



## DOCUMENTO di OSSERVAZIONI e PROPOSTE

Sull'atto C. 2500 di conversione in legge  
del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34,  
recante misure urgenti in materia di salute,  
sostegno al lavoro e all'economia,  
nonché di politiche sociali, connesse  
all'emergenza epidemiologica da Covid-19

DECRETO  
RILANCIO



Ministero dello  
sviluppo economico





*Consiglio Nazionale  
dell' Economia e del Lavoro*

L' ASSEMBLEA  
(seduta 27 maggio 2020)

VISTO l'art. 99 della Costituzione;

VISTA la legge speciale 30 dicembre 1986, n. 936, recante *“Norme sul Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro”* e successive modifiche e integrazioni;

VISTO in particolare l'art. 10 della citata legge secondo cui il CNEL *“esprime, su richiesta del Governo, valutazioni e proposte sui più importanti documenti ed atti di politica e di programmazione economica e sociale, anche con riferimento alle politiche comunitarie”*;

CONSIDERATO altresì che, ai sensi del su citato articolo, il CNEL *“contribuisce all'elaborazione della legislazione che comporta indirizzi di politica economica e sociale esprimendo pareri e compiendo studi e indagini su richiesta delle Camere o del Governo o delle regioni o delle province autonome”* e *“può formulare osservazioni e proposte di propria iniziativa sulle materie indicate dalla legge, previa presa in considerazione da parte dell'assemblea con le stesse modalità previste per la propria iniziativa legislativa”*;

VISTO l'art. 14 della su citata legge che, tra gli altri, statuisce l'iter di assunzione, da parte dell'Assemblea, delle pronunce del CNEL;

VISTO l'art. 12 della medesima legge che regola la trasmissione delle pronunce del CNEL al Governo, alle Camere, alle Regioni e Province autonome ed alle istituzioni europee;

VISTO il regolamento della Camera dei deputati, in particolare gli articoli 146 e 147, che regolano tempi e modi di esercizio della facoltà dell'Assemblea e delle Commissioni di acquisire, rispettivamente, pareri ovvero studi ed indagini del CNEL sull'oggetto della discussione;

VISTO il Regolamento degli organi, dell'organizzazione e delle procedure, approvato dall'Assemblea del Cnel il 17 luglio 2019;

VISTO il Programma di attività del Cnel per il biennio 2019-2020, approvato nella seduta 30 gennaio 2019, con le integrazioni apportate dall'Assemblea del 18 dicembre 2019;

VISTI i decreti-legge 2 marzo 2020, n. 9, recante *“Misure urgenti di sostegno per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19”*, 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”* e 8 aprile 2020, n. 23, recante *“Misure urgenti in materia di accesso al credito e di adempimenti fiscali per le imprese, di poteri speciali nei settori strategici, nonché interventi in materia di salute e lavoro, di proroga di termini amministrativi e processuali”* con i rispettivi documenti di Osservazioni e Proposte del CNEL nn. OSP 384/C19, OSP 385/C19 e OSP 389/C19 approvati dall'Assemblea nelle sedute 8 e 22 aprile 2020;

VISTO il decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, recante *“Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali, connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19”*;

VISTA la nota della Segreteria della Commissione V Bilancio della Camera dei deputati 22 maggio 2020, indirizzata al Presidente del CNEL, di invito a far pervenire entro il 29 maggio 2020 un contributo scritto da acquisire agli atti della Commissione concernente l'A.C. 2500, disegno di legge di conversione del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34;

VISTI i verbali delle Commissioni istruttorie congiunte I *Politiche economiche*, II *Politiche sociali e sviluppo sostenibile* e III *Politiche UE e cooperazione internazionale*, relativi alle sedute del 18 maggio 2020, con l'audizione di rappresentanti degli istituti di analisi macroeconomica e congiunturale CER, REF e PROMETEIA, e 25 maggio 2020;

VISTO il verbale della seduta 13 maggio 2020 dell'Ufficio di Presidenza;

VISTO il verbale della seduta 26 maggio 2020 del Consiglio di Presidenza;

UDITA la relazione introduttiva dei Vicepresidenti Elio CATANIA e Gianna FRACASSI;

RECEPITE le osservazioni formulate dai componenti dell'Assemblea nel corso della discussione;

SENTITO il Segretario generale,

APPROVA

*Le unite "Osservazioni e Proposte del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro sull'Atto C. 2500 di conversione in legge del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, recante misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali, connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19".*

Il Presidente  
Prof. Tiziano TREU

## Sommario

<b>Sintesi e conclusioni</b> .....	5
<i>1. Sistema sanitario nazionale</i> .....	7
<i>2. Politiche sociali</i> .....	7
<i>3. Rilancio, investimenti e imprese</i> .....	8
<i>4. Sistema educativo nazionale</i> .....	9
<i>5. Politiche passive e attive del lavoro</i> .....	10
<i>6. Famiglia</i> .....	11
<i>7. Settori di attività</i> .....	12
<i>8. Misure fiscali</i> .....	12
<i>9. Pubblica Amministrazione e semplificazione</i> .....	13
<i>10. Debito e generazioni future</i> .....	13
Titolo I – Salute e sicurezza.....	16
Titolo II - Sostegno alle imprese e all’economia .....	18
Titolo III – Misure in favore dei lavoratori .....	24
Titolo IV – Disposizioni per la disabilità e la famiglia .....	32
Titolo V - Enti territoriali e debiti commerciali degli enti territoriali .....	36
Titolo VI - Misure fiscali.....	37
Titolo VII - Misure per la tutela del risparmio nel settore creditizio.....	38
Titolo VIII – Misure di settore .....	39
<i>Turismo e cultura</i> .....	39
<i>Infrastrutture e trasporti</i> .....	42
<i>Sport</i> .....	47
<i>Agricoltura</i> .....	48
<i>Istruzione e formazione professionale</i> .....	50
<i>Pubblica Amministrazione</i> .....	52

## OSSERVAZIONI E PROPOSTE

DEL CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO  
SULL'ATTO C. 2500 DI CONVERSIONE IN LEGGE DEL DECRETO-LEGGE 19 MAGGIO  
2020, N. 34, RECANTE MISURE URGENTI IN MATERIA DI SALUTE, SOSTEGNO AL  
LAVORO E ALL'ECONOMIA, NONCHÉ DI POLITICHE SOCIALI, CONNESSE  
ALL'EMERGENZA EPIDEMIOLOGICA DA COVID-19"

### Sintesi e conclusioni

Il CNEL esprime apprezzamento per il grande sforzo compiuto dal Governo e per le ingenti risorse stanziato allo scopo di venire incontro ai bisogni di lavoratori, imprese e famiglie.

Il provvedimento, pur comprendendo le difficili circostanze nelle quali esso si colloca, manca tuttavia di una visione strategica dello sviluppo del Paese.

Le crisi fanno emergere i problemi di fondo di un sistema economico e sociale, e in particolare, tornano in evidenza quei vincoli strutturali che impediscono di liberare energie, di generare sviluppo, di crescere. Le crisi possono essere occasioni per interventi in discontinuità, per affrontare le esigenze emergenziali, ma anche per indirizzare scelte per lo sviluppo. Gli interventi emergenziali devono necessariamente essere collegati con quelli di medio e lungo termine. Un progetto di rilancio del Paese, che gestisca le grandi transizioni digitali, ambientali e demografiche, non può prescindere nella sua costruzione da un rinnovato coinvolgimento degli attori economici e sociali del Paese nelle sue varie articolazioni.

Questo progetto di rilancio dovrà avviarsi quanto prima anche anticipando la legge di bilancio. In esso dovranno individuarsi, con il massimo coinvolgimento sociale, tre principali assi di intervento strategico, cui il CNEL si impegna a contribuire:

a) il disegno di una politica industriale del Paese in grado di gestire le grandi transizioni citate che ci aspettano nel contesto europeo;

b) una grande operazione redistributiva volta a riformare il sistema fiscale e il *welfare* per combattere le diseguaglianze;

c) una operazione strutturale di semplificazione delle regole e delle procedure amministrative necessarie per liberare le energie del Paese e per rendere possibile la piena e tempestiva attuazione delle riforme necessarie allo sviluppo.

Gli interventi strutturali devono necessariamente essere accompagnati da interventi di carattere sociale. Il connubio tra economia e *welfare* è imprescindibile e i due ambiti devono andare insieme.

Inoltre, il CNEL sottolinea che per il rilancio del Paese è fondamentale una visione di insieme degli interventi strategici tenendo conto degli interventi regolamentari e delle risorse messe a disposizione dell'Unione Europea.

Da diversi anni, il Paese mostra un *deficit* di investimenti, sviluppo e crescita, aggravato da un sistema di burocrazie che frenano la rapida attuazione delle norme e dei provvedimenti, comportando un costo eccessivo per cittadini e imprese. In tal senso, è necessario intervenire anche sul rapporto tra Stato e Regioni, al fine di garantire agli operatori economici una maggiore certezza delle regole.

Per non disperdere l'eccezionale quantità di risorse introdotte dal decreto, è necessario che si tenga conto di quanto qui rappresentato. Inoltre, si segnala la carenza di un coordinamento fra i tanti, eterogenei e frammentati provvedimenti contenuti nel decreto. Sarebbe stato opportuno evitare sovrapposizioni di istituti, definendo la funzione delle diverse misure come strumenti di contrasto alla povertà ovvero di inclusione lavorativa (es. reddito di emergenza, reddito di cittadinanza, *bonus* vari).

Al fine di scongiurare problemi di sostenibilità nel medio periodo, è necessaria una maggiore selettività dei beneficiari degli interventi per evitare un ulteriore incremento delle diseguaglianze sociali esistenti.

Come già osservato in altre occasioni dal CNEL (*"L'altro tema cruciale è la rapidità: i finanziamenti devono arrivare subito all'utilizzatore, cfr. punto A.5 delle Osservazioni e proposte del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro per la ricostruzione dopo la crisi coronavirus*), la bontà di questo provvedimento dipenderà molto dalla capacità di garantire l'effettività delle misure. In particolare, il decreto contiene alcune norme di velocizzazione, ma le procedure rimangono nell'insieme ancora troppo articolate e complesse.

È opportuno che in fase di conversione si riduca il numero dei decreti di attuazione. Il metodo di legiferazione utilizzato in questi ultimi mesi non è sostenibile per un Paese che vuole essere competitivo sul mercato globale. Vi è quindi un'esigenza di snellimento e semplificazione dei meccanismi chiamati ad attuare le disposizioni, processi che tuttavia non possono verificarsi a detrimento della garanzia della legalità e di un corretto svolgersi della concorrenza fra



operatori economici. La gravità dell'emergenza impone che le risorse siano modulate secondo i settori più danneggiati e in favore dei gruppi sociali più duramente colpiti (es. la scuola, il turismo, i servizi di cittadinanza, ecc.).

La crisi ha fatto emergere la necessità di operare una pianificazione a lungo termine, anche in ordine all'uso di strumenti alternativi a quelli tradizionali e legati alle nuove tecnologie. In tale prospettiva, di seguito i principali punti di attenzione.

### *1. Sistema Sanitario Nazionale*

Si apprezzano gli interventi previsti dal decreto per fronteggiare l'emergenza sanitaria. Tuttavia, le notevoli risorse devono essere utilizzate per rafforzare in modo strutturale il sistema, soprattutto nei punti rivelatisi più deboli, per garantire i livelli essenziali di assistenza, in specie quelli relativi all'area socio-sanitaria. Occorre garantire una rete di adeguati presidi territoriali, sviluppando in particolare, i servizi domiciliari e le necessarie strutture di prevenzione in grado di rafforzare l'aspetto preventivo della tutela sanitaria (*"Occorre quindi cogliere questa occasione per investimenti che rafforzino il sistema sanitario nazionale perché sia in grado di garantire effettivamente i livelli essenziali di assistenza e di fronteggiare in futuro eventuali emergenze sanitarie in condizioni di sicurezza e non con decretazioni d'urgenza"* cfr. punto B.1 delle *Osservazioni e proposte del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro per la ricostruzione dopo la crisi coronavirus*). Inoltre, con riferimento al MES, occorre cogliere l'occasione di avere accesso a risorse per 35-37 miliardi e costruire al più presto un Piano di rilancio del Sistema Sanitario Nazionale capace di rispondere adeguatamente all'evoluzione della domanda di salute e di sviluppo delle industrie e delle tecnologie ad esso collegate.

### *2. Politiche sociali*

È necessario intervenire con un Piano di rafforzamento delle politiche sociali e di contrasto alla povertà volto a potenziare un effettivo accesso ai servizi di cura e di integrazione sociale sul territorio, incrementando strutturalmente e coordinando le linee di finanziamento nazionali e le relative programmazioni settoriali per la definizione dei livelli essenziali. Tale intervento è particolarmente significativo per i gruppi più deboli: anziani e disabili vittime della crisi, bambini e adolescenti gravemente colpiti per la lunga interruzione dell'attività scolastica, con effetti devastanti dal punto di vista della dispersione scolastica e della continuità dei progetti di sostegno per i minori con disturbi dell'apprendimento.

Inoltre, occorre prevedere misure specifiche per le fasce di popolazione più povere, spesso prive di una professionalità di base e dal difficile effettivo inserimento nel lavoro e nella società.

Le politiche sociali non possono essere costituite solo da trasferimenti: occorre ricostruire un sistema di servizi (*“Vanno quindi rafforzate le reti di contrasto alla povertà aumentando in particolare i servizi sociali territoriali e i servizi domiciliari per accogliere l’aumento delle richieste di aiuto che perverranno in primo luogo da persone anziane e soggetti con disabilità a cui si chiede di non uscire per periodi lunghi, e che non potranno usufruire di centri diurni o aggregativi per le norme di contenimento”* cfr. punto B.2 delle *Osservazioni e proposte del Consiglio Nazionale dell’Economia e del Lavoro per la ricostruzione dopo la crisi coronavirus*).

L’intervento sull’emersione dei rapporti di lavoro degli stranieri auspicato dal CNEL è positivo, ma ancora non sufficiente. La regolarizzazione degli stranieri deve essere accompagnata dal rafforzamento delle politiche di integrazione. In tal senso è necessario valorizzare il ruolo degli Enti locali e del *Terzo settore*, che risulta decisivo, soprattutto con riferimento al Mezzogiorno.

La crisi ha acuito le disuguaglianze sociali e per tale ragione è essenziale ripensare gli istituti di welfare per contenere il fenomeno.

In particolare, le reti di solidarietà del *terzo settore* italiano hanno retto durante l’attuale pandemia e, insieme ai tanti aiuti sanitari, assistenziali, alimentari ed educativi hanno contribuito a rafforzare la speranza e la fiducia tra i cittadini. Preme tuttavia segnalare che queste reti sociali sono allo stremo e in vista dell’aumento, nei prossimi mesi, di richieste di aiuto da parte di poveri, disoccupati e anziani, è necessario un intervento per sostenerle attraverso investimenti dello Stato.

Il *terzo settore* deve essere considerato al pari di tutte le altre filiere produttive del Paese e non un *“mondo residuale”*, in quanto se adeguatamente sostenuto moltiplica la sua efficacia per rispondere ai bisogni di tutti. In tal senso si auspica una rapida approvazione dei provvedimenti attuativi della riforma del *terzo settore*.

### *3. Rilancio, investimenti e imprese*

Il rilancio degli investimenti, pubblici e privati, sono il volano decisivo per la ripresa e per il futuro del Paese.

Il decreto non indirizza il ruolo e la centralità delle imprese, e appare orientare le risorse più in una logica di ripristino della situazione preesistente – di cui sono ben noti i problemi – piuttosto che a ridisegnarne le capacità di sviluppo, crescita e occupazione. Occorre attivare subito i cantieri per gli investimenti già

programmati e procedere con la massima urgenza ad una semplificazione del codice degli appalti, che renda la norma di più facile fruizione e di certa attuazione da parte delle imprese, pur nella tutela dei necessari *standard* di legalità e qualità del lavoro negli appalti.

Occorre altresì ridurre drasticamente le stazioni appaltanti e qualificarle con adeguate dotazioni di figure tecniche. (*“Si ritiene necessario ripensare il testo attuale del codice degli appalti nell’ottica di semplificazione e accelerazione dei tempi per l’aggiudicazione delle gare, nel rispetto dei diritti dei lavoratori”* cfr. punto B.4 delle Osservazioni e proposte del Consiglio Nazionale dell’Economia e del Lavoro per la ricostruzione dopo la crisi coronavirus).

Occorre rilanciare e rafforzare il piano *Transizione 4.0*, che si è dimostrato essere un efficace strumento di innovazione, estendendone l’orizzonte temporale almeno a tre anni. Risorse e strumenti analoghi devono essere indirizzati sulla transizione energetica e sul *green new deal* italiano. Le risorse stanziare nel decreto non sono, allo stato attuale, sufficienti per affrontare il tema, pur costituendo un inizio.

Gli strumenti per stimolare il rafforzamento ed il consolidamento delle filiere (ACE), sono positivi ed è auspicabile un loro rafforzamento. La disponibilità delle risorse finanziarie stanziare per le imprese deve trovare attuazione veloce in questa situazione di *stress* in cui migliaia di imprese, specie quelle di piccole dimensioni, si trovano. Sono necessari interventi immediati, puntuali di semplificazione, che non sono presenti nel decreto.

Le prospettive di rilancio dipendono in modo decisivo da una strategia di lungo periodo impostata sulla crescita degli investimenti, dell’occupazione e del capitale umano. A questo devono essere finalizzate le risorse amministrare dalla *Cassa Depositi e Prestiti*. Occorrono precise condizionalità e indirizzi per il relativo utilizzo, nel rispetto dei principi di fondo di uno Stato regolatore, che nei modi opportuni tuteli le infrastrutture strategiche del Paese.

#### 4. Sul sistema educativo nazionale

Con riferimento a questo ambito, oltre a rafforzare gli organici, è necessario agire lungo due direttrici. In primo luogo, occorre mettere in sicurezza gli edifici scolastici su tutto il territorio nazionale.

In secondo luogo, è fondamentale guidare la scuola lungo il processo di digitalizzazione, avendo cura di superare le diseguaglianze anche nell’apprendimento a distanza (*“È fondamentale non disperdere quello che il sistema scuola ha imparato e continuare il processo di digitalizzazione avviato. Tutti gli studenti devono poter avere accesso ad un pc, un tablet o ad internet: lo Stato deve garantire che*

*nessuno studente rimanga indietro a causa della mancanza di strumentazioni” cfr. punto B.3 delle Osservazioni e proposte del Consiglio Nazionale dell’Economia e del Lavoro per la ricostruzione dopo la crisi coronavirus).*

La scuola è uno dei più irrinunciabili servizi pubblici, quello in cui più si sostanzia l’idea di futuro. È urgente definire un piano organico - anche di investimenti - per la riapertura delle scuole nel prossimo mese di settembre, in quanto la formazione a distanza di questi mesi non può essere sostitutiva della indispensabile esperienza relazionale insita nell’offerta pedagogica. Inoltre, al tema della scuola va aggiunto quello dei servizi collegati alla scuola (es. servizio di mensa, di pulizie, ecc.). Si segnala che l’insieme delle misure descritte deve essere garantito anche al sistema di formazione professionale (IFP, IFTS, ITS). Occorre, infatti, non perdere l’occasione della eccezionale disponibilità di risorse comunitarie e nazionali, per intervenire sui percorsi formativi, secondari, di specializzazione ed universitari, allo scopo di orientare l’offerta scolastica in modo più coerente con i fabbisogni del mondo del lavoro.

##### *5. Politiche passive e attive del lavoro*

È necessario riordinare la molteplicità dei sussidi, in particolare gli ammortizzatori sociali, evitando che le forme di sussidio temporanee si trasformino in permanenti.

Occorre progettare una rete universale di sostegno al reddito, accompagnata da servizi e da strumenti per attivare le persone e integrarle nel mercato del lavoro e nella società. I provvedimenti e le risorse devono essere indirizzati a sostenere la dinamica dell’occupazione e la ripresa degli investimenti, e non solo esclusivamente a tutelare posti di lavoro esistenti.

Riguardo al divieto di licenziamento, questo è stato esteso a cinque mesi decorrenti dal 17 marzo 2020, data di entrata in vigore del decreto *Cura Italia*. Si evidenzia l’esigenza di un allineamento della norma con quella sull’intervento della cassa integrazione COVID sia con riferimento all’estensione temporale - la cassa integrazione dura meno di cinque mesi - che con riferimento ai destinatari degli interventi.

Gli effetti della crisi sull’occupazione sono allarmanti e per tale ragione occorre fin da ora costruire un *piano di politiche attive* destinato a disoccupati, inoccupati, giovani *Neet*, disabili, lavoratori in cassa integrazione. È necessario garantire a questi soggetti l’accesso a misure e servizi di politica attiva, ivi inclusa la formazione professionale.

In particolare, occorre prevedere un Piano straordinario per la alfabetizzazione digitale di tutti i *target* citati.

Con riferimento al Fondo per le nuove competenze e la formazione professionale e continua, con l'ampliamento dell'intervento dei fondi bilaterali si segnala la necessità di renderlo strutturale, di chiarire da quali soggetti viene finanziata la formazione e quali siano le modalità di partecipazione dei fondi professionali. Nello specifico, la riqualificazione professionale va calibrata rispetto alle stime sull'occupazione e soprattutto allo sviluppo futuro dell'economia. Le politiche attive del lavoro, inclusa la formazione, devono essere in grado di sostenere le transizioni del lavoratore nelle varie fasi della propria vita lavorativa, anche fra i diversi settori (es. fra economia tradizionale e *green economy*). In tal senso e al fine di prevenire dispersione di risorse pubbliche e capitalizzare gli investimenti effettuali a vantaggio di imprese e lavoratori, è auspicabile che la norma preveda idonei sistemi di certificazione e tracciatura digitale della formazione e delle competenze maturate, in coerenza peraltro con quanto previsto in materia di fascicolo elettronico del lavoratore previsto dal decreto legislativo n. 150/2015.

Le politiche passive devono essere accompagnate dalle politiche attive. È prioritario progettare un sistema di interventi efficaci e in grado di reinserire nel mercato del lavoro i disoccupati da Covid-19. Infine, con riferimento al *Support to mitigate unemployment risks in an emergency* (SURE), è urgente individuare un piano di impiego di tali risorse.

## 6. Famiglia

Pur in presenza di provvedimenti in favore della famiglia, nel decreto si evidenzia l'assenza di un coordinamento organico che agisca sul sostegno al reddito per carichi familiari, sulla flessibilità del lavoro e sui servizi sociali. A titolo esemplificativo, si segnala che il tema degli orari (imprese, scuole, città, mobilità) non risulta essere collegato alle misure di sostegno della conciliazione (*bonus baby sitter*, congedo di paternità, lavoro agile) e alla garanzia di un adeguato sistema di servizi socio-educativi e socio-assistenziali accessibili e di qualità.

Inoltre, per quanto riguarda il lavoro agile che costituisce una modalità di lavoro auspicabile nel prossimo futuro - non soltanto per contenere il rischio di contagio ma anche per consentire una migliore conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, a fronte di una ripresa incerta e parziale delle scuole - le previsioni del decreto sono di basso profilo. Al fine di un corretto uso dello strumento, è auspicabile un intervento volto a sostenere le strategie aziendali di cambiamento organizzativo necessarie a implementare e diffondere buone pratiche di lavoro agile anche attraverso la contrattazione collettiva. Inoltre, è importante riportare il ricorso al lavoro agile nell'ambito della cornice normativa prevista dal decreto

legislativo81/2017 con l'accordo individuale tra le parti. È opportuno prevedere forme di incentivazione per interventi di trasformazione e digitalizzazione delle attività lavorative, per l'acquisto di strumentazioni informatiche e logistiche, per servizi di consulenza di *change management* e trasformazione organizzativa orientata al lavoro agile. Infine, è essenziale prevedere formazione necessaria ad adeguare le *skills* e le competenze digitali dei dipendenti.

#### 7. I settori di attività

Molti sono i settori duramente colpiti dalla crisi. In particolare, il CNEL sta analizzando gli effetti del Covid-19 su: turismo e cultura, agricoltura, sanità, logistica e trasporti (aereo, marittimo e terrestre).

Con particolare riferimento al settore del turismo, si ritiene che gli effetti della crisi saranno anche più duraturi nel tempo. Oltre la fase della gestione della ripresa post-emergenza, è urgente che allo stanziamento di risorse si accompagnino indicazioni di carattere strategico per il loro utilizzo. È sostanziale che tali risorse non siano destinate a riprodurre lo *status quo*, ma al contrario, siano inquadrare in un contesto strategico di sviluppo sostenibile. In particolare, non serve solo il *bonus* vacanze, quanto un piano per l'ammodernamento e la digitalizzazione delle strutture.

Inoltre, preme segnalare anche l'impatto della crisi sul settore crocieristico, cui il CNEL ha già dedicato osservazioni e proposte (cfr. pag. 14 delle *Osservazioni e proposte del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro nell'ambito del progetto "stress test" - deliberato dall'assemblea 8 aprile 2020 - inerente alla resilienza del sistema italiano della logistica nell'impatto del covid-19*).

#### 8. Misure fiscali

Con riferimento alle misure fiscali, si rileva la necessità di una riforma fiscale complessiva che tenga conto della situazione di crisi in cui si trova il Paese. In particolare, è fondamentale un intervento volto alla riduzione del cuneo fiscale sul lavoro.

Inoltre, si evidenzia che la detrazione fiscale per l'efficientamento energetico appare una misura importante e coerente con alcuni indirizzi già delineati dal Governo con precedenti interventi fiscali, ma deve essere necessariamente coordinata con le altre disposizioni preesistenti con le quali rischia di sovrapporsi.

## 9. *Pubblica Amministrazione e semplificazione*

È indispensabile mettere mano a un processo di semplificazione dei processi decisionali pubblici (*“La semplificazione dei processi decisionali e dell’azione della PA è condizione imprescindibile per implementare con successo le politiche della ricostruzione”* cfr. pag. 12 delle *Osservazioni e proposte del Consiglio Nazionale dell’Economia e del Lavoro per la ricostruzione dopo la crisi coronavirus*). Una P.A. efficiente è essenziale sia per rendere effettive le politiche di sviluppo, sia per garantire l’accesso ai servizi sociali alla persona. Il decreto-legge in esame prevede quasi cento decreti attuativi per rendere effettive le misure previste. Questo impianto costituisce sicuramente un elemento di complessità che il nostro Paese non si può permettere in una fase di emergenza economica.

In questa direzione è necessario quanto prima l’annunciato decreto *Semplificazioni*.

## 10. *Debito e generazioni future*

L’enorme quantità di risorse stanziata, comprese quelle europee, è in gran parte costituita da prestiti, dei quali il Paese dovrà rendere conto con la fine dell’emergenza, allorché si troverà a dover gestire un debito notevolmente maggiore di quello attuale. Ciò richiede anche la valutazione di nuovi strumenti di gestione del debito. Tale fardello appare sostenibile soltanto se le risorse vengono indirizzate in settori ad elevato contenuto strategico, in grado di assicurare in via strutturale un ritorno in termini di crescita e una prospettiva di sviluppo per le generazioni future.

## **Inquadramento generale macroeconomico e valutazione d’insieme**

Il presente decreto si inserisce nel contesto delle indicazioni di carattere macroeconomico contenute nel DEF 2020, che ne costituisce la premessa. Rispetto al quadro del DEF si aggiungono i dati, oggi disponibili, sulla crescita del primo trimestre, i quali mostrano che le contrazioni di produzione riproducono la tempistica delle progressive chiusure imposte alle attività. La flessione del PIL italiano nel corso del primo trimestre è stata pari al -4,7 per cento sull’ultimo trimestre 2019, una contrazione che non ha precedenti nella storia dell’economia italiana dal secondo dopoguerra. Se ciò è quanto si osserva con riferimento al primo mese di blocco delle attività, la contrazione è destinata ad accentuarsi ulteriormente nel corso del secondo trimestre, includendo cioè l’intero mese di aprile.

La ripresa appare connotata da incertezze, non tanto per una possibile seconda ondata di contagi, quanto per due altri ordini di ragioni: uno relativo

ai rapporti di scambio fra Paesi, l'altro psicologico. Molte imprese, soprattutto manifatturiere, operano all'interno di catene del valore globali, e sono dipendenti dagli scambi con l'estero sia come esportatrici che come importatrici di semilavorati. È concreta la possibilità che molte imprese industriali possano ritrovarsi vincolate dall'andamento della domanda nei mercati di destinazione, oppure dalla disponibilità di prodotti intermedi. Perché vi sia ripresa è necessario il ripristino del normale funzionamento delle filiere non solo di un Paese, ma anche di tutte le altre principali economie collegate.

Il secondo motivo di incertezza riguarda il mutamento delle aspettative che si è realizzato e che ha determinato un incremento di cautela nella propensione al risparmio delle famiglie<sup>1</sup>. Sul più lungo termine, è facile prevedere che, a fronte di un debito accresciuto di 20-30 punti percentuali sul PIL, i mercati finanziari cominceranno a scontare il dubbio che l'Italia possa riuscire a ripagarlo. L'altra grande variabile, la più temuta, è dunque la reazione dei mercati finanziari.

Il crollo degli investimenti e dell'*export*, unitamente al ristagno dei consumi, causa per il 2020 una caduta storica del PIL, nel contesto di un'ampia recessione globale già evidente prima dello *shock* epidemiologico. La revisione al ribasso delle stime del PIL è dovuta all'accentuazione della già grave caduta calcolata a fine marzo sul 2020, portata a un -9,6 per cento rispetto al precedente -6 per cento: il prolungamento a tutto il mese di aprile della chiusura parziale dell'attività economica, e un molto più forte calo della domanda, interna ed estera, hanno frenato anche l'attività delle imprese rimaste aperte o autorizzate a riaprire per prime. Poiché la domanda di lavoro ha andamento ciclico, ciò si traduce in disoccupazione e aumento degli inattivi<sup>2</sup>, mentre si manifestano tendenze deflazionistiche e il *deficit* pubblico sale a livelli che erano inimmaginabili solo pochi mesi fa.

In tale contesto di riferimento, il decreto n. 34/2020 agisce con una complessiva mobilitazione del bilancio pubblico e del sistema bancario e finanziario, per scongiurare un abbattimento permanente della capacità produttiva e della base fiscale, cioè in definitiva l'implosione del sistema economico.

Il decreto in esame appare imponente per risorse mobilitate ed è certamente ancora improntato all'esigenza di fronteggiare l'emergenza. Insieme al decreto *Cura Italia* comporta interventi espansivi per circa il 4 per cento del PIL:

---

<sup>1</sup> In tal senso, si veda SWG, "Osservatorio Covid 19" realizzato per il CNEL con *report* quotidiani e dati di sintesi settimanali.

<sup>2</sup> Al riguardo, ulteriori indicazioni emergono dalla Nota periodica ANPAL, "Approfondimenti Covid 19 - prime evidenze degli effetti della crisi sanitaria sulla dinamica dei rapporti di lavoro", n. 1/2020, 14 maggio 2020.



un'enorme espansione del bilancio pubblico mirata, oltre che agli interventi con i quali si continuano a trovare soluzioni per l'emergenza, a sostenere le misure con le quali il Governo intende ricreare le condizioni di fiducia nel Paese e garantire la pace sociale, imboccando una *faticosa risalita*. Il decreto interviene su tutte le materie, come una poderosa legge di bilancio, e dovrà essere peraltro convertito in legge entro luglio, a ridosso della nuova legge di bilancio.

Con i due decreti richiamati il Governo aziona circa 80 miliardi di euro in termini di manovre, ai quali vanno aggiunti i 750 miliardi di risorse potenziali attivabili grazie al meccanismo delle garanzie statali sui prestiti. Il decreto in esame introduce misure per 55 miliardi di nuovo debito, che portano il saldo netto da finanziare a 155 miliardi. Con tali operazioni, che realizzano la più imponente manovra mai attuata dal Governo italiano, superiore a quelle, pur notevoli, degli anni '90, si intende coprire un ampio ventaglio di interventi destinati a lavoratori, imprese, famiglie, pubblica amministrazione centrale e locale, provando ad estendere la *coperta* dei sussidi alle fasce non comprese nei precedenti interventi.

Si tratta ora di capire se lo spettro di misure messo in piedi risponde alla strategia di cui il Paese ha bisogno, che dovrebbe consistere nel coordinare la necessaria risposta all'emergenza di fonte alla calamità, con i *deficit* strutturali che purtroppo giungono da lontano, e che riguardano un Paese che dagli anni novanta è in ristagno di produttività.

Il timore è infatti che un simile imponente meccanismo, finanziato largamente in disavanzo e dagli effetti macroscopici sul debito pubblico, non sia in grado di imprimere quella svolta nel modello di sviluppo che le parti sociali auspicano. La crisi epidemiologica e la conseguente ricostruzione avrebbero in tal senso potuto costituire la grande occasione per invertire la rotta. Si sarebbe potuto, cioè, destinare parte delle risorse ai settori dell'economia che hanno più gravemente sofferto le misure pubbliche di contrasto all'emergenza da COVID-19 e, tenendo conto adeguatamente della maggiore capacità che alcuni operatori economici hanno di reperire autonomamente forme di finanziamento, convogliare la gran parte degli sforzi verso un ridisegno complessivo del sistema produttivo, riallocando le risorse nei settori strategici, quelli da cui dipende il futuro del Paese. Il rischio è che l'enorme mole di risorse attivabili sia destinata semplicemente a ripristinare lo stato precedente alla pandemia, nel quadro di una grande operazione risarcitoria, più che di vero rilancio dell'economia.

Al riguardo, i provvedimenti contenuti nel titolo II iniettano risorse pubbliche nel *Sistema delle imprese*; la gran parte di essi consiste nell'erogazione di linee di finanziamento prive di condizionalità.

Il CNEL, pur condividendo la necessità di intervenire con sostegno pubblico finalizzato alla resilienza delle imprese piccole e piccolissime, ritiene che la notevole quantità di denaro pubblico mobilitata, a cui si aggiungono le risorse che saranno attivate attraverso i meccanismi europei e che graveranno sul debito delle future generazioni, dovrebbe costituire la dote del Paese per entrare nel futuro. Tale dote non può semplicemente essere erogata in una moltitudine di direzioni, ancorchè condivisibili e sia pure attraverso nuovi strumenti dedicati (come ad esempio quello attivato presso la Cassa Depositi e Prestiti). L'uso accorto di tale dote richiede piuttosto che lo Stato si assuma il compito di decidere in quale direzione collocare le risorse, quali filiere privilegiare e con quale scala di priorità. Le risorse vanno canalizzate secondo una visione strategica, ricapitalizzando e difendendo le imprese che scelgono di non delocalizzare o di rilocalizzarsi nel Paese, che si impegnano a tutelare un'occupazione di qualità e che puntano sul capitale umano, che assumono comportamenti virtuosi sul piano della sostenibilità sociale e ambientale.

Analizzando in sintesi il decreto, lo stesso risulta articolato come segue, con interventi trasversali (Titoli I-VII) e settoriali (Titolo VIII).

### **Titolo I – Salute e sicurezza**

Il titolo I del decreto affronta questioni su cui il Consiglio si è di recente pronunciato, rimarcando la necessità di interventi sia di breve che di medio periodo. La crisi epidemiologica ha posto con drammaticità il problema del ruolo dello Stato nella gestione della sanità. Non v'è dubbio che la sanità pubblica, investita da un fenomeno tanto improvviso quanto drammatico per intensità e dimensioni, abbia fatto emergere la straordinaria professionalità e dedizione al lavoro dei suoi operatori. Con esse sono tuttavia emerse anche debolezze strutturali causate da una gestione inadeguata, sotto il profilo delle risorse, del rapporto non sempre funzionale con la sanità privata e del riparto di competenze fra lo Stato e le Regioni.

Il CNEL, partendo dalla constatazione che determinati servizi essenziali per la collettività, per loro natura, necessitano di restare affidati alla mano pubblica, ha di recente segnalato<sup>3</sup> l'urgenza di ripensare il rapporto Stato-Regioni proprio a partire da una forte sanità pubblica, che deve essere costruita intorno ad una efficiente dimensione territoriale e ad una rete di ospedali pubblici che sia in grado non solo di rispondere ai bisogni della salute pubblica su tutto il territorio nazionale, ma di contrastare il progressivo divario tra il Nord e il Sud dell'Italia.

---

<sup>3</sup> CNEL, Documento di osservazioni e proposte. Audizione presso le Commissioni congiunte bilancio di Camera e Senato sul Documento di Economia e Finanza 2020, 29 aprile 2020.

Il CNEL rileva con soddisfazione che l'orientamento unanime del mondo politico, in questa fase di riavvio alla normalità, sembra puntare a una riprogettazione del sistema sanitario, per metterlo in condizione di scongiurare le gravi crisi di funzionalità riscontrate durante l'emergenza.

Con riferimento a questo complicato snodo di questioni il decreto in esame interviene con gli articoli da 1 a 23. Si tratta di uno dei settori in cui il decreto agisce con una visione di prospettiva. Sono stanziati per l'anno in corso risorse per 3 miliardi e 200 milioni di euro, destinati a potenziare e riorganizzare la rete ospedaliera, quella assistenziale e l'attività di sorveglianza attiva. Con tali interventi si rende stabile l'incremento di 3.500 posti letto in terapia intensiva - 300 dei quali disponibili entro l'anno, suddivisi in 4 strutture movimentabili - e si stabilisce la riqualificazione di 4.225 posti di area semi-intensiva, la metà dei quali dovrà essere resa immediatamente convertibile in posti di terapia intensiva.

Viene previsto il rafforzamento dei servizi infermieristici distrettuali per la presa in carico sul territorio dei pazienti infettivi, con l'introduzione dell'*infermiere di famiglia o di comunità* e l'autorizzazione ad assumere infermieri fino a un massimo di 9.000 unità.

Altre misure prevedono l'assunzione di assistenti sociali e sociosanitari e l'attivazione di centrali operative regionali di assistenza ai malati, nell'ambito di piani di riorganizzazione della rete assistenziale che prevedano il potenziamento dell'attività di assistenza domiciliare e il riconoscimento economico del lavoro di assistenza svolto dai medici di famiglia nei confronti dei pazienti più fragili. Per quanto riguarda in particolare l'emergenza in corso, sono introdotte misure volte a consolidare e rendere strutturale la separazione dei percorsi per i pazienti sospetti o potenzialmente contagiosi, incrementare i fondi della contrattazione integrativa per riconoscere al personale sanitario dipendente delle aziende e degli enti del *Servizio Sanitario Nazionale* direttamente impiegato nell'emergenza epidemiologica un premio commisurato al servizio effettivamente prestato nel corso dell'emergenza.

Altre misure (articolo 5) prevedono l'incremento delle borse di studio per gli specializzandi di medicina, l'attivazione di una specifica funzione assistenziale da riconoscere in sede di negoziazione, la previsione di norme straordinarie per lo svolgimento di concorsi pubblici nelle professioni sanitarie. L'articolo 14 stabilisce il rifinanziamento di 1.500 milioni della dotazione del *Fondo per le emergenze nazionali*. Una serie di norme riguarda il potenziamento di metodologie predittive dell'evoluzione del fabbisogno di salute della popolazione, nonché (articolo 13) l'abilitazione dell'ISTAT a compiere indagini non previste dal *Programma statistico nazionale* per coprire il fabbisogno informativo sull'epidemia da COVID-19.

All'articolo 11 è previsto il rafforzamento delle norme esistenti in merito al *fascicolo sanitario elettronico*, obiettivo strategico della sanità digitale previsto dall'Agenda digitale italiana ed europea e avviato, con ritardi e criticità, dal 2012.

Gli articoli dal 19 al 22 riguardano il potenziamento della sanità militare e il supporto militare alla gestione della crisi epidemiologica, mentre l'articolo 23 riguarda l'adeguamento del quadro delle risorse finanziarie messe a disposizione dell'Amministrazione della pubblica sicurezza per fare fronte alla crisi.

Con specifico riguardo alle nuove assunzioni di personale, agli incentivi e alla formazione, sono stanziati 526 milioni per supportare i professionisti del Servizio sanitario nazionale dopo la fase più acuta della crisi, secondo il seguente schema: per gli incentivi al personale è previsto l'incremento delle risorse per straordinari al personale ospedaliero, indennità contrattuali, di produttività e di risultato, con risorse stanziare per 190 milioni di euro; 241 milioni sono destinati a ulteriori assunzioni in ambito ospedaliero e del SSN; in materia di formazione è previsto un incremento di 4.200 borse di specializzazione in area medica.

## **Titolo II - Sostegno alle imprese e all'economia**

Un secondo blocco di misure riguarda gli interventi immediati di sostegno alle imprese e all'economia. Su questo tema le *Parti sociali* hanno da tempo rimarcato l'urgenza di interventi pubblici a fondo perduto di sostegno alla carenza di liquidità del sistema imprenditoriale<sup>4</sup>.

L'articolo 25 prevede un contributo a fondo perduto destinato ai soggetti esercenti attività di impresa, di lavoro autonomo e di reddito agrario, titolari di *partita Iva*, compresi gli artigiani, le imprese esercenti attività agricola o commerciale, anche in forma di impresa cooperativa, che nell'ultimo periodo di imposta abbiano dichiarato un fatturato inferiore a 5 milioni di euro. È previsto il finanziamento a fondo perduto parametrato alla perdita di fatturato fra aprile 2020 e lo stesso mese del 2019, mentre agli operatori che hanno iniziato l'attività dal 1° gennaio 2019 il contributo spetta anche in assenza del requisito del calo di fatturato. Il contributo non concorrerà alla formazione della base imponibile delle imposte sui redditi e sarà erogato nella seconda metà di giugno con accredito diretto sul conto corrente beneficiario da parte dell'Agenzia delle entrate, cui va

---

<sup>4</sup> CNEL, Documento di osservazioni e proposte "Per la ricostruzione dopo la crisi coronavirus", 28 aprile 2020.

rivolta l'istanza secondo modalità telematiche da definirsi a cura della stessa Agenzia.

L'ammontare del contributo è determinato in percentuale rispetto alla differenza di fatturato riscontrata fra i due mesi di riferimento, ed è decrescente al crescere del ricavo risultante nell'ultimo periodo di imposta.

Sul piano tributario, con un'operazione volta a lasciare la liquidità nella disponibilità delle imprese e che non intende muovere il primo passo di una riforma del fisco, viene introdotta (articolo 24) l'esenzione dal versamento del saldo dell'IRAP per il 2019 (mentre rimane fermo l'obbligo di versamento degli acconti per il periodo di imposta 2019) e della prima rata (pari al 40 per cento) dell'acconto IRAP dovuta per il 2020, per le imprese con un volume di ricavi compresi tra zero e 250 milioni e per i lavoratori autonomi con corrispondente volume di compensi.

Il decreto stabilisce (articolo 28) che i soggetti esercenti attività d'impresa, arte o professione, che abbiano subito nei tre mesi di marzo, aprile e maggio una diminuzione del fatturato pari ad almeno il 50 per cento rispetto allo stesso mese del periodo d'imposta precedente, siano destinatari di un credito d'imposta pari al 60 per cento del canone mensile di locazione di immobili destinati allo svolgimento dell'attività economica svolta abitualmente (ma in caso di contratti di servizi a prestazioni complesse o di affitto d'azienda il credito d'imposta scende al 30 per cento del canone). Anche qui la condizione per accedere al beneficio è che il ricavo non sia superiore a 5 milioni di euro nel periodo d'imposta precedente, con eccezione delle strutture alberghiere alle quali spetta indipendentemente dal volume di affari registrato. Il credito d'imposta di cui al comma 1 spetta anche agli enti non commerciali, compresi gli enti del terzo settore e gli enti religiosi civilmente riconosciuti, in relazione al canone di locazione, di *leasing* o di concessione di immobili destinati allo svolgimento dell'attività istituzionale. Infine, il credito, che non concorre alla formazione del reddito ai fini delle imposte sui redditi e sulle attività produttive, può essere ceduto al locatore o a intermediari finanziari. Sempre in materia immobiliare, viene disposto, all'articolo 29, un incremento di 140 milioni della dotazione del *Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione*, destinato ai soggetti che versano in condizioni disagiate.

Ancora sul piano tributario, è prevista l'abolizione del versamento della prima rata dell'IMU 2020 per i possessori di immobili classificati nella categoria catastale alberghi e pensioni, a condizione che tali possessori siano anche i gestori delle attività. Stessa agevolazione riguarda gli stabilimenti balneari.

All'articolo 26 il decreto definisce norme volte a semplificare le operazioni di raccolta di capitali di rischio mediante aumenti di capitale delle società aventi

sede in Italia e che rientrino a due condizioni: siano in una classe dimensionale definita al comma 1, lett. a) (ammontare di ricavi relativi al periodo di imposta 2019 fra i 5 e i 50 milioni di euro e, nel caso di società appartenenti a un gruppo, calcolati al più elevato grado di consolidamento); abbiano subito a causa dell'emergenza fra marzo e aprile 2020 una riduzione dell'ammontare dei ricavi, rispetto allo stesso periodo dell'anno 2019, non inferiore al 33 per cento. Per rafforzare il patrimonio di dette imprese, si stabilisce, per l'anno in corso, la detraibilità (per le persone fisiche) e la deducibilità (per le persone giuridiche) del 20 per cento delle somme investite, entro il 31 dicembre 2020, da un soggetto contribuente nel capitale di società per azioni, in accomandita per azioni, a responsabilità limitata, anche semplificata, cooperativa, purché non operanti nel settore bancario-finanziario-assicurativo. Per accedere alla misura la società deve avere deliberato un aumento di capitale non inferiore a 250 mila euro, mentre il conferimento massimo su cui calcolare il credito di imposta non può superare i due milioni. È previsto, inoltre, che l'ammontare non detraibile/deducibile possa essere portato in detrazione dall'imposta sul reddito delle persone fisiche nei tre periodi d'imposta successivi. Alle stesse società è riconosciuto, con l'approvazione del bilancio per l'esercizio 2020, un credito d'imposta pari al 50 per cento delle perdite che eccedono il 10 per cento del patrimonio netto fino al limite del 30 per cento dell'avvenuto aumento di capitale e comunque entro il tetto massimo di 800.000 euro. Sono previste peraltro le ipotesi che comportano la decadenza dal beneficio per il contribuente che ha sottoscritto l'aumento di capitale e per la società stessa.

Il comma 12 dell'articolo 26 istituisce il *Fondo Patrimonio PMI*, finalizzato al rilancio del sistema economico-produttivo italiano. Il fondo, la cui gestione sarà affidata all'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo di impresa Spa (Invitalia), è finalizzato a sottoscrivere, entro il 31 dicembre 2020, strumenti finanziari partecipativi emessi dalle società indicate ai commi precedenti relativi agli aumenti di capitale. Il finanziamento così raccolto deve essere impiegato dalle società emittenti per sostenere costi di personale, o investimenti in stabilimenti produttivi localizzati in Italia; la società emittente non è tenuta a pagare gli interessi su tale debito se dimostra di aver mantenuto, alla scadenza dei titoli, lo stesso numero di occupati registrato al 1° gennaio 2020, o di aver effettuato investimenti in digitalizzazione, innovazione produttiva o sostenibilità ambientale.

Fra gli interventi che sono in grado di rilanciare il sistema produttivo ve n'è uno che potenzia il ruolo della *Cassa Depositi e Prestiti* nel tessuto produttivo italiano. L'articolo 27 del decreto autorizza la Cassa a costituire un patrimonio destinato, denominato *Patrimonio rilancio*, cui sono apportati beni e rapporti giuridici dal *Ministero dell'economia e delle finanze*. La norma è interessante perché

assegna alla *Cassa* un ruolo nuovo nel rilancio del sistema industriale, di sostegno diretto alle grandi imprese in difficoltà, con l'obiettivo di creare dei *campioni* europei nei settori delle telecomunicazioni, energia, manifattura, cantieristica, siderurgia e *automotive*, in modo da sostenere anche le imprese e le filiere industriali connesse a questi comparti. Il *Patrimonio rilancio*, che potrà essere articolato in comparti e costituito da beni e rapporti giuridici identificati con deliberazione della Cassa, sarà impiegato per il sostegno e il rilancio del sistema economico produttivo italiano, nel rispetto del quadro normativo dell'Unione Europea sugli aiuti di Stato adottato per fronteggiare l'emergenza epidemiologica.

Gli interventi avranno ad oggetto società per azioni, anche con azioni quotate in mercati regolamentati, comprese quelle costituite in forma cooperativa, che hanno sede legale in Italia, non operano nel settore bancario-finanziario-assicurativo e presentano un fatturato annuo superiore a cinquanta milioni di euro. Requisiti di accesso, condizioni, criteri e modalità degli interventi saranno definiti con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, sentito il Ministro dello sviluppo economico. La Cassa potrà utilizzare il patrimonio destinato per effettuare ogni forma di investimento, comunque di carattere temporaneo, inclusi la concessione di finanziamenti e garanzie, la sottoscrizione di strumenti finanziari e l'assunzione di partecipazioni sul mercato primario e secondario, in via preferenziale mediante sottoscrizione di prestiti obbligazionari convertibili, partecipazione ad aumenti di capitale, acquisto di azioni quotate sul mercato secondario in caso di operazioni strategiche. Per il finanziamento delle attività del patrimonio destinato o di singoli comparti di esso è consentita l'emissione di titoli obbligazionari o altri strumenti finanziari di debito. Nella individuazione degli interventi devono essere tenuti in considerazione l'incidenza dell'impresa con riferimento allo sviluppo tecnologico, alle infrastrutture critiche e strategiche, alle filiere produttive strategiche, alla sostenibilità ambientale e alle altre finalità di cui al comma 86 della legge n. 169 del 2019, alla rete logistica e dei rifornimenti, ai livelli occupazionali. La Cassa riceve una remunerazione a valere sul patrimonio destinato pari ai costi che sostiene per la gestione dello stesso. Sulle obbligazioni del patrimonio destinato, in caso di incapienza del patrimonio medesimo, è concessa la garanzia di ultima istanza dello Stato.

L'articolo 33 prevede modalità semplificate, a fronte delle limitazioni imposte per far fronte all'emergenza, per la conclusione di contratti aventi ad oggetto la prestazione di servizi di investimento e di adesione ad organismi di investimento collettivo del risparmio e assicurativi, allo scopo di assicurare la continuità nell'accesso a tali servizi da parte degli investitori, agevolandone la conclusione a distanza. In analogia direzione, l'articolo 34 è volto a consentire in via

temporanea la stipula dei contratti di collocamento dei Buoni fruttiferi postali dematerializzati, per via telefonica nel rispetto delle previsioni sulla comunicazione delle condizioni contrattuali e delle informazioni preliminari disposte dal Codice del consumo per la commercializzazione a distanza di servizi finanziari ai consumatori. Si tratta di una norma che intende contemperare l'esigenza di accesso ai prodotti di risparmio postale, nella forma di buoni fruttiferi postali, di quella parte della popolazione a bassa propensione all'uso di canali telematici digitali, con quella di assicurare l'adozione delle misure di prevenzione della diffusione del virus e di assicurare maggiori risorse per il sostegno del finanziamento delle infrastrutture nazionali e del sistema imprenditoriale attraverso il risparmio postale.

Viene creato (articolo 35) uno strumento di *riassicurazione di Stato*, in analogia con quelli adottati in altri Paesi europei, con uno stanziamento a favore delle imprese di assicurazione dei crediti commerciali a breve termine, per evitare che le perdite attese a seguito dello *shock* portino a una contrazione delle linee di credito commerciale, in favore delle imprese, garantite dalle compagnie di assicurazioni; queste ultime ora potranno accedere allo strumento di garanzia previsto a beneficio di chi ha contratto la polizza credito (il fornitore) e dei relativi clienti (le imprese della filiera debitrice).

Con l'articolo 36 il Ministero dell'economia potrà stipulare con la BEI gli accordi necessari per consentire la partecipazione italiana al Fondo di garanzia paneuropeo per il sostegno agli Stati membri. Il Fondo è in grado di erogare fino a 200 miliardi di euro in forma di garanzia e prestiti diretti o indiretti a favore di imprese piccole, medie e grandi, garantendone la liquidità necessaria a fronteggiare la crisi.

Vengono introdotte ulteriori norme volte a rafforzare il sostegno pubblico alla nascita e allo sviluppo delle *start-up* innovative, agendo nell'ambito di questa misura pensata per la crescita delle imprese (articolo 38).

All'articolo 42 si prevede la costituzione, presso il Ministero dello sviluppo economico, di un fondo finalizzato alla promozione di iniziative e investimenti utili alla valorizzazione e all'utilizzo dei risultati della ricerca presso le imprese operanti sul territorio nazionale, con particolare riferimento alle *start-up* innovative.

Il blocco di articoli dal 53 al 64 è molto importante perché riguarda misure di deroga alla disciplina europea degli aiuti di Stato, che costituisce l'attuale quadro di riferimento in tema di aiuti alle imprese. In via preliminare, è opportuno prevedere anche il coinvolgimento delle Autorità del sistema portuale nell'ambito degli interventi trattati. Alla luce del nuovo *Temporary Framework* della Commissione Ue, i soggetti beneficiari di aiuti non rimborsati, di cui è



obbligatorio il recupero in esecuzione di una decisione della Commissione, possono ricevere nuovi aiuti, in deroga al divieto previsto. Analogamente, Regioni, Province e altri enti territoriali possono concedere varie tipologie di aiuti alle imprese (fra le quali sovvenzioni dirette, anticipi, agevolazioni fiscali, garanzie sui prestiti, tassi di interesse agevolati e sovvenzioni per il pagamento dei salari al fine di evitare licenziamenti). In particolare, all'articolo 54 si prevede che le Regioni e le Province autonome, gli altri enti territoriali e le Camere di commercio possano adottare misure di aiuto dirette, a valere sulle proprie risorse, fino a un importo di 800.000 euro per impresa, concesse sotto forma di sovvenzioni dirette, agevolazioni fiscali e di pagamento o in altre forme, quali anticipi rimborsabili, garanzie, prestiti e partecipazioni. Gli aiuti non possono superare l'importo di 120.000 euro per ogni impresa attiva nel settore della pesca e dell'acquacoltura e di 100.000 euro per ogni impresa attiva nella produzione primaria di prodotti agricoli. Gli stessi enti possono concedere garanzie riguardo sia ai prestiti per gli investimenti sia ai prestiti per il capitale di esercizio a favore delle imprese, in modo diretto o attraverso banche o altri soggetti abilitati all'esercizio del credito, o ancora, aiuti sotto forma di tassi d'interesse agevolati per i prestiti alle imprese, aiuti per la ricerca e lo sviluppo in materia di COVID-19, per gli investimenti in infrastrutture, gli investimenti per la produzione di prodotti connessi al COVID-19, aiuti sotto forma di sovvenzioni per il pagamento dei salari dei dipendenti per evitare i licenziamenti durante la pandemia.

Sul piano del rafforzamento dell'azione di recupero di aziende in crisi e potenziamento delle strutture di supporto per le crisi di impresa, e più in generale in ambito di politica industriale, è prevista la costituzione, presso il Ministero dello sviluppo economico, del *Fondo per la salvaguardia dei livelli occupazionali e la prosecuzione dell'attività d'impresa*, con una dotazione di 100 milioni di euro per l'anno 2020, nonché l'incremento delle dotazioni del fondo a copertura delle garanzie concesse alle piccole e medie imprese, dell'*Istituto di servizi per il mercato agricolo alimentare (Ismea)* per le garanzie alle PMI del settore agro-alimentare, del *Fondo per l'acquisto di autoveicoli a basse emissioni di CO<sub>2</sub>*, del *Fondo di promozione integrata* istituito dal decreto legge cd. *Cura Italia*, del *Fondo 394/81 per l'internazionalizzazione delle PMI*, con l'ulteriore costituzione di un *Fondo di garanzia* volto a sollevare le piccole e medie imprese, che attingono ai crediti per l'internazionalizzazione, dai costi e dagli oneri amministrativi derivanti dall'esigenza di fornire fidejussioni bancarie e assicurative per parte dei crediti ottenuti.

Fra le misure di sostegno all'economia, si segnalano gli incentivi per gli investimenti nell'economia reale previsti con il potenziamento della capacità dei piani di risparmio a lungo termine (PIR) di convogliare risparmio privato verso il mondo delle imprese, affinché l'investimento di specifici PIR sia diretto, per

oltre il 70 per cento del valore complessivo del piano, a beneficio di PMI non quotate.

### **Titolo III – Misure in favore dei lavoratori**

Il decreto contiene una serie di disposizioni – nell’ambito dei titoli II (sostegno alle imprese e all’economia) e III (misure in favore dei lavoratori) - mirate al sostegno al reddito e all’occupazione dei lavoratori dipendenti ed autonomi, nonché al contrasto della povertà. Si tratta di interventi di ampliamento ed estensione della sfera degli ammortizzatori sociali in senso ampio, di supporto alle crisi di impresa, anche attraverso specifiche misure per il mantenimento dei livelli occupazionali, e di sostegno alle fasce escluse dal reddito di cittadinanza. Pertanto, si prorogano misure già introdotte dal decreto *Cura Italia*, se ne estendono gli effetti a categorie in un primo momento escluse e si introducono nuove misure.

Con riferimento ai *lavoratori dipendenti*, si segnala positivamente che gli articoli 68-71, dedicati agli *ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro*, sono ampliati sia nell’ambito di applicazione che nelle durate, anche con qualche semplificazione di rilievo, e sono ricondotti nell’alveo della consultazione sindacale. Tuttavia, si registrano ancora talune criticità.

In particolare, si evidenzia favorevolmente il riconoscimento di ulteriori 5 settimane di CIG, anche in deroga, e di assegno ordinario, nonché di eventuali altre quattro settimane, da utilizzarsi nel periodo dal 1° settembre al 31 ottobre 2020 (per i lavoratori dei settori turismo, fiere e congressi, parchi di divertimento, spettacolo dal vivo e sale cinematografiche anche nel periodo precedente il 1° settembre). Si deve però rilevare che le 4 settimane sono sottoposte alla duplice condizione del rispetto del limite massimo di spesa individuato dall’art. 22-ter del decreto-legge *Cura Italia*, introdotto dall’articolo 71 del decreto in esame, a sua volta soggetto al rispetto dei saldi di finanza pubblica.

Allo stesso modo si prende atto favorevolmente della neutralizzazione dei periodi di CISOA richiesti in favore degli operai agricoli in conseguenza degli effetti del Covid-19 ai fini dei limiti massimi di fruizione dell’integrazione salariale e della deroga al requisito delle giornate lavorative effettuate.

Per quanto riguarda i procedimenti amministrativi per il riconoscimento dei trattamenti, il CNEL accoglie positivamente l’indicazione di termini stringenti per la presentazione delle istanze di CIG e di assegno ordinario, anche se la previsione – in caso di ritardo del datore di lavoro - della sanzione della decurtazione del trattamento (articolo 68, comma 1, lett. *d*, ripresa dalla normativa a regime), nel particolare contesto di difficoltà anche lavorativa che

coinvolge attualmente tutti i settori, potrebbe comportare danni rilevanti in grado di compromettere la continuità aziendale.

Una novità importante, che è volta semplificare notevolmente il meccanismo di autorizzazione ed erogazione delle indennità, si registra nelle *casse in deroga*. Infatti, l'articolo 71, comma 1, che introduce l'articolo 22-*quater* nel decreto *Cura Italia*, sposta direttamente sull'INPS la competenza ad autorizzare i trattamenti in deroga, la cui gestione era delegata alle Regioni con un moltiplicarsi di adempimenti e con modalità e requisiti di intervento diversificati sui territori. Il decreto lascia ferma la disciplina già dettata per le casse in deroga delle Province Autonome di Trento e Bolzano, che erogano i relativi trattamenti tramite i fondi territoriali intersettoriali.

Pur apprezzando lo sforzo di semplificazione, si deve evidenziare che l'INPS riceverà le istanze finalizzate esclusivamente all'autorizzazione dell'intervento di CIG in deroga per le settimane successive alle prime nove, creando così un *doppio binario procedurale* tra datori che hanno esaurito le prime nove settimane e, quindi, per l'utilizzo delle successive cinque settimane presenteranno istanza all'INPS, e datori che devono ancora completare l'utilizzo delle prime 9 settimane, che si rivolgeranno alla/e Regione/i di appartenenza, e successivamente, qualora avessero bisogno anche delle ulteriori 5 settimane, dovranno rivolgersi all'INPS (sede territoriale competente). Il decreto, inoltre, conferma il particolare regime dettato per le istanze da presentare al Ministero del lavoro, la cui individuazione, che si basa sul numero delle Regioni sul cui territorio insistono le unità produttive dell'azienda richiedente, è demandata a decreti ministeriali di ripartizione delle risorse tra le Regioni. Peraltro, questi decreti risultano già emessi per le risorse stanziare con i precedenti decreti-legge e, allo stato, stabiliscono che il Ministero è competente a ricevere le domande presentate da aziende con unità produttive sul territorio di cinque o più Regioni. Conseguentemente, le aziende che hanno unità produttive nei territori anche di quattro Regioni diverse devono attivare altrettante procedure, con moltiplicazione degli adempimenti amministrativi e rischio di trattamenti diversificati tra lavoratori dipendenti della medesima azienda. Al fine di non rendere ancora più farraginose le procedure e complicare ulteriormente l'accesso alla CIG per i lavoratori dipendenti di aziende che hanno da due a più unità sul territorio di due o più Regioni, dovrebbe essere concesso un intervento unico presso il Ministero del lavoro, come da prassi decennale.

Inoltre, sarebbe preferibile individuare una data per il passaggio della competenza all'Inps. Un criterio ragionevole, peraltro consolidato, potrebbe essere quello dell'inizio delle sospensioni, ovvero la competenza è incardinata presso l'Inps per tutte le sospensioni e/o riduzioni dell'orario di lavoro decorrenti dall'entrata in vigore del decreto oppure da un giorno successivo, individuato

dal decreto stesso per consentire agli interessati di avere cognizione della novità normativa e organizzarsi.

Data la farraginosità della norma, si rischia di neutralizzare il risultato positivo atteso di una effettiva semplificazione dei procedimenti.

Con riferimento all'erogazione dei trattamenti, si valuta positivamente l'intento di stringere i tempi per il pagamento diretto da parte dell'INPS attraverso una procedura di anticipazione parziale dell'indennità spettante per l'intero periodo richiesto. L'articolo 22-*quater* in esame detta disposizioni per la celere comunicazione – da parte datoriale - dei dati necessari per il *pagamento diretto* della cassa in deroga, nonché della CIGO e dell'assegno ordinario per i rinvii normativi operati, che dovrà essere disposto dall'INPS nella misura del 40 per cento delle ore autorizzate nell'intero periodo. Si deve però sottolineare l'esiguità del pagamento che verrà effettuato in tempi ragionevolmente brevi, che è pari solo al 40 per cento delle ore autorizzate nell'intero periodo – e si tratta comunque di poche settimane - mentre la restante parte del trattamento spettante ai lavoratori non è chiaro entro quali termini sarà erogata. Infatti, il medesimo articolo, da una parte richiama i 6 mesi di cui all'articolo 44 del decreto legislativo n. 148/2015, dall'altra prevede il termine di 30 giorni, decorrenti dal pagamento dell'anticipo, entro il quale il datore deve comunicare i dati per definire l'ammontare del residuo 60 per cento, complicando ulteriormente il quadro normativo procedurale.

Sempre in tema di interventi in favore dei lavoratori dipendenti, al meritevole fine di mantenere i livelli occupazionali, si registra la proroga della *sospensione delle procedure di licenziamento individuale e collettivo* avviate successivamente alla data del 23 febbraio 2020 e la connessa proroga a 5 mesi del *divieto di licenziamento collettivo e individuale per giustificato motivo oggettivo* (articolo 80), cui si aggiunge l'ulteriore disposizione della possibilità, per tutti i datori, di *revocare il recesso per giustificato motivo oggettivo* intervenuto nel periodo dal 23 febbraio al 17 marzo 2020 con contestuale richiesta di intervento dell'integrazione salariale a partire retroattivamente dalla data di efficacia del licenziamento, con garanzia, per il lavoratore, di ripristino del rapporto di lavoro senza soluzione di continuità e, per il datore, di esenzione da oneri o sanzioni.

Con riferimento alla finalità del mantenimento dell'occupazione, merita un particolare rilievo la previsione contenuta nell'art. 60, introdotta nel titolo II, capo I, relativo alle misure di sostegno alle imprese. La norma prevede un regime di aiuti alle imprese sotto forma di sovvenzioni per il pagamento dei salari dei dipendenti per evitare i licenziamenti durante la pandemia di COVID-19, in attuazione della Comunicazione della Commissione europea C (2020) 1863 *final* – “*Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19*” e successive modificazioni (sezione 3.10).

La concessione di aiuti è demandata alle Regioni, Province autonome, anche promuovendo eventuali azioni di coordinamento in sede di Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, agli altri enti territoriali, alle Camere di commercio, per cui l'efficacia sarà determinata anche dal reperimento delle risorse finanziarie da parte dei vari enti. L'aiuto si concretizza in un contributo, per un periodo massimo di 12 mesi, ai costi salariali sostenuti dalle imprese, ivi comprese le quote contributive e assistenziali, fino all'80 per cento della retribuzione lorda mensile, anche in favore dei lavoratori autonomi, al fine di evitare i licenziamenti durante la pandemia e a condizione che il personale che ne beneficia continui a svolgere l'attività lavorativa durante tutto il periodo per il quale è concesso l'aiuto.

Si tratta di una misura concreta volta ad evitare i licenziamenti conseguenti alle misure indotte dall'esigenza di contenere la pandemia che, tra l'altro, mantiene i lavoratori attivi in azienda con diritto alla retribuzione, invece di limitarsi all'erogazione di un sostegno al reddito per le sospensioni e/o riduzioni dell'attività lavorativa. Poiché il presupposto applicativo della norma è rimesso alla Regioni, esiste il rischio di irrazionali differenziazioni territoriali per evitare il quale sarebbe auspicabile che il legislatore prevedesse indicazioni omogenee.

Sarà utile *monitorare costantemente la programmazione e l'effettiva erogazione degli aiuti*, che saranno selettivi altrimenti non rientrerebbero nella sfera di controllo dell'UE, anche al fine di avere un quadro completo delle sovvenzioni riconosciute nel territorio nazionale e dei relativi effetti sull'occupazione.

Un'ulteriore concreta misura di salvaguardia occupazionale e anche di gestione non traumatica di esuberanti di personale si rinviene nell'articolo 43, che istituisce il *Fondo per la salvaguardia dei livelli occupazionali e la prosecuzione dell'attività d'impresa*, finalizzato al salvataggio e alla ristrutturazione di imprese titolari di marchi storici di interesse nazionale. Tra le aree di interesse del fondo si segnalano le azioni che le imprese candidate agli aiuti intendono realizzare per ridurre gli impatti occupazionali, ad esempio attraverso incentivi all'uscita, prepensionamenti, riallocazione di addetti all'interno dell'impresa o del gruppo di appartenenza dell'impresa.

Un altro strumento utile a mantenere l'occupazione e, soprattutto, a riqualificarla per le esigenze emergenti della produzione e dell'attività lavorativa, è rinvenibile nell'istituzione, presso l'ANPAL, del *Fondo Nuove Competenze*, operata dall'articolo 88, con una dotazione iniziale di 230 milioni di euro a valere sul Programma operativo nazionale – sistemi di politiche attive per l'occupazione nell'ambito del Fondo sociale europeo (PON SPAO), al fine di consentire la graduale ripresa dell'attività dopo l'emergenza epidemiologica, rimodulare l'orario di lavoro per mutate esigenze organizzative e produttive dell'impresa erogando ore di formazione. Ci sono alcuni elementi da segnalare:

a) al fondo potranno confluire risorse dei *Programmi Operativi Nazionali e Regionali di Fondo Sociale Europeo*, dei *Fondi Paritetici Interprofessionali*, nonché, per le specifiche finalità, del *Fondo per la formazione e il sostegno al reddito dei lavoratori*;

b) il fondo ha la finalità specifica di incentivare la riqualificazione dei lavoratori attraverso la copertura finanziaria degli oneri relativi alle ore di formazione, comprensivi dei relativi contributi previdenziali e assistenziali, sulla base di specifiche intese realizzate attraverso i contratti collettivi di lavoro sottoscritti a livello nazionale e a livello aziendale o territoriale da associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, ovvero dalle loro rappresentanze sindacali operative in azienda, ai sensi della normativa e degli accordi interconfederali vigenti.

Si segnala, tuttavia, che la disciplina del *Fondo nuove competenze* non appare adeguatamente raccordata con quella dei fondi interprofessionali per la formazione continua, con la conseguente complicazione applicativa nella fase di rendicontazione delle risorse economiche (per il sostegno al reddito e per il finanziamento della formazione). Il Fondo Nuove Competenze non pone sullo stesso piano dei lavoratori che sono coinvolti nelle ri-articolazioni di orario i lavoratori già in cassa integrazione, ai quali va destinato un medesimo intervento formativo.

Anche in questo caso, si ritiene utile un *costante monitoraggio delle attività finanziate dal fondo* che – data la natura pubblica dello stanziamento iniziale – dovranno essere rivolte anche alla *riqualificazione/riconversione dei lavoratori a rischio di espulsione dall'attività produttiva*.

Con specifico riferimento alle imprese in crisi e agli interventi per il mantenimento dei livelli occupazionali, si evidenziano, oltre alle concrete misure in favore dei lavoratori di cui agli articoli 80 e 60 sopra descritti, le ulteriori misure disciplinate dall'articolo 39, ovvero lo stanziamento di risorse per la nomina di consulenti ed esperti, da parte del Ministero dello sviluppo economico, per il rafforzamento dell'azione di recupero di aziende in crisi e il potenziamento delle strutture di supporto per le crisi di impresa e per la politica industriale, che si ritiene dovranno essere particolarmente *monitorate al fine di verificarne l'efficacia in termini di effettivi interventi di supporto alle imprese e ai lavoratori*.

Con riferimento ai *lavoratori autonomi e ai lavoratori dipendenti che non presentano i requisiti per accedere alla CIG o all'assegno ordinario*, il CNEL accoglie positivamente la *proroga delle indennità già disposte dal decreto Cura Italia*:

a) indennità di 600 euro (a carico del fondo per il *reddito di ultima istanza*, articolo 78), per i mesi di aprile e maggio, per i professionisti iscritti agli enti di diritto privato di previdenza obbligatoria;

b) indennità sempre di 600 euro, per il mese di aprile, in favore dei liberi professionisti titolari di partita IVA, dei lavoratori titolari di rapporto di collaborazione coordinata e continuativa iscritti alla Gestione separata Inps (articolo 84, comma 1);

c) indennità sempre di 600 euro, per il mese di aprile, in favore dei lavoratori autonomi iscritti alle gestioni speciali dell' *Ago* (articolo 84, comma 4);

d) indennità sempre di 600 euro, per il mese di aprile, in favore dei *lavoratori stagionali del turismo e degli stabilimenti termali* (articolo 84, comma 5, primo periodo);

e) indennità, per il mese di aprile, euro in favore degli **operai agricoli** a tempo determinato, non titolari di pensione, che nel 2019 abbiano effettuato almeno 50 giornate effettive di attività di lavoro agricolo; la misura, pari a 600 euro per il mese di marzo, è portata a 500 euro per il mese di aprile.

Inoltre, in coerenza con quanto richiesto dalle Parti sociali che partecipano alle attività istruttorie dello *stress test* turismo attivato presso il CNEL, vengono inserite nelle tutele altre categorie di lavoratori dipendenti che si possono definire *precari*, esclusi dalle tutele introdotte dal decreto *Cura Italia*, con il riconoscimento, per il mese di maggio, dell'indennità pari a 600 euro, in particolare:

a) *lavoratori in somministrazione, impiegati presso imprese utilizzatrici operanti nel settore del turismo e degli stabilimenti termali*, che abbiano cessato involontariamente il rapporto di lavoro nel periodo compreso tra il 1° gennaio 2019 e il 17 marzo 2020 (articolo 84, comma 5, secondo periodo);

b) *lavoratori dipendenti stagionali appartenenti a settori diversi da quelli del turismo e degli stabilimenti termali* che hanno cessato involontariamente il rapporto di lavoro nel periodo compreso tra il 1° gennaio 2019 e il 31 gennaio 2020 e che abbiano svolto la prestazione lavorativa per almeno trenta giornate nel medesimo periodo (articolo 84, comma 6, secondo periodo);

c) *lavoratori intermittenti*, che abbiano svolto la prestazione lavorativa per almeno trenta giornate nel periodo compreso tra il 1° gennaio 2019 e il 31 gennaio 2020;

d) *lavoratori domestici*, per i quali l'indennità è pari a 500 euro per ciascuno dei mesi di aprile e maggio (articolo 85).

Si evidenzia l'aumento della misura dell'indennità – per il mese di maggio - a 1000 euro secondo criteri di selettività per i *liberi professionisti che hanno avuto una significativa riduzione di reddito* in base ai criteri indicati nella norma stessa e per i *lavoratori con rapporto di collaborazione coordinata e continuativa che abbiano cessato il rapporto di lavoro* alla data di entrata in vigore del decreto-legge (articolo 84,

commi 2 e 3). Stessa tutela è riconosciuta ai *lavoratori dipendenti stagionali e ai lavoratori in somministrazione del turismo e degli stabilimenti termali* che abbiano cessato involontariamente il rapporto di lavoro nel periodo dal 1° gennaio 2019 al 17 marzo 2020 e, ovviamente, non percepiscano altri salari/indennità (articolo 84, comma 6).

Si registra positivamente anche l'estensione, per i mesi di aprile e maggio dell'indennità di 600 euro ai seguenti *lavoratori autonomi*:

a) *lavoratori autonomi, privi di partita IVA*, che nel periodo compreso tra il 1° gennaio 2019 e il 23 febbraio 2020 siano stati titolari di contratti autonomi occasionali riconducibili alle disposizioni di cui all'articolo 2222 del c.c. e che non abbiano un contratto in essere alla data del 23 febbraio 2020;

b) *incaricati delle vendite a domicilio* con reddito annuo 2019 derivante dalle medesime attività superiore ad euro 5.000 e titolari di partita IVA attiva;

c) *lavoratori dello spettacolo* entro determinati limiti di reddito (art. 84, comma 10);

d) *lavoratori sportivi* impiegati con rapporti di collaborazione presso il Comitato Olimpico Nazionale (CONI), il Comitato Italiano Paralimpico (CIP), le federazioni sportive nazionali, le discipline sportive associate, gli enti di promozione sportiva, riconosciuti dal Comitato Olimpico Nazionale (CONI) e dal Comitato Italiano Paralimpico (CIP), le società e associazioni sportive dilettantistiche (articolo 98 che prevede il trasferimento delle risorse finanziarie necessarie alla società Sport e Salute s.p.a).

Altra misura di tutela su cui si esprime parere favorevole riguarda la proroga di due mesi, in deroga ai termini ordinari, dell'*indennità DIS-COLL* e della *NASPI* in scadenza nel periodo dal 1° marzo al 30 aprile 2020 in favore dei lavoratori già beneficiari a seguito rispettivamente di pregressa cessazione della collaborazione e licenziamento (articolo 92).

Con una norma che potrebbe considerarsi di "chiusura" rispetto al sistema del sostegno al reddito, l'articolo 82 prevede il *reddito di emergenza*, riconosciuto, a decorrere dal mese di maggio, per i *nuclei familiari* in condizione di necessità economica in conseguenza dell'emergenza epidemiologica da Covid-19.

Nel sottolineare l'importanza di includere categorie rimaste prive di sostegno al reddito, come peraltro richiesto dal CNEL nella memoria relativa al decreto *cura Italia*, si deve però rilevare la frammentarietà e disomogeneità delle prestazioni, sia nella misura che nella durata, con il concreto rischio di disparità di trattamento tra lavoratori in difficoltà economica per una sospensione dell'attività per tutti indotta da provvedimenti governativi.



La disomogeneità è evidente anche in altre norme, rinvenibili in varie parti del decreto-legge, pur apprezzabili per l'importante previsione di un sostegno al reddito in favore di categorie prima escluse. Si fa riferimento, in particolare, alle disposizioni relative al contributo per ciascuna giornata di minor lavoro a causa del COVID-19, cumulabile con l'indennità per le giornate di mancato avviamento al lavoro per *i lavoratori portuali* di cui all'articolo 199, comma 1, lett. b), al *bonus una tantum* fino a 500 euro in favore degli *edicolanti* (articolo 189), nonché al contributo a fondo perduto riconosciuto dall'articolo 25 in favore dei *soggetti esercenti attività d'impresa e di lavoro autonomo e di reddito agrario, titolari di partita IVA*, determinato applicando una percentuale alla differenza tra l'ammontare del fatturato e dei corrispettivi del mese di aprile 2020 e l'ammontare del fatturato e dei corrispettivi del mese di aprile 2019.

Mentre l'articolo 76 sospende gli *obblighi di condizionalità* per i lavoratori percettori di sostegno al reddito a causa dell'evidente difficoltà di adempimento nell'attuale contesto, senza distinguere tra condizionalità collegate alla formazione e condizionalità collegate alla ricerca attiva del lavoro, l'articolo 94, anche per venire incontro alle esigenze lavorative manifestate dal settore del *lavoro agricolo*, introduce la possibilità, per i percettori di ammortizzatori sociali, limitatamente al periodo di sospensione a zero ore della prestazione lavorativa, di NASPI e DIS-COLL, nonché di reddito di cittadinanza, di stipulare con datori di lavoro del settore agricolo contratti a termine non superiori a 30 giorni, rinnovabili per ulteriori 30 giorni, senza subire la perdita o la riduzione dei benefici previsti, nel limite di 2000 euro per l'anno 2020.

In materia di lavoro agricolo, ma anche di servizi rivolti in particolare alle persone e alle famiglie, si evidenzia la norma volta all'*emersione del lavoro irregolare* (articolo 103), che il CNEL ha sollecitato con l'Ordine del giorno adottato dall'Assemblea del 22 aprile 2020, dunque parzialmente accolto dalla norma. La consapevolezza che è necessario trovare soluzioni alla scarsità di manodopera agricola in conseguenza dell'emergenza sanitaria è diffusa presso l'opinione pubblica, come risulta da un recente sondaggio di recente proposto da SWG su richiesta del CNEL<sup>5</sup>. Richiamando l'ordine del giorno del CNEL, si ritiene inoltre che le misure per far emergere il lavoro irregolare debbano essere accompagnate da idonee soluzioni alloggiative per chi ne avesse bisogno, anche al fine di consentire un effettivo monitoraggio delle condizioni di salute delle persone interessate, dando piena e concreta attuazione alla disposizione del comma 20 dell'articolo 103 in esame, che impone alle Amministrazioni dello

---

<sup>5</sup> SWG, Radar, settimana 20-26 aprile 2020.

Stato competenti e alle Regioni di adottare soluzioni e misure urgenti idonee a garantire la salubrità e la sicurezza delle condizioni alloggiative.

Infine, si ritiene utile l'istituzione dell'*Osservatorio mercato del lavoro*, operata dall'articolo 99, come strumento che – tra i diversi compiti assegnati dal decreto – dovrebbe anche provvedere al monitoraggio degli strumenti sopra indicati, al fine della verifica della loro efficacia.

#### **Titolo IV – Disposizioni per la disabilità e la famiglia**

La prima misura, prevista all'articolo 104, è rivolta al potenziamento delle misure di sostegno alle persone disabili e non autosufficienti gravi e a coloro che se ne prendono cura, con riguardo all'assistenza, ai servizi, ai progetti di vita indipendente e, segnatamente, di accompagnamento per l'uscita dal nucleo familiare di origine ovvero per la deistituzionalizzazione, di supporto alla domiciliarità, ai programmi di accrescimento della consapevolezza, di abilitazione e di sviluppo delle competenze per la gestione della vita quotidiana e per il raggiungimento del maggior livello di autonomia possibile per le persone con disabilità grave prive del sostegno familiare (commi 1-2-3). A tali fini, per l'anno 2020 si dispone l'incremento delle dotazioni del Fondo per le non autosufficienze a tutela dei disabili gravissimi e dei non autosufficienti per 90 milioni di euro, di cui 20 destinati alla realizzazione di progetti per la vita indipendente, e del Fondo per l'assistenza alle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare per 20 milioni di euro (rispettivamente commi 1 e 2) ed istituisce il Fondo di sostegno per le strutture semiresidenziali per persone con disabilità (a carattere socio-assistenziale, socio-educativo, polifunzionale, socio-occupazionale, sanitario e socio-sanitario) volto a garantire agli enti gestori, nel limite di spesa di 40 milioni per oneri derivanti dall'adozione di sistemi di protezione del personale e degli utenti in conseguenza dell'emergenza, il riconoscimento di un'indennità per i cui criteri e modalità di attribuzione rinvia a uno o più decreti del Presidente del Consiglio, da adottare entro quaranta giorni dall'entrata in vigore del decreto.

La seconda disposizione (articolo 105) incrementa di 150 milioni per l'anno in corso il Fondo per le politiche della famiglia, di cui una quota è destinata ai Comuni, per finanziare iniziative, anche in collaborazione con enti pubblici e privati, volte al potenziamento dei centri estivi diurni, dei servizi socioeducativi territoriali e dei centri con funzione educativa e ricreativa destinati alle attività di bambini e bambine di età compresa fra i 3 e i 14 anni, per i mesi da giugno a settembre, e alla realizzazione di progetti volti a contrastare la povertà educativa e ad implementare le opportunità culturali e educative dei minori. Per i criteri di riparto della quota destinata ai Comuni e delle risorse diversamente finalizzate,

la norma rinvia alla decretazione del Ministro con delega per le politiche familiari di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, e aggiunge per la destinazione del 10 per cento delle risorse ai progetti di contrasto alla povertà educativa la preventiva intesa in sede di conferenza unificata stato-regioni.

Ulteriori disposizioni a sostegno della disabilità e della famiglia sono contenute al Titolo III, dove si modificano gli articoli 23 e 25 del decreto-legge *Cura Italia*, ampliando il diritto di congedo speciale riconosciuto, per l'anno 2020, in ragione dell'emergenza sanitaria, ai genitori lavoratori dipendenti del settore privato, con figli di età non superiore ai 12 anni e senza limite di età in presenza di figli con grave disabilità iscritti a scuole di ogni ordine e grado o ospitati in centri diurni a carattere assistenziale, portando il limite massimo da 15 a 30 giorni ed estendendo l'arco temporale di fruizione dal 5 marzo al 31 luglio, per un periodo continuativo o frazionato e con riconoscimento di una indennità pari al 50 per cento della retribuzione.

Con riguardo al c. d. *bonus baby sitting*, l'articolo 72 estende la possibilità di beneficiare da uno a più *bonus*; è aumentato il limite massimo complessivo per l'acquisto di servizi di *baby sitting* da 600 a 1.200 euro e da 1.000 a 2.000 euro per i genitori lavoratori del settore sanitario, pubblico e privato accreditato, e del comparto sicurezza, difesa e soccorso pubblico; si aggiunge in alternativa il *bonus* erogato per l'iscrizione ai servizi socio-educativi territoriali, ai centri con funzione educativa e ricreativa e ai servizi integrativi o innovativi per la prima infanzia, con esclusione di quest'ultimo per coloro che già fruiscono del *bonus* asilo nido.

Quanto alla copertura degli oneri previsti, il medesimo articolo 72 incrementa le risorse da 1.261,1 a 1.569 milioni per i genitori lavoratori dipendenti del settore privato, e da 30 a 67,6 milioni per i genitori medici, infermieri, operatori sanitari e del comparto sicurezza e difesa.

Il successivo articolo 73, nel recare modifiche all'articolo 24 del decreto *Cura Italia* in materia di permessi retribuiti *ex lege* n. 104/92, estende ai mesi di maggio e di giugno il riconoscimento di dodici giornate complessive di permessi retribuiti.

Al Capo II, fra le misure urgenti in materia di lavoro e politiche sociali, l'articolo 82 introduce il reddito di emergenza per i nuclei familiari in condizioni di necessità economica, per un valore mensile compreso tra 400 e 800 euro, erogabile per due mesi, da richiedersi con domanda all'INPS in presenza dei seguenti requisiti: residenza in Italia, reddito ad aprile 2020 inferiore al REM spettante, reddito mobiliare 2019 fino a 10mila euro, accresciuto a 20mila euro in base al nucleo familiare ed incrementato di ulteriori 5mila in presenza di un componente familiare in condizione di grave disabilità.

Il REM non è invece riconosciuto in presenza nel nucleo familiare di uno dei seguenti requisiti di incompatibilità: pensione diretta o indiretta ad eccezione dell'assegno ordinario di invalidità; rapporto di lavoro dipendente la cui retribuzione lorda sia superiore agli importi alle soglie ammesse per il REM; reddito di cittadinanza ovvero misure aventi finalità analoghe di cui al decreto-legge n. 4 del 2019, rispettivamente Capo I e art. 13, comma 2; indennità di cui al decreto-legge *Rilancio*, articoli 20 "*Misure per la funzionalità delle Forze armate – personale sanitario e delle sale operative*" e 21 "*Prolungamento della ferma dei volontari in ferma prefissata e reclutamento straordinario di infermieri militari in servizio permanente*"; indennità di cui al decreto-legge n. 18/2020, articoli 27, 28, 29, 30, 38, 44, rispettivamente riconosciute a professionisti e lavoratori con rapporto di collaborazione coordinata e continuativa; lavoratori autonomi iscritti alle Gestioni speciali dell'AGO, lavoratori stagionali del turismo e degli stabilimenti termali, del settore agricolo, dello spettacolo e ai lavoratori danneggiati dal virus; queste ultime di cui al decreto-legge n. 18/2020, modificate dal decreto all'articolo 84 "*Nuove indennità per i lavoratori danneggiati dall'emergenza epidemiologica da COVID-19*", con l'estensione ad aprile delle indennità già riconosciute e la previsione di nuove categorie di lavoratori prima escluse. Ai fini dell'erogazione del REM, è istituito l'apposito "Fondo per il Reddito di emergenza" con l'autorizzazione di un limite di spesa, per l'anno 2020 di 954,6 milioni.

L'articolo 89 "*Norme in materia di fondi sociali e servizi sociali*", al fine di facilitare l'utilizzo dei quattro Fondi nazionali a carattere sociale, rispettivamente, per le politiche sociali, per le non autosufficienze, per l'assistenza alle persone con disabilità prive di sostegno familiare, per l'infanzia e l'adolescenza, ammette quale condizione sufficiente alla erogazione della quota annuale di spettanza la rendicontazione al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, da parte di regioni, ambiti territoriali e comuni, del 75 per cento della quota relativa alla seconda annualità precedente, ferma restando la successiva verifica di coerenza, consentendo alle amministrazioni destinatarie dei fondi di includere le prestazioni sociali erogate sotto forma di servizi effettivamente erogati, specifiche spese legate all'emergenza, anche finalizzate alla riorganizzazione dei servizi, all'approvvigionamento di dispositivi di protezione e all'adattamento degli spazi.

L'articolo 90 "*Lavoro agile*" riconosce ai genitori lavoratori dipendenti del settore privato con figli minori di anni 14, purché non vi sia nel nucleo familiare un beneficiario di strumenti di sostegno al reddito in caso di sospensione o cessazione dell'attività lavorativa o un genitore non lavoratore, il diritto a svolgere la prestazione di lavoro in modalità agile fino alla cessazione dello stato di emergenza, anche in assenza degli accordi individuali, con possibilità di uso degli strumenti informatici nella disponibilità del dipendente se non forniti dal

datore di lavoro, a condizione che tale modalità sia compatibile con le caratteristiche della prestazione.

Gli articoli 101 e 102 stabiliscono che le spese per acquisto di beni e servizi, rispettivamente, dell'INPS e dell'INAIL possano essere incrementate, in deroga alle disposizioni normative vigenti, in misura non superiore all'11 per cento del valore medio di spesa sostenuto negli ultimi esercizi finanziari, allo scopo di potenziare l'erogazione delle prestazioni di rispettiva competenza finalizzate a contenere gli effetti negativi dell'emergenza sul reddito dei lavoratori.

Al Titolo V "Enti territoriali e debiti commerciali degli enti territoriali" si rilevano gli articoli 107 "Reintegro Fondo di Solidarietà Comunale a seguito dell'emergenza alimentare", e 109 "Servizi delle pubbliche amministrazioni". Il primo dispone l'incremento delle risorse del fondo di solidarietà comunale, per l'anno 2020, dell'importo di euro 400.000.000, da destinare alle finalità originarie del fondo. L'articolo 109 introduce due modifiche al decreto-legge n. 18/2020. In primo luogo prevede che, durante la sospensione dei servizi educativi e scolastici e durante la sospensione delle attività sociosanitarie e socioassistenziali nei centri diurni per anziani e per persone con disabilità, dei centri diurni e semiresidenziali per minori, per la salute mentale, per le dipendenze e per persone senza fissa dimora, dei servizi sanitari differibili, disposta con ordinanze regionali o altri provvedimenti in ragione dell'emergenza sanitaria, le pubbliche amministrazioni forniscano prestazioni sostitutive, nelle forme individuali domiciliari o a distanza o che possono essere rese negli stessi luoghi ove si svolgono normalmente i servizi, nel rispetto delle normative di sicurezza e distanziamento sociale. L'individuazione delle prestazioni può essere definita tramite co-progettazioni con gli enti gestori e per lo svolgimento dei servizi sostitutivi è possibile avvalersi del personale disponibile, già impiegato nei servizi sospesi, anche dipendente da soggetti privati in convenzione, concessione o appalto, esclusivamente impiegando i fondi ordinari destinati a tale finalità e fatta comunque salva la possibilità per i gestori di usufruire, in relazione alle ore non lavorate, dei trattamenti del fondo di integrazione salariale e di cassa integrazione in deroga laddove riconosciuti per la sospensione dei servizi.

Al Titolo VI "Misure fiscali", l'articolo 121, con la finalità di immettere liquidità nel sistema economico anche a favore delle famiglie, consente di effettuare i rimborsi, nei confronti di tutti i contribuenti, senza applicare la procedura di compensazione tra il credito d'imposta ed il debito iscritto a ruolo.

È infine previsto, al Titolo VIII fra le "Misure di settore" del Capo I "Misure per il turismo e la cultura", l'articolo 176 sulla *Tax credit* vacanze.

## **Titolo V - Enti territoriali e debiti commerciali degli enti territoriali**

Al fine di concorrere ad assicurare ai Comuni, alle Province e alle città metropolitane le risorse necessarie per l'espletamento delle funzioni fondamentali, per l'anno 2020, si istituisce un fondo presso il Ministero dell'interno con una dotazione di 3,5 miliardi di euro, da ripartire tra i suddetti enti, entro il 10 luglio 2020 con decreto del Ministero dell'interno di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, per sopperire alla diminuzione delle entrate degli enti (molte sospese dal decreto stesso, come la tassa occupazione suolo pubblico per i pubblici esercizi).

Al fine di assicurare una celere erogazione di risorse utili per fronteggiare l'emergenza sanitaria da COVID-19, si prevede di erogare il 30 per cento del fondo a titolo di acconto in proporzione alle entrate al 31 dicembre 2019, come risultanti dal SIOPE.

Il Fondo, pur costituendo un'utile compensazione delle minori entrate, rischia di non essere sufficiente a consentire alle amministrazioni locali di rispondere, dopo anni di tagli, all'esercizio delle funzioni fondamentali in una situazione di contrazione delle risorse come quella in atto, e a garantire la continuità dei servizi pubblici sul territorio, già compromessi da decenni di definanziamento, in un contesto di accresciuti bisogni, a partire da quelli sociali.

Inoltre, il decreto-legge provvede al reintegro dei 400 milioni di euro del Fondo di solidarietà comunale utilizzati per l'emergenza alimentare e si anticipa l'erogazione del fondo sperimentale di riequilibrio per le province e le città metropolitane per l'anno 2020.

Infine, si istituisce nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze un fondo, con una dotazione di 12 miliardi di euro, destinato a concedere anticipazioni a regioni, province autonome ed enti locali, che si trovino in uno stato di carenza di liquidità, al fine di far fronte al pagamento dei propri debiti di carattere commerciale certi, liquidi ed esigibili.

Il fondo sarà articolato in due sezioni, una destinata ad assicurare la liquidità per il pagamento dei debiti certi, liquidi ed esigibili degli enti locali e delle regioni e province autonome per debiti diversi da quelli finanziari e sanitari, l'altra per assicurare la liquidità a regioni e province autonome per il pagamento dei debiti degli enti del Servizio Sanitario Nazionale.

La gestione delle due sezioni del Fondo è affidata alla Cassa depositi e prestiti, sulla base di una convenzione da stipulare tra il Ministero e la Cassa entro 10 giorni dall'entrata in vigore del decreto.

Presenta delle criticità l'assimilazione a Livello Essenziale delle Prestazioni delle semplificazioni e deregolamentazione di procedure amministrative, anche di natura edilizia, e la loro sottrazione a ogni forma autorizzativa.

## **Titolo VI - Misure fiscali**

Sul fronte fiscale, il decreto prevede la cancellazione a partire dal 1° gennaio del 2021 delle "clausole di salvaguardia" che prevedono aumenti automatici delle aliquote IVA e di alcune accise. Finalmente, grazie alla inattesa "libertà" dal vincolo di bilancio, si chiude in modo positivo la annosa questione dell'IVA. Molti interventi fiscali riguardano ambiti sui quali le parti sociali avevano presentato specifiche richieste. Un provvedimento importante è il cosiddetto *ecobonus*, che consente di incrementare al 110 per cento l'aliquota di detrazione delle spese sostenute tra la seconda metà del 2020 e tutto il 2021 per gli interventi di efficientamento energetico, misure antisismiche con particolare riguardo all'esecuzione di opere per la messa in sicurezza statica, l'installazione di pannelli fotovoltaici e di colonnine di ricarica di veicoli elettrici. Per l'installazione degli impianti fotovoltaici il diritto alla detrazione del 110 per cento si applica solo se i lavori sono effettuati congiuntamente con uno degli interventi di efficientamento energetico previsti nel decreto o di adeguamento antisismico. Si può utilizzare direttamente la detrazione in cinque anni oppure si può trasformare il *bonus* in credito d'imposta con facoltà di cessione ad altri soggetti, compresi istituti di credito ed altri intermediari finanziari, oppure usufruendo di uno sconto in fattura dal fornitore, il quale a sua volta lo può recuperare sotto forma di credito d'imposta o cederlo ad altri soggetti, compresi istituti di credito e intermediari finanziari. Questo provvedimento potrebbe ampliare la platea dei beneficiari degli interventi, perché l'innalzamento della detrazione unito alla possibilità di cedere il credito può consentire di effettuare gli interventi senza esborso di denaro.

Si tratta di disposizioni importanti perché consentono contemporaneamente di creare occupazione, aumentare l'efficienza e la sicurezza degli edifici, incrementando la produzione di energia rinnovabile e dando impulso all'utilizzo dei mezzi di trasporto elettrici aumentando la diffusione delle centraline di ricarica. Naturalmente il *bonus* non costituisce l'avvio di un vero piano di prevenzione antisismica. Inoltre, affinché le misure siano efficaci, occorre eliminare le distorsioni derivanti dai passaggi per la cessione del credito, che costituiscono un costo per l'utente finale. Per rendere effettiva la diffusione di questi strumenti alle banche dovrebbe essere richiesto di agevolare le operazioni senza aggravii per l'utente.

La già richiamata cancellazione del versamento del saldo IRAP sui redditi 2019 e del primo acconto (40 per cento) sui redditi 2020 riguarda tutte le imprese con ricavi fino a 250 milioni di euro. Si tratta di una misura che vale tra i 4 e i 5 miliardi. Va segnalato che i due acconti coprono la totalità dell'imposta che dovrebbe essere pagata per il reddito dell'anno in corso, e si basano sul reddito dichiarato nell'anno precedente; cancellando il saldo 2019 si premiano le imprese che hanno avuto *performance* migliori nel 2019 rispetto al 2018, mentre eliminando il primo acconto 2020 si premiano tutte le imprese, anche quelle non investite dagli effetti della crisi. Si tratta di un punto critico del decreto, peraltro, anche da un altro punto di vista: l'imposta in esame infatti raccoglie un gettito che finanzia parte del servizio sanitario nazionale, finanziamento che non andrebbe indebolito mentre si combatte una pandemia.

Altre misure comportano il credito d'imposta per l'adeguamento degli ambienti di lavoro (pari al 60 per cento delle spese sostenute nel 2020 per la riapertura in sicurezza degli esercizi aperti al pubblico, nei limiti di 80.000 euro per beneficiario), un credito d'imposta per la sanificazione degli ambienti di lavoro, destinato ai soggetti esercenti attività d'impresa, arte o professione, alle associazioni, alle fondazioni e agli altri enti privati, compresi gli enti del terzo del settore, in misura pari al 60 per cento delle spese sostenute nel 2020 e fino a un massimo di 60.000 euro per ciascun beneficiario; un credito imposta ricerca e sviluppo al sud (con maggiorazione dell'aliquota ordinaria dal 12 al 25 per cento per le grandi imprese, dal 12 al 35 per cento per le medie imprese e dal 12 al 45 per cento per le piccole imprese.

Ulteriori misure fiscali riguardano la riduzione o l'eliminazione dell'IVA 2020 sui beni necessari al contenimento e gestione dell'epidemia (beni e dispositivi medici e di protezione individuale come ventilatori polmonari, mascherine e altri presidi per la sicurezza dei lavoratori). Viene modificata la disciplina degli indici sintetici di affidabilità fiscale (ISA) per i periodi di imposta 2020 e si introducono sospensioni o proroghe di termini per versamenti di imposte e contributi, pignoramenti su stipendi e pensioni e pagamenti per avvisi bonari e avvisi di accertamento, fra tali norme, il rinvio dell'entrata in vigore delle tasse sulla plastica e sullo zucchero.

## **Titolo VII - Misure per la tutela del risparmio nel settore creditizio**

Al fine di evitare o porre rimedio a una grave perturbazione dell'economia e preservare la stabilità finanziaria, il Ministero dell'economia e delle finanze è autorizzato, nei sei mesi successivi all'entrata in vigore del decreto, a concedere la garanzia dello Stato su passività delle banche aventi sede legale in Italia, nel rispetto della disciplina europea in materia di aiuti di Stato, fino a un valore



nominale di 15 miliardi di euro, senza che sia necessario effettuare di volta in volta una notifica alla Commissione che mal si attaglia alle esigenze di speditezza (articoli 165 e ss.).

Il sostegno pubblico riguarda anche le procedure di liquidazione di piccole banche. Al fine di assicurare l'ordinato svolgimento delle eventuali procedure di liquidazione coatta amministrativa delle banche diverse da quelle di credito cooperativo, con attività totali di valore pari o inferiore a 5 miliardi di euro, il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato a concedere il sostegno pubblico alle operazioni di trasferimento a una banca acquirente di attività e passività, di azienda, rami d'azienda nonché di beni e rapporti giuridici individuabili in blocco della banca in liquidazione coatta amministrativa, nelle forme specificate dal decreto. Il decreto ha scelto di adottare uno schema generale preventivamente sottoposto alla Commissione europea, in modo che il Ministero possa procedere senza effettuare di volta in volta una notifica alla Commissione. Sono state qui positivamente accolte le esigenze di speditezza (articolo 169).

Il Ministro dell'economia e delle finanze, sulla base degli elementi forniti dalla Banca d'Italia, presenta alla Commissione europea una relazione annuale sul funzionamento del regime di aiuti di Stato previsto.

## **Titolo VIII – Misure di settore**

Questo blocco di articoli include le misure settoriali dedicate alle filiere produttive più colpite dalla chiusura imposta dall'emergenza.

### *Turismo e cultura*

Le misure inserite nel decreto in argomento rispondono alla duplice esigenza di contenere gli impatti immediati della pandemia e di agevolare la ripresa delle attività proprie del comparto o ad esso collegate. Gli interventi sono riconducibili a sostegno delle imprese, stimolo della domanda aggregata, garanzia dell'occupazione attraverso l'estensione/integrazione delle forme di sostegno del salario/reddito in termini di beneficiari e di durata. In molti casi si tratta di provvedimenti che rispondono alle sollecitazioni avanzate dalle Parti sociali impegnate nello *stress test* turismo presso il CNEL. In alcuni casi gli interventi costituiscono il rafforzamento o la prosecuzione di misure già introdotte dai precedenti decreti *Cura Italia* e *Liquidità*. Le risorse destinate con il decreto in esame alla filiera turismo ammontano a circa 3 miliardi.

La *tax credit* vacanze, prevista per riavviare l'attività turistica attraverso un'operazione di stimolo della domanda interna, consiste nel riconoscimento per l'anno in corso di un credito di imposta in favore delle famiglie, utilizzabile sotto

forma di sconto o di detrazione di imposta per la fruizione di servizi offerti in ambito nazionale da imprese turistico-ricettive, agriturismi e *bed & breakfast*. La tipologia dei richiedenti è definita secondo ISEE e dimensione del nucleo familiare, mentre le imprese potenzialmente beneficiarie sono individuate in base al sotto-settore in cui operano. Sono inoltre previste regole specifiche per l'utilizzo, fra le quali si segnala l'esclusione di forme di intermediazione come piattaforme e portali telematici diversi da agenzie di viaggio o *tour operator*, nonché procedure sanzionatorie e di recupero in caso di mancanza o carenza dei requisiti. Le misure fiscali destinate a potenziare il sostegno alle imprese di settore consistono per lo più in esenzioni temporanee dai tributi, compensazioni totali o parziali a favore degli enti impositori per le mancate entrate fiscali, introduzione per specifici tributi di deroghe alla normativa vigente in materia. Tra queste, l'abolizione della prima rata 2020 dell'IMU (quota Stato e quota Comune), al cui ristoro delle minori entrate per gli Enti locali si provvede con l'istituzione di uno specifico Fondo nello stato di previsione del Ministero dell'Interno. I beni interessati dall'operazione coincidono con gli immobili adibiti a stabilimenti balneari (marittimi, lacuali e fluviali) e termali o utilizzati da agriturismo, villaggi turistici, ostelli della gioventù, rifugi di montagna, colonie marine e montane, affittacamere per brevi soggiorni, case e appartamenti per vacanze, *bed&breakfast*, residence e campeggi, a condizione che i relativi proprietari siano anche gestori delle attività che vi si esercitano.

È prevista una norma di parziale ristoro ai Comuni per la riduzione di gettito dell'imposta di soggiorno. Sono inoltre introdotti l'esonero fino al 31 ottobre 2020 della tassa e dei canoni per l'occupazione di spazi/aree pubbliche a favore delle imprese di pubblico esercizio titolari di pertinenti concessioni o autorizzazioni, nonché modifiche alla normativa in materia di imposta di bollo e la semplificazione dell'*iter* per nuove concessioni di occupazione di suolo pubblico o di ampliamento di quelle in essere.

Sono disapplicate fino al 31 ottobre i limiti temporali imposti per la posa in essere (temporanea e solo a fini del rispetto delle misure di distanziamento) di strutture amovibili su strade, piazze e altri luoghi aperti, unitamente all'eliminazione della subordinazione alle specifiche autorizzazioni del codice dei beni culturali e del paesaggio.

Le operazioni di sostegno al turismo prevedono la costituzione di più fondi presso il MiBACT: il Fondo turismo, con una dotazione per l'anno in corso di 50 milioni ed eventualmente per il successivo di ulteriori 100 milioni (derivanti dall'equivalente contrazione del Fondo sviluppo e coesione), è finalizzato alla sottoscrizione di quote di organismi di investimento collettivo del risparmio e fondi di investimento, gestiti da SGR, in funzione di acquisto, ristrutturazione e valorizzazione di immobili destinati ad attività turistico-ricettive; il *Fondo per la*

*promozione del turismo in Italia*, con l'assegnazione 20 milioni per l'anno 2020, è finalizzato alla ripresa dei flussi turistici in ambito nazionale attraverso il finanziamento di iniziative e la selezione dei relativi soggetti promotori, al cui svolgimento potrà dare ausilio e supporto tecnico l'*Agenzia Nazionale del Turismo*; il *Fondo per la concessione di contributi in favore delle imprese turistico ricettive* (inclusi le agenzie di viaggio e i *tour operator*), delle aziende termali e degli stabilimenti balneari, come concorso nelle spese di sanificazione e di adeguamento per il contenimento della diffusione del Covid-19.

A tali interventi si aggiungono le misure a sostegno e tutela dei lavoratori, consistenti nell'ampliamento del grado e del livello di copertura degli strumenti di integrazione salariale, attuato con l'allargamento della platea dei beneficiari e/o della durata del trattamento.

Nello specifico: per i datori di lavoro del settore del turismo, fiere, congressi e spettacoli, l'estensione del numero di settimane richiedibili dagli stessi in regime trattamento ordinario di integrazione salariale o di assegno ordinario qualora l'attività lavorativa venga sospesa o ridotta per eventi collegati alla pandemia. Nella stessa prospettiva è stabilito l'innalzamento, in date condizioni, dell'ammontare dell'assegno ordinario; le nuove indennità introdotte a tutela dei lavoratori danneggiati dall'emergenza sanitaria ricomprendono il riconoscimento di alcuni trattamenti e indennità già previsti (articolo 29 del decreto-legge 18/2020) anche ai lavoratori in somministrazione o stagionali, utilizzati o impiegati in imprese operanti nel settore del turismo e degli stabilimenti termali, che abbiano cessato involontariamente il rapporto di lavoro tra gennaio 2019 e marzo 2020, non titolari di pensione, rapporto di lavoro dipendente o di *NASPI*; la conferma per il mese di aprile 2020 dell'indennità pari a 600 euro già erogata nel precedente mese a favore dei lavoratori stagionali del turismo e degli stabilimenti termali e la relativa estensione a favore di lavoratori in somministrazione.

Anche gli interventi che riguardano le attività culturali, per quanto sostenuti dall'istituzione di diversi fondi, sono privi di una visione di fondo che provi a utilizzare l'inedita mole di liquidità pubblica introdotta a supporto di un grande piano di sviluppo, soprattutto in considerazione delle enormi potenzialità che la cultura in Italia può rappresentare.

Il decreto istituisce un fondo destinato al sostegno delle librerie, dell'intera filiera dell'editoria, nonché dei musei e degli altri istituti e luoghi della cultura. Per assicurare il funzionamento dei musei e dei luoghi di cultura, tenuto conto delle mancate entrate, è autorizzata la spesa di 100 milioni di euro per il 2020 (articoli 183 e ss.). Vengono rafforzati anche i fondi per i crediti d'imposta per il cinema e l'audiovisivo previsti nella legge Franceschini (art. 183), mentre viene creata una piattaforma digitale della cultura anche mediante la partecipazione

della Cassa Depositi e Prestiti e che potrà coinvolgere soggetti pubblici e privati. Per l'anno 2020 agli organismi finanziati a valere sul Fondo unico per lo spettacolo per il triennio 2018-2020, diversi dalle fondazioni lirico-sinfoniche, sarà erogato un anticipo del contributo pari all'80 per cento dell'importo riconosciuto per il 2019, mentre con decreto del ministro per i Beni culturali e il turismo saranno stabilite le modalità per l'erogazione della restante quota. Si terrà conto dell'attività svolta a fronte dell'emergenza sanitaria, della tutela dell'occupazione e della riprogrammazione degli spettacoli. I lavoratori potranno ricevere un'integrazione al proprio salario a valere sul *Fondo unico dello spettacolo*. Verrà erogata anticipatamente la quota FUS destinata alle fondazioni liriche, basandosi sulla media di quanto ricevuto dal MiBACT nel triennio 2017-2019, ma senza tenere conto dei soliti criteri in base ai quali avviene la ripartizione (50 per cento in base ai risultati di gestione delle fondazioni, 25 per cento in base al reperimento di risorse private e 25 per cento in base alla qualità artistica).

La quota per l'anno 2020 e per il 2021 è ripartita sulla base della media delle percentuali stabilite per il triennio 2017-2019, in deroga ai criteri generali e alle percentuali di ripartizione previsti dall'articolo 1 del d.m. 3 febbraio 2014, mentre per l'anno 2022 detti criteri sono adeguati in ragione dell'attività svolta a fronte dell'emergenza sanitaria, delle esigenze di tutela dell'occupazione e della riprogrammazione degli spettacoli (articolo 183, commi 4 e 5). Con una dotazione per l'anno in corso pari a 210mln il Fondo è finalizzato al ristoro delle perdite, conseguenti all'annullamento degli eventi (spettacoli, fiere, congressi e mostre). È istituito presso il MiBACT un fondo per la promozione di investimenti e interventi per la tutela, la valorizzazione e la digitalizzazione del patrimonio culturale materiale e immateriale.

Le modalità e le condizioni di funzionamento di questo Fondo riguardano le fasi istruttorie, di gestione, assistenza e consulenza delle iniziative scelte, nonché l'eventuale destinazione di risorse a garanzia per la concessione di contributi in conto interessi e di mutui per interventi di salvaguardia e valorizzazione del patrimonio culturale.

### *Infrastrutture e trasporti*

Le disposizioni dell'articolo 196 hanno natura indennitaria nei confronti di RFI e nei confronti delle imprese ferroviarie di trasporto abilitate sulla rete ferroviaria nazionale.

La prima beneficia del ristoro parziale della minore riscossione di canoni e pedaggi per l'utilizzo della rete, le seconde beneficiano invece dell'azzeramento temporaneo (10 maggio – 30 giugno) della quota B del canone (quella

commisurata all'eccedenza dei costi di esercizio) e di una riduzione dello stesso fino al 31 dicembre 2020.

Si osserva al riguardo che risolvendosi l'azzeramento e la riduzione dei canoni per le imprese ferroviarie nei confronti del gestore della rete, in un abbattimento sensibile dei costi sostenuti per l'esercizio del trasporto delle merci, sarebbe lecito attendersi un parziale riscontro in termini di riduzione delle tariffe di trasporto per le imprese utilizzatrici del servizio stesso (ad esempio per le imprese di spedizione ed i loro committenti), tenuto anche conto delle risorse non ingenti destinate al potenziamento degli incentivi di cui all'articolo 197.

Le minori entrate di RFI (stimate in 130 milioni) sarebbero compensate dai residui (eventuali) delle somme stanziare a copertura della riduzione dei canoni. La quantificazione dell'effetto compensativo risulterà dalla prescritta rendicontazione che dovrebbe essere destinata anche alla Sezione enti della Corte dei conti per l'esercizio del prescritto controllo successivo sulla gestione di RFI.

Con riferimento all'articolo 197 il CNEL, nell'ambito del progetto *stress test* riferito al sistema della logistica, ha formulato specifiche osservazioni e proposte al Governo e al Parlamento (OSP 390/C19 dell'8 maggio 2020) in cui si è proposto oltre al potenziamento sotto il profilo economico degli incentivi multimodali (*ferrobonus, marebonus, Sconto Traccia*, incentivi per l'autotrasporto), altresì la loro verifica per renderli flessibili e collegati agli obiettivi di promozione della intermodalità, anche superando vincoli europei sugli aiuti di Stato. Ha poi proposto la sospensione per un adeguato periodo di tempo di tutte le procedure di istruttoria *ex ante* per l'accesso agli stessi in modo da consentire alle amministrazioni competenti di erogare su semplice richiesta autocertificata gli incentivi programmati, anticipando quindi almeno quota parte dei contributi. Il riscontro parziale offerto dalla norma alle istanze delle organizzazioni rappresentate in CNEL, che consiste in un rifinanziamento per il 2020 dei commi 647 e 648 dell'articolo 1 della legge 208/2015 (che si aggiunge a quello disposto dal comma 110 dell'art. 1 della legge 160/2019 per il 2021) va certamente nella direzione auspicata sia per l'ancoraggio degli incentivi a specifici progetti per la intermodalità e sia per un più agile accesso alle risorse disponibili, posto che le semplificazioni introdotte dall'art. 264 del presente decreto, paiono prevalere sugli *iter* previsti da norme regolamentari.

Il CNEL vede con favore le disposizioni contenute nell'articolo 198 con particolare riferimento all'utilizzo di cautele selettive dei soggetti destinatari delle erogazioni a carico del neoistituito fondo di compensazione dei danni del settore aereo.

Il riferimento è alla nazionalità delle imprese operatrici e soprattutto alla garanzia di trattamenti retributivi comunque non inferiori a quelli minimi

stabiliti dal Contratto Collettivo Nazionale del settore, stipulato dalle organizzazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale.

Il Cnel ha avuto modo di richiamare, nel citato documento in materia di logistica, l'importanza di questo genere di garanzia, anche nell'assunto che i sindacati e le parti datoriali hanno svolto un importante ruolo di regolazione sociale dell'intero settore della logistica, utilizzando la negoziazione dei Contratti Collettivi Nazionali di Lavoro per supplire, in via pattizia, a lacune della normativa, circa la doverosità dell'applicazione della contrattazione di riferimento ed all'incertezza nella definizione degli stessi perimetri contrattuali (dei circa 850 CCNL registrati presso il CNEL, solo il 20-30 per cento sono sottoscritti da Federazioni Confederali).

È opportuna una migliore definizione del perimetro contrattuale che escluda dalla previsione dell'articolo 198 il personale che pur dipendente da aziende che operano grazie ad autorizzazioni o sotto la vigilanza ENAC applicano già il contratto di riferimento per le attività logistiche.

Nel testo dell'articolo 203, con specifico riferimento al personale del trasporto aereo, ivi compreso il personale dipendente da terzi, ma utilizzato per lo svolgimento delle proprie attività dai vettori aerei e dalle imprese indicate al comma 1, la garanzia dei trattamenti minimi risulta particolarmente incisiva in quanto sanzionata.

L'articolo 199 interviene, per i soggetti fornitori di lavoro portuale e per quelli operanti nell'ambito dell'articolo 18:

- con riduzioni di importo dei canoni concessori, a valere sugli avanzi di amministrazione delle Autorità di sistema portuale e dell'Autorità portuale di Gioia Tauro;

- con la proroga di un anno delle concessioni scadute o in scadenza;

- per i soli soggetti fornitori di lavoro temporaneo la norma prevede:

- contributi fino a due milioni di euro, parametrati a 60 euro per lavoratore, per ciascuna giornata in meno lavorata rispetto al corrispondente periodo 2019, cumulabili con le indennità di mancato avviamento;

- per i soli soggetti operanti nei settori del magazzinaggio e supporto ai trasporti:

- estensione ad essi del beneficio già riconosciuto a determinate categorie di imprese dall'articolo 1, comma 107, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, commi da 98 a 106.

- per le società cooperative di ormeggiatori di cui all'art. 14, comma 1-quinquies:

- con indennizzo per le ridotte prestazioni di ormeggio rese da dette società dal 1° febbraio 2020 al 31 dicembre 2020, rispetto ai corrispondenti mesi dell'anno

2019.

La tematica del lavoro portuale e dei trasporti marittimi affrontata dall'articolo 199 è stata oggetto di ampia riflessione da parte del CNEL che, recependo le istanze delle organizzazioni in esso rappresentate, ha avuto modo di proporre modalità di intervento con un orizzonte temporale non strettamente emergenziale e tese a restituire un consolidamento delle imprese della logistica operanti nei porti. Tali proposte sono incentrate su quanto già disposto dall'articolo 17 della legge 28 gennaio 1994, n. 84 che al comma 15-bis prevede interventi da porre a carico (facoltativo) dell'Autorità di sistema portuale in misura non eccedente il 15 per cento delle entrate proprie derivanti dalle tasse a carico delle merci sbarcate ed imbarcate, destinati al finanziamento della formazione, del ricollocamento del personale, delle misure di incentivazione al pensionamento dei lavoratori ovvero a ristabilire gli equilibri patrimoniali dell'impresa o dell'agenzia fornitrice di manodopera nell'ambito di piani di risanamento approvati dall'Autorità stessa.

Di detto strumento, attualmente esigibile solo alle imprese o agenzie fornitrici di manodopera, il CNEL ha proposto l'estensione alle imprese che attendono alle operazioni di cui all'articolo 16 (*Operazioni portuali*) della medesima legge.

Le disposizioni dell'articolo 210 sono introdotte dal riconoscimento all'autotrasporto del *"ruolo centrale rivestito nella gestione della situazione emergenziale derivante dalla diffusione del contagio"*. Proprio nella piena condivisione di questa affermazione di centralità dell'autotrasporto e della distribuzione urbana delle merci, il CNEL ha formulato proposte, nel documento OSP 390/C19 dell'8 maggio 2020, che in una ottica non strettamente emergenziale, hanno riguardato essenzialmente due profili. Da un lato la specificità dimensionale del settore (l'80 per cento delle imprese ha meno di 8 dipendenti) e tipologica (imprese produttrici di servizi e non di beni). Dall'altro gli aspetti connessi a gravi problematiche che da anni stentano a trovare soluzioni e che generano ripercussioni sulle condizioni di vita e di lavoro del personale viaggiante.

Sotto il primo profilo il CNEL ha auspicato tipologie di intervento economico differenziate e calibrate sulla ridotta resilienza delle imprese di questo settore, incapaci di sostenere nuovi debiti sia pure a tassi agevolati e che per contro vanta già un volume consistente di crediti insoluti (i crediti insoluti delle imprese del sistema della logistica delle merci è quantificato in circa 2,4 miliardi). Tali ragioni giustificano soluzioni più aderenti alle caratteristiche proprie di questo aggregato come ad esempio la creazione di un fondo per la logistica destinato al ristoro delle aziende di trasporto, spedizione e logistica che nel periodo dell'emergenza Covid-19, seppure rimaste in attività anche al fine di garantire il trasporto delle merci di cui all'allegato 1 del DM 25 marzo 2020, possano dimostrare una

riduzione dei ricavi rispetto al medesimo periodo del 2019 anche attraverso lo sconto delle fatture per una quota di almeno il 50 per cento del loro ammontare.

Sotto il secondo profilo, vengono in considerazione problematiche connesse alla legalità, a partire dal *dumping* sociale provocato dal cabotaggio effettuato da imprese con sede in paesi esteri e dalla somministrazione transnazionale. Vi è la necessità di definire regole per garantire l'equità sociale nel settore e pari condizioni economiche e normative per le attività svolte nel nostro Paese, a prescindere dalla nazionalità dell'impresa di autotrasporto.

Diversamente, le norme contenute nell'articolo 210 (uniche destinate alla riconosciuta centralità del settore) dispongono un incremento stabile di circa il 14 per cento delle somme stanziare sul capitolo 1330 dello stato di previsione della spesa del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti per la copertura delle riduzioni compensate dei pedaggi autostradali.

Le misure adottate dall'articolo 214, commi 1 e 2, garantiscono una compensazione della minore quantificazione dei canoni spettanti ad ANAS per la parte di essi ancorata alla percorrenza chilometrica degli automezzi (pari a 3 millesimi di euro a chilometro per le classi di pedaggio A e B e a 9 millesimi di euro a chilometro per le classi di pedaggio 3, 4 e 5). L'autorizzazione di spesa è accordata fino a 25 milioni per ciascuno degli anni dal 2021 al 2034 (325 milioni nel valore massimo). La rendicontazione contabile circa la riduzione delle entrate di cui al comma 1 dovrebbe essere resa disponibile anche alla Corte dei conti oltre che al Ministero dell'economia e finanze, ai fini del controllo prescritto dalla legge.

I successivi commi intervengono, con medesima logica compensativa delle minori entrate determinate dalla riduzione di traffico ai medesimi soggetti (le imprese che effettuano servizi di trasporto ferroviario di passeggeri e merci non soggetti a obblighi di servizio pubblico) che figurano anche tra i beneficiari delle misure di cui all'art. 196 (riduzione di canoni). Non risulta chiaro se la quantificazione delle risorse contenuta nell'articolo 214 (circa 1,1 miliardi), tenga conto dei benefici originati da identica causa (riduzione di traffico) concessi dall'art. 196. Inoltre, tali importi sono indicati in misura fissa a differenza di quelli destinati ad ANAS, per il medesimo periodo 2021-2034 indicati "quale contributo massimo" salvo rendicontazione.

L'articolo 208 si discosta dal contesto strettamente emergenziale che caratterizza la parte preponderante del decreto in commento, per allocare risorse in un arco temporale, anche ultradecennale, destinate ad interventi di potenziamento della rete ferroviaria ed in vista di grandi eventi (olimpiadi 2026), con autorizzazioni di spesa distribuite negli anni che superano



complessivamente i 300 milioni. Il sistema ferroviario assorbe complessivamente interventi specifici per circa 1,8 miliardi (articoli 196, 197, 208 e 214).

Le misure introdotte dall'articolo 200 realizzano una indispensabile azione compensativa per le imprese del trasporto pubblico locale, favorendone il mantenimento dei necessari livelli di servizio. Il CNEL ritiene irrinunciabili tali interventi determinanti per il mantenimento di una mobilità adeguata alle necessità dell'economia, della sicurezza e dell'ambiente. Unitamente alle misure disposte dagli articoli 212, 213 e 215 le risorse specifiche per il trasporto pubblico locale raggiungono i 650 milioni tra il 2020 e il 2024. Misure di cui il CNEL auspica un ragionevole ulteriore potenziamento.

Le disposizioni contenute nell'articolo 207 sono finalizzate a sostenere la liquidità delle imprese appaltatrici e subappaltatrici attraverso circoscritte deroghe a disposizioni del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50. La puntualità delle deroghe soddisfa le aspettative del CNEL che ha avuto modo di osservare come l'emergenza Covid-19 non può costituire l'alibi per un ripensamento di scelte consolidate e compiute a garanzia della legalità.

L'articolo 229 contiene alcune proposte condivise dalla Consulta per la sicurezza stradale e la mobilità sostenibile del CNEL con riferimento allo sviluppo della mobilità dolce e non inquinante, come l'incentivo all'acquisto di mezzi e l'implementazione delle corsie ciclabili. Ciò produrrà indubbi effetti positivi di breve e lungo periodo per un auspicato e più generale cambiamento di stile di vita e per una nuova concezione di mobilità anche post-emergenziale. Per quanto concerne il rafforzamento della figura del *mobility manager*, al fine di favorire il decongestionamento del traffico nelle aree urbane mediante la riduzione dell'uso dell'automobile privata, è altamente condivisibile la previsione della obbligatorietà del piano degli spostamenti casa-lavoro entro il 31 dicembre di ogni anno, nonché la nomina del responsabile della mobilità aziendale da parte delle imprese e le pubbliche amministrazioni. Il CNEL ha, infatti, proposto un rafforzamento di tale figura prevista dal decreto ministeriale 27 marzo 1998, ma ad oggi non adeguatamente implementata.

### *Sport*

Un gruppo di interventi riguarda le associazioni e società sportive, professionistiche e dilettantistiche, operanti sul territorio nazionale. Viene rinviato a dopo il 30 giugno 2020 (effettuabile in quattro rate a decorrere da luglio) il versamento dei canoni di locazione e concessione dovuti per l'affidamento di impianti pubblici dello Stato e di enti territoriali. Sono previsti meccanismi di revisione del rapporto di concessione e rideterminazione delle condizioni per consentire ai concessionari un graduale recupero dei proventi

non incassati e un ammortamento degli investimenti effettuati, pur permanendo i rischi di impresa in capo all'operatore economico. A causa della sospensione delle attività sportive, valutata come fattore di sopravvenuto squilibrio dell'assetto di interessi pattuito con il contratto di locazione degli impianti sportivi, il conduttore ha diritto, per le mensilità da marzo a luglio 2020, ad una corrispondente riduzione del canone locatizio che, salva la prova di un diverso ammontare, si assume pari al 50 per cento del canone contrattuale.

Si estendono le disposizioni già previste dal decreto "cura Italia" in relazione ai contratti di acquisto di titoli di accesso per spettacoli di qualsiasi natura, anche ai contratti di abbonamento per l'accesso a palestre, piscine e impianti sportivi di ogni tipo, per i quali si sia verificata l'impossibilità sopravvenuta della prestazione a seguito delle misure di restrizione e contenimento.

Per far fronte alla crisi economica dei soggetti operanti nel settore sportivo, si prevede che una quota della raccolta delle scommesse sportive sia destinata sino al 31 luglio 2022 alla costituzione del "Fondo salva sport", destinato a misure di sostegno e di ripresa del movimento sportivo.

### *Agricoltura*

Oltre allo strumento di emersione dei rapporti di lavoro, i cui effetti si vedranno inevitabilmente in tempi più lunghi, il decreto contiene un pacchetto di misure specifiche per l'agricoltura, a partire dal contributo a fondo perduto per i soggetti colpiti dall'emergenza, che è riconosciuto anche alle imprese agricole titolari di reddito agrario (articolo 224). Viene costituito un Fondo d'emergenza per le filiere in crisi, con uno stanziamento di 450 milioni per l'anno 2020 destinato ai settori più colpiti: florovivaismo, lattiero-caseario, zootecnico, vitivinicolo, pesca e acquacoltura. Sono previsti aiuti all'ammasso privato con uno stanziamento di 45 milioni per latte bovino, bufalino e ovicaprino oltre ai relativi semilavorati e prodotti trasformati. Il fondo può essere utilizzato anche per l'aiuto all'ammasso di carne bovina e suina. Sono stati rafforzati poi il fondo per gli agrumi e per l'allevamento ovino con 5 milioni. Si interviene per il ricambio varietale degli agrumi e per favorire l'accesso al credito degli allevamenti ovini. Per il vino un importo di 100 milioni è destinato a vendemmia verde. L'obiettivo è di ridurre la produzione di vino proveniente dalla prossima vendemmia per mantenere così l'equilibrio del mercato e garantire prezzi remunerativi. Con la vendemmia verde la riduzione di produzione di uve per la vinificazione non può essere inferiore del 20 per cento del valore medio delle quantità prodotte negli ultimi 5 anni. La misura si andrà ad affiancare ad una distillazione volontaria di crisi finanziata con fondi comunitari del Piano nazionale di sostegno al vino.

È stato anche deciso un anticipo del 70 per cento degli aiuti PAC per il 2020. In particolare, il decreto si pone l'obiettivo di salvaguardare le aziende agricole che non si siano riuscite a presentare la domanda semplificata di anticipazione al 70 per cento estendendo la possibilità anche a loro.

Sono previste proroghe delle agevolazioni dei "patti territoriali" e "Contratti d'area" per quelle imprese che, a causa dell'epidemia, non hanno potuto rispettare i termini degli adempimenti (articolo 49). Si deroga al divieto di concessione degli aiuti di Stato alle imprese che li avevano percepiti illegalmente e non li hanno rimborsati. La normativa Ue stabilisce che l'impresa che ha beneficiato di contributi illegali e incompatibili e che ha ricevuto un ordine di recupero non può incassare altri aiuti fino al recupero di quelli contestati. Questo principio già ora non si applica per gli indennizzi dei danni da calamità. Allo stesso modo è stata autorizzata l'assegnazione di aiuti adottati per l'emergenza sanitaria anche a chi deve rimborsare quelli illegali (articolo 53). Il decreto, derogando a questo principio, consente l'accesso agli aiuti al netto dell'importo dovuto e non rimborsato, comprensivo degli interessi maturati fino alla data dell'erogazione.

Sul fronte del lavoro agricolo i percettori di ammortizzatori sociali, *NASPI* e *DIS-COLL* e reddito di cittadinanza possono stipulare contratti con datori di lavoro del settore agricolo per un massimo di 2 mesi senza perdere i benefici delle prestazioni, nel limite di 2mila euro per il 2020 (articolo 94).

Trova organica disciplina la cassa integrazione salariale operai agricoli (*Cisoa*) che, per eventi riconducibili all'emergenza epidemiologica, viene concessa direttamente dall'INPS senza autorizzazione da parte della commissione provinciale e per un numero di 120 giornate (20 settimane) utilizzabili fino al 31 dicembre 2020.

Complessa l'operazione di emersione o l'instaurazione *ex-novo* dei rapporti di lavoro che interessa agricoltura, allevamento e zootecnia, pesca e acquacoltura e attività connesse; assistenza alla persona e lavoro domestico. La richiesta può essere presentata dai datori di lavoro o dai cittadini stranieri con permesso di soggiorno scaduto dal 31 ottobre 2019 non rinnovato che possono chiederne uno nuovo temporaneo alla questura della validità di 6 mesi. La domanda va presentata, anche per l'emersione dei rapporti di lavoro con lavoratori italiani o comunitari, dal 1° giugno al 15 luglio 2020 all'Inps o allo sportello unico secondo le modalità indicate da un decreto che dovrà essere definito dal ministro dell'Interno di concerto con l'Economia, il Lavoro e le Politiche agricole entro dieci giorni dall'entrata in vigore del decreto in esame. Il decreto deve anche fissare la durata del rapporto e le soglie minime della capacità reddituale del datore di lavoro richieste per l'assunzione o la regolarizzazione.

Per presentare le domande il datore di lavoro deve pagare un contributo forfettario di 400 euro per lavoratore per gli oneri dell'adempimento più, sempre su base forfettaria, un contributo per le somme dovute per retribuzioni, tasse e previdenza che dovrà essere determinato da un successivo decreto del ministero del Lavoro di concerto con Economia, Interno e Politiche agricole (articolo 103).

### *Istruzione e formazione professionale*

In un lavoro della Banca d'Italia che si propone di verificare quali azioni di *policy* possono ridurre l'impatto depressivo del calo demografico sul PIL, si mostra con evidenza che l'intervento più efficace per contrastare gli effetti dell'evoluzione nella struttura per età è l'incremento dei livelli di istruzione. Tale settore dovrebbe pertanto essere strategicamente attivato con investimenti adeguati proprio per la sua capacità di funzionare da leva rispetto allo sviluppo del Paese. Purtroppo, si tratta di una evidenza troppo spesso trascurata e non adeguatamente sostenuta da decenni.

Nello specifico, le misure introdotte dal decreto in esame appaiono importanti ma certamente non sufficienti, e complessivamente orientate alla preapertura scolastica e a obiettivi di conciliazione, piuttosto che a potenziare la componente educativa. Sono previste misure in materia di istruzione al fine di assicurare la ripresa dell'attività scolastica in condizioni di sicurezza e di garantire lo svolgimento dell'anno scolastico 2020/2021 in modo adeguato rispetto alla situazione epidemiologica.

È da valutare positivamente l'aver ricompreso il sistema 0-6 anni nell'ambito delle politiche di istruzione, anche attraverso lo stanziamento di 15 mln di euro per incrementare il Fondo. Positivo anche l'incremento del fondo (331 milioni) per il funzionamento delle istituzioni scolastiche statali e per lo svolgimento in condizioni di sicurezza del prossimo anno scolastico. Vi rientrano una vasta gamma di strumenti: gli acquisti di servizi professionali, di formazione e di assistenza tecnica per la sicurezza sui luoghi di lavoro, per la didattica a distanza e per l'assistenza medico-sanitaria e psicologica, di servizi di lavanderia, di rimozione e smaltimento di rifiuti; gli acquisti di dispositivi di protezione e di materiali per l'igiene individuale e degli ambienti, nonché di ogni altro materiale, anche di consumo, in relazione all'emergenza epidemiologica; interventi in favore della didattica degli studenti con disabilità, disturbi specifici di apprendimento ed altri bisogni educativi speciali; interventi utili a potenziare la didattica anche a distanza e a dotare le scuole e gli studenti degli strumenti necessari per la fruizione di modalità didattiche computabili con la situazione emergenziale nonché a favorire l'inclusione scolastica e ad adottare le misure che contrastino la dispersione; acquisto e messa a disposizione, in particolare degli

studenti meno abbienti, in comodato d'uso, di dispositivi digitali individuali e della necessaria connettività di rete per la fruizione della didattica a distanza nonché per favorire l'inclusione scolastica e adottare misure che contrastino la dispersione; acquisto e utilizzo di strumenti editoriali e didattici innovativi; adattamento degli spazi interni ed esterni e la loro dotazione allo svolgimento dell'attività didattica in condizioni di sicurezza, inclusi interventi di piccola manutenzione, di pulizia straordinaria e sanificazione, nonché interventi di realizzazione e adeguamento dei laboratori didattici, delle palestre, di sistemi di sorveglianza e dell'infrastruttura informatica.

Il decreto rivolge attenzione al tema del contrasto alla dispersione scolastica attraverso interventi di sostegno alla didattica per i soggetti svantaggiati e all'individuazione di spazi che garantiscano un ritorno della didattica in presenza. Sono condivisibili gli interventi di semplificazione delle procedure per spendere le risorse affidate alle scuole con l'indicazione di tempi precisi, con particolare riferimento alle procedure di approvazione e di autorizzazione dei mutui BEI per l'edilizia scolastica a valere sulla programmazione triennale nazionale, con l'introduzione della possibilità di concedere anticipazioni agli enti locali.

È positiva la previsione di dotarsi di un sistema informativo integrato finanziato con dieci milioni, ma va segnalato che manca tuttavia il riferimento ad una piattaforma unica per la didattica a distanza, mentre - come richiesto dal CNEL - sono stati inseriti provvedimenti per favorire la formazione a distanza anche per quella platea di studenti che frequentano i percorsi IEFP e IFTS, lasciati fuori dai precedenti interventi normativi.

Infine, si prevede che i soggetti pubblici e privati che svolgono i servizi educativi del sistema integrato 0-6 anni e le scuole paritarie dell'infanzia a gestione pubblica o privata beneficiano, a copertura del mancato versamento delle rette o delle compartecipazioni da parte dei fruitori, determinato dalla sospensione delle attività in presenza, di un contributo previsto per 65 milioni.

Il CNEL ritiene opportuno sottolineare che, per quanto preziosa debba considerarsi l'esperienza acquisita forzatamente durante questi mesi in termini di competenze da parte di studenti e famiglie, e per quanto sia apprezzabile lo sforzo organizzativo compiuto dal sistema scolastico, la didattica a distanza non può essere considerata un'opzione pedagogica, ma solo una risposta all'emergenza. Proprio grazie all'emergenza si sono resi evidenti i danni prodotti nella scuola attuale dai tagli degli ultimi anni in termini di dotazione logistica precaria e inadeguata, di organico ridotto, di numerosità delle classi. Non è superfluo rammentare che la scuola, in quanto palestra in cui si formano le generazioni future, merita nuovi investimenti necessari per far fronte alla povertà educativa, con la stessa rapidità e le stesse energie con cui il Paese ha

saputo far fronte all'emergenza sanitaria, riconvertendo aree non utilizzate, inserendo personale straordinario, costruendo ospedali in pochi giorni. Il prolungato definanziamento ha provocato danni ben prima della pandemia, rendendo possibile solo una didattica standardizzata che lascia l'apprendimento alle risorse che ogni studente riesce a mettere in gioco per la propria storia personale e familiare. Una riflessione specifica merita il continuo processo di indebolimento, in corso da anni, della didattica disciplinare a favore di nuovi contenuti, anche pervasivamente digitali, spesso esternalizzati, che comporta il rischio non remoto di una progressiva marginalizzazione della scuola come istituzione e come luogo dell'apprendimento, di un ulteriore abbassamento dei livelli di istruzione in uscita e, in definitiva, di una sostituzione dell'istruzione con l'intrattenimento.

Quanto osservato è riferito anche al sistema di formazione professionale (IFP, IFTS, ITS).

#### *Pubblica Amministrazione*

In materia di innovazione tecnologica, l'articolo 239 stanziava 50 milioni sul 2020 per un fondo destinato a finanziare spese per attività, acquisti, interventi e misure di sostegno al miglioramento della condivisione e dell'utilizzo del patrimonio informativo pubblico nonché, più in generale, per favorire la maggiore diffusione dell'identità digitale, del domicilio digitale e delle firme elettroniche. L'individuazione degli interventi a cui destinare le suddette risorse sarà effettuata in un secondo tempo attraverso decreti del Presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro delegato per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione.

Al riguardo, appare pienamente condivisibile l'intento governativo di potenziare l'investimento pubblico nel tentativo, da un lato, di risolvere le disfunzioni che caratterizzano l'accessibilità ai servizi digitali della p. a. e, dall'altro, di superare il divario digitale che ancora esclude larghe fasce della popolazione italiana dalla fruizione dei servizi pubblici informatizzati. Si tratta di problemi strettamente interdipendenti, che devono essere affrontati e risolti in una prospettiva progettuale caratterizzata da una dimensione di complementarità.

È anche da ricordare, peraltro, che il 19 febbraio 2020 la Commissione Europea ha delineato gli obiettivi chiave da perseguire nei prossimi cinque anni per il sostegno a una trasformazione digitale che operi al servizio delle persone, dell'equità e competitività del sistema economico perseguendo, allo stesso tempo, obiettivi di sicurezza e democraticità dei servizi digitali. Per il nostro Paese, l'obiettivo di superare la disuguaglianza sociale che emerge nelle

differenti capacità di accesso alle nuove tecnologie è un tema divenuto emergenziale proprio alla luce dei nuovi bisogni comunicativi fra cittadini e p. a. che stanno caratterizzando l'organizzazione della vita collettiva durante l'epidemia.

Il completamento dei percorsi previsti dal Codice dell'amministrazione digitale in materia di pagamenti elettronici, anagrafe della popolazione residente, sistema pubblico di identità digitale e accesso telematico ai servizi della pubblica amministrazione (solo per citare gli snodi espressamente richiamati nell'articolo 239 del decreto) diventa pertanto obiettivo strategico delle politiche nazionali di transizione digitale ben al di là della fase di contrasto all'epidemia. Resta da chiedersi se l'entità della copertura finanziaria prevista possa ritenersi adeguata all'ambizioso quadro degli interventi adombrati, così come, ad avviso del CNEL, sarebbe opportuno definire una tempistica precisa per l'emanazione dei decreti attuativi evocati nel comma 2 del medesimo articolo 230, magari accompagnata dalla previsione dell'attualizzazione delle norme in materia di sicurezza cibernetica, oggi più che in passato necessarie ad impedire che i patrimoni informativi detenuti dalle banche dati pubbliche e private possano essere utilizzati per finalità illecite o comunque diverse da quelle strettamente istituzionali.

Fra i provvedimenti che riguardano la pubblica amministrazione, meritano di essere segnalati quelli che riguardano l'espletamento dei concorsi con modalità sperimentali fino al 31 dicembre 2020 (articolo 249). In particolare, è previsto che i concorsi per il reclutamento di personale non dirigenziale siano svolti presso "sedi decentrate" (di cui però non viene precisata la natura o la dimensione) anche con l'impiego di tecnologie digitali e, per le prove orali, attraverso l'utilizzo di videoconferenze. Si coglie un implicito richiamo alle procedure che, durante la fase dell'emergenza, sono state adottate dagli atenei pubblici e privati per l'espletamento degli esami universitari e, persino, per la discussione delle tesi di laurea, con garanzia dell'identificazione dei partecipanti, sicurezza e tracciabilità delle comunicazioni. L'iniziativa governativa punta a non interrompere il processo - appena avviato nei mesi che hanno preceduto l'insorgere dell'emergenza sanitaria - di graduale ricambio generazionale nella pubblica amministrazione, che dovrà portare a rimpiazzare nell'arco di qualche anno non meno di 500.000 unità di personale ormai alle soglie del pensionamento.

L'esperienza che viene dal mondo universitario, tuttavia, suggerisce di vagliare con attenzione la scelta delle procedure digitali da adottare, in modo che siano portatrici di effettiva semplificazione e non favoriscano l'insorgere di una nuova burocrazia 'spontanea' determinata dalla stratificazione di tecno-formalismi (ad esempio: la dislocazione di molteplici apparecchi audio e video

per il collegamento da remoto dei candidati; l'accessibilità e la funzionalità delle piattaforme utilizzate) che possono andare a detrimento della fluidità delle operazioni concorsuali e, soprattutto, della loro integrità.

Desti infine perplessità il duplice obbligo previsto per i candidati di essere in possesso di un indirizzo PEC e di registrarsi attraverso il sistema SPID: si tratta di requisiti dalla ancora limitata diffusione, che rischiano di espellere a priori dall'accesso ai concorsi un numero indeterminato di potenziali partecipanti, ponendo un criterio selettivo avulso da una verifica delle capacità individuali in funzione delle competenze richieste.

Coerentemente con le misure già adottate in materia di flessibilizzazione del lavoro nella P.A., all'articolo 263 si dispone la prosecuzione in forma generalizzata dell'organizzazione del lavoro in modalità agile, ma si lascia alle singole amministrazioni la possibilità di modulare l'organizzazione dei servizi concordemente con il progressivo graduale riavvio delle attività nella cosiddetta *Fase 2*, sino al termine dell'emergenza epidemiologica. Ciò potrà tradursi in una diversa articolazione degli orari giornalieri e settimanali di apertura degli uffici, che comporterà un maggior numero di giornate in presenza, in relazione a specifici servizi, ovvero l'introduzione di modalità di "interlocuzione programmata" attraverso soluzioni digitali e non in presenza, secondo una modalità organizzativa già attiva in forma sperimentale presso talune amministrazioni.

In tema di semplificazione amministrativa, riveste particolare importanza l'articolo 264 del decreto, nel quale si prevede l'ampliamento fino alla fine del 2022 della possibilità del ricorso a dichiarazioni sostitutive in tutti i procedimenti che hanno per oggetto erogazioni in denaro, indennità, prestazioni previdenziali e assistenziali, erogazioni, contributi, sovvenzioni, finanziamenti, prestiti, agevolazioni e pagamenti da parte di pubbliche amministrazioni, con conseguente incremento delle sanzioni penali e dei controlli *ex post* (possibilità di annullamento d'ufficio entro tre mesi o, in caso di false documentazioni, anche successiva).





[www.cnel.it](http://www.cnel.it)