

5<sup>a</sup> Commissione (Programmazione economica e Bilancio)

**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**

Banca d'Italia

Senato della Repubblica

25 marzo 2020

## *Il quadro generale*

**In Italia la diffusione del coronavirus (COVID-19) si è inserita in un contesto caratterizzato da prospettive di crescita economica modesta e soggetta a rischi rilevanti.** L'incertezza circa la durata e l'entità della diffusione del COVID-19 sul nostro territorio e nel resto del mondo rende difficile la quantificazione delle conseguenze economiche, che dipenderanno dall'operare dei diversi canali attraverso i quali il contagio e i provvedimenti necessari per limitarne l'estensione incidono negativamente sull'attività economica. I dati a disposizione, pur ancora limitati e frammentari, indicano ripercussioni notevoli.

**In questo momento le priorità sono il contenimento dell'epidemia e il rafforzamento della capacità di risposta del sistema sanitario, nonché il sostegno di lavoratori, famiglie e imprese.** L'azione pubblica deve garantire le risorse necessarie al rafforzamento delle attività di prevenzione della diffusione del contagio – inclusa la messa in sicurezza delle attività produttive ed economiche, a partire da quelle essenziali e non interrompibili – e degli interventi di cura a favore dei contagiati, per mitigare le conseguenze dell'aumento dei casi da trattare. Al tempo stesso, l'azione pubblica deve offrire certezze e garanzie per indurre le imprese a non licenziare (evitando di ridurre i redditi delle famiglie) e per metterle in condizione di superare le difficoltà connesse sia con la forte flessione della domanda, sia con la diffusione del contagio e con le misure di prevenzione dello stesso.

**Il DL n. 18 del 17 marzo 2020 si muove lungo queste direttrici, con misure che determinano un aumento dell'indebitamento netto di circa 20 miliardi nel 2020<sup>1</sup>** (pari all'1,1 per cento del PIL; cfr. Tavola 1), quasi interamente dovuto a maggiori spese. Nei due anni successivi gli effetti complessivi sul disavanzo sono sostanzialmente nulli.

**Il decreto stanziava 3,2 miliardi per potenziare il sistema sanitario nazionale (SSN), la Protezione Civile e gli altri soggetti pubblici impegnati sul fronte dell'emergenza sanitaria.**

*La quasi totalità delle risorse è destinata a incrementare il livello della spesa sanitaria corrente al cui finanziamento concorre lo Stato (1,4 miliardi) e il fondo per le emergenze nazionali (1,7 miliardi) per interventi in conto capitale realizzati dalla Protezione civile. Il provvedimento accresce la remunerazione oraria del lavoro straordinario prestato nell'ambito del SSN e amplia le risorse disponibili per nuove assunzioni (quest'ultimo intervento si aggiunge al piano straordinario di assunzioni a tempo determinato di personale sanitario disposto dal DL 14 del 9 marzo 2020). Sono inoltre previste misure per il potenziamento delle unità di terapia intensiva, di pneumologia e malattie infettive mediante il ricorso a strutture private che possono essere chiamate a mettere a disposizione il personale sanitario, i locali e le apparecchiature. Infine, si dispone la possibilità per la Protezione Civile e per i Prefetti di requisire presidi sanitari e medico-chirurgici, beni mobili necessari per fronteggiare l'emergenza sanitaria e alberghi o altri immobili per attività di sorveglianza sanitaria.*

**Gli interventi a sostegno del reddito dei lavoratori e delle famiglie determinano un aumento della spesa pubblica per oltre 9,5 miliardi.**

*Circa un terzo degli esborsi (3,4 miliardi) è destinato all'attivazione degli ammortizzatori sociali: per le attività sospese o ridotte a causa dell'emergenza sanitaria si prevede l'applicazione – per un massimo di nove settimane – degli strumenti*

---

<sup>1</sup> In termini di saldo netto da finanziare (SNF) le misure valgono poco meno di 25 miliardi. La differenza rispetto al valore in termini di indebitamento netto è dovuta principalmente all'accantonamento dei contributi figurativi previsto dalle misure di sostegno al reddito (circa 2,3 miliardi), che non ha effetti sull'indebitamento netto ma peggiora il SNF, e all'accantonamento di 2 miliardi in un fondo che può essere utilizzato solo per finanziare interventi senza impatto sull'indebitamento netto (ad esempio operazioni di natura finanziaria).

*ordinari di integrazione al reddito (cassa integrazione ordinaria e assegni a carico dei fondi di solidarietà); la concessione di trattamenti ordinari di integrazione al reddito è estesa anche alle aziende per le quali è già attiva la cassa integrazione straordinaria o ai datori di lavoro iscritti al fondo di integrazione salariale. Per i lavoratori che non hanno accesso a tali tutele è prevista l'applicazione della cassa integrazione in deroga.*

*Ulteriori risorse (3,5 miliardi) sono utilizzate per l'erogazione di un'indennità una tantum dell'importo di 600 euro per il mese di marzo a favore di una parte dei liberi professionisti, degli autonomi e dei lavoratori di specifici settori (agricoltura, turismo e spettacolo), nonché per la costituzione di un "Fondo per il reddito di ultima istanza" a beneficio dei lavoratori che hanno ridotto, sospeso o cessato la propria attività lavorativa. Per i lavoratori dipendenti con reddito fino a 40.000 euro che hanno invece continuato a prestare servizio nella sede di lavoro è prevista la corresponsione di un premio di 100 euro per il mese di marzo (per una spesa complessiva di circa 0,9 miliardi).*

*Alcune disposizioni sono rivolte al sostegno dei lavoratori che devono occuparsi dei figli fino a 12 anni di età a seguito della chiusura delle scuole e prevedono la concessione per il 2020 a decorrere dal 5 marzo di 15 giorni di congedo ordinario retribuito al 50 per cento o in alternativa la fruizione di un voucher pari a 600 euro per l'utilizzo di servizi di baby-sitting (l'impatto di tali misure è valutato complessivamente in circa 0,8 miliardi in termini di maggiore spesa). Viene anche disposta per i mesi di marzo e aprile l'estensione di 12 giorni del periodo di permesso retribuito per i fruitori della legge 104/1992 (con un impatto di circa 0,4 miliardi).*

*Infine fra le altre misure di sostegno delle famiglie si segnala l'ampliamento delle possibilità di accedere al Fondo di solidarietà dei mutui per la prima casa (da cui derivano maggiori spese per 0,4 miliardi).*

**Per quanto riguarda il sostegno alle imprese, le risorse impiegate ammontano a circa 7 miliardi** (6,2 per maggiori spese e 0,9 per minori entrate). Gli interventi rispondono prevalentemente alla finalità di assicurare liquidità alle imprese ed evitare restrizioni al credito.

*Le principali misure, oltre alla sospensione delle rate dei mutui e al congelamento dei finanziamenti revocabili o in scadenza nei prossimi mesi, riguardano: i) il rafforzamento e l'ampliamento dei sistemi pubblici di garanzia dei prestiti alle imprese (3,8 miliardi); ii) l'introduzione di un incentivo alla cessione a terzi di crediti deteriorati, dato dalla possibilità di trasformare in crediti d'imposta una quota di attività per imposte anticipate (deferred tax assets, DTA) per un ammontare proporzionale al valore dei crediti deteriorati ceduti (1,1 miliardi); iii) la sospensione fino a fine maggio dei termini di versamento dei carichi affidati all'agente della riscossione (0,8 miliardi); iv) alcune spese in conto capitale per l'incremento della dotazione dei contratti di sviluppo e per alcuni interventi settoriali (0,6 miliardi); v) alcuni crediti di imposta riconosciuti a soggetti titolari di partita IVA per incentivare la sanificazione degli ambienti di lavoro e per sostenere le spese di locazione del mese di marzo di immobili ad uso commerciale (0,4 miliardi).*

**Il decreto contiene anche una serie di misure volte a ovviare alle limitazioni operative imposte alle amministrazioni pubbliche** e ai tribunali nell'attuale fase di emergenza, preservando lo svolgimento delle attività essenziali e rinviando le altre. Le difficoltà del settore riflettono anche i ritardi nel processo di digitalizzazione; le misure che favoriscono il ricorso allo *smart working* e la trasformazione tecnologica dell'amministrazione sono opportune ma richiederanno tempo per dispiegare la propria efficacia.

**Il disegno delle misure, che ha un orizzonte di breve periodo, e l'entità dell'impegno finanziario appaiono adeguati alla fase attuale di sviluppo dell'epidemia.** Il Governo ha già annunciato di essere pronto ad assumere ulteriori provvedimenti in funzione dell'evoluzione della crisi. I margini di azione si sono ampliati con il riconoscimento da parte delle istituzioni europee della sussistenza delle condizioni per l'attivazione della *general escape clause* del Patto di stabilità e crescita. Tale clausola, pur non sospendendo l'operatività del Patto, consente deviazioni dal percorso di rientro verso l'obiettivo di bilancio di medio

termine (e una ridefinizione dei termini per il rientro dalle situazioni di disavanzo o debito eccessivo raccomandati dal Consiglio). Le risorse che il Paese prenderà a prestito andranno utilizzate in maniera oculata, per affrontare l'emergenza e avviare la ripresa. Quando i tempi saranno nuovamente propizi sarà necessario assicurare le condizioni per riavviare il percorso di riduzione del rapporto tra debito pubblico e prodotto.

Servirà procedere rapidamente alla definizione dei provvedimenti attuativi a cui rinviano diverse norme e, comunque, a prestare tutti i chiarimenti amministrativi necessari a specificare l'ambito applicativo degli interventi.

Le misure di prevenzione andranno progressivamente adeguate alla ripresa, pur graduale e presumibilmente selettiva, delle attività sociali ed economiche, con interventi di sanificazione delle strutture, informazione a favore della cittadinanza sulle cautele da seguire e adeguamento degli ambienti di lavoro e dei luoghi di interazione sociale; servirà un'attenzione rafforzata, articolata sul territorio, specie con riferimento ai gruppi di popolazione più a rischio.

I provvedimenti in sostegno delle condizioni finanziarie delle aziende sono mirati soprattutto alle piccole e medie imprese, che nei prossimi mesi potranno risentire maggiormente di eventuali restrizioni nell'accesso al credito. Il decreto, tuttavia, introduce anche alcune misure strutturali che riguardano gli strumenti pubblici in sostegno delle grandi imprese, come l'estensione della garanzia di Stato alle grandi aziende. Queste società sono in media finanziariamente più solide di quelle di minore dimensione e dispongono di ampi margini inutilizzati sulle linee di credito in conto corrente. La predisposizione dei decreti attuativi richiederà un'attenta analisi di costi e benefici per assicurare che le risorse pubbliche vengano concentrate su quei casi in cui sono accertabili condizioni di difficoltà.

In prospettiva le risorse destinate alle imprese andranno iscritte in una strategia complessiva che miri a mantenere sul mercato le aziende, consentendo a quelle orientate ai mercati internazionali di mantenere le posizioni acquisite nelle catene globali del valore.

Le misure di prevenzione dei licenziamenti, giustamente temporanee, potrebbero essere affiancate da interventi di potenziamento della NASPI che tengano conto del fatto che la rarefazione delle assunzioni impedirà di trovare un impiego a chi comunque dovesse perdere un lavoro (ad esempio per via del completamento del contratto a termine) o a chi già ne cercava uno.

Nell'eventualità di una riproposizione nei prossimi mesi delle misure di sostegno al reddito dei lavoratori indipendenti andranno esplorate le modalità per una loro parametrizzazione alle effettive necessità dei beneficiari.

Andrà controllato con attenzione l'utilizzo dei congedi parentali da parte delle famiglie al fine di valutare la congruità dei relativi stanziamenti. Nel caso di prolungamento della chiusura delle scuole potrebbe essere necessario estendere gli strumenti attualmente previsti.

### *Le misure in dettaglio*

#### **1. Potenziamento del Servizio Sanitario Nazionale**

**Sono delineate tre aree di intervento: (i) assegnazione di fondi; (ii) assunzione di personale; (iii) nuove attrezzature e strutture (artt. 1-18).**

- i) L'assegnazione di fondi è diretta alla remunerazione del lavoro straordinario dei lavoratori del settore sanitario e al potenziamento delle dotazioni della medicina militare, attraverso l'acquisto di dispositivi medici, soprattutto per le emergenze.
- ii) Sono identificate le coperture per le assunzioni straordinarie già previste per il SSN; sono disposte ulteriori assunzioni, alcune direttamente legate alle cure sanitarie<sup>2</sup>, altre destinate alla ricerca e all'INAIL<sup>3</sup>. Si stabilisce inoltre che il Servizio Sanitario Nazionale possa trattenere medici e operatori sanitari anche oltre l'età pensionabile e si prevedono procedure semplificate per l'accesso alla professione sanitaria: il decreto abolisce l'esame di abilitazione all'esercizio della professione di medico-chirurgo, rendendo abilitante la laurea in medicina e chirurgia e prevede che il giudizio di idoneità all'esercizio della professione sia fondato sulla valutazione del tirocinio svolto durante il corso di studi.
- iii) Al fine di aumentare la dotazione di posti letto (nei reparti di terapia intensiva, pneumologia e malattie infettive), il Governo ha esteso la possibilità di acquisire servizi sanitari da soggetti privati al di là dei limiti di spesa stabiliti per ciascuna regione; per gli stessi scopi, gli ospedali potranno firmare contratti con qualsiasi entità privata autorizzata. Le strutture private, accreditate e non, sono obbligate a rendere disponibile personale e attrezzature per fronteggiare l'emergenza; le forniture saranno pagate nel caso in cui vengano effettivamente utilizzate dal SSN. Il decreto prevede la possibilità di creare nuove strutture sanitarie anche in deroga ai requisiti di autorizzazione e accreditamento; le strutture e le attrezzature possono anche essere acquistate o requisite dal settore privato (compresi, ad esempio, hotel o altre proprietà con caratteristiche tali da renderle idonee all'accoglienza dei malati).

**La scarsità di personale costituisce un elemento critico nella situazione attuale;** rappresenta la sfida più difficile anche per i tempi necessari all'ingaggio o alla formazione di personale a maggiore specializzazione (ad es. anestesisti). Il coinvolgimento del settore privato, anche in deroga alle norme vigenti, potrà aiutare a colmare il divario tra domanda e offerta di servizi sanitari.

## 2. Sostegno del lavoro

### *2.1 Misure speciali in tema di lavoro alle dipendenze e ammortizzatori sociali*

**Il decreto ha potenziato gli ammortizzatori in costanza di rapporto di lavoro presenti nella legislazione italiana** (cfr. Box 1 e Tavola 2):

- i) ha previsto, per i periodi lavorativi compresi dal 23 febbraio fino ad agosto 2020, la possibilità per le imprese coperte da Cassa integrazione guadagni ordinaria (CIGO), straordinaria (CIGS), fondi di solidarietà (FS) e Fondo di Integrazione Salariale (FIS) di ottenere fino a nove settimane di CIGO, utilizzando come specifica causale quella relativa all'emergenza COVID-19; i periodi di fruizione non saranno conteggiati nel calcolo della durata massima dei trattamenti in corso, né ai fini della compartecipazione al costo;
- ii) ha rifinanziato la Cassa integrazione guadagni in deroga (CIGD) per l'intero 2020, destinandola alle imprese che non hanno accesso al trattamento di cui al punto precedente<sup>4</sup>;
- iii) ha inoltre previsto snellimenti nelle procedure per la richiesta di autorizzazione ai trattamenti, l'allungamento dei tempi massimi per la richiesta del beneficio e il pagamento diretto del lavoratore

<sup>2</sup> Il Ministero della sanità assumerà 40 medici senior (dirigenti sanitari); 18 veterinari senior; 29 personale non dirigente (per la prevenzione). Alla medicina militare sono destinati 120 medici e 200 infermieri.

<sup>3</sup> Al Ministero della sanità sono destinati 5 ricercatori senior; 20 ricercatori junior; 5 assistenti di ricerca. Alla medicina militare vanno 6 ricercatori in biologia, chimica e fisica; 200 medici specialisti e 100 infermieri con contratto a tempo determinato per un anno saranno assunti dall'INAIL.

da parte dell'INPS, in modo tale da non incidere sulla liquidità delle imprese che normalmente anticipano il trattamento al lavoratore.

L'introduzione della causale straordinaria per la fruizione della CIGO potrà interessare oltre i due terzi dei dipendenti del settore privato (circa 10 milioni di lavoratori); il resto sarebbe coperto dalla CIG in deroga (circa 2,6 milioni), ad esclusione degli addetti al lavoro domestico, i quali non godono di alcuna misura. **Il decreto introduce la sospensione dei licenziamenti per giustificato motivo oggettivo** (art. 46). Per 60 giorni a partire dal 17 marzo le imprese di qualsiasi dimensione non possono procedere a licenziamenti individuali e collettivi per giustificati motivi oggettivi, cioè attinenti all'attività economica e all'organizzazione dell'azienda (resta la possibilità di procedere a licenziamenti individuali per giusta causa e a licenziamenti per motivi disciplinari). Le imprese non possono altresì procedere a licenziamenti collettivi qualora abbiano avuto accesso agli strumenti per l'integrazione salariale straordinaria, compresi quelli avviati a partire dal 23 febbraio.

**Infine, per i lavoratori dipendenti che abbiano dovuto continuare a recarsi presso la propria sede di lavoro nel mese di marzo il Decreto prevede un bonus una tantum fino a 100 euro** (cosiddetto "premio 100 euro", art. 63). L'entità del premio è parametrata al numero di giorni lavorati; hanno diritto al premio i lavoratori che nel 2019 hanno avuto un reddito complessivo non superiore ai 40.000 euro.

**L'entità dello stanziamento disposto dal decreto per il rafforzamento della Cassa integrazione guadagni appare in linea con gli obiettivi;** questa valutazione è effettuata sulla base delle informazioni al momento disponibili circa le possibili ricadute dell'emergenza sanitaria sul mercato del lavoro. Il potenziamento della Cassa integrazione guadagni ha il pregio di attutire gli effetti di un calo inatteso della domanda, evitando drastiche riduzioni dell'occupazione che potrebbero distruggere rapporti di lavoro produttivi in condizioni normali.

**Non viene operata** questa scelta della graduale cessazione dei rapporti di lavoro e del ricorso all'assicurazione ordinaria per la disoccupazione.

**Non sono previsti interventi in favore della generalità dei dipendenti a tempo determinato e, più generale, di chi non trovi un lavoro.** Nel caso degli occupati a termine, va considerato tra l'altro che sebbene essi abbiano accesso ai trattamenti di integrazione salariale formalmente analoghi a quelli dei lavoratori a tempo indeterminato, i periodi di fruizione della CIG non prolungano la durata del rapporto di lavoro in scadenza. Considerato anche il temporaneo blocco dei licenziamenti disposto dal decreto, i lavoratori a termine avranno ridotte possibilità di rimanere occupati alla scadenza del contratto e dovranno ricorrere alla NASpI, che tuttavia garantisce trattamenti di durata ridotta a disoccupati con carriere discontinue. Un incremento temporaneo della durata dei trattamenti NASpI per chi rientri tra i suoi beneficiari a partire da una certa data sarebbe stato giustificato dalla riduzione della possibilità di ottenere un impiego.

**L'ambito di applicazione della norma che prevede il blocco dei licenziamenti non è chiaramente definito e pare includere anche i rapporti di lavoro domestico,** per i quali non è previsto l'accesso a misure di straordinarie di sostegno (ulteriori alla NASpI): la norma, se da un lato protegge i lavoratori, dall'altro comporta un aggravio dei costi sostenuti dalle famiglie per tali tipologie di servizi.

**Il "premio 100 euro" non è parametrato al reddito.** Il "premio 100 euro" ammonta in media a circa il 7 per cento del reddito mensile di coloro che hanno un reddito annuo inferiore a 40.000 euro<sup>5</sup>. Ne andrebbe ripensata la struttura qualora si ritenesse di riproporre la misura anche per i prossimi mesi.

---

<sup>5</sup> Elaborazioni su dati sulle dichiarazioni dei redditi da lavoro dipendente riferite al 2017, Dipartimento delle Finanze, Ministero dell'Economia e delle finanze. Elaborazioni basate sui microdati di fonte INPS e riferiti al 2016 forniscono una stima analoga, ma leggermente inferiore (circa il 5 per cento della retribuzione media mensile).

## **2.2. Previsioni per il lavoro autonomo e per il turismo, l'agricoltura e lo spettacolo**

**Il Decreto stabilisce l'erogazione di un assegno di 600 euro per il mese di marzo ai lavoratori autonomi iscritti alle gestioni separate dell'INPS** (art. 27), con una platea dell'ordine di 340.000 beneficiari, cui si aggiungono gli artigiani e i commercianti non pensionati e non iscritti ad altre forme di previdenza obbligatoria (circa 3,6 milioni di soggetti, art. 28). Sono esclusi invece gli iscritti a Casse previdenziali separate o ad altre forme previdenziali obbligatorie (oltre 1 milione di persone).

**Viene introdotta un'indennità pari a 600 euro per il mese di marzo anche per altre categorie di lavoratori:** gli stagionali del turismo che hanno cessato involontariamente il rapporto di lavoro tra il 1° gennaio e il 17 marzo (art. 29); gli operai agricoli a tempo determinato (con l'unica condizione che abbiano svolto almeno 50 giornate lavorative nel 2019; art. 30); i lavoratori dello spettacolo che non siano titolari di rapporto di lavoro dipendente (e che abbiano versato almeno 30 contributi giornalieri nel 2019; art. 38). La misura riguarda circa 900.000 lavoratori poco coperti dagli strumenti di integrazione salariale. L'indennità è potenzialmente cumulabile con la NASpI.

**La misura assistenziale per i lavoratori indipendenti è una tantum, non proporzionale al reddito e indipendente da un eventuale calo dell'attività.** L'esclusione degli iscritti alle casse professionali potrebbe comportare disparità di trattamento in quei casi in cui le casse stesse non dispongano di ammortizzatori sociali adeguati. Non è inoltre chiaro se possano richiedere il sostegno anche lavoratori autonomi di fatto inattivi anche prima dell'emergenza sanitaria. Specie in caso di riproposizione dello strumento, e ove le misure di blocco dell'attività economica dovessero divenire più graduate e selettive, sarebbe importante parametrare gli aiuti al venir meno delle occasioni di lavoro e di reddito per territorio e settore d'attività, tenendo altresì conto dell'imponibile fiscale dei diversi soggetti negli anni precedenti.

## **2.3 Misure a sostegno delle famiglie**

**Per far fronte alla prolungata chiusura delle scuole il decreto prevede l'estensione dei congedi parentali e dei permessi retribuiti ex L. 104/1992.** Il congedo si applica alle famiglie in cui entrambi i genitori lavorano e hanno figli di età inferiore ai 12 anni; la durata massima del congedo è di 15 giorni, di cui i genitori possono fruire in modo alternato (in maniera continuativa o frazionata). I destinatari della misura sono gli occupati dipendenti nei settori privato e pubblico<sup>6</sup>, i lavoratori autonomi iscritti all'INPS e quelli iscritti in via esclusiva alla Gestione separata dell'INPS. Ne sono quindi esclusi i lavoratori indipendenti iscritti ad altre assicurazioni previdenziali obbligatorie, quali le casse professionali; non possono beneficiarne inoltre i nuclei familiari in cui un genitore non lavora o percepisce indennità per sospensione o cessazione dell'attività lavorativa. Il congedo prevede un indennizzo pari al 50 per cento della retribuzione giornaliera.

Il congedo è riconosciuto, secondo le medesime condizioni, anche ai genitori lavoratori con figli affetti da grave disabilità, iscritti a scuola o ospitati in centri diurni a carattere assistenziale, senza nessun limite di età. Infine, per i genitori lavoratori con figli tra i 12 e i 16 anni è consentita l'estensione dall'attività lavorativa per il periodo di sospensione delle scuole e dei servizi per l'infanzia, senza indennizzo o contribuzione figurativa, con divieto di licenziamento e diritto alla conservazione del posto di lavoro.

**In alternativa al congedo, per i lavoratori dipendenti del settore privato e per tutti i lavoratori autonomi, è previsto un bonus per l'acquisto di servizi di baby-sitting fino a 600 euro.** Il bonus è esteso fino a 1.000 euro per i dipendenti del settore sanitario e del comparto sicurezza impegnati nel

---

<sup>6</sup> Per i dipendenti nel settore privato che usufruiscono del congedo parentale "ordinario" durante il periodo di sospensione delle attività scolastiche, questo viene riconvertito nel congedo "straordinario" oggetto di questo decreto; i dipendenti pubblici che godono del congedo ordinario non possono invece avvalersi di quello straordinario.

fronteggiare l'emergenza sanitaria, unici lavoratori del settore pubblico che sono coperti da questa misura alternativa al congedo.

Infine, sono estesi di 12 giorni i permessi retribuiti previsti dalla L. 104/1992 per i lavoratori disabili e per il sostegno a familiari con disabilità per i mesi di marzo e aprile. È altresì prevista la possibilità di lavoro agile (da casa) per i lavoratori che beneficiano della L. 104/1992 compatibilmente con il tipo di prestazione lavorativa.

**La spesa effettiva per tali interventi potrebbe risultare superiore alle stime contenute nella Relazione tecnica.** La previsione è di circa 1,3 miliardi di euro per il 2020 per i lavoratori privati e autonomi (circa 1,6 milioni di lavoratori), e di 30 milioni di euro per i lavoratori del settore pubblico che hanno l'opzione di richiedere il voucher (stimati in 30.000 unità). Gli importi sono calcolati nell'ipotesi che i genitori beneficiari se ne avvalgano in media per 12 giorni, secondo un tasso di utilizzo pari a quello relativo al congedo parentale ordinario, osservato sulla base di una serie storica relativa agli ultimi 5 anni (per i soli lavoratori dipendenti). La propensione ad usare il congedo parentale straordinario introdotto dal decreto potrebbe però essere più elevata poiché aumenta l'indennizzo monetario fornito a chi già ne ha diritto (dal 30 al 50 per cento della retribuzione giornaliera) e il beneficio viene esteso anche ad altri lavoratori (i genitori di bambini di 6-8 anni che hanno un reddito individuale superiore a 2,5 volte l'importo annuo del trattamento minimo di pensione, nonché i genitori dei bambini di 8-12 anni). **La misura potrà essere riconsiderata qualora la chiusura delle attività scolastiche venisse prolungata oltre la ripresa delle attività lavorative.**

### 3. Misure per le imprese

#### 3.1 Misure trasversali

**Internazionalizzazione del sistema Paese (art. 72).** – Il decreto istituisce il “Fondo per la promozione integrata” volto a: (i) realizzare una campagna di comunicazione per sostenere le esportazioni italiane e l'internazionalizzazione nel settore agroalimentare e negli altri settori colpiti dall'emergenza Covid-19, anche avvalendosi dell'Agenzia italiana per l'internazionalizzazione delle imprese e per l'attrazione degli investimenti (ICE Agenzia); (ii) potenziare le attività di promozione del sistema Paese; (iii) cofinanziare iniziative di promozione dirette a mercati esteri realizzate da altre amministrazioni pubbliche; (iv) concedere cofinanziamenti a fondo perduto nei limiti e alle condizioni previsti dalla vigente normativa europea in materia di aiuti di Stato di importanza minore (*de minimis*).

**Contratti di sviluppo (art. 80).** – Si prevede l'incremento per 0,2 miliardi della dotazione dei contratti di sviluppo per l'anno 2020. Introdotti nel 2008 e operativi dal 2011, i contratti di sviluppo sono uno strumento agevolativo per il sostegno a programmi di investimento strategici ed innovativi di grandi dimensioni.

**Fondo sviluppo e coesione (art. 97).** – Si prevede un aumento delle anticipazioni finanziarie a valere sul Fondo sviluppo e coesione (FSC) 2014-2020 per sostenere gli interventi infrastrutturali finanziati con risorse FSC nell'ambito dei Piani operativi delle Amministrazioni centrali e dei Patti per lo sviluppo. Le anticipazioni del 20 per cento delle risorse assegnate ai singoli interventi possono essere richieste qualora gli interventi siano dotati del progetto esecutivo approvato (nel caso di interventi infrastrutturali) o del provvedimento di attribuzione del finanziamento (nel caso di interventi a favore delle imprese). La disposizione non si applica alle opere attuate da ANAS e RFI.

**Proroga dei termini nel settore assicurativo e per le opere di efficientamento energetico e sviluppo territoriale sostenibile dei piccoli comuni; difficoltà finanziarie delle piccole e medie imprese (art. 125).** – Fino al 31 luglio 2020, è prorogato di ulteriori 15 giorni il termine entro cui l'impresa di assicurazione è tenuta a mantenere operante la garanzia prestata con il contratto assicurativo fino



all'effetto della nuova polizza; sono prorogati di ulteriori 60 giorni i termini per la formulazione dell'offerta o della motivata contestazione, nei casi di intervento di un perito o del medico legale per la valutazione del danno a cose o persone. Per l'anno 2020, sono prorogati di 6 mesi i termini previsti per gli interventi di efficientamento energetico e sviluppo territoriale dei piccoli comuni<sup>7</sup>. Unioncamere e Camere di commercio, a valere sulle risorse disponibili nei rispettivi bilanci, possono realizzare nell'anno in corso specifici interventi finalizzati a mitigare le difficoltà finanziarie di piccole e medie imprese, anche attraverso appositi accordi con il Fondo centrale di garanzia, altri organismi di garanzia e soggetti del sistema creditizio e finanziario. Le Camere di commercio e le loro società *in house* possono erogare finanziamenti con risorse reperite avvalendosi di una piattaforma *on line* di *social lending* e di *crowdfunding*, tenendo apposita contabilizzazione separata dei proventi e delle erogazioni.

**Contratti (art. 91).** – Per prevenire l'insorgere di contenzioso viene previsto che il mancato adempimento delle prestazioni contrattuali, derivante dal rispetto delle misure di contenimento del COVID-19, integra l'ipotesi di inadempimento per fatto non imputabile al debitore e conseguentemente l'esenzione dalla responsabilità contrattuale, nonché dall'applicazione di eventuali decadenze o penali connesse a ritardati o omessi adempimenti. Inoltre, in tema di anticipazione del prezzo in favore del fornitore nell'ambito dei contratti pubblici, si prevede che tale istituto possa essere applicato anche nel caso di consegne anticipate in via d'urgenza; ciò al fine di garantire alle amministrazioni approvvigionamenti anticipati, senza gravare sulla liquidità delle imprese fornitrici.

**Corporate governance (art. 106).** – Viene postposto da centoventi a centottanta giorni dalla chiusura dell'esercizio il termine per l'approvazione dei bilanci delle società di capitali e consentito lo svolgimento delle relative assemblee e votazioni in via telematica, anche quando non previsto dallo statuto.

**Si tratta di un insieme eterogeneo di interventi, caratterizzati da un impegno contenuto di risorse e in qualche caso più adatti alla fase successiva a quella attuale di emergenza.** La dotazione iniziale del nuovo fondo per l'internazionalizzazione (150 milioni di euro) potrebbe essere insufficiente rispetto agli obiettivi prefissati, in particolare per garantire l'erogazione dei cofinanziamenti a fondo perduto sui finanziamenti concessi da Simest (comma 1d). L'incentivo fornito all'accelerazione della progettazione con l'anticipo del 20 per cento (precedentemente era del 10) potrebbe avere un impatto contenuto. Le attività di comunicazione e promozione sono potenzialmente efficaci ma solo nella fase successiva al contenimento del virus; così pure l'ampliamento della dotazione per i contratti di sviluppo (già rifinanziati più volte in passato)<sup>8</sup>. Nella prospettiva d'un ritorno, pur graduale e selettivo, alla normalità delle diverse attività economiche uno spazio maggiore potrà essere necessario per il sostegno alle misure di adeguamento dei luoghi di lavoro alle esigenze d'una maggiore vigilanza sanitaria.

### 3.2 Le misure settoriali

**Trasporto aereo (artt. 79 e 94).** – Il decreto prevede maggiori spese per 500 milioni destinate da un lato alla compensazione dei danni subiti a causa dell'epidemia da compagnie gravate da oneri di servizio pubblico su particolari tratte e dall'altro alla nazionalizzazione di Alitalia – Società Aerea Italiana S.p.A. e

---

<sup>7</sup> Cfr. l'art. 30 del decreto legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 giugno 2019, n. 58. Questo articolo, tra le altre cose, prevede che, per stabilizzare i contributi in conto capitale ai comuni per interventi di efficientamento energetico e sviluppo territoriale sostenibile, a decorrere dal 2020 sia autorizzata l'implementazione di un programma pluriennale per la realizzazione dei progetti. Inoltre, a partire dal 2020, le effettive disponibilità finanziarie sono ripartite tra i comuni con popolazione inferiore a 1.000 abitanti, assegnando a ciascun comune un contributo di pari importo. I comuni beneficiari dei contributi sono tenuti a iniziare l'esecuzione dei lavori entro il 15 maggio di ciascun anno, termine oltre il quale decadono automaticamente dall'assegnazione del contributo e le relative risorse rientrano nella disponibilità di un fondo al quale affluiscono tutte le risorse per contributi dall'anno 2020 non ancora impegnate al 1° giugno 2019.

<sup>8</sup> La dotazione finanziaria complessiva per il periodo 2014-2020 è di 3 miliardi di euro. Per ulteriori dettagli, si veda: <https://www.mise.gov.it/index.php/it/incentivi/impresa/contratti-di-sviluppo>.

Alitalia – Cityliner S.p.A. Con riferimento a questo secondo aspetto, è prevista la creazione di una nuova società interamente controllata dal Ministero dell'economia e delle finanze o da una società a prevalente partecipazione pubblica anche indiretta, alla quale verranno trasferite le due società, ora in amministrazione straordinaria.

**Telecomunicazioni e reti (art. 82).** – Il decreto dispone che, durante il periodo di emergenza sanitaria, a fronte del considerevole incremento dei consumi dei servizi di telecomunicazione e quindi di congestione delle reti, gli operatori che forniscono tali servizi intraprendano tutte le misure possibili per garantirne il funzionamento. In particolare, le imprese di telecomunicazione e le piattaforme digitali sono tenute ad adottare tutte le misure necessarie per assicurare l'accesso ininterrotto ai servizi di emergenza, migliorando la capacità di rete e la qualità del servizio ai settori ritenuti “prioritari” dall'unità di emergenza della Presidenza del Consiglio o dalle unità di crisi regionali. Il decreto dichiara le imprese fornitrici di reti e servizi di comunicazioni elettroniche accessibili al pubblico “imprese di pubblica utilità”, con il mandato di assicurare interventi di potenziamento e manutenzione della rete nel rispetto delle norme igienico-sanitarie e dei protocolli di sicurezza anti-contagio. Infine si prevede che l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM) possa modificare e integrare la regolamentazione vigente.

**Agricoltura e pesca (artt. 78 e 105).** – Per le imprese del settore agricolo e della pesca, si prevede l'aumento della percentuale (dal 50 al 70 per cento) degli anticipi spettanti alle imprese che hanno diritto di accedere ai contributi nell'ambito della Politica agricola comune (PAC); è inoltre istituito, nel rispetto delle disposizioni europee sugli aiuti “*de minimis*”, un Fondo finalizzato alla copertura di: (i) interessi passivi su finanziamenti bancari destinati al capitale circolante e alla ristrutturazione dei debiti; (ii) interessi maturati negli ultimi due anni su mutui contratti dalle imprese; (iii) costi per l'arresto temporaneo dell'attività di pesca.

**La previsione di aiuti di Stato in favore del settore del trasporto aereo contenuta nel decreto è in linea con le iniziative adottate a livello europeo.** La Commissione europea ha fatto riferimento a questo comparto come a uno dei possibili destinatari di aiuti in virtù della deroga per circostanze eccezionali (art. 107, par. 2, lett. b del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea – TFUE)<sup>9</sup>. È stato inoltre annunciato che a questi aiuti non si applicherà il principio “una tantum” previsto per gli aiuti alla ristrutturazione e al salvataggio delle imprese in difficoltà, essendo l'epidemia un fatto nuovo e imprevedibile che impatta sulla sostenibilità di questi operatori. La decisione è anche in linea con le raccomandazioni della IATA sulla necessità che i governi sostengano il settore in una situazione senza precedenti.

**La nazionalizzazione di Alitalia non rientra nel campo di applicazione del divieto di aiuti di Stato,** anche in virtù del principio di neutralità rispetto al regime di proprietà sancito nel diritto europeo (art. 345 TFUE), che esige tuttavia per il futuro il rispetto delle medesime regole di concorrenza per le imprese pubbliche e private. Il decreto esclude l'applicazione del Testo unico sulle società a partecipazione pubblica (TUSP) al caso specifico.

**Va ricordato che la crisi di Alitalia, certamente aggravata dal COVID-19, ha radici profonde.** La compagnia aerea si trova da quasi tre anni in amministrazione straordinaria, in questo periodo ha continuato ad accumulare perdite ingenti a fronte di una redditività esigua. La crisi globale del settore potrebbe rendere particolarmente difficoltosa la formulazione di un piano industriale sostenibile.

---

<sup>9</sup> Commissione europea, *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*, [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-coordinated-economic-response-covid19-march-2020\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-coordinated-economic-response-covid19-march-2020_en.pdf) COM(2020).112 final, 13 marzo 2020, paragrafo 5.

**In questo periodo di emergenza sanitaria la banda ultra larga è una tecnologia fondamentale per la prosecuzione di molte attività lavorative da remoto**, la continuità nello svolgimento dei programmi scolastici grazie alle piattaforme di e-learning nonché lo sviluppo di servizi di *e-health* e di cooperazione e scambio continuo di dati tra operatori sanitari. Secondo il Mix (Milano Internet exchange, centro di interconnessione dati che copre il 20 per cento del traffico nazionale), dalla promulgazione del DPCM dell'8 marzo si è registrato un incremento del traffico dati di oltre il 25 per cento. La rete è quindi posta sotto stress, soprattutto di sera, quando al lavoro a distanza si aggiungono videogiochi, film e intrattenimento in streaming. Il decreto si propone di far sì che le imprese di TLC siano costantemente impegnate a limitare eventuali disagi e a gestire i picchi, con il continuo monitoraggio delle reti e tempestivi interventi di manutenzione e, ove possibile, con un ampliamento fisico della capacità della rete di trasporto/core (attivazione di nuovi link ottici nelle dorsali), in modo da garantire che anche con un traffico più consistente non ci siano problemi di rallentamento.

**Implicitamente il decreto invita gli operatori di rete anche ad accelerare i lavori già in corso per la copertura del territorio con la banda ultra larga**, dando priorità alle aree del Paese che versano in condizioni di maggior difficoltà. Le aree prive di banda ultra larga sono infatti presenti a macchia di leopardo anche nelle regioni più sviluppate: in Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna, ad esempio, oltre 2.000 comuni non dispongono ancora di tale copertura. Gli effetti della misura non richiedono esborsi finanziari da parte dello Stato e rappresentano un investimento con effetti espansivi e duraturi nel medio lungo termine.

#### **4. Misure in materia fiscale**

##### **4.1 Sospensione di termini tributari e contributivi**

**Versamenti IVA e ritenute fiscali e contributive (artt. 60, 61, 62).** – Il Decreto dispone una proroga generalizzata di quattro giorni, fino al 20 marzo, a favore di tutti i soggetti, indipendentemente da qualunque requisito dimensionale, geografico o settoriale, per tutti i versamenti nei confronti delle pubbliche amministrazioni in scadenza al 16 marzo 2020.

Una rinvio più lungo dei versamenti riguardanti l'IVA e le ritenute fiscali e contributive sui redditi da lavoro dipendente e assimilati è stato previsto per i soggetti con ricavi o compensi non superiori a 2 milioni di euro, nonché, indipendentemente dal requisito dimensionale, per quelli appartenenti ai settori di attività più colpiti dall'emergenza oppure aventi sede nelle zone maggiormente colpite (Tavola 3)<sup>10</sup>. I versamenti non effettuati entro le originarie scadenze possono essere effettuati in un'unica soluzione entro il 31 maggio, oppure rateizzati (con un massimo di 5 rate mensili) a decorrere da maggio 2020<sup>11</sup>. Dilazioni più ampie sono previste per specifici settori.

**Cartelle di pagamento (art. 68).** – A tutela dei contribuenti, il decreto dispone la sospensione dall'8 marzo al 31 maggio dei termini di versamento di cartelle di pagamento e altri atti esecutivi affidati

---

<sup>10</sup> Il decreto estende ai soggetti operanti nei settori maggiormente colpiti dalle misure adottate per contenere il contagio da coronavirus (come ad esempio coloro che gestiscono luoghi di aggregazione sociale, come teatri, impianti sportivi, fiere, musei, biblioteche) le disposizioni già adottate a favore delle sole imprese del turismo (sospensione dei termini di versamento delle ritenute alla fonte operate in qualità di sostituto d'imposta e quella dei termini di adempimento e di versamento relativi a contributi previdenziali e assistenziali e dei premi per l'assicurazione obbligatoria). Analoga sospensione viene ora disposta, a beneficio degli stessi soggetti di cui sopra, in relazione ai versamenti IVA in scadenza nel mese di marzo 2020.

<sup>11</sup> Per premiare i soggetti che provvedono comunque al versamento entro i termini ordinari, contribuendo così a sostenere il gettito erariale, è prevista la pubblicazione del nome del contribuente sul sito del MEF, su richiesta dello stesso.

all'agente della riscossione, comprese le ingiunzioni emesse dagli enti territoriali. I versamenti oggetto di sospensione devono essere effettuati in unica soluzione entro il 30 giugno 2020<sup>12</sup>.

**Ritenute lavoro autonomo (art. 62, comma 7).** – I lavoratori autonomi con fatturato non superiore a 400.000 euro possono chiedere la sospensione dell'applicazione delle ritenute sui compensi percepiti nel periodo 17-31 marzo; i soggetti che chiedono la sospensione debbono versare le ritenute non subite entro il 31 maggio o in un massimo di cinque rate a partire da maggio.

**Per tutti i soggetti viene disposta la sospensione di tutti gli altri adempimenti tributari che scadono tra l'8 marzo e il 31 maggio 2020, con il loro differimento al 30 giugno<sup>13</sup>.** Tra questi rientra, ad esempio, la presentazione della dichiarazione annuale IVA, il cui termine ordinario è fissato al 30 aprile. La sospensione interessa anche gli obblighi di segnalazione di dati e informazioni al fisco, su base periodica, anche se non è del tutto chiaro se la norma riguardi tutte le tipologie di comunicazioni (ad esempio la segnalazione Intrastat, che ha rilievo anche statistico).

**A tutela degli interessi erariali, il Decreto prevede la sospensione dall'8 marzo al 31 maggio dei termini perentori che si applicano ad alcune attività degli uffici finanziari** (come ad esempio liquidazioni, controlli, accertamenti, riscossione, risposta a istanze). In deroga allo Statuto del contribuente gli Uffici avranno più tempo a disposizione per il controllo delle posizioni di coloro che hanno goduto di differimenti negli adempimenti tributari. Vengono sospesi anche i lavori degli organi di giustizia tributaria; tutte le attività legate ai contenziosi, compresi i termini processuali, sono sospese fino al 15 aprile<sup>14</sup>.

#### **4.2 Crediti d'imposta a favore delle imprese e incentivi alle erogazioni liberali**

**Il decreto prevede due nuovi crediti d'imposta (artt. 64 e 65):** (i) il primo, riconosciuto a imprese e a lavoratori autonomi, è pari al 50 per cento delle spese sostenute, fino a 20.000 euro, per la sanificazione degli ambienti e degli strumenti di lavoro nel corso del 2020; (ii) il secondo, riconosciuto alle sole imprese, è pari al 60 per cento dei canoni di locazione dovuti a marzo 2020 per negozi e botteghe. Sono escluse dal credito le imprese che operano nei settori legati ad attività essenziali, per le quali non si è verificata la chiusura.

**Al contempo, viene ampliato per il solo 2020 l'ambito di applicazione di due crediti già esistenti a favore della filiera della stampa (art. 98):** (i) il credito per investimenti in campagne pubblicitarie sulla stampa effettuati da imprese, lavoratori autonomi e enti non commerciali, viene riconosciuto sul 30 per cento della spesa, anziché per il 75 per cento di quella incrementale rispetto all'anno precedente (e, in ogni caso, nei limiti dei regolamenti europei ed entro un tetto di spesa complessiva); (ii) il credito per gli edicolanti è esteso anche ai distributori che riforniscono rivendite nei comuni con meno di 5000 abitanti e in quelli con un solo punto vendita; esso è inoltre incrementato, aumentando il limite di spesa da 2.000 a 4.000 euro e ampliando l'ambito delle spese ammesse.

**Specifiche disposizioni fiscali sono poi introdotte per le erogazioni liberali in denaro e in natura effettuate a favore dei soggetti, pubblici e privati, che operano per contenere e gestire**

---

<sup>12</sup> Sono state prorogate al 31 maggio 2020 anche le rate in scadenza a fine febbraio e fine marzo relative alla definizione agevolata dei carichi pendenti del 2018 e 2019 ("rottamazione delle cartelle" e "saldo e stralcio"). È stato inoltre prorogato dal 30 aprile al 29 maggio 2020 il termine per il versamento del prelievo unico erariale (Preu) per il settore dei giochi.

<sup>13</sup> Resta invariata la scadenza per l'invio delle Certificazioni Uniche (CU) da parte dei sostituti d'imposta, già prorogata dal 16 al 31 marzo.

<sup>14</sup> Per gli Uffici finanziari, i termini relativi alle attività legate alla gestione dei contenziosi vengono invece sospesi fino al 31 maggio. Verosimilmente, questa sospensione riguarda le sole attività interne legate al contenzioso (ad esempio mediazione e reclami obbligatori), altrimenti verrebbe meno l'equo trattamento delle parti processuali.

**Emergenza epidemiologica (art. 66).** Per le imprese, viene prevista la deducibilità integrale – sia ai fini Ires sia ai fini IRAP – delle erogazioni effettuate in favore di alcuni soggetti (come ad esempio ONLUS, amministrazioni pubbliche statali e locali)<sup>15</sup>. Per le persone fisiche e gli enti non commerciali, viene prevista la detraibilità del 30 per cento delle erogazioni, per un importo non superiore a 30.000 euro<sup>16</sup>.

## **5. Amministrazioni pubbliche, sistema giudiziario, università e scuola**

### **5.1 Principali misure emergenziali per ovviare alle limitazioni operative imposte dall'emergenza sanitaria**

**Sospensione dei termini nei procedimenti amministrativi e proroga documenti in scadenza (artt. 103 e 104).** – Pur ribadendo la necessità che ciascuna Amministrazione adotti provvedimenti organizzativi per garantire la propria funzionalità, viene previsto che, per i procedimenti amministrativi in corso, il periodo dal 23 febbraio al 15 aprile non rilevi ai fini del rispetto di tutti i termini procedurali. Fuoriescono dal perimetro applicativo solo i procedimenti amministrativi funzionali al pagamento di stipendi, pensioni, retribuzioni per lavoro autonomo, emolumenti per prestazioni di lavoro o di opere, servizi e forniture a qualsiasi titolo, indennità di disoccupazione e altre indennità da ammortizzatori sociali o da prestazioni assistenziali o sociali, comunque denominate nonché di contributi, sovvenzioni e agevolazioni alle imprese comunque denominati. Dato il generico richiamo all'espressione "procedimento amministrativo" e l'elencazione nominalistica dei casi esclusi dalla sospensione, l'ambito applicativo della norma riguarda potenzialmente l'intera azione amministrativa.

Inoltre, è prorogata, fino al 15 giugno 2020, la validità di tutti i certificati, attestati, permessi, concessioni, autorizzazioni e atti abilitativi comunque denominati, in scadenza tra il 31 gennaio e il 15 aprile 2020. Viene prorogata al 31 agosto 2020 la validità, ad ogni effetto di legge, dei documenti di riconoscimento e di identità scaduti o in scadenza successivamente alla data di entrata in vigore del decreto. Sono sospese per sessanta giorni tutte le procedure concorsuali di reclutamento nel pubblico impiego, ad eccezione delle valutazioni dei titoli e delle prove svolte in modalità telematica.

**Giustizia (artt. 83, 84 e 85).** – I procedimenti giudiziari in corso in materia civile, penale, amministrativa e contabile sono sospesi fino al 15 aprile 2020 (è quindi prorogato il periodo di sospensione precedentemente previsto fino al 22 marzo dal DL 11/2020) con l'eccezione di quelli relativi a questioni non rinviabili (ad es. in materia di libertà personale). Viene inoltre esteso dal 31 maggio al 30 giugno il periodo in cui i capi degli uffici giudiziari devono adottare le misure necessarie a evitare il contagio (ad esempio, limitazione degli orari di apertura, udienze a porte chiuse), compreso anche un eventuale ulteriore rinvio delle udienze.

### **5.2 Smart working e digitalizzazione (artt. 75, 76 e 87)**

**Il decreto individua il lavoro agile (smart working) come modalità ordinaria di svolgimento della prestazione lavorativa nelle amministrazioni pubbliche,** ammettendo anche l'utilizzo di dotazioni informatiche proprie del dipendente quando queste non siano messe a disposizione dall'amministrazione. Qualora non sia possibile ricorrere al lavoro agile, devono essere utilizzate le ferie pregresse, il congedo, la banca delle ore, la rotazione e analoghi strumenti. In ultima istanza, le amministrazioni possono esentare il personale dipendente dal servizio, ma il periodo di esenzione costituisce servizio prestato a tutti gli effetti di legge.

---

<sup>15</sup> Il regime di piena deducibilità ai fini Ires era già previsto per le erogazioni in favore delle popolazioni colpite da calamità pubblica o altri eventi straordinari, che però non beneficiano della deducibilità dall'IRAP.

<sup>16</sup> La detrazione è in linea con quelle riconosciute per altre erogazioni liberali, tra cui quelle a favore del Terzo Settore. Per le erogazioni liberali relative a calamità naturali la detrazione è invece del 19 per cento.

**Il decreto prevede inoltre la possibilità per le Pubbliche amministrazioni di acquistare nell'anno in corso dotazioni informatiche secondo procedure semplificate** (procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando con la partecipazione di almeno quattro operatori economici). Presso la Presidenza del Consiglio è creato un team di esperti in materia di trasformazione tecnologica, al fine di supportare i processi di digitalizzazione della Pubblica amministrazione. La composizione del team sarà individuata con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri.

**L'attuazione concreta della misura sconta il ritardo della Pubblica amministrazione nel processo di digitalizzazione.** Secondo l'indicatore DESI della Commissione, il nostro paese si trova al di sotto della media europea per quanto riguarda la fornitura di servizi pubblici digitali. Nostre elaborazione dei dati della Rilevazione sulle forze di lavoro mostrano che, nel 2019, nella PA meno dell'1 per cento dei lavoratori ha lavorato da casa almeno una volta nel mese di riferimento. I dipendenti pubblici che hanno usato lo smart working sono in media significativamente più giovani e più istruiti (i laureati sono più della metà, contro il 27 per cento tra quelli che non lo hanno utilizzato) e sono occupati in professioni più qualificate, mentre è poco diffuso tra le persone occupati in mansioni di ufficio più operative.

La carenza di dotazioni informatiche, che lo stesso testo di legge ammette quando consente ai pubblici dipendenti di servirsi di strumenti propri, potrebbe essere in parte compensata per il futuro dalla previsione di procedure accelerate per il loro acquisto, contenuta nel decreto. L'individuazione di uno specifico team di esperti per accompagnare i processi di digitalizzazione in questa fase è coerente con il riaccorpamento delle competenze in capo alla Presidenza del Consiglio, avviata con la creazione del Dipartimento per la trasformazione digitale, ma la sua efficacia dipenderà dalla composizione e dalle risorse a disposizione, che saranno determinate con un atto successivo.

### **5.3 Università e scuola**

**Oltre alle semplificazioni per l'ottenimento dell'abilitazione in Medicina e Chirurgia si istituisce un Fondo per le esigenze emergenziali del sistema dell'Università, delle istituzioni di alta formazione e degli enti di ricerca.** La dotazione di tale Fondo è pari a 50 milioni e il suo utilizzo verrà determinato dal Ministero dell'università e della ricerca. Si prevede altresì la possibilità di richiedere il posticipo di sei mesi del pagamento di alcune rate dei crediti erogati dal Ministero a favore di imprese o di centri di ricerca in sostegno alla loro attività di ricerca, alla connessa formazione e alla diffusione di tecnologie derivanti da tale attività.

**Il Decreto include anche alcune norme volte a garantire il proseguimento delle attività didattiche e formative.** In particolare, i termini per l'accesso all'ultima sessione di laurea dell'anno accademico 2018/2019 vengono prorogati al mese di giugno, e si stabilisce che le attività formative svolte dai docenti universitari con modalità a distanza durante il periodo di sospensione della frequenza siano valide, previa verifica dell'apprendimento, ai fini del computo dei crediti formativi degli studenti, oltre che per il riconoscimento degli avanzamenti stipendiali dei docenti e per la valutazione dei ricercatori a tempo determinato. È prevista inoltre la proroga della data di ultimazione dei lavori delle Commissioni nazionali per l'abilitazione a Professore universitario di prima e di seconda fascia, relativi alla sessione "quarto quadrimestre".

**Si prevede di incrementare di 85 milioni di euro per l'anno 2020 il finanziamento al Piano nazionale per la scuola digitale,** introdotto con la legge 107/2015 ("La Buona Scuola") con l'obiettivo di promuovere le competenze digitali degli studenti e di rendere la tecnologia digitale uno strumento didattico. Il decreto prevede che più dell'80 per cento di tali stanziamenti siano volti a mettere a disposizione in comodato d'uso dispositivi digitali per gli studenti meno abbienti (art. 120).

**L'incremento del finanziamento a favore del Piano nazionale per la scuola digitale appare rilevante,** se comparato con i precedenti stanziamenti (90 milioni di euro nel 2015 e 30 milioni all'anno tra il 2016 e il 2020). La misura, volta a garantire l'adeguata diffusione dell'attrezzatura necessaria per la

didattica digitale e a distanza tra tutti gli studenti. Secondo i dati della rilevazione Invalsi riferiti all'anno scolastico 2017-2018, ultimo dato disponibile, la diffusione dei computer nelle scuole appare piuttosto ampia (solo circa il 10 per cento delle scuole elementari e circa il 20 per cento circa delle scuole medie o superiori non è dotato di un computer). Tra gli studenti invece la disponibilità di dispositivi tecnologici è più limitata, specialmente tra gli alunni delle elementari e appartenenti a famiglie con un reddito inferiore alla media (solo il 63 per cento degli studenti della seconda elementare possiede un computer a casa, il 56 per cento se con un reddito inferiore alla media; quasi il 90 per cento degli alunni del secondo anno della scuola secondaria possiede un computer a casa, l'80 per cento tra gli studenti meno abbienti). Per effetto di tale eterogeneità – tra scuole, insegnanti (più o meno abituati all'uso di tali strumenti) e famiglie (più o meno in grado di consentire ai propri figli di partecipare attivamente a tali iniziative di didattica a distanza) – l'efficacia delle pur numerose iniziative poste in essere in queste settimane potrebbe essere quanto mai differenziata. Andrebbe considerato l'utilizzo anche di altri strumenti, come quello radiotelevisivo, caratterizzato da una pressoché universale penetrazione nelle famiglie italiane, a supporto di tali iniziative di didattica a distanza. In prospettiva, potrebbe essere opportuno programmare per tempo una rafforzata e prolungata attenzione, all'avvio del prossimo anno scolastico, per azioni di recupero delle competenze pregresse degli alunni nelle diverse classi e scuole.

## 6. Misure a sostegno delle condizioni finanziarie di imprese e famiglie

### 6.1 Misure a sostegno delle imprese

**Rafforzamento del Fondo centrale di garanzia per le piccole e medie imprese (art. 49).** – Per sostenere l'accesso delle piccole e medie imprese (PMI) a nuovi finanziamenti è previsto il rafforzamento dell'operatività del Fondo centrale. Per far fronte al prevedibile aumento dell'operatività del Fondo, si stanziavano per il 2020 1,5 miliardi. Le principali innovazioni introdotte dal decreto, per un periodo di 9 mesi dalla sua entrata in vigore, sono le seguenti: (i) le garanzie sono concesse a titolo gratuito; (ii) l'importo massimo garantito per singola impresa è aumentato da 2,5 a 5 milioni; (iii) per i finanziamenti di importo inferiore a 1,5 milioni, indipendentemente dalla durata o dalla forma tecnica, la copertura massima della garanzia è innalzata all'80 per cento (al 90 per cento se nell'operazione intervengono i confidi); (iv) sono ammesse alla garanzia anche le rinegoziazioni del debito, purché accompagnate da un incremento pari ad almeno il 10 per cento del debito residuo; (v) si semplificano i criteri di ammissione alla garanzia (non sono più considerate le informazioni sulla regolarità dei rimborsi dei prestiti in essere); (vi) sono ammesse alla garanzia del Fondo, per finanziamenti inferiori a 3.000 euro e senza alcuna valutazione preliminare, anche le persone fisiche la cui attività d'impresa o professionale è stata danneggiata dall'emergenza COVID-19.

È prevista anche la possibilità di rilasciare finanziamenti a tasso agevolato o garanzie a favore di imprese, banche e altri intermediari potrebbe alterare significativamente, e in via permanente, le modalità operative del Fondo. Tuttavia la definizione dei dettagli operativi della norma viene in questo caso rinviata a un decreto attuativo.

**Rispetto alle attuali modalità operative, potrebbero risultare particolarmente efficaci:** (i) l'innalzamento della quota massima di copertura all'80 per cento per tutte le tipologie di finanziamento; attualmente, infatti, la quota oscilla tra il 40 e il 60 per cento per i prestiti a breve termine, su cui è prevedibile che si concentri nei prossimi mesi la richiesta di nuovo credito a fronte delle esigenze di finanziamento del capitale circolante; (ii) l'esclusione delle informazioni sulla regolarità dei rimborsi ai fini della valutazione dei beneficiari (resta però inibito l'accesso al Fondo da parte delle imprese segnalate dalle banche tra le sofferenze o le inadempienze probabili).

**La dotazione aggiuntiva di 1,5 miliardi appare rilevante** in quanto, insieme alle risorse già disponibili, consentirebbe al Fondo di garantire nel 2020 un potenziale di circa 60 miliardi di nuovi prestiti, un volume superiore alle consistenze di finanziamenti garantiti alla fine del 2019 (47 miliardi). L'importo appare particolarmente elevato alla luce di due considerazioni: a) in una fase di forte contrazione economica la

domanda di finanziamenti aggiuntivi potrebbe essere molto contenuta; b) i prestiti già contratti dalle PMI e in scadenza entro la fine dell'anno si può stimare che ammontino a circa 42 miliardi e soltanto per una parte di essi verosimilmente le imprese chiederanno il rinnovo.

***Moratoria straordinaria dei prestiti alle piccole e medie imprese (art. 56).*** – La norma introduce la possibilità per le microimprese e per le piccole e medie imprese (inclusi lavoratori autonomi) di ottenere dagli intermediari un “congelamento” dei prestiti revocabili o in scadenza fino alla fine del prossimo settembre e una sospensione, nello stesso periodo, dei pagamenti delle rate dei mutui (sia quota capitale sia quota interessi) e dei canoni di leasing. La misura si rivolge alle aziende che non abbiano esposizioni deteriorate alla data di entrata in vigore del decreto e che presentino temporanee carenze di liquidità dovute al diffondersi dell'epidemia.

**La norma prevede anche che una quota degli importi oggetto della moratoria sia coperta dalla garanzia del Fondo centrale per le PMI.** A questo fine è istituita una Sezione speciale del Fondo, con una dotazione di 1,7 miliardi. La garanzia, in particolare, copre una quota pari al 33 per cento dei seguenti importi: i) il maggiore credito utilizzato tra la data dell'entrata in vigore del decreto e il 30 settembre 2020; ii) i prestiti in scadenza che hanno beneficiato di un allungamento della durata; iii) le singole rate oggetto di sospensione.

**La moratoria dei prestiti potrebbe risultare la misura di sostegno alle imprese più efficace tra quelle introdotte dal decreto.** Nei periodi di rapido deterioramento delle prospettive economiche e di elevata incertezza sulla durata e l'intensità di una recessione, infatti, gli intermediari non solo tendono ad adottare criteri più restrittivi nella concessione di nuovi prestiti ma rivedono anche le condizioni contrattuali di quelli concessi in passato, ad esempio abbreviandone le scadenze o riducendone l'importo. Nell'attuale congiuntura, è verosimile che le tensioni finanziarie delle imprese possano derivare soprattutto dalla revisione contrattuale dei prestiti già in essere, in quanto la domanda di nuovi finanziamenti risulterà inevitabilmente condizionata dal calo dei volumi produttivi e dalla revisione dei piani di investimento.

**Le disposizioni prevedono che non vi sia una perdita economica per la banca per effetto della moratoria.** Il meccanismo, quindi, è “neutro dal punto di vista attuariale”, si limita cioè a redistribuire i pagamenti senza determinare perdite per la banca o benefici per l'impresa (salvo quello, desiderato, di fornire sollievo a situazioni di tensione di liquidità). Sulla base delle norme vigenti in materia di crediti deteriorati, e in prospettiva anche nel quadro del nuovo regime di individuazione del default (che entra in vigore dal 1° gennaio 2021 e che la gran parte delle banche “significative” ha già adottato in via anticipata su impulso della BCE), moratorie con questa caratteristica – siano esse disposte dalla legge (come in questo caso) o concordate su base volontaria tra le banche e i debitori – non determinano automaticamente una riclassificazione da *performing* a deteriorato (alle moratorie possono accedere infatti solo i debitori classificati come non deteriorati). Sotto il profilo contabile, inoltre, la posizione deve essere trattata secondo i criteri dettati dal principio contabile internazionale IFRS9 che prevede una classificazione per stadi di rischio di credito (stadio 1, 2 o 3). Sotto questo profilo, in linea generale la moratoria non dovrebbe determinare automaticamente e di per sé l'incremento significativo del rischio di credito che impone una riclassificazione dallo stadio 1 allo stadio 2 (con il conseguente calcolo delle rettifiche di valore sulla base di una *PD lifetime* anziché a un anno).

**La norma prevede una garanzia pubblica a copertura parziale delle esposizioni interessate, da attivare nel caso in cui il debitore diventi insolvente,** così da attenuare gli effetti sui bilanci bancari di un possibile peggioramento significativo nella qualità del credito al termine del periodo di moratoria. La garanzia non è a prima richiesta, quindi non comporta una riduzione degli assorbimenti patrimoniali delle banche. Il recupero dei crediti dei clienti insolventi rimane in carico alle banche. Sulla base dei dati più recenti la perdita media sui prestiti deteriorati alle imprese è prossima al 70 per cento dell'importo nominale. La garanzia pubblica consentirebbe pertanto di abbattere le perdite, in media, dal 70 al 37 per cento.



**Supporto alla liquidità delle grandi imprese (art. 57).** – L’articolo istituisce presso il Ministero dell’Economia e delle Finanze un fondo permanente mirato a: (i) favorire l’erogazione di prestiti bancari, con il supporto della Cassa depositi e prestiti (CDP), a imprese che non possono accedere al Fondo centrale per le PMI (imprese grandi o appartenenti a specifici settori) e che hanno sofferto una riduzione del fatturato a causa dell’emergenza; (ii) consentire a CDP di supportare le banche che erogano i predetti finanziamenti tramite specifici strumenti (quali plafond di provvista e/o garanzie di portafoglio, anche di prima perdita, rispetto alle esposizioni assunte dalle banche stesse). A tale fondo, la cui operatività sarà definita in dettaglio con un decreto attuativo, è attribuita una dotazione iniziale per il 2020 pari a 500 milioni.

Per quanto di difficile valutazione, in assenza di un decreto attuativo, il provvedimento introduce cambiamenti strutturali nell’assetto delle garanzie pubbliche non strettamente derivanti dalle necessità dettate dall’emergenza Covid-19. La norma, infatti, istituisce in via permanente un nuovo fondo di garanzia per le grandi imprese, complementare rispetto al Fondo per le piccole e medie imprese. La misura è indirizzata ad aziende che hanno subito gli effetti negativi della crisi epidemiologica ma destina un ammontare rilevante di risorse pubbliche ad aziende che presentano, in media, condizioni finanziarie e capacità di accesso a nuovi finanziamenti migliori rispetto al resto del sistema produttivo. Inoltre, a differenza del Fondo per le PMI, questo strumento potrebbe garantire anche portafogli di prestiti già in essere, consentendo alle banche un corrispondente abbattimento dei requisiti di capitale.

**Trasformazione DTA in crediti d’imposta per cessioni NPL (art. 55).** – Nell’ambito delle misure a sostegno della liquidità, il decreto contiene una disposizione per le imprese che cedono crediti deteriorati<sup>17</sup>. La misura, a cui è destinato circa 1 miliardo, consiste nella possibilità di trasformare in crediti d’imposta una quota di attività per imposte anticipate (DTA) per un ammontare proporzionale al valore dei crediti deteriorati che vengono ceduti a terzi<sup>18</sup>. Si consente in tal modo di anticipare la fruizione delle minori imposte corrispondenti a tali DTA, di cui altrimenti le imprese avrebbero usufruito in anni successivi, determinando nell’immediato una riduzione del fabbisogno di liquidità connesso con il versamento di imposte. Per usufruire dell’agevolazione è richiesto il pagamento di un canone dell’1,5 per cento su un valore al più pari alle DTA trasformabili e trasformate in credito d’imposta<sup>19</sup>. Per le banche la norma consente un incremento dei fondi propri dovuto alla sostituzione di DTA che devono essere dedotte dal CET1 con veri e propri crediti.

## **6.2 Misure a sostegno delle famiglie**

**Rafforzamento del Fondo di solidarietà “mutui prima casa” (cd. Fondo Gasparri, art. 54).** – La principale misura in sostegno delle famiglie indebitate è il rafforzamento del Fondo solidarietà mutui prima casa, per un periodo di 9 mesi dall’entrata in vigore del decreto. L’accesso al Fondo, che prevede la sospensione per 18 mesi delle rate e un contributo per il pagamento degli interessi, era già stato ampliato a favore dei lavoratori che hanno subito una sospensione o riduzione dell’orario di lavoro per effetto delle misure di emergenza adottate dal Governo. La nuova norma: (i) estende l’accesso al Fondo ai lavoratori autonomi e ai liberi professionisti che hanno subito un calo significativo del proprio fatturato

---

<sup>17</sup> In parallelo, viene abrogato l’incentivo fiscale volto a promuovere la crescita dell’Italia meridionale previsto dal DL Crescita del 30 aprile 2019, che prevedeva la trasformazione in credito d’imposta di determinate DTA in caso di aggregazione tra imprese indipendenti tra loro e residenti in una regione del Sud Italia; l’incentivo non era stato ritenuto in linea con la disciplina degli aiuti di Stato dalla Commissione europea.

<sup>18</sup> Per crediti deteriorati si intendono i crediti per i quali il mancato pagamento si protrae per oltre novanta giorni dalla data in cui era dovuto.

<sup>19</sup> Il canone è già previsto per la trasformazione in credito d’imposta delle DTA su crediti, avviamento e altre attività immateriali; il prelievo dell’1,5 per cento si applica all’eccedenza delle DTA accumulate dal 2008 rispetto alle imposte pagate a partire dal medesimo anno ed è deducibile ai fini Ires ed IRAP. I soggetti interessati, pertanto, dovranno aggiungere alle DTA considerate ai fini del calcolo del canone anche quelle trasformabili o già trasformate ai sensi di questa disposizione.

rispetto all'ultimo trimestre del 2019, e (ii) aumenta il contributo per gli interessi relativi alle rate sospese, innalzandolo al 50 per cento del totale. Ai fini dell'accesso al Fondo, è stato inoltre eliminato il limite massimo di 30.000 euro certificato dall'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE). Per far fronte alla maggiore operatività, al Fondo sono assegnate risorse pari a 400 milioni.

**Il rafforzamento temporaneo del Fondo Gasparini potrebbe contribuire a ridurre le tensioni finanziarie di fasce di mutuatari particolarmente esposte agli effetti negativi della crisi.** L'incremento del contributo sul pagamento degli interessi sospesi, inoltre, rappresenta un netto miglioramento rispetto all'operatività precedente, in quanto il Fondo era tenuto a coprire solo la quota di interessi rappresentata dal tasso di riferimento, tipicamente l'IRS a 10 anni che attualmente presenta valori prossimi allo zero.

**Tavola 1. Effetti del DL 18/2020 “Cura Italia” sul conto economico delle Amministrazioni pubbliche**  
(milioni di euro)

|  | VOCI | 2020          | 2021        | 2022        |
|--|------|---------------|-------------|-------------|
| <b>USO DELLE RISORSE</b>   |      | <b>20.731</b> | <b>546</b>  | <b>416</b>  |
| <b>Maggiori spese (A = A1 + A2 + A3 + A4)</b>  |      | <b>19.795</b> | <b>377</b>  | <b>421</b>  |
| <b>Interventi a sostegno del servizio sanitario (A1)</b>                             |      | <b>3.159</b>  | <b>21</b>   | <b>21</b>   |
| Incremento Fondo per le emergenze nazionali (conto capitale)                         |      | 1.650         | 0           | 0           |
| Finanziamento fabbisogno nazionale standard  |      | 1.410         | 0           | 0           |
| Altre spese in contro capitale   |      | 35            | 0           | 0           |
| Altre spese correnti   |      | 64            | 21          | 21          |
| <b>Interventi a sostegno delle famiglie (A2)</b>                                     |      | <b>9.607</b>  | <b>0</b>    | <b>0</b>    |
| Cassa Integrazione Guadagni e altri ammortizzatori sociali per lavoratori dipendenti |      | 3.436         | 0           | 0           |
| Indennità a favore di lavoratori autonomi e di settori specifici                     |      | 3.462         | 0           | 0           |
| Congedo parentale, voucher per 'baby-sitting' e estensione benefici L.104/92         |      | 1.281         | 0           | 0           |
| Premio per i lavoratori dipendenti con redditi fino a 40.000 euro                    |      | 881           | 0           | 0           |
| Incremento del Fondo solidarietà mutui "prima casa" (conto capitale)                 |      | 400           | 0           | 0           |
| Altri interventi a favore delle famiglie   |      | 148           | 0           | 0           |
| <b>Interventi a sostegno delle imprese (A3)</b>                                      |      | <b>6.164</b>  | <b>0</b>    | <b>0</b>    |
| Garanzie a favore delle piccole e medie imprese                                      |      | 3.230         | 0           | 0           |
| Altre garanzie a favore delle imprese colpite dalla crisi e di quelle agricole       |      | 580           | 0           | 0           |
| Trasformazione in crediti di imposta di DTA (conto capitale)                         |      | 1.058         | 0           | 0           |
| Altri crediti di imposta   |      | 406           | 0           | 0           |
| Altre spese correnti   |      | 250           | 0           | 0           |
| Misure di sostegno agli investimenti (conto capitale)                                |      | 640           | 0           | 0           |
| <b>Altre misure per la gestione dell'emergenza (A4)</b>                              |      | <b>865</b>    | <b>355</b>  | <b>401</b>  |
| Finanziamento spesa corrente degli Enti locali                                       |      | 411           | 0           | 0           |
| Altre spese correnti   |      | 362           | 355         | 401         |
| Altre spese in conto capitale  |      | 92            | 0           | 0           |
| <b>Minori entrate (B)</b>  |      | <b>-936</b>   | <b>-169</b> | <b>5</b>    |
| Sospensione dei termini di versamento e altre misure a favore delle imprese          |      | -933          | -104        | -18         |
| Altre entrate  |      | -3            | -66         | 23          |
| <b>REPERIMENTO RISORSE</b>   |      | <b>773</b>    | <b>547</b>  | <b>418</b>  |
| <b>Maggiori entrate (C)</b>  |      | <b>553</b>    | <b>92</b>   | <b>87</b>   |
| Effetti riflessi delle misure sul pubblico impiego                                   |      | 426           | 11          | 10          |
| Altre entrate  |      | 127           | 81          | 77          |
| <b>Minori spese (D)</b>  |      | <b>-220</b>   | <b>-455</b> | <b>-331</b> |
| Spese correnti   |      | -19           | -199        | -126        |
| Spese in conto capitale  |      | -200          | -256        | -205        |
| <b>Variazione netta entrate (E=B+C)</b>  |      | <b>-383</b>   | <b>-77</b>  | <b>92</b>   |
| <b>Variazione netta spese (F=A+D)</b>  |      | <b>19.575</b> | <b>-79</b>  | <b>90</b>   |
| correnti   |      | 12.091        | 178         | 295         |
| in conto capitale  |      | 7.484         | -256        | -205        |
| <b>Variazione dell'indebitamento netto (G=F-E)</b>                                   |      | <b>19.959</b> | <b>-2</b>   | <b>-2</b>   |
| in percentuale del PIL (1)   |      | 1,1           | -0          | -0          |

Nota: (1) Viene considerato il PIL nominale programmatico riportato nella Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2019.

### **Box 1 – Il sistema degli ammortizzatori in costanza di rapporto di lavoro**

Il sistema italiano prevede due tipologie principali di Cassa Integrazione: i) Ordinaria (CIGO), che copre eventi temporanei di riduzione delle ore lavorate nell'industria e nell'edilizia, ii) Straordinaria (CIGS) destinata alle imprese medio-grandi dell'industria e dei servizi a copertura di situazioni di crisi o di riorganizzazione aziendale.

Si affiancano a questi strumenti il Fondo di Integrazione Salariale (FIS), di più recente istituzione<sup>1</sup>, che riguarda le imprese con almeno 5 dipendenti che operano in settori economici non coperti dagli strumenti di integrazione salariale ordinaria o straordinaria (CIGO e CIGS) e la Cassa Integrazione in deroga, di natura discrezionale, non automatica e destinata alle imprese che non hanno accesso agli altri tre strumenti.

Di norma questi trattamenti garantiscono al lavoratore un trattamento pari all'80 per cento del calo della retribuzione dovuto alla riduzione delle ore lavorate (entro dei massimali) e sono finanziati da una aliquota ordinaria alla quale si somma una compartecipazione al costo nel caso di utilizzo da parte delle imprese<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup>) La sua introduzione, nel 2015, ha determinato la soppressione della Cassa di Integrazione in deroga (CIGD). Il FIS è uno strumento molto simile alla CIGO (assegno di solidarietà); identico è sia l'importo del trasferimento (80% della retribuzione persa, con massimali) sia la durata massima prevista. Inoltre, l'aliquota di contribuzione ordinaria e la compartecipazione al costo da parte delle imprese sono più ridotte rispetto a quelle della CIGO.

<sup>2</sup>) Tutti i dipendenti (a tempo determinato e indeterminato) possono ottenere il beneficio, ne sono esclusi i dirigenti e i lavoratori a domicilio. CIGO e CIGS si applicano ai lavoratori con almeno 90 giorni di anzianità (12 mesi nel caso di CIG in deroga). La CIGO è riservata alle imprese dell'industria e dell'edilizia che debbano fronteggiare un calo temporaneo dell'attività, mentre la CIGS riguarda i casi di crisi o riorganizzazioni aziendali. CIGO e CIGS sono finanziate attraverso una aliquota specifica compresa tra l'1,7 e il 2,0 per cento della retribuzione e che viene versata su base continuativa. A questa si aggiunge una compartecipazione al costo crescente nell'utilizzo del trattamento. La CIGO ha una durata massima di 52 settimane nell'ultimo biennio; per la CIGS la durata si estende a 24 mesi nell'ultimo quinquennio (non cumulabili con la CIGO). La CIG in deroga copre in maniera discrezionale e non sistematica le imprese che non rientrano nell'ambito di applicazione di CIGO e CIGS.

**Tavola 2. Strumenti di integrazione salariale e modifiche apportate dal DL 18/2020 “Cura Italia”**

|  | <b>Lavoratori coperti</b>  | <b>Settori e imprese coperti</b>   | <b>Regole di attivazione e pagamento</b>  | <b>Importi e durate</b>  |
|--|--|--|---|--|
| <b>Per riferimento</b>   |  |  |   |  |
| CIGO   | Lavoratori dipendenti (incluso apprendisti e temporanei) con 90 giorni di anzianità.   | Imprese operanti nell'industria e nell'edilizia  | Concesso da INPS su richiesta dell'impresa (obblighi di consultazione dei sindacati). Di norma, pagamento a conguaglio del datore di lavoro   | Importo pari all'80% della retribuzione globale persa, con massimali. Durata massima 52 settimane; non più di un terzo delle ore lavorabili negli ultimi 24 mesi |
| <b>Strumenti modificati dal DL 18/2020 (“Cura Italia”)</b>       |  |  |   |  |
| Trattamento d'integrazione salariale ordinario (art. 19, 20, 21) | Ribadisce che il limite di 90 giorni di anzianità non si applica in caso di eventi non evitabili quali l'attuale emergenza sanitaria | Estesa a: <ul style="list-style-type: none"> <li>• le imprese aderenti al Fondo di integrazione salariale (FIS) con più di 5 dipendenti;</li> <li>• i Fondi settoriali di solidarietà che garantiscono analoghe prestazioni;</li> <li>• le imprese che hanno trattamenti CIGS* in corso (che possono essere congelati rientrando nella fattispecie CIGO);</li> <li>• imprese aderenti al FIS che hanno in corso un assegno di solidarietà (rientrando nella fattispecie CIGO)</li> </ul> | Snellimento procedure di richiesta e ottenimento (consultazione delle rappresentanze sindacali, estensioni dei termini di domanda). Possibilità di pagamento diretto da parte di INPS | Stessi importi previsti dalla CIGO. Concessione dei trattamenti per nove settimane (che non rientrano nel computo delle durate massime)                          |
| Trattamento d'integrazione in deroga (art. 22) - CIG in deroga** | Lavoratori dipendenti al 23 febbraio 2020  | Tutte le imprese operanti in settori che non hanno accesso a CIGO o CIGS, o non aderenti al FIS (i.e., con meno di 5 dipendenti), o a fondi di solidarietà. Rimangono esclusi i lavoratori domestici   | Su concessione della regione o delle province autonome  | Importo pari all'80% della retribuzione globale persa, con massimali (come previsto dalla CIGO)  |

Note: \* La Cassa integrazione guadagni straordinaria (CIGS) è uno strumento di integrazione salariale espressamente previsto per crisi e riorganizzazione aziendale e copre tutti i lavoratori dipendenti con 90 giorni di anzianità (inclusi apprendisti, lavoratori a tempo determinato e dirigenti) in imprese industriali (con almeno 15 addetti), commerciali e del turismo (con almeno 50 addetti), e partiti politici e del trasporto aereo di qualsiasi dimensione. La durata prevista è fino a 24 mesi, mentre li importi dell'assegno e il finanziamento sono analoghi a quelli descritti nella Tavola per la CIGO.

\*\* La Cassa integrazione guadagni in deroga (CIGD) era in via di esaurimento in seguito alle disposizioni normative contenute nel d.lgs. 148/2015 di attuazione del Jobs Act.

**Tavola 3 – Proroga dei versamenti fiscali e contributivi**

|   | Versamenti                                    |  |                    |  |  |  |
|---|---|--|--------------------|--|--|--|
|   | IVA   |  | Ritenute           |  | Contributi previdenziali e assistenziali |  |
| Ambito soggettivo   | Scadenza ordinaria                            | Da versare entro   | Scadenza ordinaria | Da versare entro   | Scadenza ordinaria                       | Da versare entro   |
| Tutti i soggetti, indipendentemente da dimensione/localizzazione/ambito di attività   | 16/3  | 20/3   | 16/3               | 20/3   | 16/3                                     | 20/3   |
| Soggetti con ricavi o compensi non superiori a 2 milioni di euro nel 2019   | 16/3  | - Unica soluzione entro 31/05/2020<br>- Max cinque rate mensili a partire da maggio 2020         | 16/3               | - Unica soluzione entro 31/05/2020<br>- Max cinque rate mensili a partire da maggio 2020                 | 16/3                                     | - Unica soluzione entro 31/05/2020<br>- Max cinque rate mensili a partire da maggio 2020                 |
| Soggetti di qualunque dimensione aventi sede nelle provincie di Bergamo, Cremona, Lodi e Piacenza   | 16/3  | - Unica soluzione entro 31/05/2020<br>- Max cinque rate mensili a partire da maggio 2020         |                    |  |  |  |
| Soggetti di qualunque dimensione “zona rossa” (allegato 1 dpcm 1.3.2020)  | 16/3  | - Unica soluzione entro 31/05/2020<br>- Max cinque rate di pari importo a partire da maggio 2020 | 16/3               | - Unica soluzione entro 31/05/2020<br>- Max cinque rate di pari importo a partire da maggio 2020         | 23/2-30/4                                | - Unica soluzione dal 1/05/2020<br>- Max cinque rate di pari importo a partire da maggio 2020            |
| Imprese turistico-ricettive, agenzie di viaggio e turismo e tour operator aventi sede in Italia, soggetti operanti nei settori dello sport, dell’arte e della cultura, del trasporto e della ristorazione, dell’educazione e dell’assistenza, di qualunque dimensione | 16/3  | - Unica soluzione entro 31/05/2020<br>- Max cinque rate di pari importo a partire da maggio 2020 | 2/3-30/4           | - Unica soluzione entro 31/05/2020<br>- Max cinque rate di pari importo a partire da maggio 2020         | 2/3-30/4                                 | - Unica soluzione entro 31/05/2020<br>- Max cinque rate di pari importo a partire da maggio 2020         |
| Associazioni e società sportive, professionistiche e dilettantistiche   | 16/3  | - Unica soluzione entro 31/05/2020<br>- Max cinque rate di pari importo a partire da maggio 2020 | Fino al 31/5       | - Unica soluzione entro 30/06/2020<br>- Max cinque rate mensili di pari importo a partire da giugno 2020 | Fino al 31/5                             | - Unica soluzione entro 30/06/2020<br>- Max cinque rate mensili di pari importo a partire da giugno 2020 |
| Datori di lavoro domestico  |   |  |                    |  | 23/2-31/5                                | - Unica soluzione entro il 10/06/2020  |
|   | <b>Rinvio applicazione ritenute d’acconto</b> |  |                    | <b>Versamento in autoliquidazione</b>  |  |  |
| Soggetti con ricavi o compensi non superiori a 400.000 euro nel 2019, purché non con spese lavoro dip. nel mese di febbraio 2020  | Compensi percepiti tra il 16 e il 31/3        |  |                    | - Unica soluzione: 31/05/2020<br>- Max cinque rate di pari importo tra maggio e settembre 2020           |  |  |

