi si aggiungono, poi, 1,6 miliardi destinati ad interventi per l'emergenza sanitaria, ma gestiti attraverso il fondo in capo alla Protezione civile.

## LE RISORSE DESTINATE AL FONDO SANITARIO: LA RIPARTIZIONE TRA REGIONI E PROVINCE AUTONOME

(IN MILIONI)

	quote d'accesso fabbisogno sanitario anno 2019	DL 14/2020	articolo 1, c. 1	articolo 1, c. 2	articolo 3, c. 1 e 2	articolo 3, c. 3	TOTALE DL 18/2020	TOTALE INCREMENTO FSN
PIEMONTE	7,39	<b>48,8</b>	18,5	7,4	17,7	11,8	<b>55,4</b>	<b>104,2</b>
V D'AOSTA	0,21	<b>1,4</b>	0,5	0,2	0,5	0,3	<b>1,6</b>	<b>3,0</b>
LOMBARDIA	16,58	<b>109,4</b>	41,5	16,6	39,8	26,5	<b>124,4</b>	<b>233,8</b>
BOLZANO	0,85	<b>5,6</b>	2,1	0,9	2,0	1,4	<b>6,4</b>	<b>12,0</b>
TRENTO	0,89	<b>5,9</b>	2,2	0,9	2,1	1,4	<b>6,6</b>	<b>12,5</b>
VENETO	8,12	<b>53,6</b>	20,3	8,1	19,5	13,0	<b>60,9</b>	<b>114,5</b>
FRIULI	2,06	<b>13,6</b>	5,2	2,1	4,9	3,3	<b>15,5</b>	<b>29,1</b>
LIGURIA	2,69	<b>17,8</b>	6,7	2,7	6,5	4,3	<b>20,2</b>	<b>37,9</b>
E ROMAGNA	7,44	<b>49,1</b>	18,6	7,4	17,9	11,9	<b>55,8</b>	<b>104,9</b>
TOSCANA	6,3	<b>41,6</b>	15,8	6,3	15,1	10,1	<b>47,3</b>	<b>88,9</b>
UMBRIA	1,49	<b>9,8</b>	3,7	1,5	3,6	2,4	<b>11,2</b>	<b>21,0</b>
MARCHE	2,57	<b>17,0</b>	6,4	2,6	6,2	4,1	<b>19,3</b>	<b>36,2</b>
LAZIO	9,68	<b>63,9</b>	24,2	9,7	23,2	15,5	<b>72,6</b>	<b>136,5</b>
ABRUZZO	2,19	<b>14,5</b>	5,5	2,2	5,3	3,5	<b>16,4</b>	<b>30,9</b>
MOLISE	0,52	<b>3,4</b>	1,3	0,5	1,2	0,8	<b>3,9</b>	<b>7,3</b>
CAMPANIA	9,32	<b>61,5</b>	23,3	9,3	22,4	14,9	<b>69,9</b>	<b>131,4</b>
PUGLIA	6,63	<b>43,8</b>	16,6	6,6	15,9	10,6	<b>49,7</b>	<b>93,5</b>
BASILICATA	0,94	<b>6,2</b>	2,3	0,9	2,3	1,5	<b>7,0</b>	<b>13,2</b>
CALABRIA	3,2	<b>21,1</b>	8,0	3,2	7,7	5,1	<b>24,0</b>	<b>45,1</b>
SICILIA	8,18	<b>54,0</b>	20,5	8,2	19,6	13,1	<b>61,4</b>	<b>115,4</b>
SARDEGNA	2,75	<b>18,2</b>	6,9	2,7	6,6	4,4	<b>20,6</b>	<b>38,8</b>
<b>TOTALE</b>	100	<b>660,0</b>	250,0	100,0	240,0	160,0	<b>750,0</b>	<b>1.410,0</b>

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati allegato 3 d.l. 18/2020

Diverse disposizioni mirano ad aumentare il potenziale di risposta all'emergenza sanitaria sul fronte del personale alle dipendenze delle strutture pubbliche o attraverso il ricorso ad un ampliamento delle convenzioni con le strutture private. Misure che, come si diceva, vanno ad aggiungersi a quelle previste dal d.l. 14/2020.

Con il d.l. 14/2020 si è previsto di poter procedere al reclutamento (art. 1) di professionisti sanitari (compresi i medici specializzandi iscritti all'ultimo e penultimo anno), con incarichi di lavoro autonomo, anche in collaborazione coordinata e continuativa, della durata massima di 6 mesi, prorogabili in ragione del perdurare dello stato di emergenza. Inoltre, verificata l'impossibilità di assumere personale, anche facendo ricorso agli idonei in graduatorie in vigore, le aziende possono fino al 31 luglio 2020 conferire incarichi di lavoro autonomo, con durata non superiore ai sei mesi, e comunque entro il termine dello stato di emergenza, a personale medico e a personale infermieristico, collocato in quiescenza. Le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale (art. 2), verificata l'impossibilità di utilizzare personale già in servizio nonché di ricorrere agli idonei collocati in graduatorie concorsuali in vigore, possono, durante la vigenza dello stato di emergenza, conferire incarichi individuali a tempo determinato, previo avviso pubblico, al personale sanitario e ai medici in possesso dei requisiti previsti dall'ordinamento per l'accesso alla dirigenza medica.

Al fine di consentire al medico di medicina generale o al pediatra di libera scelta o al medico di continuità assistenziale di garantire l'attività assistenziale ordinaria, le regioni istituiscono, entro dieci giorni dall'entrata in vigore del decreto, presso una sede di continuità assistenziale già esistente, una unità speciale

ogni 50000 abitanti per la gestione domiciliare dei pazienti affetti da Covid-19 che non necessitano di ricovero ospedaliero.

Con l'art. 1, in particolare, si incrementano le risorse destinate alla remunerazione delle prestazioni di lavoro straordinario del personale sanitario dipendente delle aziende e degli enti del Servizio sanitario nazionale direttamente impiegato nelle attività di contrasto alla emergenza epidemiologica, aumentando nel limite di 250 milioni i fondi contrattuali per le condizioni di lavoro della dirigenza medica e sanitaria dell'area della sanità e i fondi condizioni di lavoro e incarichi del personale del comparto. Sono inoltre stanziati ulteriori 100 milioni per il reclutamento di specializzandi e il richiamo di medici in pensione, come già previsto dal decreto-legge 14/2020.

Giova evidenziare che, nella applicazione dell'art. 1, da parte delle Regioni in *primis* e delle singole aziende sanitarie successivamente, si dovrebbe tenere conto della distribuzione delle risorse definita nei contratti nazionali di lavoro recentemente sottoscritti (CCNL del 19 dicembre 2019 del personale dirigente e CCNL del 21 maggio 2018 del personale dei livelli del comparto sanità). La attuale composizione di tali fondi contrattuali potrebbe consentire, infatti, di alimentare direttamente i singoli stanziamenti costituiti presso ciascuna azienda sanitaria e finalizzati a remunerare le particolari "condizioni di lavoro" tra cui rientrano, ma non solo, le prestazioni di lavoro straordinario. Ciò permetterebbe un utilizzo razionale e, soprattutto, mirato al soddisfacimento delle effettive necessità strettamente legate all'emergenza sanitaria in atto.

Si dispone inoltre che (art. 12), fino al perdurare dello stato di emergenza, verificata l'impossibilità di procedere al reclutamento di personale, potranno essere trattenuti in servizio i dirigenti medici e sanitari, nonché il personale del ruolo sanitario del comparto sanità e gli operatori socio-sanitari, anche in deroga ai limiti previsti dalle disposizioni vigenti per il collocamento in quiescenza (art. 13) e verrà consentito l'esercizio temporaneo di qualifiche professionali sanitarie ai professionisti che hanno conseguito il titolo di studio all'estero.

Per rispondere alle criticità evidenziate in termini di personale, il decreto prevede anche (art. 102) che il conseguimento della laurea magistrale a ciclo unico in Medicina e Chirurgia abiliti all'esercizio della professione di medico-chirurgo.

## 5.

Si viene così ulteriormente potenziando il quadro normativo volto a far fronte ad una esigenza aggravata dall'emergenza attuale, ma già emersa da tempo. Essa riguarda, come si è osservato anche in occasione dell'esame delle misure assunte con il d.l. 9/2020, la carenza di medici di medicina generale (MMG), di quelli delle diverse specializzazioni, nonché di personale infermieristico.

Per far fronte al fenomeno delle carenze di MMG sono state adottate, già nell'ultimo anno, misure dirette a favorire sia la formazione di un numero più ampio di specializzandi (incrementando il numero delle borse, passate da 1.018 unità per il triennio 2014-17 a 2.093 per il 2018-21 e prevedendo un accesso in soprannumero al corso di formazione per gli idonei – 688 nel 2019)<sup>1</sup>, che una più rapida immissione nel mondo del lavoro (prevedendo per gli iscritti al corso di formazione abilitati la possibilità di incarichi convenzionali<sup>2</sup>). Per tali medici si è, infatti, da tempo prefigurata una carenza, anche legata al fatto che oltre il 63 per cento dei 45.000 MMG ha un'età uguale o superiore ai 60 anni e circa uno su cinque è nella fascia di età 65-70 anni.

Anche per le altre specializzazioni la carenza futura dei medici ha portato a finanziamenti aggiuntivi da destinare ai contratti di formazione specialistica<sup>3</sup>.

Inoltre, per incidere sulla “dispersione” degli specialisti (attratti da un'esperienza all'estero o da altre opportunità lavorative offerte da strutture private), la legge di bilancio 2019 ha previsto la possibilità di partecipare ai concorsi nelle strutture del SSN anche per quelli in formazione specialistica iscritti all'ultimo anno del relativo corso. Tali medici, inseriti in una graduatoria separata, potranno essere assunti a tempo indeterminato dopo il conseguimento della specializzazione. Con la legge n. 60 del 2019, tale possibilità di impiego è stata estesa

---

<sup>1</sup> Il decreto-legge 35 del 2019, convertito dalla legge 25 giugno 2019, n. 60, ha previsto che, fino al 31 dicembre 2021, i laureati in medicina e chirurgia abilitati all'esercizio professionale, già idonei al concorso di ammissione al corso di formazione specifica in medicina generale e titolari di incarichi a tempo determinato nell'ambito delle funzioni convenzionali previsti dell'ACN per la medicina generale, possono accedere in soprannumero al corso di formazione specifica tramite graduatoria riservata, senza borsa di studio. I soprannumerari ammessi al corso di formazione 2019-2022 in base a tali disposizioni saranno 688.

<sup>2</sup> Il decreto-legge 135 del 2018, convertito dalla legge 11 febbraio 2019, n. 12 (all'art. 9), ha previsto che i laureati in medicina e chirurgia abilitati all'esercizio professionale, iscritti al corso di formazione, possono da subito partecipare all'assegnazione degli incarichi convenzionali, secondo quanto previsto dall'Accordo collettivo nazionale, salvo poi a decadere dalle graduatorie regionali ove non conseguano il prescritto attestato.

<sup>3</sup> La legge di bilancio per il 2019 ha stanziato risorse aggiuntive che hanno consentito di finanziare, con i soli fondi messi a disposizione dallo Stato, 8.000 contratti di formazione medico-specialistica per gli immatricolabili al primo anno di specializzazione, ossia 1.800 contratti statali in più rispetto all'anno precedente, cui si sono aggiunti ulteriori 756 contratti finanziati dalle Regioni e 164 contratti finanziati da altri Enti/Istituzioni, per un totale di 8.920 contratti, a fronte dei 6.934 dell'anno precedente. Ulteriori finanziamenti sono stati disposti dalla legge di bilancio per il 2020 (art.1, comma 271 della legge n. 160 del 27 dicembre 2019).

agli specializzandi iscritti al penultimo anno di corso per le scuole di specializzazione di 5 anni, mentre la legge 145/2018 ha consentito alle aziende ed agli enti del SSN di procedere fino al 31 dicembre 2021 alla assunzione con contratto di lavoro subordinato a tempo determinato - con orario a tempo parziale, in ragione delle esigenze formative - degli specializzandi che si sono utilmente collocati nelle graduatorie.

Occorre peraltro evidenziare che il SSN si è trovato a dover affrontare una ulteriore criticità registrata negli ultimi anni, soprattutto in alcune sedi disagiate, e cioè il fenomeno dei concorsi che vanno deserti o che presentano partecipazioni molto limitate. Ciò, nelle valutazioni dell'amministrazione, non è ascrivibile esclusivamente alla carenza di specialisti, ma anche all'ormai scarsa attrattività delle retribuzioni medie sia dei medici che degli infermieri italiani, che si collocano al di sotto di quelle di gran parte degli altri Paesi dell'Unione europea.

Va infine osservato come il quadro normativo che si è venuto componendo potrebbe consentire, dunque, di stipulare contratti di lavoro autonomo, limitati nel tempo, ed in stretta relazione all'emergenza sanitaria in corso non solo con personale in quiescenza ma, con ogni probabilità in misura più consistente, con personale di fasce di età più giovane e che non ha o non ha avuto rapporti di lavoro nell'ambito del servizio sanitario nazionale.

Anche in questa ipotesi è bene sottolineare che, trattandosi di una modalità di reclutamento del tutto eccezionale ed estranea quindi all'assetto normativo ordinariamente applicabile per le assunzioni di personale a tempo indeterminato ed a tempo determinato, occorre prestare la dovuta attenzione nella utilizzazione di tale strumento di carattere straordinario e derogatorio al fine di non ingenerare, una volta terminata l'emergenza, il consolidarsi di modalità meno rigorose rispetto a quelle ordinarie per le assunzioni da parte delle aziende sanitarie, da un lato, e aspettative di stabilizzazione da parte dei lavoratori, dall'altro.

## **6.**

Con il successivo art. 3, le Regioni e le aziende sanitarie sono poi autorizzate, nel caso che si renda necessario incrementare le dotazioni dei posti letto in terapia intensiva, in pneumologia e per malattie infettive (secondo quanto disposto con la circolare del Ministro della salute del 1° marzo), a stipulare contratti per l'acquisto di ulteriori prestazioni sanitarie, in deroga al limite di spesa. Qualora non si riesca in tal modo a

soddisfare le necessità, tale disposizione può essere estesa anche a strutture private non accreditate.

Viene poi specificato che le strutture private, su richiesta delle Regioni o delle aziende sanitarie, dovranno mettere a disposizione il personale sanitario in servizio, nonché i locali e le apparecchiature disponibili. I contratti saranno efficaci fino al termine dello stato di emergenza.

Per l'acquisto di queste ulteriori prestazioni sanitarie viene autorizzata la spesa complessiva di 240 milioni per il 2020 per l'ampliamento dei contratti, mentre sono 160 quelli utilizzabili per chiedere alle strutture private (accreditate e non) la messa a disposizione di personale, locali e attrezzature.

In base all'art. 4, poi, le regioni potranno attivare, anche in deroga ai requisiti autorizzativi e di accreditamento, aree sanitarie anche temporanee sia all'interno che all'esterno di strutture di ricovero, cura, accoglienza e assistenza, pubbliche e private, o di altri luoghi idonei, per la gestione dell'emergenza Covid-19, fino al termine dello stato di emergenza. Le opere edilizie strettamente necessarie a rendere le strutture idonee all'accoglienza e alla assistenza possono essere eseguite in deroga alle disposizioni. Allo scopo viene autorizzata una spesa di 50 milioni a valere sui fondi non ancora ripartiti destinati all'edilizia sanitaria di cui all'art. 20 della legge 67/1988.

## **7.**

Accrescere il numero dei posti letto di terapia intensiva del 50 per cento e del 100 per cento per altre due specialità (pneumologia e malattie infettive) rappresenta una priorità dell'azione del Governo. Nella tavola che segue sono riportati i dati relativi ai posti letto in degenza ordinaria e totali per le tre discipline ricordate e quelli relativi al complesso dei posti letto. Si tratta di dati desunti dagli Open-data del Ministero della salute aggiornati al 2018.

## I POSTI LETTO COMPLESSIVI, PER TERAPIA INTENSIVA, PNEUMOLOGIA E MALATTIE INFETTIVE PER REGIONE

	malattie infettive e tropicali		pneumologia		terapia intensiva		totale 3 discipline	
	2012	2018	2012	2018	2012	2018	2012	2018
PIEMONTE	190	165	182	171	310	299	682	635
VALLE D' AOSTA	7	7	8	8	10	10	25	25
LOMBARDIA	431	422	673	667	784	849	1.888	1.938
P.A.BOLZANO	14	13	23	21	36	40	73	74
P.A.TRENTO	22	23	35	29	21	31	78	83
VENETO	162	160	253	223	453	484	868	867
FRIULI V.G.	27	22	94	84	105	125	226	231
LIGURIA	149	133	153	125	181	183	483	441
EMILIA ROMAGNA	217	207	274	264	462	444	953	915
TOSCANA	228	189	189	154	332	365	749	708
UMBRIA	34	28	56	62	61	69	151	159
MARCHE	88	59	100	110	114	114	302	283
LAZIO	404	339	264	223	536	553	1.204	1.115
ABRUZZO	73	78	53	66	109	109	235	253
MOLISE	16	16			26	30	42	46
CAMPANIA	293	259	339	298	423	482	1.055	1.039
PUGLIA	180	180	371	327	248	299	799	806
BASILICATA	62	44	69	52	42	49	173	145
CALABRIA	74	66	115	90	121	144	310	300
SICILIA	253	224	245	239	365	385	863	848
SARDEGNA	79	65	176	88	113	120	368	273
<b>Totale complessivo</b>	<b>3.003</b>	<b>2.699</b>	<b>3.672</b>	<b>3.301</b>	<b>4.852</b>	<b>5.184</b>	<b>11.527</b>	<b>11.184</b>

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Ministero della salute

Il confronto con il 2012 e il dato per regione mettono in rilievo alcuni elementi di interesse:

- nel periodo considerato a fronte di una flessione del 7,1 per cento del complesso dei posti letto, i posti nelle discipline su cui oggi si punta per affrontare la crisi hanno subito una flessione significativamente più contenuta: l'1,5 per cento;
- i posti di terapia intensiva sono cresciuti di oltre 330 unità a livello nazionale tra il 2012 e il 2018. Un aumento che ha interessato quasi, seppur con intensità diverse, tutte le regioni;
- nel complesso, il numero dei posti letto per mille residenti in queste discipline presenta valori superiori alla media in Liguria ed in Emilia-Romagna e, nel Mezzogiorno, in Puglia e Basilicata;
- ciò, nonostante che in tutte le regioni del Mezzogiorno il numero dei posti letto per residenti si sia portato al di sotto della media.



	Totale PL di degenza ordinaria		Posti letto per le tre discipline x 10000 residenti		Posti letto per x 1000 residenti	
	2012	2018	2012	2018	2012	2018
PIEMONTE	16.119	14.707	0,16	0,15	3,70	3,36
VALLE D' AOSTA	406	448	0,20	0,20	3,21	3,55
LOMBARDIA	36.457	34.831	0,19	0,19	3,76	3,47
P.A.BOLZANO	1.876	1.863	0,14	0,14	3,72	3,53
P.A.TRENTO	1.980	1.886	0,15	0,15	3,77	3,49
VENETO	16.673	16.022	0,18	0,18	3,44	3,27
FRIULI V.G.	4.293	3.809	0,19	0,19	3,53	3,13
LIGURIA	5.422	5.018	0,31	0,28	3,46	3,22
EMILIA ROMAGNA	18.109	16.404	0,22	0,21	4,17	3,68
TOSCANA	11.660	10.291	0,20	0,19	3,18	2,75
UMBRIA	2.755	2.873	0,17	0,18	3,12	3,25
MARCHE	5.397	4.637	0,20	0,18	3,50	3,03
LAZIO	20.086	18.345	0,22	0,19	3,65	3,11
ABRUZZO	4.249	3.983	0,18	0,19	3,25	3,03
MOLISE	1.098	950	0,13	0,15	3,51	3,08
CAMPANIA	15.892	15.280	0,18	0,18	2,76	2,62
PUGLIA	12.651	11.676	0,20	0,20	3,12	2,88
BASILICATA	1.872	1.613	0,30	0,26	3,24	2,84
CALABRIA	5.723	4.965	0,16	0,15	2,92	2,54
SICILIA	14.461	13.807	0,17	0,17	2,89	2,75
SARDEGNA	5.625	5.043	0,22	0,17	3,43	3,06
<b>Totale complessivo</b>	<b>202.804</b>	<b>18.8451</b>	0,19	0,18	3,41	3,12

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Ministero della salute

L'impegno ad aumentare le disponibilità di posti letto nelle discipline indicate, a fronte del pericolo che anche detta area possa vedere un aumento del contagio e dei relativi fabbisogni, non deve infatti scontare, da questo punto di vista, una condizione di partenza penalizzante.

Nella tavola che segue le somme destinate a finanziare eventuali acquisti di ulteriori prestazioni sanitarie da strutture accreditate e non, nel caso non si riuscisse a completare nei tempi richiesti gli ampliamenti pianificati, sono poste a raffronto con gli esborsi registrati negli anni più recenti (e nell'ultimo biennio) dai diversi sistemi regionali per l'assistenza ospedaliera fornita da strutture accreditate.

Anche in questo caso, l'esame consente di rilevare alcuni elementi:

le somme destinate all'ampliamento degli accordi con il settore privato rappresentano, in media, il 4,4 per cento degli importi corrisposti nel 2019 dal servizio sanitario per prestazioni ospedaliere da strutture accreditate;

## L'ASSISTENZA OSPEDALIERA DA SOGGETTI ACCREDITATI PER REGIONE

	importi in milioni			var	assistenza ospedaliera convenzionata pro capite			DL 18 art 3	
	2012	2018	2019(*)	media annua 19/12	2012	2018	2019	importo ripartito	incidenza sulla spesa 2019
PIEMONTE	529.628	475.736	491.876	-1,02	121,54	108,72	112,91	29.541	6,0
VALLE D' AOSTA	5.928	7.000	7.000	2,58	46,82	55,47	55,70	842	12,0
LOMBARDIA	2.113.183	2.282.126	2.429.486	2,14	217,83	227,39	241,49	66.322	2,7
P.A. BOLZANO	23.565	26.273	26.485	1,77	46,69	49,78	49,86	3.406	12,9
P.A. TRENTO	56.130	58.508	61.916	1,47	106,94	108,37	114,43	3.544	5,7
VENETO	493.250	544.020	556.039	1,82	101,62	110,91	113,34	32.497	5,8
FRIULI V.G.	66.902	66.243	62.964	-0,84	54,94	54,50	51,81	8.247	13,1
LIGURIA	164.897	209.800	206.440	3,60	105,21	134,75	133,13	10.763	5,2
EMILIA ROMAGNA	629.712	623.768	624.753	-0,11	145,05	140,09	140,10	29.757	4,8
TOSCANA	284.159	301.995	306.358	1,12	77,47	80,81	82,14	25.216	8,2
UMBRIA	42.323	40.738	44.371	0,69	47,92	46,05	50,31	5.963	13,4
MARCHE	102.974	114.764	113.218	1,42	66,84	74,92	74,23	10.276	9,1
LAZIO	1.262.391	1.281.199	1.377.649	1,30	229,52	217,27	234,33	38.729	2,8
ABRUZZO	120.087	129.372	129.812	1,16	91,92	98,37	98,97	8.768	6,8
MOLISE	73.101	73.230	72.885	-0,04	233,44	237,38	238,48	2.067	2,8
CAMPANIA	810.494	845.633	861.168	0,89	140,60	145,13	148,43	37.261	4,3
PUGLIA	737.743	732.181	735.729	-0,04	182,16	180,86	182,61	26.532	3,6
BASILICATA	17.263	11.963	12.408	-4,02	29,89	21,09	22,04	3.757	30,3
CALABRIA	192.733	189.419	188.399	-0,32	98,41	96,81	96,76	12.790	6,8
SICILIA	710.485	709.802	712.361	0,04	142,10	141,20	142,48	32.732	4,6
SARDEGNA	89.434	79.872	78.528	-1,74	54,60	48,46	47,89	10.987	14,0
ITALIA	8.526.382	8.803.643	9.099.848	0,96	143,56	145,55	150,76	400.000	4,4

(\*) dati provvisori

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Ministero della salute

naturalmente sono molto diversi i dati per regione in funzione del rilievo delle strutture accreditate nell'offerta ospedaliera regionale;

la crescita nominale dei costi riconosciuti a tali strutture è stata tra il 2012 e il 2019 in media annua di poco inferiore ad un punto percentuale. Anche nelle regioni con una spesa pro capite elevata la variazione media annua è rimasta compresa tra l'1,4 e il 2,2 per cento. Solo lo scorso anno la variazione è stata più rilevante.

L'impulso che può derivare dalle somme stanziare è pertanto significativo.

## 8.

Numerose disposizioni prevedono, poi, il rafforzamento di strutture pubbliche impegnate nell'emergenza sanitaria. E' il caso dei servizi sanitari delle forze armate (artt. 7-9), con la previsione dell'arruolamento temporaneo di medici e infermieri militari (120 medici e 200 infermieri), l'assunzione di funzionari tecnici biologi, chimici e fisici presso le strutture sanitarie militari e il potenziamento delle strutture e l'acquisto di dispositivi

medici per 34,6 milioni; del personale del Ministero della salute da destinare agli uffici periferici con contratto a tempo determinato di durata non superiore ai tre anni (40 unità di dirigenti sanitari medici, 18 unità di dirigenti sanitari veterinari e 29 unità di personale non dirigenziale) (art. 2); di personale dell'INAIL (200 medici specialisti e 100 infermieri) con incarichi di lavoro autonomo, anche di collaborazione coordinata e continuativa, di durata non superiore a sei mesi (art. 10); del personale da destinare all'attività assistenziale e di ricerca dell'Istituto Superiore di Sanità (50 unità da assumere per il triennio 2020-22, di cui 20 dirigente medico, 5 primi ricercatori/tecnologi, 20 ricercatore/tecnologo e 5 collaboratori tecnici (art. 11).

## 9.

Oltre che sul fronte del personale, con il decreto il Governo interviene anche per assicurare la disponibilità di strutture, apparecchiature e dispositivi sanitari necessari ad affrontare l'emergenza. Per questa finalità sono previsti incentivi per la produzione e la fornitura di dispositivi medici e di protezione personale (art. 5). In particolare, il Commissario straordinario per l'emergenza è autorizzato a erogare finanziamenti mediante contributi a fondo perduto e in conto gestione, nonché finanziamenti agevolati, alle imprese produttrici di tali dispositivi, a condizione che la fornitura avvenga ai valori di mercato correnti al 31 dicembre 2019. Per questo viene autorizzata la spesa di 50 milioni per il 2020. Sempre al fine di aumentare le potenzialità di risposta all'emergenza, il Capo del Dipartimento della protezione civile è autorizzato a disporre la requisizione in uso o in proprietà, da ogni soggetto pubblico o privato, di presidi sanitari e medico-chirurgici, nonché di beni mobili di qualsiasi genere per assicurare la fornitura delle strutture e degli equipaggiamenti alle aziende sanitarie o ospedaliere ubicate sul territorio nazionale, nonché per implementare il numero di posti letto specializzati nei reparti di ricovero dei pazienti affetti da detta patologia.

Il prefetto, poi, potrà provvedere alla requisizione in uso di strutture alberghiere o di altra tipologia per ospitarvi le persone in sorveglianza sanitaria e isolamento fiduciario o in permanenza domiciliare. Allo stesso prefetto è demandato il compito di avviare le relative procedure indennitarie.

Fino al termine dello stato di emergenza viene consentita la produzione di mascherine chirurgiche in deroga alle vigenti norme (art. 15). Spetta all'Istituto superiore di sanità la valutazione della rispondenza alle norme vigenti.

Importanti compiti di analisi e studio sono inoltre previsti per l'AIFA, attraverso un ampio accesso ai dati delle sperimentazioni dei medicinali per pazienti con Covid-19, e all'Istituto Spallanzani di Roma che, anche sulla base delle valutazioni del comitato tecnico scientifico dell'AIFA, è chiamato a esprimersi, quale comitato etico unico nazionale, sulle sperimentazioni cliniche dei medicinali per uso umano e dei dispositivi medici.

## **LE MISURE PER IL LAVORO**

### **10.**

Il decreto destina una parte significativa di risorse al sostegno del lavoro. L'intero Titolo II (artt. 19-48) è dedicato a misure in tema di ammortizzatori sociali; a provvedimenti che accordano congedi, permessi retribuiti, indennità e ristori di vario tipo; a disposizioni finalizzate ad alleggerimenti amministrativi, proroga di termini, snellimenti di procedure. Secondo la Relazione tecnica, 10,3 dei complessivi 25 miliardi di maggiore saldo netto da finanziare (41 per cento) generato dal d.l. sono da ascrivere alle misure del citato Titolo II. Valutate in termini di incidenza sull'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche, esse assommano a 8 miliardi sui 20 complessivi (40 per cento); è da tener presente che la differenza tra le due voci corrisponde, sostanzialmente, ai risvolti previdenziali associati ad alcune delle prestazioni offerte: molti dei sostegni assicurati implicano infatti una contribuzione sociale figurativa di cui si fa carico il bilancio dello Stato senza effetti né sul fabbisogno né sul deficit pubblico come definito dalla contabilità nazionale.

Nel complesso le misure del Titolo II possono essere suddivise in quattro principali gruppi.

### **11.**

Il primo gruppo (artt. 19-22) dispone un ampio uso degli ammortizzatori sociali al fine di garantire un sostegno al reddito di lavoratori e imprese. In linea generale l'apporto viene assicurato attraverso l'estensione del trattamento ordinario di integrazione salariale o

l'accesso all'assegno ordinario per una durata massima di nove settimane e comunque entro il mese di agosto 2020. Contestualmente, vengono disposti snellimenti e velocizzazioni delle procedure di accesso ai benefici, nonché un trattamento "contabile" distinto rispetto alla modalità ordinaria (per far sì che le nuove disposizioni non vadano ad intaccare limiti e tetti di capienza preesistenti). Nel caso di quelle imprese in condizioni economiche difficili e situazioni di crisi che avevano già richiesto l'utilizzo dei trattamenti di integrazione salariale - ivi compresi gli assegni di solidarietà, che sono una forma speciale della cassa integrazione straordinaria - si dispone la sospensione del precedente regime e la sostituzione degli strumenti già operanti con il trattamento ordinario di cui si è detto.

Le risorse complessivamente assorbite dal richiamato primo blocco di provvedimenti ammontano ad oltre 5 miliardi in termini di saldo netto da finanziare (inclusi cioè gli oneri per la contribuzione sociale figurativa) e a 3,4 miliardi in termini di indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche.

La misura più significativa, sia in termini di assorbimento di risorse che di grado di innovatività, appare quella recata dall'art. 22 con il quale si dispone il ricorso all'istituto della cassa integrazione in deroga per i settori finora non coperti (compresi i datori di lavoro con meno di cinque dipendenti, diversi da quelli di lavoro domestico). Si tratta di uno strumento gestito a livello territoriale; pertanto si dispone che "le Regioni e Province autonome, con riferimento ai datori di lavoro del settore privato, ivi inclusi quelli agricoli, della pesca e del terzo settore, per i quali non trovino applicazione le tutele previste dalle vigenti disposizioni in materia di sospensione o riduzione di orario, in costanza di rapporto di lavoro, possono riconoscere [...] trattamenti di cassa integrazione salariale in deroga, per la durata della sospensione del rapporto di lavoro e comunque per un periodo non superiore a nove settimane. Per i lavoratori è riconosciuta la contribuzione figurativa e i relativi oneri accessori". Nel caso dei lavoratori del settore agricolo, le ore di riduzione o sospensione delle attività, vengono equiparate a lavoro effettivo ai fini del calcolo delle prestazioni di disoccupazione.

Le risorse destinate alla cassa integrazione in deroga saranno ripartite tra le regioni e province autonome con uno o più decreti del Ministro del lavoro e delle politiche sociali di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e i trattamenti relativi saranno erogati con decreti che le regioni interessate trasmetteranno all'INPS in modalità

telematica entro quarantotto ore dall’emanazione. Le domande da parte delle aziende dovranno dunque essere presentate alla regione di appartenenza e verranno esaminate e istruite in ordine cronologico di presentazione. Sarà invece l’INPS che, ricevuta la lista dei beneficiari dalle Regioni, provvederà all’erogazione dei benefici.

Per quanto riguarda le province autonome di Trento e Bolzano saranno i fondi di solidarietà bilaterali a svolgere la funzione di esame ed autorizzazione delle prestazioni. Il complesso delle misure adottate sul fronte degli ammortizzatori sociali si presenta potenzialmente capace di offrire una mitigazione al disagio del mondo del lavoro, coinvolgendo, secondo le valutazioni dell’INPS riportate nella Relazione tecnica, una platea potenziale di oltre 11 milioni di soggetti. Quanto ai vincoli finanziari posti alle erogazioni, vengono fissati, in linea generale e per la maggior parte delle misure onerose dell’intero titolo II, limiti massimi di spesa; ne deriva la necessità di un attento monitoraggio che il legislatore affida all’INPS disponendo che “qualora dal predetto monitoraggio emerga che è stato raggiunto anche in via prospettica il limite di spesa, l’INPS non prende in considerazione ulteriori domande”.

Per quel che concerne l’evoluzione della spesa per prestazioni sociali delle Amministrazioni pubbliche è da tener presente che essa sarà sensibilmente spinta al rialzo non soltanto dalle misure discrezionali in materia di ammortizzatori sociali di cui si è appena detto, ma anche dall’operare del tradizionale meccanismo della stabilizzazione “automatica” in presenza di fasi avverse del ciclo economico.

Può essere ricordato che in occasione del severo shock che ha colpito l’economia italiana tra il 2009 e il 2013 (con una doppia recessione), il complesso delle ore autorizzate di cassa integrazione, pari nel 2008 a circa 230 milioni, crebbe nel 2009 di quasi cinque volte, e superò 1,1 miliardi nella media del quadriennio 2010-13. La somma delle prestazioni per indennità di disoccupazione e assegno di integrazione salariale (CIG, ecc), pari nel 2008 a 6,4 miliardi crebbe a 10,5 miliardi nel 2009 e fino a 15,2 nel 2013. Un’analisi tra i tassi di variazione delle ore di CIG e quelli del Pil e di altre variabili macroeconomiche di fondo, condotta sul periodo 1995-2019, evidenzia elevati indici di correlazione di segno inverso. Gli indici risultano più elevati quando ci si concentra sull’ultimo decennio, con alcuni di essi (per esempio tra la cassa integrazione guadagni della sola industria e il valore aggiunto del settore industriale) che superano il -93 per cento.

## 12.

Un secondo gruppo di misure (artt. 23-26) si sostanzia nell'accordare congedi parentali e permessi retribuiti ai lavoratori dipendenti del settore privato inclusi quelli iscritti alla gestione separata, congedi e/o indennità ai lavoratori del settore pubblico al fine di far fronte ai problemi insorti a seguito della sospensione dei servizi educativi per l'infanzia e delle attività didattiche nelle scuole di ogni ordine e grado così come disposta dal dPCM del 4 marzo u.s. In esse rientra anche la disciplina dell'eventuale periodo di quarantena prevista dalle norme varate immediatamente dopo lo scoppio dell'emergenza, periodo che viene assimilato, normativamente, a quello della malattia.

A tale gruppo di provvedimenti possono essere ricondotti esborsi finanziari pari a 2 miliardi di euro in termini di impatto sul saldo netto da finanziare e circa 1,4 miliardi in termini di indebitamento netto della PA.

Tra le norme più rappresentative di questo insieme di misure si segnala quella recata dall'art. 23 con il quale si dispone che, a decorrere dal 5 marzo, per un periodo continuativo o frazionato comunque non superiore a quindici giorni, i genitori lavoratori dipendenti del settore privato hanno diritto a fruire, nel caso abbiano figli di età non superiore ai 12 anni di uno specifico congedo, per il quale è riconosciuta una indennità pari al 50 per cento della retribuzione. La fruizione del congedo è riconosciuta alternativamente ad entrambi i genitori ed è subordinata alla condizione che nel nucleo familiare non vi sia altro genitore beneficiario di strumenti di sostegno al reddito in caso di sospensione o cessazione dell'attività lavorativa o altro genitore disoccupato o non lavoratore. Lo stesso diritto viene riconosciuto, con talune differenze nelle modalità di calcolo in ragione della diversa retribuzione sottostante, ai genitori lavoratori iscritti in via esclusiva alla Gestione separata e ai genitori lavoratori autonomi iscritti all'INPS.

Viene inoltre disposto che i genitori lavoratori dipendenti del settore privato con figli minori, di età compresa tra i 12 e i 16 anni hanno diritto di astenersi dal lavoro per il periodo di sospensione dei servizi educativi per l'infanzia e delle attività didattiche nelle scuole di ogni ordine e grado, senza corresponsione di indennità né riconoscimento di contribuzione figurativa, con divieto di licenziamento e diritto alla conservazione del posto di lavoro.

Per soddisfare le medesime esigenze di cura dei figli per il periodo di sospensione dei servizi educativi il legislatore offre, in alternativa ai congedi e permessi di cui si è detto,

l'opzione di un “bonus per l'acquisto di servizi di baby-sitting” nel limite massimo complessivo di 600 euro.

Il voucher per l'acquisto di servizi di *baby-sitting*, ovvero per fare fronte agli oneri della rete pubblica dei servizi per l'infanzia o dei servizi privati accreditati è stato introdotto dall'art. 4, comma 24, lettera b), della legge 28 giugno 2012, n. 92. La norma prevedeva, in via sperimentale, per il triennio 2013-2015, la possibilità per la madre lavoratrice di richiedere, al termine del congedo di maternità ed entro gli undici mesi successivi, in alternativa al congedo parentale, voucher per l'acquisto di servizi di *baby-sitting*, ovvero un contributo per fare fronte agli oneri della rete pubblica dei servizi per l'infanzia o dei servizi privati accreditati. Tale beneficio è stato prorogato per l'anno 2016 ed esteso alle lavoratrici autonome dall'art.1, commi 282 e 283, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 e, per gli anni 2017 e 2018, dagli articoli 356 e 357 della legge n. 232 del 2016. L'importo del contributo era pari a 600 euro mensili, erogato per un periodo massimo di sei mesi (tre mesi per le lavoratrici iscritte alla gestione separata e per le lavoratrici autonome). Era erogato attraverso pagamento diretto alla struttura scolastica prescelta dalla madre ovvero, per il pagamento dei servizi di *baby-sitting*, attraverso il sistema di buoni lavoro ex art. 72 del d.lgs. n. 276 del 10 settembre 2003 erogati dall'INPS. Il contributo non è stato prorogato per il 2019.

Il bonus viene erogato mediante il “Libretto Famiglia” di cui all'art. 54-*bis*, legge 24 aprile 2017, n. 50. Si ritiene condivisibile la scelta del legislatore di somministrare taluni aiuti, ed è il caso di quello in commento, attraverso canali esistenti ma poco utilizzati. Ciò può avere una funzione di consolidamento di strumenti utili su base strutturale, una volta usciti dall'emergenza.

Il Libretto Famiglia è stato introdotto in sostituzione dei voucher e insieme al Contratto di Prestazione Occasionale (operante non per le persone fisiche ma per associazioni, fondazioni, imprese, pubbliche amministrazioni, ecc. che abbiano non più di cinque dipendenti e non operino in attività particolarmente pericolose, edilizia, miniere, ecc.). I dati INPS indicano un impiego medio mensile di circa 6.600 lavoratori per un importo medio mensile pro capite di euro 300. In termini di distribuzione delle risorse complessivamente spese (24 milioni) si segnalano con 13,7 milioni le attività di *baby-sitting*, con 6 i lavori domestici e 4,3 l'assistenza domiciliare a bambini, anziani, e soggetti portatori di handicap. In termini di numero di prestatori coinvolti, le attività che assorbono più prestatori sono lavori domestici quali il giardinaggio e la manutenzione e, per l'appunto, i servizi di *baby-sitting* (pur se modeste esistono anche registrazioni per l'insegnamento privato supplementare). Si segnala, nell'ambito della regolamentazione delle prestazioni occasionali, la rilevanza del tema del “compenso minimo”. Come ha di recente sottolineato l'INPS “per il Libretto Famiglia ogni ora di lavoro deve essere compensata almeno con un titolo pari a otto euro netti a favore del lavoratore... atteso che il compenso minimo è regolamentato dalla legge, le parti possono introdurre soltanto previsioni di miglior favore”.

Nel quadro di analogo schema logico si dispone, con l'art. 24, l'estensione del numero di giorni di permesso mensile retribuito coperto da contribuzione figurativa di cui all'art. 33, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104, numero che viene incrementato di complessivi dodici giorni per i mesi di marzo e aprile 2020.

Con l'art. 25 i medesimi congedi e indennità vengono poi accordati ai lavoratori dipendenti del settore pubblico, nonché del settore sanitario privato accreditato; nel predetto caso ove trattasi di personale quale medici, infermieri, tecnici di laboratorio



biomedico, tecnici di radiologia medica e operatori sociosanitari - oltre che di personale del comparto sicurezza, difesa e soccorso pubblico direttamente coinvolto nella gestione dell'emergenza - l'importo del bonus per l'acquisto di servizi di *baby-sitting* per l'assistenza e la sorveglianza dei figli minori fino a 12 anni di età viene elevato da 600 a 1.000 euro; ciò a simbolico riconoscimento del maggiore sforzo richiesto a tali tipologie di lavoratori nell'emergenza in corso.

Da segnalare infine, l'equiparazione a malattia, ai fini del trattamento economico previsto dalla normativa di riferimento, dell'eventuale periodo trascorso in quarantena con sorveglianza attiva o in permanenza domiciliare fiduciaria con sorveglianza attiva. In tal caso gli oneri a carico del datore di lavoro, che presentano domanda all'ente previdenziale, e degli Istituti previdenziali connessi con le tutele di cui al presente articolo, sono posti a carico dello Stato.

### **13.**

La quantificazione della previsione di spesa legata allo "speciale" congedo agisce come limite complessivo di spesa in quanto il riconoscimento dei benefici cessa con l'esaurimento della provvista finanziaria e, allo stesso tempo, disegna il potenziale profilo di spesa connesso all'astensione dal lavoro di una porzione della popolazione lavorativa per un arco temporale, ad oggi, riferito ad un massimo di 15 giorni. Purtroppo, la dimensione e l'estensione dell'emergenza in atto deve confrontarsi con l'ipotesi di una proroga della sospensione dei servizi educativi e dell'infanzia cui potrebbe, conseguentemente, essere legata l'estensione temporale della tutela in questione. Sarà necessario tener conto che, nella eventuale non auspicata ipotesi del protrarsi dello stato emergenziale, ai maggiori oneri diretti proporzionati all'eventuale ampliamento del beneficio, continueranno a sommarsi, in misura sempre più consistente, anche gli effetti indiretti sull'intero sistema produttivo che verrebbe a soffrire della corrispondente riduzione del fattore produttivo forza lavoro, sia pure in un contesto di inevitabile contrazione della domanda. In tal caso occorrerà tenere in considerazione che le prevedibili conseguenze negative in termini di flessione del prodotto nazionale andrebbero mitigate attraverso azioni più incisive volte a dare la maggiore propulsione possibile all'utilizzazione delle diverse forme di lavoro a distanza già messe in atto.

#### 14.

Il terzo gruppo di misure (artt. 27-30, 38, 43 e 44) riguarda il varo di forme di indennizzo e ristoro per quei lavoratori autonomi (professionisti e con rapporto di collaborazione coordinata e continuativa) i quali, considerate le caratteristiche intrinseche della loro attività sono andati incontro a perdite di reddito pressoché immediate. Con tali provvedimenti il bilancio pubblico si fa carico di un maggior saldo netto da finanziare pari a 3,2 miliardi, interamente corrispondenti a maggiori spese che incidono, anche, e sostanzialmente per pari importo, sull'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche. In particolare, viene riconosciuta ai liberi professionisti titolari di partita Iva (attiva il 23 febbraio 2020, data di inizio dell'emergenza), e ai lavoratori titolari di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa (anch'essi attivi al 23 febbraio e iscritti alla Gestione separata di cui all'art. 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335, non titolari di pensione e non iscritti ad altre forme previdenziali obbligatorie) un'indennità una tantum pari a 600 euro.

La misura che assorbe le maggiori risorse nell'ambito di questo gruppo è quella che prevede l'indennità per i lavoratori autonomi iscritti alle Gestioni speciali dell'Assicurazione generale obbligatoria, misura per la quale viene fissato un limite di spesa di 2,2 miliardi di euro.

Appare corretto, in questo ambito, un pari trattamento sul fronte della destinazione di una prima tutela, dei lavoratori appartenenti agli ordini professionali, iscritti alle Casse private.

Infine, indennità ispirate da identica ratio, ovvero la parziale mitigazione dei disagi, vengono disposte per un insieme di lavoratori particolarmente esposti alla crisi prodotta dall'emergenza: è il caso degli stagionali del turismo e degli stabilimenti termali, degli operai agricoli a tempo determinato che abbiano effettuato nel 2019 almeno 50 giornate effettive di attività, ecc.

Nell'ambito di tale gruppo di misure deve essere sottolineata, in ragione della sua importanza anche prospettica, la norma con la quale si istituisce un Fondo per il reddito di ultima istanza a favore dei lavoratori danneggiati dal Covid-19, fondo per il quale si dispone un finanziamento pari a 300 milioni.

## 15.

Il quarto e ultimo gruppo (artt. 31-37, 39-42, 45-48) di misure a tutela del lavoro ha carattere gestionale-amministrativo ed è privo di nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. Esso consiste, in generale, nella proroga o sospensione o comunque nello spostamento dei termini relativi ad una serie di obbligazioni ed attività - dai pagamenti dei contributi previdenziali a quelli per la presentazione di domande di benefici come l'indennità di disoccupazione, la Naspi e la Discoll. Rientra nel gruppo la sospensione per due mesi delle misure di condizionalità e dei termini connessi alla fruizione del reddito di cittadinanza e di alcune tipologie di ammortizzatori sociali (Naspi, Discoll, integrazioni salariali), così come lo snellimento di una serie di procedure anche riguardanti i processi di *governance* di aziende pubbliche, il ruolo del terzo settore, quello dei patronati.

## 16.

La valutazione generale che si può esprimere sul complesso delle misure a sostegno del lavoro è positiva, essendo oggi di prevalente interesse, per gli stessi equilibri prospettici della finanza pubblica, oltre che per evidenti ragioni sociali, far fronte al severo shock che sta conoscendo la nostra economia salvaguardando il più possibile le capacità reddituali e di spesa delle famiglie così come il potenziale produttivo del Paese.

Nel caso dell'erogazione di indennità a titolo di immediato ristoro, se appare giustificata la scelta della cifra fissa, indipendente dalla capacità reddituale e patrimoniale dei singoli (la cui individuazione avrebbe presumibilmente richiesto tempi non consoni con le necessità) è evidente che, specie nel caso si dovesse rendere necessario un prolungamento del sostegno, sarebbero probabilmente da preferire schemi capaci di collegare il "quantum" assicurato con indicatori di capacità contributiva.

Per quel che riguarda i vincoli posti all'effettiva spesa delle risorse stanziare - i quali, come si osservava, sono in termini di limiti massimi - pur derivando essi da quantificazioni della Relazione tecnica da ritenere nel complesso esaustive, dovrebbero comunque tenere conto di possibili scostamenti tra valutazioni ex ante circa le scelte di esercizio dei diritti creati e scelte effettive da parte degli intestatari degli stessi.

Le predette misure perché siano effettivamente "a presa rapida" vanno accompagnate da una adeguata capacità di gestire efficientemente il processo di concreta implementazione

da parte di una macchina amministrativa che sarà sottoposta a rilevanti pressioni aggiuntive.

## **LE MISURE DI SOSTEGNO DELLA LIQUIDITÀ**

### **17.**

Il Titolo III reca interventi a sostegno del sistema produttivo nazionale, ponendosi in linea di continuità con alcune delle misure già introdotte con il precedente decreto-legge n. 9/2020, le quali erano tuttavia caratterizzate da una portata prevalentemente circoscritta alle aree maggiormente colpite dall'epidemia.

L'esigenza principale alla base delle misure previste è quella di garantire un'adeguata disponibilità di liquidità agli operatori di mercato, per far fronte alle tensioni finanziarie legate al blocco parziale dell'attività economica, evitando che situazioni di difficoltà temporanea possano rapidamente trasformarsi in ipotesi di insolvenza definitiva.

A tal fine lo schema di fondo dell'intervento riposa sul potenziamento del sistema di garanzie pubbliche a fronte del credito concesso dal settore bancario, favorendo così il meccanismo di trasmissione delle recenti decisioni espansive di politica monetaria adottate dalla BCE, nonché amplificando gli effetti del temporaneo alleggerimento dei requisiti di capitale annunciato dal sistema europeo di vigilanza bancaria.

Gli interventi di politica monetaria adottati negli ultimi *Governing Council* della BCE consistono, in sintesi, nell'incremento delle operazioni di rifinanziamento a più lungo termine, nella previsione di condizioni di tasso e di *stock* più favorevoli per le operazioni di rifinanziamento a più lungo termine mirate a sostenere i prestiti alle imprese e nell'aumento per 120 mld del programma di acquisti netti di attività finanziarie; a questi si è, da ultimo, aggiunto uno specifico programma di acquisto di titoli pubblici e privati legati all'emergenza della pandemia per un ammontare complessivo di 750 mld. Sotto il profilo delle misure di vigilanza prudenziale sulle banche, la BCE ha annunciato di recente il temporaneo rilassamento dei requisiti di capitale e di liquidità richiesti alle banche, nonché la possibilità per queste ultime di soddisfare il requisito patrimoniale attraverso strumenti di capitale di minore qualità.

In questa direzione, il decreto contempla un ventaglio di misure indirizzate sia alla platea delle PMI sia alle realtà imprenditoriali di maggiori dimensioni. Sul primo fronte, viene ampliata l'operatività del Fondo di garanzia per le PMI, con contestuale integrazione delle risorse finanziarie ad esso destinate, per 1,5 mld nel 2020.

Sul Fondo di garanzia per le PMI era già intervenuto il decreto-legge n. 9/2020 (art. 25) con l'introduzione di una disciplina di favore per le imprese della "zona rossa", eventualmente estendibile con successivo decreto del Ministero dello sviluppo economico, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, consistente nell'attribuzione della priorità temporale sulle altre richieste e nella previsione di condizioni di garanzia più favorevoli, sia per l'assenza di oneri sia per la maggiore quota dei finanziamenti coperti (nella

misura massima dell'80 per cento per le garanzie dirette e del 90 per cento per le controgaranzie), superando le regole ordinarie caratterizzate da percentuali di copertura differenziate in ragione della valutazione del merito creditizio, della durata del finanziamento e della natura del beneficiario. A fronte di ciò, il decreto n. 9/2020 ha disposto l'assegnazione al Fondo di 50 milioni, che si aggiungono alle risorse già destinate a tale finalità nel 2019 (in particolare, ai 3 milioni stanziati con legge di bilancio per il 2019, nel corso dell'anno, si sono aggiunte risorse per 150 milioni disposte con decreto di variazione del Ministro dell'economia e delle finanze del 26 settembre 2019 e, successivamente, ulteriori 670 milioni previsti dal c.d. Decreto fiscale, d.l. n. 124/2019). Trattasi, in sostanza, di una disciplina che replica quella già adottata in favore delle imprese operanti nei territori colpiti dagli eventi sismici del 2016 (art. 19, d.l. n. 189/2016), inizialmente fissata per un periodo di 3 anni e poi estesa di ulteriori 3. Secondo i dati del Fondo, in attuazione di tale forma di sostegno sono state concesse 445 garanzie, per un importo finanziato di 51 mln e un importo garantito di 32,9 mln.

In dettaglio, vengono introdotte modifiche sia di carattere temporaneo, tese a fronteggiare l'emergenza di liquidità per un periodo di 9 mesi, sia di tipo strutturale. Nel primo insieme rientrano le disposizioni che ampliano le ipotesi di accesso al Fondo (quali le operazioni di rinegoziazione di passività esistenti ovvero l'estensione della durata della garanzia in caso di sospensione delle rate di ammortamento del prestito accordata dal soggetto finanziatore) o che dispongono condizioni più favorevoli rispetto alla disciplina ordinaria, sia per l'eliminazione dei costi di concessione della garanzia, sia per l'incremento dell'importo massimo dei finanziamenti coperti per singola impresa (da 2,5 a 5 mln), sia, infine, per la maggiore quota di copertura per le operazioni di importo fino a 1,5 mln.

## 18.

In merito all'ampliamento a 5 mln del tetto, la Relazione illustrativa specifica che la *ratio* dell'intervento risiederebbe nell'esigenza di ridare capacità di accesso al Fondo anche alle imprese che già abbiano raggiunto il *cap* dei 2,5 mln. La scelta legislativamente operata, seppur condivisibile sotto il profilo dell'obiettivo di garantire un ampio accesso alla liquidità aggiuntiva, comporta un innalzamento generalizzato del limite dei finanziamenti garantiti, indipendentemente dall'avvenuto raggiungimento del limite massimo della previgente disciplina. Ciò, insieme al contestuale innalzamento della percentuale di garanzia per i finanziamenti inferiori a 1,5 mln, potrebbe determinare, quale effetto in sede attuativa, una distribuzione maggiormente concentrata delle nuove risorse assegnate al Fondo. Diversamente, ove si ritenesse preferibile mantenere una platea di imprese beneficiarie più ampia possibile, preservando altresì l'esposizione del settore bancario, potrebbe valutarsi l'opportunità di mantenere inalterato l'importo massimo garantito per singola impresa (2,5 mln), applicandolo però *ex novo* alle richieste

pervenute durante il regime transitorio. In questo modo troverebbero bilanciamento, da un lato, l'esigenza di ammettere alla garanzia i finanziamenti in favore di imprese che già hanno consumato il proprio *plafond* individuale e, dall'altro lato, quella di preservare una distribuzione più diffusa dello strumento. Al riguardo, si rileva che, nel periodo marzo-dicembre 2019 (in cui hanno trovato applicazione le nuove modalità operative del Fondo), l'importo massimo garantito dal Fondo si è attestato sul valore medio di 127.891,08 euro per le operazioni in garanzia diretta (46.282,29 euro per quelle in controgaranzia/riassicurazione); alla luce di tali livelli di operatività il limite individuale ordinario di 2,5 mln appare adeguato alle esigenze delle PMI.

Quanto all'innalzamento della percentuale di copertura, la novella determinerebbe una differenziazione delle regole della garanzia, in ragione del valore del finanziamento.

In dettaglio, per le operazioni inferiori alla soglia individuata (1,5 mln) la percentuale massima garantita salirebbe all'80 per cento per le garanzie dirette (90 per cento per le controgaranzie/riassicurazioni); per le operazioni eccedenti detta soglia continuerebbero a trovare applicazione le regole ordinarie caratterizzate da percentuali di garanzia differenziate in ragione della valutazione del merito creditizio, della durata del finanziamento e della natura del beneficiario.

Al riguardo, appare necessario chiarire se il nuovo regime transitorio troverà applicazione anche alle operazioni che, in base alle modalità operative ordinarie, già beneficiano di una percentuale di copertura massima dell'80 per cento fino al *cap* attuale di 2,5 mln (quali i finanziamenti legati alla Nuova Sabatini, quelli in favore della PMI innovative, delle *start up* e le operazioni di microcredito). In termini di impatto, la novella è suscettibile di rendere maggiormente sostenibili le esposizioni bancarie, a fronte, tuttavia, di una riduzione della capacità di immissione di liquidità nel sistema da parte del Fondo.

In base ai dati relativi al 2019, il livello medio di copertura è stato pari al 63 per cento per le operazioni in garanzia diretta effettuate dopo la riforma delle regole del Fondo (marzo-dicembre 2019), in riduzione di 8,1 punti rispetto a quello medio dei finanziamenti pre-riforma del 68 per cento. Per la riassicurazione la percentuale di copertura media si è attestata, dopo la riforma, al 57,1 per cento, in aumento rispetto al valore del 49,35 registrato pre-riforma.

Sempre in chiave agevolativa va richiamata l'eliminazione della commissione dovuta per il mancato perfezionamento delle operazioni finanziarie (300 euro) e del "modulo andamentale" ai fini della valutazione del merito di credito dell'impresa beneficiaria. Trattasi di interventi regolamentari da accogliere positivamente nella prospettiva di accrescere l'efficacia e la speditezza del Fondo; essi rimuovono alcuni dei fattori che, a seguito dell'avvio della riforma del Fondo, ne hanno presumibilmente rallentato

l'operatività o che, nell'attuale congiuntura negativa, potrebbero precludere l'accesso alla garanzia.

A seguito della riforma delle modalità operative del Fondo, salvo specifiche eccezioni per alcune categorie di imprese, l'accesso alla garanzia è subordinato alla valutazione del merito creditizio del beneficiario. A tal fine, è richiesta la presentazione di due moduli: il modulo "economico-finanziario" e il modulo "andamentale". Il primo fornisce una misura predittiva del profilo di rischio patrimoniale, economico e finanziario; esso si basa sostanzialmente sulla verifica dei dati relativi agli ultimi bilanci. Il secondo fornisce una misura predittiva del profilo di rischio di credito, approfondendo la dinamica dei rapporti intrattenuti con le istituzioni finanziarie a livello di sistema (ad esempio attraverso le informazioni della Centrale dei Rischi). A differenza del profilo economico-finanziario, la valutazione del merito creditizio fondata sul modulo "andamentale" risulta maggiormente condizionata dalle difficoltà dell'attuale contesto (quali la scadenza di rate, l'utilizzo di linee di credito).

Anche per effetto delle nuove regole, nel 2019 il numero di richieste di accesso al Fondo ha registrato una diminuzione del 3,9 per cento rispetto all'anno precedente, con variazioni mensili tendenziali particolarmente negative nel periodo a ridosso dell'entrata in vigore della riforma delle modalità operative. Parimenti negativa è risultata la variazione annuale degli importi garantiti (-2,2 per cento), a fronte, tuttavia, di un lieve incremento dei finanziamenti accolti (+0,9 per cento), quale effetto delle nuove misure di copertura.

## 19.

Muovono altresì nella direzione di migliorare la capacità di azione del Fondo le ulteriori misure – sempre transitorie – tese ad accordare maggiore flessibilità operativa, prevalentemente indirizzate ad ambiti di intervento settoriali, nonché la creazione di una specifica Sezione speciale per fornire garanzia alle operazioni di moratoria straordinaria delle aperture di credito e dei prestiti concessi dalle banche alle piccole e medie imprese che dichiarino di aver subito in via temporanea carenze di liquidità quale conseguenza diretta della diffusione dell'epidemia Covid-19, ma che non si qualificano già come esposizioni deteriorate (art. 56). La garanzia del Fondo è concessa a titolo gratuito e copre solo parzialmente le posizioni delle banche oggetto di moratoria, contemperando così l'esigenza di garantire la qualità dei relativi attivi con quella di evitare comportamenti opportunistici. Per tale finalità, alla richiamata Sezione speciale sono destinate risorse per 1,73 mld.

Le altre misure temporanee sono: a) l'ammissibilità di operazioni di rinegoziazione di passività esistenti con contestuale erogazione di credito aggiuntivo pari ad almeno il 10 per cento del debito residuo; b) l'estensione della durata della garanzia in caso di sospensione delle rate di ammortamento del prestito accordata dal soggetto finanziatore; c) la possibilità di incrementare la copertura nelle Sezioni speciali a fronte dell'erogazione di risorse aggiuntive, nonché di creare ulteriori Sezioni speciali; d) la possibilità di cumulare la garanzia del Fondo con altre forme di garanzia per i finanziamenti di rilevante importo nel settore turistico alberghiero e delle attività immobiliari; e) la possibilità di accrescere fino al 50 per cento lo spessore della tranche junior garantita dal Fondo a fronte di portafogli destinati ad imprese/settori/filiere maggiormente colpiti dall'epidemia; f) la sospensione per tre mesi di tutti i termini riferiti agli adempimenti amministrativi relativi alle operazioni assistite dalla garanzia del Fondo.

Il quadro degli interventi sul Fondo di garanzia per le PMI è completato da misure aventi natura strutturale, tese a rafforzare in modo permanente il meccanismo di funzionamento del Fondo di garanzia.

Tra queste rilevano le disposizioni che estendono agli organismi privati la platea di soggetti che possono contribuire alla relativa dotazione finanziaria; quelle rivolte a consolidare l'impiego di risorse del Fondo per le garanzie di portafoglio, inclusi quelli di *minibond*, seppur nel limite di una quota massima delle risorse disponibili; quelle volte ad estendere al settore dell'agricoltura e della pesca le disposizioni in materia di Fondo centrale di garanzia, attraverso le specifiche garanzie rilasciate da ISMEA, con contestuale assegnazione a quest'ultimo di 80 mln.

Da ultimo, con una disposizione di carattere aperto, viene riconosciuta la possibilità di allargare ulteriormente gli interventi a sostegno della liquidità delle imprese (attraverso la concessione sia di finanziamenti agevolati sia di garanzia fino al 90 per cento), le cui regole attuative sono delegate ad un decreto interministeriale. Per tali misure aggiuntive non sono tuttavia individuate specifiche risorse finanziarie; la relativa implementazione sarà quindi subordinata al reperimento, a legislazione vigente, delle necessarie coperture ad opera del decreto attuativo.

## **20.**

Per le imprese di maggiori dimensioni, che non hanno accesso al Fondo di garanzia per le PMI, lo strumento di iniezione di liquidità prescelto è il ricorso a Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. (di seguito CDP S.p.A.) Al riguardo, l'art. 57 del decreto prevede che quest'ultima possa assumere esposizioni in termini di garanzia in favore delle banche che erogano finanziamenti alle imprese che abbiano sofferto una riduzione del fatturato in relazione all'emergenza epidemiologica. A fronte di tale garanzia CDP S.p.A. è coperta da una controgaranzia dello Stato, rilasciata a condizioni di mercato (quindi onerosa) e fino all'ammontare massimo dell'80 per cento dell'esposizione assunta.

Le regole di dettaglio e le modalità operative della disposizione, ivi inclusa l'individuazione dei settori di mercato interessati, sono rinviate a un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, dal quale dipenderanno quindi la portata e l'efficacia dell'intervento. A copertura delle garanzie dello Stato viene costituito, nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, un Fondo con una dotazione iniziale di 500 mln per l'anno 2020 (incrementabili con versamenti aggiuntivi da parte di altre PA statali e territoriali), con contestuale istituzione di un apposito conto corrente di tesoreria. È consentito l'affidamento della gestione del Fondo ad una società a capitale interamente pubblico che, in assenza di individuazione di risorse aggiuntive, deve ritenersi già esistente e non di nuova costituzione.



Al fine di comprendere l'effettivo impatto della misura, anche sotto il profilo dei possibili riflessi futuri di finanza pubblica, sarebbe opportuno chiarire se il richiamato fondo operi in termini di ammontare massimo della garanzia assumibile dallo Stato ovvero – in linea con il funzionamento del Fondo di garanzia – come *plafond* di risorse da gestire a copertura di accantonamenti quantificati in relazione alle stime della probabilità di *default* dei beneficiari.

Con la misura in discorso il rischio di credito relativo ai finanziamenti erogati viene ripartito tra tutti i soggetti coinvolti (istituti finanziari, CDP S.p.A. e Stato), attraverso il meccanismo di garanzia da parte di CDP S.p.A. e di controgaranzia da parte dello Stato; ciò esclude un forte peggioramento della qualità degli attivi delle banche, con conseguenti necessità di capitale aggiuntivo, senza tuttavia innescare comportamenti opportunistici da parte di queste ultime. Al fine di preservare l'efficacia della misura è importante che, in sede di definizione delle modalità attuative, la stessa venga indirizzata in favore di operazioni di nuova erogazione di credito al sistema produttivo, piuttosto che al sostegno delle esposizioni già in essere; occorre altresì assicurare, in linea con le recenti indicazioni della Commissione europea in materia di aiuti di Stato<sup>4</sup>, che i relativi vantaggi finanziari siano trasferiti ai destinatari del credito, nella misura massima possibile, sottoforma di incremento dei volumi di finanziamento o delle sottostanti condizioni economiche.

Nell'ambito delle misure di garanzia rientrano anche interventi settoriali di rilevanti dimensioni finanziarie, quale l'intervento normativo (art. 53) che autorizza il Ministero dell'economia e delle finanze a rilasciare specifica garanzia in favore di SACE S.p.A. a sostegno di commesse relative al settore crocieristico (fino a 2,6 mld).

## 21.

Il quadro complessivo degli interventi di potenziamento del sistema delle garanzie pubbliche appare coerente con l'obiettivo di sostenere con rapidità la liquidità delle imprese. Infatti, il meccanismo di funzionamento delle garanzie e degli accantonamenti determina un effetto leva in grado di moltiplicare le risorse pubbliche impiegate. Nel caso del Fondo di garanzia per le PMI, sulla base dei dati a fine 2019, l'effetto leva tra accantonamenti e finanziamenti attivati è stato pari a 1:16,3; con riferimento, invece, alla misura relativa a CDP S.p.A. nella relazione illustrativa viene stimato un effetto

---

<sup>4</sup> *Communication from the Commission "Temporary Framework for State aid measures to support the economy in the current COVID-19 outbreak"* – COM(2020) 1863.

moltiplicatore di 1:20. Nel disegno del decreto, peraltro, la tutela delle imprese a fronte del rischio di carenza di liquidità passa anche attraverso la disposizione (art. 91) che esclude la responsabilità contrattuale del debitore *ex art.* 1218 e 1223 c.c. per inadempimenti dovuti al rispetto delle misure di contenimento della pandemia.

Le linee di intervento basate sulle garanzie pubbliche, inoltre, si pongono in linea con le indicazioni formulate dalla Commissione europea<sup>5</sup> nonché con le azioni annunciate anche da altri paesi europei. In particolare, in Germania, il pacchetto di interventi a sostegno della liquidità delle imprese prevederà il coinvolgimento di *Kreditanstalt für Wiederaufbau* KfW (Istituto di Credito per la Ricostruzione), fornendo la garanzia dello Stato sulle esposizioni da quest'ultima assunte nei confronti del sistema (al riguardo, il bilancio federale già prevede un quadro di garanzie per 460 mld, rapidamente elevabile di ulteriori 93 mld). In ambito francese, le recenti iniziative legislative (*Project de loi d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19*) prevedono la possibilità per il Governo di adattare le disposizioni relative all'organizzazione della Banca pubblica d'investimento al fine di rafforzare la sua capacità di accordare garanzie.

Nella loro definizione attuativa è necessario assicurare che l'intervento pubblico sottoforma di garanzie al credito si mantenga conforme al quadro europeo in materia di aiuti di stato, le cui maglie sono state recentemente allargate per consentire ai Paesi membri di supportare l'economia nella fase emergenziale<sup>6</sup>.

## **LE MISURE FISCALI A SOSTEGNO DELLE FAMIGLIE E DELLE IMPRESE**

### **22.**

Il decreto reca nel Titolo IV importanti misure di carattere tributario quali la sospensione dei gravosi adempimenti cui sono tenuti i contribuenti, l'istituzione di specifici crediti d'imposta a fronte del sostenimento di determinate spese e il riconoscimento di incentivi fiscali connessi alle erogazioni liberali effettuate da persone fisiche, enti non commerciali e imprese.

Ci si sofferma, in questa sede, soltanto su alcuni aspetti delle misure tributarie adottate.

---

<sup>5</sup> *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Central bank, the European Investment Bank and the Eurogroup "Coordinated economic response to the COVID-19 Outbreak"* – COM(2020) 112.

<sup>6</sup> *Communication from the Commission "Temporary Framework for State aid measures to support the economy in the current COVID-19 outbreak"* – COM(2020) 1863.

L'art. 60 proroga al 20 marzo 2020 i versamenti in scadenza al 16 marzo precedente, operando una generalizzata rimessione in termini per tutti i contribuenti a conferma di quanto preannunciato dal Governo con comunicato stampa del 13 marzo.

Con gli articoli 61 e 62 il beneficio fiscale della sospensione dei versamenti viene, viceversa, delimitato sia sul piano oggettivo che soggettivo. Sotto l'aspetto oggettivo la sospensione riguarda il versamento dell'Iva, delle ritenute di cui agli articoli 23 e 24 del d.P.R. n. 600/1973, dei contributi previdenziali e assistenziali e dei premi INAIL, mentre sul piano soggettivo la sospensione riguarda, oltre a determinate categorie di contribuenti particolarmente danneggiate dall'emergenza sanitaria, le imprese e i professionisti che nel 2019 hanno conseguito ricavi/compensi non superiori a 2 milioni di euro. Sul piano temporale la sospensione, nella maggior parte dei casi, ha per oggetto i versamenti in scadenza nel periodo tra l'8 marzo e il 31 maggio 2020.

Il quadro normativo di riferimento risulta estremamente complesso e di non agevole ricomposizione, tale da poter ingenerare dubbi ed errori nei contribuenti.

Anche in vista di eventuali, successivi interventi di proroga e senza sottovalutare la difficoltà di conciliare le ristrettezze finanziarie con gli obiettivi di perequazione, si renderebbe necessario un intervento di razionalizzazione che valga a semplificare il quadro normativo e ad incrementare il tasso di percezione delle misure di favore da parte dei contribuenti.

Risulta poco comprensibile, tra l'altro, l'esclusione dal provvedimento sospensivo di versamenti come quelli connessi alla liquidazione delle dichiarazioni (comunicazioni di irregolarità) e alla definizione degli accertamenti, che comportano oneri finanziari sovente poco compatibili con la gravità dell'emergenza economica determinatasi.

## **23.**

Tra le misure fiscali a sostegno della liquidità delle famiglie e delle imprese, è prevista all'art. 66 una detrazione dall'imposta sul reddito pari al 30 per cento delle erogazioni liberali in favore "degli Enti locali territoriali, di enti o istituzioni pubbliche, di fondazioni e associazioni legalmente riconosciute" (comma 1); le erogazioni liberali effettuate dalle imprese sono invece interamente deducibili dal reddito alle condizioni previste all'art. 27 della legge 13 maggio 1999, n. 133, ossia qualora siano effettuate "per il tramite di fondazioni, di associazioni, di comitati e di enti .... individuati con decreti dei prefetti

delle rispettive province.” (comma 2).

Per esigenze di semplificazione e di simmetria sembrerebbe opportuno superare le difformità nelle categorie di soggetti destinatari delle erogazioni agevolate previste dai commi 1 e 2, individuandole in modo unitario.

Va rilevata, altresì, la mancata esplicita inclusione tra i destinatari dell’agevolazione di soggetti strutturati quali, ad esempio, organi d’informazione e reti televisive, che in questi giorni pure si stanno meritoriamente adoperando per la raccolta di fondi destinati a finanziare interventi di contenimento dell’emergenza epidemiologica e di ausilio alle strutture sanitarie.

#### **24.**

L’art. 67 contempla, a beneficio degli uffici degli enti impositori, la sospensione dall’8 marzo al 31 maggio 2020 dei termini relativi alle attività di liquidazione, di controllo, di accertamento, di riscossione e di contenzioso. L’inclusione, tra i termini oggetto della sospensione fino al 31 maggio, di quelli relativi all’attività contenziosa non tiene conto della generalizzata sospensione, dal 9 marzo 2010 al 15 aprile 2020, dei termini per il compimento di atti processuali prevista dall’art. 83, comma 2, del provvedimento. Ciò determina un ingiustificato vantaggio per la parte processuale pubblica, che potrà avvalersi di un più ampio margine di tempo per adempiere agli oneri del processo. Andrebbe, pertanto, valutata la possibilità di espungere dal testo dell’art. 67 il riferimento all’attività “di contenzioso”.

#### **25.**

Il medesimo art. 67, al comma 4, prevede che, con riferimento ai termini di prescrizione e decadenza relativi all’attività degli uffici degli enti impositori, si applichi il disposto dell’art. 12 del decreto legislativo 24 settembre 2016, n. 159. Al riguardo si ricorda che ai sensi del predetto art. 12 la sospensione dei termini di versamento di tributi e contributi, prevista a favore di soggetti interessati da eventi eccezionali, “comporta altresì, per un corrispondente periodo di tempo, relativamente alle stesse entrate, la sospensione dei termini previsti per gli adempimenti anche processuali, nonché la sospensione dei termini di prescrizione e decadenza in materia di liquidazione, controllo, accertamento, contenzioso e riscossione a favore degli enti impositori, degli enti previdenziali e

assistenziali e degli agenti della riscossione, in deroga alle disposizioni dell'art. 3, comma 3, della legge 27 luglio 2000, n. 212.” (comma 1).

La previsione del comma 4 risulta di non agevole interpretazione, non essendo chiaro se il legislatore abbia inteso richiamare unicamente il disposto del comma 1 del ricordato art. 12, il cui principio è stato sostanzialmente recepito al comma 1 dell'articolo in commento, oppure se, come è più probabile, abbia voluto riproporre il contenuto del comma 2 del medesimo art. 12, secondo il quale “I termini di prescrizione e decadenza relativi all'attività degli uffici degli enti impositori, degli enti previdenziali e assistenziali e degli agenti della riscossione aventi sede nei territori dei Comuni colpiti dagli eventi eccezionali, ovvero aventi sede nei territori di Comuni diversi ma riguardanti debitori aventi domicilio fiscale o sede operativa nei territori di Comuni colpiti da eventi eccezionali e per i quali è stata disposta la sospensione degli adempimenti e dei versamenti tributari, che scadono entro il 31 dicembre dell'anno o degli anni durante i quali si verifica la sospensione, sono prorogati, in deroga alle disposizioni dell'art. 3, comma 3, della legge 27 luglio 2000, n. 212, fino al 31 dicembre del secondo anno successivo alla fine del periodo di sospensione.”.

In quest'ultimo caso la norma entrerebbe in conflitto con l'enunciato “principio di corrispondenza”, per effetto di una sospensione dei termini relativi all'attività degli uffici ben più ampia della sospensione dei versamenti, nella circostanza non giustificata peraltro dalle difficoltà operative degli uffici, normalmente connesse con gli eventi sismici, che hanno ispirato la previsione del citato comma 2 dell'art. 12.

## **26.**

A seguito della sospensione, dall'8 marzo al 31 maggio 2020, dei termini per il versamento dei carichi affidati all'agente della riscossione, l'art. 68 fa obbligo di effettuare i versamenti sospesi “in unica soluzione” entro il 30 giugno 2020. La mancata esplicita riproposizione della facoltà di rateizzare, nei modi ordinari, i carichi oggetto di sospensione, potrebbe comunque comportare elementi di incertezza in sede applicativa.

## **27.**

Le “forme di menzione” (non meglio specificate) previste all'art. 71 per i contribuenti che non hanno inteso avvalersi della sospensione dei termini di versamento, sono

subordinate all'assolvimento di un onere di "comunicazione" al Ministero dell'economia e delle finanze che finisce per costituire un ulteriore adempimento. Considerato che i comportamenti virtuosi ben possono essere individuati mediante consultazione delle banche dati in possesso dell'Amministrazione finanziaria, si segnala l'opportunità che la comunicazione prevista dalla disposizione avvenga nel modo più semplificato possibile.

## **LE ULTERIORI DISPOSIZIONI**

### *Gli interventi di sostegno diretto alle imprese*

#### **28.**

Il quadro degli interventi a sostegno del sistema produttivo si compone, oltre che del rafforzamento delle garanzie pubbliche, di misure di aiuto diretto in favore dei settori economici più colpiti dalle conseguenze dell'emergenza sanitaria, in linea con le aree di azione individuate dalla Commissione europea<sup>7</sup>.

Rientrano in questa categoria, le misure destinate al sostegno dell'*export* (art. 72) attraverso l'istituzione del Fondo per la promozione integrata presso il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, con una dotazione di 150 mln, teso a finanziare diverse iniziative.

Si tratta di una campagna di comunicazione straordinaria, anche avvalendosi dell'ICE; iniziative di promozione all'estero realizzate dalle amministrazioni pubbliche; la concessione di cofinanziamenti a fondo perduto a favore delle imprese italiane che operano sui mercati esteri, a valere sul Fondo rotativo di cui alla legge 394/1981, gestito da Simest S.p.A.

Per agevolare la realizzazione delle richiamate iniziative, nonché per quelle rientranti nel piano straordinario per il *made in Italy*, sono altresì introdotte disposizioni tese a semplificare e velocizzare i procedimenti di spesa.

Al riguardo, appare particolarmente efficace la possibilità di individuare i fornitori attraverso consultazioni di mercato flessibili, con selezione competitiva fra un numero limitato di operatori previamente individuati (almeno 5 se sussistenti in base alle caratteristiche dell'appalto). Al fine di massimizzare l'efficacia della misura, sarà importante che, in sede attuativa, le risorse del nuovo Fondo ricevano una destinazione concentrata sulle linee di intervento che siano effettivamente ed immediatamente

---

<sup>7</sup> *Communication from the Commission "Temporary Framework for State aid measures to support the economy in the current COVID-19 outbreak" – COM(2020) 1863.*

realizzabili nell'attuale contesto di difficoltà operativa, al fine di ripristinare l'immagine dell'*export* italiano, evitando un blocco di risorse che potrebbero diversamente trovare utilità in altri comparti. In questo senso, sarà determinante il ruolo di coordinamento e di indirizzo della Cabina di regia copresieduta dal Ministro dello sviluppo economico e dal Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale.

## **29.**

Con riferimento al trasporto aereo, particolarmente colpito dalle misure di limitazione degli spostamenti, il decreto (art. 79) istituisce un Fondo con una dotazione di 500 mln per il 2020 con un duplice obiettivo: compensare i vettori aerei che esercitano oneri di diritto pubblico dei danni subiti consentendo la prosecuzione della relativa attività; finanziare la costituzione di una nuova società interamente controllata dal Ministero dell'economia e delle finanze, anche indirettamente, per la risoluzione della crisi, aggravata dalla pandemia, di Alitalia - Società Aerea Italiana S.p.A. e di Alitalia Cityliner S.p.A. (entrambe in amministrazione straordinaria). La definizione degli atti di costituzione della nuova società e del relativo capitale sociale (sempre all'interno del tetto di risorse del Fondo) è rimessa a uno o più decreti ministeriali, di natura non regolamentare e, quindi, caratterizzati da maggiore speditezza, sottoposti al controllo preventivo della Corte dei conti. Nei confronti della predetta nuova società non troverà applicazione il quadro regolamentare previsto dal Testo unico sulle società a partecipazione pubblica. Sebbene la situazione finanziaria delle due società in amministrazione straordinaria si sia aggravata per effetto dell'emergenza sanitaria, non può tuttavia non rilevarsi come l'esigenza di un intervento di risoluzione della crisi sia maturato già in periodi antecedenti, imponendo nell'ultimo periodo azioni di sostegno finanziario che hanno raggiunto il valore di circa 1,3 mld.

Completa il quadro di interventi a sostegno del settore aereo (art. 94) l'incremento di 200 mln del Fondo di solidarietà istituito nel 2004 per finanziare il trattamento straordinario di integrazione salariale per crisi aziendale qualora l'azienda operante nel settore aereo abbia cessato o cessi l'attività produttiva e sussistano concrete prospettive di cessione dell'attività con conseguente riassorbimento occupazionale.

Le misure a sostegno del settore del trasporto aereo trovano giustificazione anche alla luce dei recenti indirizzi interpretativi della Commissione europea in materia di aiuti di stato<sup>8</sup> i quali hanno ritenuto ammissibile, in deroga al quadro normativo generale, l'intervento pubblico in tale settore, particolarmente colpito dagli effetti negativi dell'emergenza sanitaria. Tali misure non sembrano riconducibili al principio dell'“aiuto *una tantum*” alla base delle valutazioni sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese non finanziarie in difficoltà<sup>9</sup>.

Accanto alle misure settoriali di carattere emergenziale, il decreto all'esame prevede disposizioni tese a rafforzare alcuni strumenti ordinari di agevolazione degli investimenti produttivi, proseguendo nella politica di sostegno all'attività economica e di sviluppo della competitività del sistema.

In particolare, viene incrementata di 400 mln la dotazione finanziaria per il 2020 dei “contratti di sviluppo” (art. 80), ad integrazione dei 100 mln già previsti nella legge di bilancio relativa al medesimo anno (art. 1, comma 231). Le nuove assegnazioni sono ritenute adeguate a fronteggiare le richieste di agevolazione attualmente in attesa di risposta, determinando l'attivazione di investimenti stimati in circa 850 mld.

I contratti di sviluppo rappresentano uno dei principali strumenti di programmazione negoziata degli investimenti produttivi strategici ed innovativi di grandi dimensioni nei settori industriale, turistico e della tutela ambientale. Nel periodo 2013-2018 hanno consentito la concessione di agevolazioni, sotto varia forma, per complessivi 2,3 mld, a cui hanno fatto seguito erogazioni per 0,8 mld.

### *Le misure per Regioni ed Enti locali*

#### **30.**

Tra le ulteriori misure per l'emergenza sanitaria sono stati previsti alcuni primi interventi a favore degli enti territoriali.

Si è ravvisata, innanzitutto, l'oggettiva necessità di alleggerire i carichi amministrativi di enti ed organismi pubblici anche mediante la dilazione degli adempimenti e delle scadenze: pertanto, all'art. 107, si dispone il rinvio delle scadenze contabili con riferimento ai bilanci di previsione 2020 e al rendiconto della gestione 2019 secondo il seguente schema riepilogativo:

---

<sup>8</sup> *Communication from the Commission “Temporary Framework for State aid measures to support the economy in the current COVID-19 outbreak” – COM(2020) 1863.*

<sup>9</sup> Comunicazione della Commissione, “Orientamenti sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese non finanziarie in difficoltà” (2014/C 249/01).



Bilancio d'esercizio/rendiconto 2019	Enti/organismi pubblici diversi dalle società	30 giugno 2020
	Enti /organismi pubblici vigilati	30 settembre 2020
	Enti e loro organismi strumentali	31 maggio 2020
	Regioni e PPAA	31 maggio 2020 - giunta regionale 30 settembre 2020 – consiglio
	Gestione sanitaria accentrata	30 giugno 2020 – giunta regionale
	Aziende sanitarie e altri enti sanitari	30 giugno 2020 – giunta regionale
	Bilancio di previsione 2020	Enti locali
	Regioni / enti gestione sanitaria	31 maggio 2020
Bilancio consolidato	SSR	31 luglio 2020 – giunta regionale

Vengono, altresì, rinviati la determinazione delle tariffe TARI e TARI corrispettivo, il DUP, nonché i termini previsti nell'ambito delle procedure di dissesto, riequilibrio e adozione bilancio stabilmente riequilibrato.

Con l'art. 109 si riconosce, invece, agli Enti locali la possibilità di utilizzare la quota libera dell'avanzo di amministrazione per il finanziamento di spese correnti connesse con l'emergenza sanitaria, ferme restando le priorità relative alla copertura dei debiti fuori bilancio e alla salvaguardia degli equilibri di bilancio; così come è data facoltà di utilizzare per le stesse finalità i proventi delle concessioni edilizie e delle sanzioni previste dal testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia. L'effetto della misura sull'avanzo libero sarà più o meno ampio in funzione della situazione finanziaria di ciascun ente: complessivamente i margini sembrano stretti, considerando che nel 2018 solo gli enti di area vasta hanno prodotto, al netto di tutti gli accantonamenti, vincoli e quote destinate, un avanzo (circa 710 milioni), mentre Regioni e Comuni hanno registrato disavanzi decisamente importanti (-35,6 miliardi le prime e -3,2 miliardi i secondi).

Di maggiore impatto potrà essere, invece, il rinvio del rimborso di quote di capitale di mutui previsto dagli artt. 111 e 112 del decreto. Il risparmio derivante dal mancato rimborso dei mutui potrà essere utilizzato per interventi di rilancio economico: si tratta complessivamente di 611,8 milioni di risorse, di cui 338,9 per le RSO e 272,9 per i Comuni. La misura comporta una maggiore spesa per interessi passivi di 4,3 milioni per le Regioni e di 3,6 milioni per gli Enti locali.

La relazione tecnica quantifica oneri in termini di indebitamento netto (272,9 milioni) solo per gli Enti locali, mentre la misura con riferimento alle Regioni non produrrebbe effetti su tale saldo in considerazione della vigenza, per queste ultime, del saldo di cui all'art. 1, comma 466 della legge 232/2016 (saldo di finanza pubblica). La norma quindi

ha un effetto ben diverso per i due settori: per gli enti locali, la minore spesa per rimborso della quota capitale dei mutui potrà essere pienamente impiegata per le necessità legate all'emergenza sanitaria; per le Regioni, invece, il risparmio sulle quote capitali da rimborsare potrà essere utilizzato per spesa finale solo nei limiti in cui ciascun ente abbia spazio proprio o acquisito nell'ambito del saldo di cui all'art. 1, comma 466 della legge 232/2016, diventando spesa rilevante ai fini dello stesso. Questo aspetto potrebbe limitare l'utilizzo delle risorse risparmiate sul rimborso dei prestiti, indebolendo l'efficacia della misura stessa. Inoltre, va considerato che, a livello centrale, le spese che saranno sostenute per fronteggiare l'emergenza Covid-19 verranno escluse dai vincoli europei.

Si prevede, altresì, un fondo di 70 milioni da destinare a Province, Città metropolitane e Comuni (65 milioni) per la sanificazione degli ambienti, che verrà ripartito dal Ministero dell'interno in base a criteri legati alla popolazione e al numero dei contagi accertati.

## **OSSERVAZIONI CONCLUSIVE**

### **31.**

In un contesto di emergenza sanitaria quale quello che stiamo attraversando, la politica di bilancio è chiamata a giocare un ruolo indispensabile per:

- rafforzare il sistema sanitario adeguandolo ad una emergenza particolare, consentendo in tal modo di corrispondere alle attese di cura dei cittadini;
- mettere in condizioni il personale che vi lavora di poter affrontare l'epidemia e di operare in sicurezza;
- preservare la capacità produttiva del sistema economico e le sue potenzialità di crescita;
- ridurre le difficoltà di lavoratori e famiglie.

In particolare, le imprese, soprattutto nei settori più esposti, devono essere sostenute nella prevedibile crisi di liquidità connessa con la riduzione dell'attività, evitando fallimenti e chiusure che impatterebbero sul mercato del lavoro e sul potenziale di crescita futuro; le famiglie devono essere aiutate ad affrontare le difficoltà poste dalla riduzione dei servizi che impattano sulla organizzazione familiare (bambini minori e anziani o persone non autosufficienti) e, nel caso che la sospensione delle attività economiche dovesse comportare la perdita delle fonti di guadagno, un intervento sui redditi.

Le misure contenute nel decreto all'esame del Senato perseguono queste finalità mobilitando risorse di particolare rilievo. L'estensione e il potenziamento degli strumenti di intervento esistenti consente di definire una rete di protezione ampia, anche tenendo conto che sulle scelte adottate incide l'incertezza sulla estensione temporale e territoriale dell'emergenza.

Determinante da questo punto di vista sarà anche erogare rapidamente agli aventi diritto i fondi stanziati, riducendo al minimo – eventualmente anche con modifiche al testo del decreto-legge – quei passaggi amministrativi non indispensabili che possono determinare un rallentamento e, quindi, una riduzione nell'efficacia delle misure assunte.

Alcuni punti vanno tuttavia sottolineati:

- fondamentale sarà la capacità di graduare e mirare gli interventi da operare con il bilancio in deficit. Si tratta, quindi, di mantenere sotto controllo, anche in questo contesto, la qualità e l'effettiva necessità della spesa, specie non potendo valutare con precisione l'orizzonte temporale entro cui ci si dovrà muovere;
- va considerato che non tutti i settori produttivi sono colpiti con la stessa intensità: alcuni comparti stanno registrando difficoltà importanti (soprattutto il settore alberghiero, la ristorazione, il trasporto aereo e ferroviario, tutte le attività dello spettacolo come cinema e teatri, le manifestazioni sportive, il commercio non alimentare) mentre altri sono addirittura in crescita (si pensi alla farmaceutica, alle attività dell'indotto della sanità, ai servizi per l'informatica legati all'attivazione delle nuove postazioni di *smart working*);
- non va abbandonata, ma anzi intensificata, una attenta analisi della spesa pubblica che consenta, al riavvio di puntare su interventi più in grado di attivare la crescita anche rimuovendo quei "lacci e laccioli" che limitano senza ragione l'operare di famiglie e imprese.

Allo stato non è possibile prevedere quando l'epidemia verrà superata. Una probabile flessione del Pil e il coinvolgimento di altri paesi aumenta il rischio che si inneschi una crisi economica globale che potrebbe determinare un peggioramento delle prospettive di crescita tenuto conto della forte vocazione all'export del nostro Paese.

Ciò si rifletterà sul bilancio pubblico non solo per l'aumento della spesa ma anche per effetto della caduta del Pil sulle entrate. Questo effetto dipenderà naturalmente oltre che

dall'intensità e dalla durata della recessione, dall'elasticità del bilancio al ciclo, a sua volta dipendente dal peso dello Stato nell'economia e dalla struttura della tassazione. Una valutazione complessiva su cui inciderà anche il grado di strutturalità dei migliori risultati registrati a consuntivo nel 2019 (un disavanzo all'1,6 per cento contro il 2,2 per cento previsto).

Pur se al momento sembra acquisita una azione di contenimento delle tensioni sui mercati finanziari in grado di evitare che si allarghino i premi al rischio, con un impatto non trascurabile sui tassi dei titoli del debito sovrano e sulle decisioni di spesa di famiglie e imprese, l'esposizione debitoria del nostro Paese rimane rilevante.

E ciò anche considerando che:

- saranno necessari nuovi interventi da realizzare con le modalità proprie e i tempi di una economia che esce da una situazione paragonabile a quella di un conflitto e le cui energie vanno recuperate e sostenute;
- sarà necessario aumentare le spese per la sanità anche per ripristinare la normale attività delle strutture ospedaliere una volta superata la crisi;
- altre risorse dovranno essere utilizzate per affrontare le difficoltà economiche di tutti i soggetti che andranno incontro a cadute del reddito e che necessitano di interventi di sostegno.

Se un ruolo importante è affidato alla politica monetaria della BCE, che ha annunciato un significativo piano di acquisto di titoli in grado di alleviare, nei prossimi mesi, molte delle potenziali pressioni sul nostro debito pubblico, sarà indispensabile contare su una politica di bilancio comune tra i paesi europei, eventualmente anche finanziata con risorse da raccogliere sul mercato attraverso l'emissione diretta di debito, che consenta di garantire una ripresa consistente una volta superata l'emergenza sanitaria. Per quel che riguarda gli interventi dei governi nazionali, occorrerà tener presente che anche se non saranno limitati dalle regole di bilancio, temporaneamente sospese, saranno costantemente scrutinati dai mercati e dipenderanno comunque dalle condizioni di sostenibilità del debito. Queste ultime andranno sempre confermate e dipenderanno esse stesse, in ultima analisi, dagli aspetti qualitativi delle misure che si metteranno in campo.

Ill.mo Presidente quinta Commissione Senato  
[COMM5A@senato.it](mailto:COMM5A@senato.it)

Con la presente, produciamo memoria scritta recante osservazioni in merito al contenuto del disegno di legge A.S. 1766 (Conversione in legge del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, recante misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), all'esame della Commissione bilancio del Senato della Repubblica.

Ben consapevoli della drammaticità e complessità della situazione, faremo il punto delle ripercussioni dell'emergenza sanitaria sui bilanci comunali, cercando di dare qualche suggerimento teso a contenere, per quanto possibile, i danni che, in questo momento, appaiono inevitabili.

#### **Le conseguenze sui bilanci**

La chiusura delle attività non indispensabili e il divieto della libera circolazione, se non per comprovante necessità, provoca un tracollo dell'economia che si ripercuoterà anche sulla finanza locale. Si pensi ad esempio al minor gettito che si rileverà (e che a dire il vero si è già manifestato) in riferimento all'imposta di soggiorno o ai diritti sulle pubbliche affissioni o alla Tosap/Cosap.

Sui servizi affidati a concessionari per la riscossione, per i quali è previsto un gettito minimo garantito a favore dell'ente impositore, è molto probabile una richiesta di revisione delle condizioni contrattuali, ovviamente peggiorative per l'ente pubblico.

Dal prossimo anno considerata la significativa contrazione della base imponibile prevista per quest'anno, il gettito dell'addizionale comunale all'IRPEF diminuirà nettamente, le sanzioni CDS si azzereranno quasi: i veicoli non circolano e la polizia locale ha ben altro da fare. Si ridurranno i proventi degli impianti sportivi, musei, teatri, ecc., che sono chiusi.

I proventi dei servizi a domanda individuale non sono un grosso problema, visto che coprono solo una parte del costo del servizio, anche se in alcuni casi sarà necessario, in base all'organizzazione del medesimo, provvedere a rimborsi di somme, pagate in modo anticipato, a fronte di prestazioni non erogate dall'ente.

Non ci sentiamo di escludere neppure una riprogrammazione (in riduzione ovviamente) dei fondi sovracomunali (su tutti quelli statali e regionali), in riferimento ai tanti interventi finora finanziati.

Sul versante della spesa c'è un aumento esponenziale:  
straordinario personale, sanificazione strade ed ambienti, aiuti economici vari, acquisto dispositivi di protezione e di sanificazione, ecc. .

La maggiore criticità che gli enti dovranno gestire riguarda la liquidità (Infatti per quanto concerne gli incassi, il rinvio delle scadenze, la contrazione della base imponibile e il mancato rispetto dei

termini di pagamento avranno sicuramente un effetto molto negativo sulle disponibilità di cassa. Gli enti che da questo punto di vista presentano già una pregressa situazione di criticità (ante emergenza sanitaria) avranno chiaramente ancora maggiori problemi.

Diversi Comuni sono già intervenuti in questi giorni con rinvii ed agevolazioni tributarie e tariffarie che, sebbene assolutamente condivisibili, comporteranno però un conto salato in termini di bilancio.

Non vogliamo sembrare catastrofisti, ma in questo momento è necessario uno sforzo di realismo e di lungimiranza perché solo così si possono prendere le adeguate contromisure:

**a)** Prima misura da attuare è quella di trasferire dallo Stato ai Comuni, quale anticipo, il 100% delle entrate correnti accertate nel conto 2018 per la competenza (con recupero negli anni successivi anche in tre anni, con lo stesso metodo applicato dal dl sulle tariffe rifiuti).

**b)** Prevedere la possibilità, da parte degli Amministratori locali, di destinare, in tutto o in parte i contributi in conto capitale previsti a favore dei comuni nel 2020 (Manutenzione e messa in sicurezza strade e infrastrutture, Efficientamento energetico, Bonus casa sulle facciate, Fondo Asili Nido e Scuole dell'infanzia ) per la spesa corrente a favore di famiglie e aziende.

**c)** Art. 109 (Utilizzo avanzi per spese correnti di urgenza a fronte dell'emergenza COVID-19). Le spese correnti connesse con l'emergenza COVID-19 si possono ritenere "a carattere non permanente" e pertanto in linea con quanto previsto dall'art. 187 comma 2 lettera d) del TUEL. La specifica possibilità prevista all'art. 109 del D.L. 18/2020 pare, pertanto, quasi scontata mentre non è scontato il MOMENTO in cui si possa beneficiare di questo sblocco. E' noto, infatti, come solo a seguito dell'approvazione del rendiconto di gestione gli enti locali possano utilizzare, nel rispetto delle priorità del citato art. 187 del TUEL, la quota libera dell'avanzo di amministrazione. E' altrettanto noto che la scadenza del 30 aprile di ciascun anno per l'approvazione del rendiconto di gestione sia stata prorogata al 31 maggio per l'anno 2020 secondo quanto previsto all'art. 107 sempre del D.L. 18/2020. L'urgenza e la necessità dei Comuni di far fronte a nuove e maggiori spese soprattutto di parte corrente legate all'emergenza COVID-19 è quanto mai immediata, attuale e difficilmente prorogabile in attesa dell'approvazione del rendiconto della gestione. Si evidenzia allora il vincolo temporale che inibisce la possibilità di svincolo nell'utilizzo dell'avanzo di amministrazione.

Possibile soluzione:

- 1) in deroga a quanto previsto all'art. 187 comma 3-quater e 3-quinquies del TUEL permettere alle Giunte di approvare un prospetto dell'avanzo presunto aggiornato e applicare con variazione di bilancio le quote libere del risultato di amministrazione per le sole spese correnti legate all'emergenza COVID-19. Potrebbe essere utile stabilire un limite massimo per l'attuazione di tale manovra individuato nel 30 aprile per non permettere sovrapposizione di attività nel periodo di deposito degli atti dei rendiconti per i CC. Sempre per favorire un controllo a livello centrale a titolo esemplificativo e non esaustivo sarebbe utile elencare quali tipologie di spese correnti si intendono legate all'emergenza COVID-19.
- 2) Nel caso di enti con avanzo libero pari a zero o insufficiente si potrebbe prevedere l'utilizzo delle quote destinate a investimenti.
- 3) Sempre in merito alla possibilità di applicare avanzo libero occorre considerare la situazione di tutti quegli enti che sono in disavanzo tecnico da riaccertamento straordinario e che sono soggetti a vincoli sull'utilizzo dell'avanzo.

**4)** Art. 112: più che il differimento al 2021 delle scadenze di pagamento delle quote capitali dei soli mutui, concessi dalla Cassa Depositi e Prestiti agli enti locali e trasferiti al MEF il cui termine ricade nel 2020, bisognerebbe far slittare di un anno almeno il periodo di ammortamento di tutti i mutui a carico degli enti locali

**5)** l'impossibilità di espletare le procedure burocratiche per l'affidamento dei lavori, per terminare i progetti, o ancora il blocco o il mancato avvio dei cantieri.

Tutto ciò rischia di tradursi in uno sfioramento dei termini previsti dai bandi, con la conseguenza per molti enti locali di vedersi revocati i finanziamenti per cause tuttavia indipendenti alla loro volontà. Necessita una proroga dei termini di cui all'articolo 1, comma 51, della legge 27 dicembre 2019, n. 160, e ancora, dei fondi 2020 previsti dal comma 853, art.1, legge 27 dicembre 2017 n. 205.

#### **6) POSTICIPO AL 2021 DELL'APPLICAZIONE DEL METODO TARIFFARIO RIFIUTI DI CUI ALLA DELIBERAZIONE ARERA N. 443 DEL 31/10/2019.**

Le deliberazioni ARERA n. 443/2019 "MTR nuovo metodo di calcolo dei costi del servizio rifiuti" e n.444/2019 "Nuovi obblighi di trasparenza" prevedono l'entrata in vigore delle nuove norme in materia di definizione dei piani finanziari rifiuti necessari per l'approvazione delle tariffe rifiuti per l'anno 2020, ad oggi stabilita al 30 aprile p.v. Lo stato emergenziale in corso difficilmente consentirà agli enti territorialmente competenti di definire in modo puntuale e corretto i piani finanziari, rischiando di portare così ad un'approvazione non corretta delle tariffe rifiuti. Alla luce di tale situazione, che nel prosieguo potrebbe determinare l'insorgere di un copioso contenzioso con i contribuenti, sarebbe opportuno rinviare all'anno 2021 l'entrata in vigore del nuovo MTR di cui alla deliberazione n.443/2019 e, conseguentemente, della deliberazione n. 444/2019 in merito agli obblighi di trasparenza, consentendo ai Comuni che non lo avessero ancora fatto, di adottare i propri Piani Finanziari secondo le regole previgenti, ovvero con il metodo normalizzato di cui al Dpr. n. 158/1999, entro il medesimo termine per l'approvazione del bilancio di previsione posticipato, con il decreto "Cura Italia", al 31 maggio p.v.

#### **7) VARIAZIONI DI BILANCIO**

L'urgenza degli interventi da adottare comporterà l'attuazione di continue e numerose variazioni di bilancio da parte della giunta che vanno ratificate (art 42 comma 4 dec legvo 267/2000) entro 60 giorni. Per evitare le continue convocazioni dei Consigli Comunale che, anche in remoto, comportano difficoltà non facilmente superabili nei piccoli comuni non serviti o poco serviti da internet, si propone di modificare temporaneamente il termine a 120 giorni.

#### **8) SMART WORKING**

L'utilizzo dello smart working è una misura che stiamo applicando, ma il blocco dell'economia e di tutta l'attività amministrativa ha, di fatto, ridotto notevolmente tutte le attività di molti uffici non essenziali. E', pertanto, difficile avere carichi di lavoro sufficienti da assegnare. Si propone, in deroga ad ogni disposizione legislativa e contrattuale, di dare la possibilità ai Comuni di mettere in aspettativa retribuita il personale non assegnato a servizi essenziali, con l'obbligo di recuperare le ore di aspettativa concesse in un periodo da concordare, a fine emergenza, entro il termine di tre anni.

#### **9) LAVORATORI A RISCHIO**

Art 26 comma 2 , l'attestazione , di una condizione di rischio derivante da immunodepressione o da esiti da patologie oncologiche o dallo svolgimento di relative terapie salvavita, ai sensi dell'articolo 3, comma 1, della medesima legge n.104 del 1992, andrebbe attestata ,stante l'urgenza ,dal medico del lavoro competente dell'ente o dell'azienda, e non solo per i lavoratori in possesso di certificazione rilasciata dai competenti organi medico legali. L'aspettativa ,con le stesse procedure di cui alla lettera e) andrebbe estesa ai lavoratori che nel *loro nucleo familiare hanno figli o coniugi soggetti a immunodepressione,patologie oncologiche* o trattamenti salva vita. Con la normativa attuale si rischia di avere immunodepressi di serie a e serie b (il covid-19 non fa distinzioni).

## **10) MISURE A SOSTEGNO DEL LAVORO**

Tutte le misure a sostegno del lavoro di cui al Titolo II Capo I (Estensione delle misure speciali in tema di ammortizzatori sociali per tutto il territorio nazionale) vanno prorogate sino a conclusione emergenza con aumento almeno a 1000 euro e comunque non al di sotto del livello massimo previsto per il reddito di cittadinanza

Roma, 24.03.2020

La Presidente Franca Biglio  
Il Consulente dott. Vito Mario Burgio