



CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

MEMORIA DELLA CORTE DEI CONTI

SUL DECRETO-LEGGE N. 9 DEL 2 MARZO 2020

RECANTE MISURE URGENTI DI SOSTEGNO PER FAMIGLIE, LAVORATORI E

IMPRESE CONNESSE ALL'EMERGENZA EPIDEMIOLOGICA DA COVID-19

(AS 1746)

10 MARZO 2020

Indice

	Pag.
Un quadro complessivo	3
Sospensione e proroga termini	4
Le misure in materia di lavoro privato e pubblico	6
Le misure di sostegno ai cittadini e alle imprese	11

UN QUADRO COMPLESSIVO

1.

La Corte è chiamata ad esprimere valutazioni sul primo dei provvedimenti che il Governo ha annunciato di voler assumere a sostegno delle famiglie dei lavoratori e delle imprese interessate dall'emergenza epidemiologica da COVID-19.

Il decreto 9/2020, oggi all'esame del Senato, contiene misure che riguardano principalmente un insieme limitato di famiglie e di imprese residenti o operanti nei comuni di cui all'allegato 1 al dPCM del 1° marzo 2020. Ad esse si accompagnano alcuni interventi per le attività site nelle tre regioni finora più interessate dal fenomeno, nonché alcune misure destinate al sistema di assistenza e all'intero tessuto produttivo nazionale messo in difficoltà dall'emergenza sanitaria.

Il provvedimento definisce misure che incidono sul 2020 per poco meno di 415 milioni in termini di saldo netto da finanziare e 369 milioni in termini di fabbisogno. Si tratta, soprattutto, di maggiori spese in conto capitale (rispettivamente 410 milioni e 360 milioni sempre in termini di saldo netto e fabbisogno). E', invece, di soli 58,2 milioni l'impatto in termini di indebitamento.

	saldi netto da finanziare			fabbisogno			indebitamento netto		
	2020	2021	2022	2020	2021	2022	2020	2021	2022
minori entrate (a)	0	0	0	3,29	0,19	0,19	2,45	0,19	0,19
extra tributarie	0	0	0	0,84	0	0	0	0	0
tributarie/contributive (effetti riflessi)	0	0	0	2,45	0,19	0,19	2,45	0,19	0,19
maggiori spese (b)	414,96	0,39	0,39	365,77	1,2	1,2	55,77	1,2	1,2
correnti	4,96	0,39	0,39	5,77	1,2	1,2	5,77	1,2	1,2
c/capitale	410	0	0	360	0	0	50	0	0
Totale impieghi (a+b)	414,96	0,39	0,39	369,06	1,39	1,39	58,22	1,39	1,39
maggiori entrate (c)	0	0	0	2,79	0,58	0,58	2,79	0,58	0,58
tributarie/contributive (effetti riflessi)	0	0	0	2,79	0,58	0,58	2,79	0,58	0,58
minori spese (d)	415,06	0,39	0,39	415,48	0,81	0,81	55,48	0,81	0,81
correnti	5,06	0,39	0,39	5,06	0,39	0,39	5,06	0,39	0,39
c/capitale	410,00	0	0	410,42	0,42	0,42	50,42	0,42	0,42
Totale risorse (c+d)	415,06	0,39	0,39	418,27	1,39	1,39	58,27	1,39	1,39
saldo (+ miglioramento - peggioramento)	0,10	0	0	49,21	0	0	0,05	0	0

Due le misure di maggior rilievo: il rifinanziamento del Fondo di garanzia PMI (50 milioni) e del Fondo Simest (360 milioni). Molto limitati gli effetti permanenti: sono

quelli riconducibili al potenziamento della dotazione organica del ruolo speciale tecnico-amministrativo della Protezione civile, con la previsione di due nuovi posti dirigenziali di prima e di seconda fascia.

La copertura degli interventi è assicurata principalmente dalla riduzione del Fondo esigenze indifferibili, delle autorizzazioni di spesa per il programma *EFA (European Fighter Aircraft)* e degli stanziamenti della tabella B intestati al Ministero dell'economia e delle finanze e a quello dello sviluppo economico.

Nel prosieguo ci si sofferma su alcune delle misure contenute nel decreto che attengono alle tematiche più proprie della competenza della Corte. Non si può infine non rilevare come alcune di tali misure potranno essere significativamente modificate e ampliate dai provvedimenti che, già nei prossimi giorni, saranno adottati dal Governo per contenere l'emergenza.

SOSPENSIONI E PROROGA TERMINI

2.

Fatta eccezione per quanto previsto all'articolo 1 del DL, che proroga i termini relativi alla dichiarazione dei redditi precompilata ed ha valenza nazionale, le norme dei primi 8 articoli prevedono la sospensione dei termini per l'esercizio di obblighi fiscali o contributivi, di pagamenti delle utenze e di quelli assicurativi e riguardano esclusivamente i comuni della zona rossa.

Per una prima valutazione della dimensione complessiva dei redditi dei cittadini interessati dall'emergenza sanitaria e della distribuzione dei residenti tra dipendenti, pensionati ed autonomi possono fornire primi elementi di valutazione le dichiarazioni inviate nel 2019 e relative ai redditi 2017 (si veda il riquadro).

Si tratta di disposizioni che si limitano a spostare il momento dell'adempimento mantenendone la scadenza nell'anno. Ciò comporta che non si determinano per tali misure oneri significativi per la finanza pubblica.

Su un aspetto dell'articolo 8, che riguarda la sospensione di versamenti, ritenute, contributi e premi per il settore turistico-alberghiero, si ritiene ci si debba soffermare. E' il tema del perimetro che limita i benefici a destare qualche perplessità: la limitazione della misura al solo settore turistico-alberghiero (imprese turistico-ricettive, agenzie di viaggio e turismo e tour operator), se corrisponde ad evidenti esigenze di limitazione dell'intervento, trascura, tuttavia, altri settori produttivi che si potrebbero considerare

“contigui” al primo, caratterizzati da significativi impieghi di mano d’opera che stanno subendo anch’essi negativi e pesanti effetti economici a causa della riduzione della domanda di servizi generata dall’epidemia in atto. Ci si riferisce, in particolare, alle imprese di ristorazione e bar, che pure stanno registrando una forte contrazione dell’attività, a quelle di trasporto passeggeri (gite scolastiche, ecc.) e alle imprese che operano nell’indotto del settore turistico-alberghiero, quali lavanderie industriali, ecc.

Riquadro - I DATI IRPEF DEI COMUNI DELLE ZONE INTERESSATE DALLE MISURE DI PREVENZIONE EPIDEMIOLOGICA

Al fine di inquadrare la situazione reddituale dei comuni della cosiddetta zona rossa, si fa qui riferimento alle informazioni dell’Agenzia delle entrate aggregate a livello comunale e si forniscono alcune grandezze che possono essere utili ai fini della valutazione di possibili misure di politica economica e tributaria. Per quanto riguarda i dati relativi ai singoli comuni va tenuto presente che due di essi sono stati interessati da una fusione e, quindi, nelle tavole che seguono vengono indicati separatamente e si dà quindi conto della situazione di complessivi 12 enti.

Il complesso dei redditi imponibili dichiarati dalle persone fisiche operanti nella zona rossa ammonta a 817 milioni a cui corrispondono imposte nette pari a 161 milioni.

L’analisi delle principali categorie di redditi imponibili evidenzia come siano i redditi da lavoro dipendente quelli prevalenti: un po’ meno di 500 milioni a fronte di 245 milioni nel caso dei redditi da pensione e di 22 milioni nel caso dei redditi da lavoro autonomo. I redditi da fabbricati assommano a circa 17 milioni.

La distribuzione dei circa 38 mila contribuenti Irpef per classi di reddito evidenzia una incidenza maggiore rispetto a quella media nazionale delle tre classi di reddito comprese tra 15 mila e 75 mila euro.

NUMERO DI CONTRIBUENTI REDDITO IMPONIBILE E IMPOSTA NETTA

Numeri ed migliaia di euro	Numero contribuenti	Reddito	Reddito	Imposta netta Frequenze	Imposta netta migliaia euro
		imponibile Frequenze	imponibile migliaia euro		
Zona rossa - All.1	38.406	37.483	816.950	31.765	160.858
Totale nazionale	40.872.080	39.457.256	797.504.979	30.781.688	156.047.262

DISTRIBUZIONE DEI CONTRIBUENTI PER CLASSI DI REDDITO IMPONIBILE (mlg di euro)

ZONA	0-10	10-15	15-26	26-55	55-75	oltre 75	oltre 120	TOTALE
Numero								
Zona rossa - All.1	7.979	4.918	14.454	9.001	829	521	241	37.943
Totale nazionale	11.908.204	5.689.963	12.265.344	8.468.218	861.638	624.772	285.876	40.104.015
Composizione %								
Zona rossa - All.1	21,03	12,96	38,09	23,72	2,18	1,37	0,64	100,00
Totale nazionale	29,69	14,19	30,58	21,12	2,15	1,56	0,71	100,00

LE PRINCIPALI CATEGORIE DI REDDITI

Migliaia di euro	Redditi da fabbricati	Redditi da lavoro dipendente	Redditi da pensione	Redditi da lavoro autonomo	Totale reddito imponibile
Zona rossa - All.1	16.605	483.391	245.432	21.998	816.950
Totale nazionale	27.531.243	438.230.847	251.116.116	31.938.487	797.504.979

Numerosità	Redditi da fabbricati	Redditi da lavoro dipendente	Redditi da pensione	Redditi da lavoro autonomo	Totale reddito imponibile
Zona rossa - All.1	17.854	21.105	13.978	500	37.483
Totale nazionale	18.643.477	21.191.018	14.622.078	764.759	39.457.256

I REDDITI DI IMPRESA

<i>Numeri ed migliaia di euro</i>	<i>Redditi imprenditore</i>	<i>Redditi imprenditore</i>	<i>Redditi imprenditore</i>	<i>Redditi imprenditore</i>	<i>Redditi da partecipazione</i>	<i>Redditi da partecipazione</i>
	<i>Contabilità ordinaria</i>	<i>Contabilità ordinaria</i>	<i>Contabilità speciale</i>	<i>Contabilità speciale</i>		
<i>ZONE</i>	<i>Frequenze</i>	<i>Migliaia di eur</i>	<i>Frequenze</i>	<i>Migliaia di eur</i>	<i>Frequenze</i>	<i>Migliaia di euro</i>
Zona rossa - All.1	119	5.475	1.217	28.265	1.960	36.737
Totale nazionale	122.895	4.659.622	1.396.501	27.304.866	1.926.755	34.658.453

Infine, esaminando le tipologie di reddito Irpef più vicine all'attività di impresa (i redditi degli imprenditori a contabilità ordinaria, a contabilità speciale e i redditi da partecipazione), si riscontra la presenza di 119 imprenditori in contabilità ordinaria con un reddito imponibile complessivo di 5,5 milioni. Molti di più sono, relativamente, quelli in contabilità speciale: oltre 1200 con 28 milioni di reddito imponibile. Il reddito da partecipazioni attiene a circa 2 mila soggetti ed ammonta a 37 milioni. Nelle tavole in allegato si dà conto della distribuzione per singolo comune di cui all'Allegato 1, delle principali variabili a cui si è fatto sin qui riferimento.

Le misure in materia di sospensione dei termini e rinvio delle udienze processuali riguardano in modo specifico anche le Sezioni giurisdizionali, le Procure e le Sezioni di controllo della Corte dei conti. Si dispone che siano rinviate d'ufficio le udienze relative ai processi e siano sospese le connesse attività istruttorie preprocessuali, concernenti persone fisiche o giuridiche aventi residenza o sede legale nei comuni di cui all'allegato 1 al dPCM del 1° marzo 2020. Al riguardo si osserva che tali disposizioni sono state successivamente modificate ed integrate da quelle contenute nel decreto-legge n. 11/2020 del 8 marzo.

LE MISURE IN MATERIA DI LAVORO PRIVATO E PUBBLICO**Le norme sul lavoro pubblico****3.**

Per promuovere il lavoro agile nelle PA l'articolo 18 prevede la possibilità di aumentare le forniture di computer portatili e tablet attraverso le convenzioni CONSIP. In particolare, per accelerare le procedure di acquisto si prevede la facoltà di aumentare del 50 per cento le quantità massime previste nelle convenzioni quadro e, nel caso di recesso da parte degli aggiudicatari, ulteriore flessibilità nelle procedure di acquisto (fino a settembre 2020). Tenuto conto delle informazioni ad oggi disponibili relative alle convenzioni CONSIP, nel 2019 sono venute a scadenza, a luglio e a ottobre scorso, 4 convenzioni di cui due per personal computer e due per tablet. Attualmente sono attive

tre convenzioni che scadono a ottobre e novembre prossimo e che riguardano 22.500 Pc portatili, di varie gamme, e 10.000 tablet. Altre 3 pubblicate a dicembre scorso devono essere ancora aggiudicate. Guardando ai tempi intercorsi nel recente passato tra pubblicazione e attivazione, raramente inferiori all'anno, la misura assunta appare opportuna ove si voglia rispondere con tempestività alle esigenze del lavoro a distanza.

LE CONVENZIONI CONSIP (PROCEDURE APERTE-CRITERIO DI AGGIUDICAZIONE GARA AL PREZZO PIÙ BASSO)

Denominazione_Lotto	Data Pubblicazione	Data Aggiudicazione	Data Attivazione	Data Termine	Base Asta	Quantita Massimale	Numero Operatori Economici Partecipanti	Numero Operatori Economici Aggiudicatari Abilitati
Personal computer portatile macos macbook air	03-10-2017	03-07-2018	12-10-2018	12-10-2019	4.959.000	5.000	3	1
Personal computer portatile per alta e altissima mobilita'	03-10-2017	13-09-2018	14-11-2018	09-07-2019	15.440.000	15.000	4	1
Personal computer portatile per bassa mobilita'	03-10-2017	27-07-2018	02-10-2018	02-10-2019	10.545.000	15.000	5	1
Tablet 10 e apparecchiature 2 in 1 pc portatili per alta (fascia a) e altissima (fascia b) mobilita'	03-10-2017	04-07-2018	12-10-2018	12-10-2019	11.150.000	15.000	2	1
pc portatili per alta (fascia a) e altissima (fascia b) mobilita'	12-10-2018	24-09-2019	25-10-2019	25-10-2020	17.365.000	17.500	1	1
pc portatili per bassa mobilita'	12-10-2018	24-09-2019	21-10-2019	21-10-2020	12.163.000	17.500	2	1
personal computer portatile	12-10-2018	24-09-2019	15-10-2019	15-10-2020	4.960.000	5.000	1	1
tablet <<2 in 1>>	12-10-2018	24-09-2019	18-11-2019	18-11-2020	11.240.000	10.000	4	1
pc portatili per alta (fascia a) e altissima (fascia b) mobilita'	02-12-2019				16.470.000			
pc portatili per bassa mobilita'	02-12-2019				11.125.000			
Personal computer portatile macos ? macbook (fascia a) e tablet ipados - ipad	02-12-2019				4.305.500			
Tablet <<2 in 1>>	02-12-2019				11.240.000			

Si tratta delle convenzioni aperte in campo informatico, elettronico, telecomunicazione e macchine d'ufficio - relative a PC portatili e tablet
Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Consip

Il comma 1 dell'articolo 19 stabilisce che il periodo di malattia o di quarantena con sorveglianza attiva, o in permanenza domiciliare fiduciaria con sorveglianza attiva, sia equiparato al periodo di ricovero ospedaliero. Viene conseguentemente integrato il comma 2 l'articolo 71 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, escludendo che, nei periodi di assenza per malattia relativi al ricovero ospedaliero in strutture del Servizio sanitario nazionale per l'erogazione delle prestazioni rientranti nei livelli essenziali di assistenza (LEA), possa ricorrere la decurtazione stipendiale. Il comma 3 prevede di considerare come servizio effettivamente reso i periodi di assenza del dipendente pubblico in conseguenza delle limitazioni imposte con l'adozione dei provvedimenti di contenimento del fenomeno epidemiologico da COVID-19 di cui all'articolo 3, comma

1, del decreto-legge n. 6 del 2020, che possono precludere la possibilità di svolgere la prestazione lavorativa, ancorché non sia stata accertata una condizione di malattia.

La norma interviene, dunque, su più fronti. Il primo, nell'equiparare le assenze dal servizio dovute a *“quarantena con sorveglianza attiva o in permanenza domiciliare fiduciaria con sorveglianza attiva”* alle assenze per malattia che implicano un ricovero ospedaliero. Il secondo, nel temperare gli effetti dell'art. 71, comma 2, del D.L. n. 112/2008, escludendo che nei casi in cui la malattia richiedano un ricovero ospedaliero per prestazioni sanitarie essenziali il salario accessorio sia decurtato nei primi 10 giorni di assenza. Infine, interviene per acclarare che laddove le autorità dovessero adottare provvedimenti di chiusura degli uffici, le assenze dovranno essere considerate come servizio effettivamente reso.

E' di tutta evidenza che la misura introdotta abbia quale obiettivo principale quello di salvaguardare il diritto fondamentale alla salute dell'intera collettività e dei dipendenti pubblici coinvolti dal fenomeno epidemiologico, considerando tuttavia che le ipotesi previste dalla disposizione in esame sono suscettibili di determinare ulteriori oneri, la cui entità è di difficile quantificazione poiché è direttamente proporzionale all'ampiezza della diffusione del contagio che si sta cercando di contenere, anche attraverso le disposizioni inserite nel provvedimento legislativo in esame.

Una prima osservazione riguarda la previsione introdotta dal comma 2 che modifica, in parte, l'art. 71, comma 2, del d.l. 112/2008 escludendo in tutte le ipotesi di ricovero ospedaliero (non necessariamente connesse all'emergenza in corso) la prevista decurtazione del salario accessorio per i primi 10 giorni di assenza. La disposizione produce effetti nei confronti del solo personale non contrattualizzato poiché, da tempo, i contratti collettivi prevedono che per le malattie superiori ai 15 giorni e nei casi di ricovero ospedaliero il trattamento economico debba essere corrisposto per intero e il citato l'art. 71, comma 1, ha esplicitamente fatti salvi gli effetti di tali disposizioni.

Quanto, inoltre, alla previsione del comma 3, si segnala che si tratta di una disposizione di portata potenzialmente molto ampia (servizio effettivamente svolto *“a tutti gli effetti di legge”*): in tal modo le assenze dal servizio del personale in conseguenza di provvedimenti autoritativi emessi per arginare la diffusione del contagio virale rischiano di incidere sul rapporto sinallagmatico che caratterizza il lavoro subordinato alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni. L'eventuale dispensa del dipendente dal

rendere la propria prestazione andrebbe valutata tenendo conto delle concrete possibilità di avvalersi di modalità alternative di lavoro a distanza (tra l'altro previste da specifiche disposizioni contenute nei provvedimenti relativi al fenomeno epidemiologico da COVID-19).

Le misure per il personale medico e infermieristico

4.

A fronte delle esigenze straordinarie derivanti dalla diffusione del Covid-19, l'articolo 23 consente, nelle aree più interessate dal fenomeno, di ricorrere a personale medico e infermieristico con contratti di lavoro autonomo per una durata non superiore ai sei mesi. E ciò in deroga alle norme che ne limitano la possibilità con soggetti che siano titolari di trattamento di quiescenza o che impediscono che si ricorra a contratti di lavoro autonomo per assolvere ad attività di tipo ordinario per garantire i livelli essenziali di assistenza. La norma prevede che sia verificata l'impossibilità di utilizzare personale già in servizio e, soprattutto, di assumere personale anche facendo ricorso agli idonei in graduatorie in vigore.

I territori interessati sono quelli della Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna e delle province di Pesaro-Urbino e di Savona. Alla misura non sono associati maggiori oneri poiché il conferimento avviene nel rispetto dei vincoli esistenti in termini di limiti assunzionali.

Si tratta di una misura necessaria per far fronte ad una esigenza già emersa da tempo e aggravata dall'emergenza attuale. Essa riguarda la carenza di medici di medicina generale (MMG), di quelli delle diverse specializzazioni, nonché di personale infermieristico.

Per far fronte al fenomeno delle carenze di MMG sono state adottate, già nell'ultimo anno, misure dirette a favorire sia la formazione di un numero più ampio di specializzandi (incrementando il numero delle borse, passate da 1.018 unità per il triennio 2014-17 a 2.093 per il 2018-21 e prevedendo un accesso in soprannumero al corso di formazione per gli idonei – 688 nel 2019)¹, che una più rapida immissione nel mondo del lavoro (prevedendo per gli iscritti al corso di formazione abilitati la possibilità di incarichi

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

convenzionali²). Per tali medici si è, infatti, da tempo prefigurata una carenza, anche legata al fatto che oltre il 63 per cento dei 45.000 MMG ha un'età uguale o superiore ai 60 anni e circa uno su cinque è nella fascia di età 65-70 anni.

Anche per le altre specializzazioni la carenza futura dei medici ha portato a finanziamenti aggiuntivi da destinare ai contratti di formazione specialistica³.

Inoltre, per incidere sulla “dispersione” degli specialisti (attratti da un'esperienza all'estero o da altre opportunità lavorative offerte da strutture private), la legge di bilancio 2019 ha previsto la possibilità di partecipare ai concorsi nelle strutture del SSN anche per quelli in formazione specialistica iscritti all'ultimo anno del relativo corso. Tali medici, inseriti in una graduatoria separata, potranno essere assunti a tempo indeterminato dopo il conseguimento della specializzazione. Con la legge n. 60 del 2019, tale possibilità di impiego è stata estesa agli specializzandi iscritti al penultimo anno di corso per le scuole di specializzazione di 5 anni, mentre la legge 145/2018 ha consentito alle aziende ed agli enti del SSN di procedere fino al 31 dicembre 2021 alla assunzione con contratto di lavoro subordinato a tempo determinato - con orario a tempo parziale, in ragione delle esigenze formative - degli specializzandi che si sono utilmente collocati nelle graduatorie.

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

Va infine osservato che la norma consentirà, dunque, di stipulare contratti di lavoro

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

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

autonomo, limitati nel tempo, ed in stretta relazione all'emergenza sanitaria in corso non solo con personale in quiescenza ma, con ogni probabilità in misura più consistente, con personale di fasce di età più giovane e che non possiede rapporti di lavoro utilizzabili nell'ambito del servizio sanitario nazionale.

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

LE MISURE DI SOSTEGNO AI CITTADINI E ALLE IMPRESE

5.

Il decreto-legge all'esame contempla anche misure tese a fornire un primo sostegno alle imprese operanti nelle aree maggiormente incise dall'epidemia. Più in dettaglio, gli interventi previsti (artt. 25 e 27) muovono nella direzione di fronteggiare i rischi di liquidità del settore produttivo, favorendone l'accesso al credito, e sostenere i soggetti esportatori.

Sul primo fronte, il decreto opera attraverso il rafforzamento del Fondo di garanzia per le PMI, strumento che, ormai da lungo tempo, si è mostrato in grado di agevolare il finanziamento delle piccole e medie imprese. A tal fine, viene introdotta, per il periodo di un anno, una disciplina di favore per il settore produttivo della "zona rossa". Essa si sostanzia in una platea potenzialmente più ampia dei beneficiari della garanzia (vengono, infatti, inclusi anche gli operatori del settore agroalimentare, ordinariamente esclusi dalla garanzia diretta), nell'attribuzione di una priorità temporale sulle altre richieste e nella previsione di condizioni di garanzia più favorevoli, sia per l'assenza di oneri sia per la maggiore quota dei finanziamenti coperti (nella misura massima dell'80 per cento per le garanzie dirette e del 90 per cento per le controgaranzie), superando le regole ordinarie caratterizzate da percentuali di copertura differenziate in ragione della valutazione del merito creditizio, della durata del finanziamento e della natura del beneficiario. Trattasi, in sostanza, di una disciplina che replica quella già adottata in favore delle imprese

operanti nei territori colpiti dagli eventi sismici del 2016 (art. 19, d.l. n. 189/2016), inizialmente fissata per un periodo di 3 anni e poi estesa di ulteriori 3.

È inoltre previsto che, con successivo decreto del Ministero dello sviluppo economico, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, la platea dei destinatari delle misure di favore possa essere ulteriormente estesa, per periodi di tempo limitati, a imprese che, pur esterne all'area rossa, abbiano subito ricadute economiche eccezionali in ragione della collocazione geografica o del settore di operatività.

Per le finalità sopra richiamate è prevista l'assegnazione al Fondo di garanzia PMI di 50 milioni, che si aggiungono alle ulteriori risorse già destinate a tale finalità nel 2019 (in particolare, ai 3 milioni stanziati con legge di bilancio per il 2019, nel corso dell'anno, si sono aggiunte risorse per 150 milioni disposte con decreto di variazione del Ministro dell'economia e delle finanze n. 179158 del 26 settembre 2019 e, successivamente, ulteriori 670 milioni previsti dal c.d. Decreto fiscale d.l. n. 124/2019).

Al riguardo, si osserva che il ricorso al Fondo di garanzia PMI con regole più favorevoli appare coerente con l'obiettivo di sostenere la liquidità delle imprese. Quest'ultimo, infatti, attraverso il meccanismo di funzionamento delle garanzie e degli accantonamenti, determina un effetto leva in grado di moltiplicare le risorse pubbliche impiegate (secondo i dati del 2018 l'effetto leva tra accantonamenti e finanziamenti attivati è stato pari a 1:15,6).

Dovranno, tuttavia, essere definite le modalità attuative attraverso le quali realizzare la destinazione delle risorse aggiuntive alle finalità di sostegno alle aree colpite dall'epidemia, in particolare in ipotesi di estensione del relativo perimetro, contemperando l'esigenza di garantire priorità agli interventi dettati dall'urgenza attuale con quella di assicurare l'operatività ordinaria del Fondo. L'efficacia della misura nel prestare un immediato sostegno alle imprese in difficoltà dipenderà ovviamente dai tempi istruttori per la gestione delle richieste.

6.

La seconda linea di intervento è tesa a sostenere le imprese esportatrici, incrementando di 350 milioni per il 2020 il fondo rotativo di cui alla legge n. 394/1981 per la concessione di finanziamenti a tasso agevolato a favore delle imprese italiane che operano sui mercati esteri, gestito da Simest S.p.A. Lo strumento si è mostrato capace di rispondere alle

esigenze delle imprese utenti, come testimoniato dal progressivo incremento di operatività dello stesso. In particolare, nel 2018 i volumi della gestione del Fondo 394/81 sono stati pari a 790 operazioni accolte per 248 milioni, rispetto a 482 per 147 milioni nel 2017 (per approfondimenti in merito alla gestione del Fondo si rinvia alla Volume I, Tomo II, “Fondi di rotazione e gestioni fuori bilancio”, pag. 34 ss., della Relazione della Corte dei conti relativa al Giudizio di parificazione sul rendiconto generale dello Stato per il 2018).

Al fine di massimizzare l’efficacia della misura, sarà importante che, in sede attuativa, le risorse aggiuntive siano concentrate su quelle linee di intervento del Fondo rotativo maggiormente funzionali a fornire supporto finanziario alle imprese esportatrici nell’attuale contesto.

Misure urgenti relative al corso di formazione specifica in medicina generale triennio 2019-2022.

7.

La misura punta a consentire il regolare inizio del corso di formazione specifica in medicina generale, relativo al triennio 2019-2022, anche ai laureati in medicina e chirurgia che, pur collocatisi utilmente in graduatoria per il corso, non hanno potuto sostenere l’esame di abilitazione lo scorso 28 febbraio a ragione dell’ordinanza del Ministro dell’università e della ricerca che ha rinviato a data da destinarsi l’espletamento dell’esame. L’ammissione ai corsi è con riserva: l’abilitazione all’esercizio professionale dovrà in ogni caso essere conseguita entro e non oltre la prima sessione utile di esami. Fino al conseguimento della abilitazione i laureati in medicina non possono svolgere gli incarichi per le sostituzioni a tempo determinato di medici di medicina generale convenzionati nonché i servizi di guardia medica notturna e festiva e di guardia medica turistica. Non possono inoltre concorrere per l’assegnazione di incarichi convenzionali. La misura appare senza dubbio opportuna vista proprio l’urgenza di rispondere alle carenze evidenziate in precedenza e che si potrebbero ulteriormente aggravare in connessione agli imminenti pensionamenti.

Carta famiglia

8.

Tra le misure finalizzate ad aiutare i territori più colpiti dal COVID-19 vi è quella prevista dall'articolo 30 con cui si dispone che per l'anno 2020 la "Carta famiglia" di cui all'articolo 1, comma 391, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016), possa essere richiesta anche nel caso in cui nel nucleo familiare sia presente un solo figlio in luogo dei tre finora previsti.

Il provvedimento, pur se di carattere secondario, accresce il numero dei potenziali beneficiari di uno strumento che ha l'obiettivo di aumentare il potere di acquisto di beni e servizi e che, come tale, può rappresentare un sollievo per segmenti della popolazione in condizioni di relativa fragilità economica. Esso rappresenta, soprattutto, un fattore di possibile accelerazione della concreta messa in opera di una misura la cui implementazione ha finora conosciuto significativi ritardi.

La Carta - che consente l'accesso a sconti⁴ ovvero a riduzioni tariffarie concesse da soggetti pubblici o privati che intendono contribuire all'iniziativa - avrebbe dovuto in origine essere emessa dai singoli Comuni in formato cartaceo ed avere durata biennale. Dopo la sua introduzione, con la richiamata legge di stabilità 2016, il provvedimento di cui erano destinatarie le famiglie con ISEE non superiore ai 30 mila euro ha subito una serie di modifiche, dapprima con l'art. 3, comma 2 del d.l. 86/2018 e successivamente con l'articolo 1, comma 487 della legge 145/2018.

L'art. 3, comma 2 ha trasferito alla Presidenza del Consiglio dei ministri (Ministro delegato per la famiglia e la disabilità) le funzioni di indirizzo e coordinamento e di conseguenza, a partire dal 2019, la "Carta Famiglia" non è più di competenza del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Il comma 487 ha invece ritoccato la normativa relativamente alla platea dei destinatari indirizzandola alle famiglie costituite da cittadini italiani ovvero appartenenti a Paesi membri dell'Unione europea regolarmente residenti nel territorio italiano anziché "alle famiglie di cittadini italiani o di cittadini stranieri regolarmente residenti nel territorio italiano") e con almeno tre figli conviventi di età non superiore ai 26 anni mentre precedentemente era richiesto il requisito della minore età.

In attuazione della norma, il Ministro per la famiglia e le disabilità, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, ha adottato il decreto 27 giugno 2019 (pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 30 agosto 2019). Il provvedimento dispone che la Carta venga emessa in via telematica dal Dipartimento per le politiche della famiglia della Presidenza del Consiglio dei ministri mediante una piattaforma digitale articolata in un portale internet e in corrispondenti applicazioni per i principali sistemi operativi di telefonia mobile (in precedenza, dai Comuni).

⁴Gli sconti e/o le riduzioni concesse devono essere almeno pari al cinque per cento del prezzo offerto al pubblico (in precedenza non era prevista una misura minima). In seguito alla pubblicazione di un avviso per l'acquisizione di manifestazioni d'interesse, i benefici sono attivati mediante protocolli d'intesa o convenzioni tra il Dipartimento per le politiche della famiglia della Presidenza del Consiglio dei ministri e soggetti pubblici e privati.

La piattaforma tecnica attraverso cui si garantirà il concreto avvio della misura è ancora in fase di attuazione e sono in corso le attività amministrative per l'avvio della fase operativa di emissione della Carta il cui processo e la cui gestione avverranno con procedura telematica.

Per quanto riguarda i riflessi finanziari dell'art. 30 in commento, si ricorda che per il 2020 è previsto un onere di 500 mila euro, a valere sul Fondo per le politiche della famiglia, per interventi di modifica da realizzare sulla piattaforma online attualmente in fase di approntamento. Si osserva che l'onere comporta un incremento del 50 per cento del limite massimo di spesa autorizzato dalla legge di bilancio per il 2019 (legge 145/2018) per ciascuno degli anni 2019-21.

ALLEGATO
(Riquadro pag. 5)

<i>Numeri ed migliaia di euro</i> COMUNI ALLEGATO 1	<i>Numero</i> <i>contribuenti</i>	<i>Reddito imponibile</i> <i>Frequenze</i>	<i>Reddito imponibile</i> <i>migliaia di euro</i>	<i>Imposta netta</i> <i>Frequenze</i>	<i>Imposta netta</i> <i>migliaia di euro</i>
BERTONICO	775	755	14.638	635	2.578
CAMAIRAGO	427	420	9.159	359	1.725
CASALPUSTERLENGO	10.832	10.593	233.051	8.990	45.844
CASTIGLIONE D'ADDA	3.418	3.360	69.378	2.900	12.826
CAVACURTA	601	586	11.751	501	2.149
CODOGNO	11.309	11.018	257.625	9.385	53.537
FOMBIO	1.630	1.592	35.855	1.397	7.127
MALEO	2.314	2.263	46.827	1.906	8.710
SAN FIORANO	1.335	1.301	30.986	1.123	6.641
SOMAGLIA	2.613	2.556	52.119	2.179	9.584
TERRANOVA DEI PASSERINI	659	646	13.566	557	2.554
VO'	2.493	2.393	41.996	1.833	7.584
TOTALE	38.406	37.483	816.950	31.765	160.858

<i>Migliaia di euro</i> COMUNI ALLEGATO 1	<i>Redditi</i> <i>da fabbricati</i>	<i>Redditi da</i> <i>lavoro dipendente</i>	<i>Redditi da</i> <i>pensione</i>	<i>Redditi da</i> <i>lavoro autonomo</i>	<i>Totale reddito</i> <i>imponibile</i>
	<i>Ammontare</i>	<i>Ammontare</i>	<i>Ammontare</i>	<i>Ammontare</i>	<i>Ammontare</i>
BERTONICO	301	8.394	5.510	31	14.638
CAMAIRAGO	76	5.374	2.202	-	9.159
CASALPUSTERLENGO	4.489	137.084	70.616	5.720	233.051
CASTIGLIONE D'ADDA	1.356	43.815	19.873	1.350	69.378
CAVACURTA	207	7.104	3.775	107	11.751
CODOGNO	5.636	149.923	79.252	10.177	257.625
FOMBIO	475	24.379	8.324	917	35.855
MALEO	930	25.497	16.629	742	46.827
SAN FIORANO	571	19.134	8.475	762	30.986
SOMAGLIA	976	32.864	14.640	1.071	52.119
TERRANOVA DEI PASSERINI	259	8.578	3.210	160	13.566
VO'	1.330	21.243	12.926	962	41.996
TOTALE	16.605	483.391	245.432	21.998	816.950

<i>Numeri</i> COMUNI ALLEGATO 1	<i>Redditi</i> <i>da fabbricati</i>	<i>Redditi da</i> <i>lavoro dipendente</i>	<i>Redditi da</i> <i>pensione</i>	<i>Redditi da</i> <i>lavoro autonomo</i>	<i>Totale reddito</i> <i>imponibile</i>
	<i>Frequenze</i>	<i>Frequenze</i>	<i>Frequenze</i>	<i>Frequenze</i>	<i>Frequenze</i>
BERTONICO	338	401	324	6	755
CAMAIRAGO	179	255	142	-	420
CASALPUSTERLENGO	5.039	6.110	3.843	128	10.593
CASTIGLIONE D'ADDA	1.566	1.933	1.226	34	3.360
CAVACURTA	271	326	229	5	586
CODOGNO	5.331	6.165	4.228	218	11.018
FOMBIO	804	1.025	468	18	1.592
MALEO	1.021	1.172	971	21	2.263
SAN FIORANO	665	729	481	16	1.301
SOMAGLIA	1.182	1.523	886	23	2.556
TERRANOVA DEI PASSERINI	330	393	198	7	646
VO'	1.128	1.073	982	24	2.393
TOTALE	17.854	21.105	13.978	500	37.483

<i>Euro</i>	<i>Redditi da fabbricati Procapite</i>	<i>Redditi da lavoro dipendente Procapite</i>	<i>Redditi da pensione Procapite</i>	<i>Redditi da lavoro autonomo Procapite</i>	<i>Totale reddito imponibile Procapite</i>	
COMUNI ALLEGATO 1						
BERTONICO	890	20.934	17.006	5.117	19.389	
CAMAIRAGO	426	21.075	15.509		21.806	
CASALPUSTERLENGO	891	22.436	18.375	44.688	22.001	
CASTIGLIONE D'ADDA	866	22.667	16.210	39.706	20.648	
CAVACURTA	765	21.793	16.485	21.401	20.054	
CODOGNO	1.057	24.318	18.745	46.682	23.382	
FOMBIO	591	23.785	17.786	50.923	22.522	
MALEO	911	21.755	17.126	35.343	20.692	
SAN FIORANO	858	26.247	17.620	47.625	23.817	
SOMAGLIA	825	21.579	16.523	46.554	20.391	
TERRANOVA DEI PASSERINI	784	21.827	16.213	22.922	20.999	
VO'	1.179	19.798	13.163	40.085	17.550	
TOTALE	837	22.351	16.730	36.459	21.104	
<i>Numeri ed migliaia di euro</i>	<i>Redditi imprenditore Contabilità</i>	<i>Redditi imprenditore Contabilità</i>	<i>Redditi imprenditore Contabilità</i>	<i>Redditi imprenditore Contabilità</i>	<i>Redditi da partecipazione</i>	<i>Redditi da partecipazione</i>
	<i>Frequenze</i>	<i>migliaia di euro</i>	<i>Frequenze</i>	<i>migliaia di euro</i>	<i>Frequenze</i>	<i>migliaia di euro</i>
COMUNI ALLEGATO 1						
BERTONICO	4	78	21	446	53	345
CAMAIRAGO	-	-	16	721	27	867
CASALPUSTERLENGO	34	2.041	317	7.670	483	10.677
CASTIGLIONE D'ADDA	7	145	116	2.438	157	2.768
CAVACURTA	5	120	15	250	23	390
CODOGNO	27	1.622	297	7.543	481	9.655
FOMBIO	4	211	52	1.085	87	1.516
MALEO	6	193	72	1.621	124	2.246
SAN FIORANO	6	204	56	1.439	80	1.242
SOMAGLIA	8	276	89	1.865	120	1.860
TERRANOVA DEI PASSERINI	-	-	27	671	40	996
VO'	18	584	139	2.516	285	4.175
TOTALE	119	5.475	1.217	28.265	1.960	36.737