



Misure per le imprese e in materia di settori strategici, salute, lavoro, termini amministrativi e processuali

D.L. 23/2020 / A.C. 2461

Dossier n° 65 - Elementi di valutazione sulla qualità del testo e su specificità, omogeneità e limiti di contenuto del decreto-legge
28 aprile 2020

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	2461
D.L.	23/2020
Titolo:	Misure per le imprese e in materia di settori strategici, salute, lavoro, termini amministrativi e processuali
Iter al Senato:	No
Numero di articoli:	44
Date:	
emanazione:	8 aprile 2020
pubblicazione in G.U.:	8 aprile 2020
presentazione:	8 aprile 2020
assegnazione:	9 aprile 2020
scadenza:	7 giugno 2020
Commissioni competenti:	VI Finanze, X Attività produttive
Stato dell'iter:	All'esame delle Commissioni riunite in sede referente

Contenuto

Il provvedimento è stato presentato alla Camera dei Deputati per la conversione in legge. Si compone di **44 articoli** suddivisi in **6 Capi**.

Il **Capo I (Misure di accesso al credito per le imprese)** comprende gli **articoli da 1 a 3**.

L'**articolo 1**, al fine assicurare la necessaria liquidità alle imprese con sede in Italia, colpite dall'epidemia Covid-19, dispone che SACE S.p.A. conceda - fino al 31 dicembre 2020 - garanzie in favore di banche, istituzioni finanziarie nazionali e internazionali e altri soggetti abilitati all'esercizio del credito in Italia, per finanziamenti sotto qualsiasi forma alle suddette imprese. Si dispone un impegno finanziario di 200 miliardi di euro, di cui almeno 30 miliardi destinati al supporto delle PMI (comprendendo tra queste i lavoratori autonomi e i liberi professionisti titolari di partita IVA). Possono beneficiare delle garanzie della SACE le imprese di qualsiasi dimensione, ma le PMI devono aver esaurito il plafond massimo disponibile per ottenere coperture da parte del Fondo di garanzia per le PMI. Le garanzie sono concesse in conformità con la normativa europea in tema di aiuti di Stato. Sono previste condizioni per il rilascio delle garanzie da parte di SACE e per le obbligazioni derivanti dalle predette garanzie SACE è assistita da una garanzia dello Stato.

L'**articolo 2** riforma il sistema della garanzia dello Stato sugli impegni assicurativi assunti da SACE, intervenendo sui compiti della stessa Società, che vengono estesi e potenziati. Si prevede, in primo luogo, che SACE S.p.A. favorisca l'internazionalizzazione del settore produttivo italiano, privilegiando gli impegni nei settori strategici per l'economia italiana; si demanda alla legge di bilancio la definizione dei limiti cumulati all'assunzione di impegni da parte di SACE S.p.A. e Stato, sulla base del piano annuale di attività deliberato dal Comitato per il sostegno finanziario pubblico all'esportazione; viene poi introdotta una nuova forma di operatività di SACE a finalità di sostegno e rilancio dell'economia.

L'**articolo 3** prevede innanzi tutto un accordo tra SACE S.p.A. e Cassa depositi e prestiti S.p.A. concernente le strategie industriali e commerciali al fine di massimizzare le sinergie di gruppo e aumentare l'efficacia del sistema di sostegno all'esportazione e all'internazionalizzazione delle imprese e di rilancio dell'economia; inoltre, al fine di rafforzare il ruolo strategico di SACE S.p.A. per l'attuazione delle misure di sostegno all'esportazione e all'internazionalizzazione delle imprese e di rilancio degli investimenti prevede, CDP S.p.A. concorda preventivamente con il MEF, sentito il MAECI, l'esercizio dei diritti di voto derivanti dalla partecipazione in SACE S.p.A.; per le deliberazioni di nomina degli organi sociali, il MEF agisce di concerto con il MAECI; CDP S.p.A. consulta preventivamente il MEF in merito ad operazioni di gestione della partecipazione in SACE S.p.A. diverse da quella indicata in precedenza; SACE S.p.A. non è soggetta all'attività di direzione e coordinamento di CDP S.p.A.

Il Capo II (Misure urgenti per garantire la continuità delle imprese colpite dall'emergenza COVID-19)

comprende gli **articoli da 4 a 14**.

L'**articolo 4** stabilisce che, fino 31 luglio 2020 (vale a dire, fino al termine dello stato di emergenza), specifici contratti relativi alla prestazione di servizi bancari e finanziari si intendono validamente conclusi se il cliente esprime il proprio consenso mediante il proprio indirizzo di posta elettronica non certificata o con altro strumento idoneo, laddove risultino rispettate alcune specifiche condizioni.

L'**articolo 5** differisce al 1 settembre 2021 l'entrata in vigore del Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza, di cui al decreto legislativo 12 gennaio 2019, n. 14.

L'**articolo 6** sospende dal 9 aprile (data di entrata in vigore del decreto-legge in esame) al 31 dicembre 2020 gli obblighi previsti dal codice civile per le società di capitali in tema di perdita del capitale sociale, in relazione alle perdite verificatesi nel corso degli esercizi chiusi entro la predetta data del 31 dicembre. E' inoltre specificato che per il medesimo arco temporale non operino le cause di scioglimento delle società di capitali per riduzione del capitale sociale al di sotto del minimo legale e delle cooperative per perdita del capitale. La disposizione è articolata in funzione delle diverse regole esistenti rispettivamente per le società per azioni (articoli 2446 e 2447 del Codice civile) e per le società a responsabilità limitata (articoli 2482-*bis* e *ter* del Codice civile).

L'**articolo 7** dispone che le società possano redigere il bilancio di esercizio in corso al 31 dicembre 2020 secondo il principio della continuità aziendale qualora sussistente nell'ultimo bilancio di esercizio chiuso, anche se non ancora formalmente approvato, in data anteriore al 23 febbraio 2020.

L'**articolo 8** introduce un periodo di sospensione - dal 9 aprile 2020, data di entrata in vigore del decreto legge in esame, al 31 dicembre 2020 - degli effetti delle disposizioni del codice civile relative ai finanziamenti effettuati dai soci nel suddetto arco temporale, consentendo che gli stessi possano essere sottratti al regime ordinario di postergazione.

L'**articolo 9** prevede una serie di interventi inerenti le procedure di concordato preventivo o gli accordi di ristrutturazione. La disposizione proroga i termini di adempimento dei concordati preventivi e degli accordi di ristrutturazione che abbiano già conseguito con successo l'omologa da parte del tribunale al momento dell'emergenza epidemiologica. Con riguardo ai procedimenti di omologa dei concordati preventivi e degli accordi di ristrutturazioni ancora pendenti alla data del 23 febbraio 2020, invece, è riconosciuta al debitore la possibilità di ottenere dal Tribunale un nuovo termine per elaborare *ex novo* una proposta di concordato o un accordo di ristrutturazione, ovvero di optare per la modifica unilaterale dei termini di adempimento originariamente prospettati nella proposta e nell'accordo.

L'**articolo 10** introduce una norma di carattere transitorio volta a sospendere la procedibilità delle istanze finalizzate all'apertura del fallimento e delle procedure fondate sullo stato di insolvenza, presentate nel periodo dal 9 marzo al 30 giugno 2020.

L'**articolo 11** dispone la sospensione dei termini di scadenza ricadenti o decorrenti nel periodo dal 9 marzo 2020 al 30 aprile 2020, relativi a vaglia cambiari, cambiali e altri titoli di credito emessi prima della data di entrata in vigore del presente decreto e ad ogni altro atto avente efficacia esecutiva a quella stessa data, per lo stesso periodo. La disposizione chiarisce, inoltre, il campo di applicazione della sospensione, con specifico riferimento agli assegni bancari e postali. Si stabilisce, infine, che i protesti o le constatazioni equivalenti levati dal 9 marzo 2020 fino alla data di entrata in vigore del presente decreto non siano trasmessi dai pubblici ufficiali alle Camere di Commercio; ove già pubblicati le Camere di commercio provvedono d'ufficio alla loro cancellazione.

L'**articolo 12** chiarisce che le ditte individuali e gli artigiani rientrano tra i beneficiari della disciplina transitoria del Fondo solidarietà mutui "prima casa" (cd. fondo Gasparini) secondo le modalità agevolate previste dall'articolo 54 del decreto-legge n. 18 del 2020, alle condizioni ivi previste (calo del fatturato superiore al 33 per cento rispetto all'ultimo trimestre 2019, a seguito della chiusura o della restrizione della propria attività in attuazione delle misure adottate per l'emergenza coronavirus). La norma dispone inoltre che, per un periodo di nove mesi decorrenti dal 9 aprile 2020 e dunque fino al 9 gennaio 2021, i benefici del predetto Fondo siano applicabili anche ai mutui in ammortamento da meno di un anno, in deroga alla disciplina vigente.

L'**articolo 13** introduce, fino al 31 dicembre 2020, un potenziamento e un'estensione dell'intervento del Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese, in deroga alla disciplina ordinaria. L'articolo rafforza ulteriormente - anche alla luce della intervenuta nuova disciplina sugli aiuti di Stato (*State Aid Temporary Framework* della Commissione europea) - la disciplina già introdotta dall'articolo 49 del DL n. 18/2020, riproducendone l'impianto e parte dei contenuti, che viene, per coordinamento, abrogato.

L'**articolo 14** prevede l'estensione delle facoltà operative del Fondo di garanzia per l'impiantistica sportiva e del Fondo speciale per la concessione di contributi in conto interessi, entrambi gestiti e amministrati dall'Istituto per il credito sportivo, alle operazioni di liquidità. A tal fine, si assegna, per l'anno 2020, una dotazione di 30 milioni di euro al primo Fondo e di 5 milioni di euro al secondo.

Il **Capo III (Disposizioni urgenti in materia di esercizio di poteri speciali nei settori di rilevanza strategica)** comprende gli **articoli da 15 a 17**.

L'**articolo 15** apporta modifiche alla disciplina dei poteri speciali del Governo (cd. *golden power*). In primo luogo, intervenendo sull'articolo 4-*bis*, comma 3, del decreto legge n. 105 del 2019, si estende l'ambito di applicazione degli obblighi di notifica (previsti dall'articolo 2, comma 5, del decreto legge n. 21 del 2012)

relativi all'acquisto, da parte di un soggetto esterno all'Unione europea, di partecipazioni di rilevanza tale da determinare il controllo di imprese che detengono beni e rapporti di rilevanza strategica per l'interesse nazionale ulteriori rispetto a quelli nei settori della difesa, della sicurezza nazionale, dell'energia, dei trasporti e delle comunicazioni, includendovi tutti i fattori critici richiamati dall'articolo 4, paragrafo 1, del regolamento (UE) 2019/452. Per contenere gli effetti negativi dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, le norme estendono temporaneamente - fino al 31 dicembre 2020 - l'ambito di applicazione degli obblighi di notifica e dei poteri speciali previsti dall'articolo 2 del decreto legge n. 21 del 2012, inerenti agli attivi strategici nei settori dell'energia, dei trasporti, delle comunicazioni, nonché agli ulteriori attivi strategici connessi ai fattori critici elencati dall'articolo 4, paragrafo 1, lettere a), b), c), d) ed e) del regolamento (UE) 2019/452.

L'**articolo 16** integra la disciplina dei poteri speciali sugli assetti societari recata dal decreto legge n. 21 del 2012 specificando che, nei casi di violazione degli obblighi di notifica stabiliti per specifici atti, delibere, operazioni o acquisti di partecipazioni relativi a imprese che svolgono attività di rilevanza strategica, la Presidenza del Consiglio può avviare anche d'ufficio il procedimento ai fini dell'eventuale esercizio dei poteri speciali mediante i quali imporre il veto rispetto ad atti, delibere od operazioni, nonché imporre specifiche condizioni ovvero opporsi nel caso di acquisto di partecipazioni. In tali casi, i termini previsti per l'esercizio dei poteri decorrono dalla conclusione del procedimento di accertamento della violazione dell'obbligo di notifica; inoltre, si prevede che il gruppo di coordinamento amministrativo in materia di poteri speciali possa richiedere a pubbliche amministrazioni, enti pubblici o privati, imprese o altri soggetti terzi che ne siano in possesso, di fornire informazioni e di esibire documenti, nonché stipulare convenzioni o protocolli di intesa con istituti o enti di ricerca.

L'**articolo 17** modifica la disciplina gli obblighi di comunicazione delle partecipazioni rilevanti in società italiane con azioni quotate in mercati regolamentati italiani o di altri paesi dell'Unione Europea. In particolare le norme prevedono che la CONSOB possa prevedere, ai fini dell'insorgere di detto obbligo, soglie inferiori a quelle predeterminate *ex lege*, per un limitato periodo di tempo, per le società ad azionariato particolarmente diffuso, eliminando la circostanza che esse presentino altresì una elevata capitalizzazione di mercato; inoltre, con riferimento all'obbligo di dichiarare gli obiettivi che l'acquirente ha intenzione di perseguire nel corso dei sei mesi successivi all'aumento della propria partecipazione oltre specifiche soglie del capitale di emittenti azioni quotate (10, 20 e 25 per cento), viene consentito alla CONSOB di prevedere, con provvedimento motivato dalle medesime esigenze summenzionate, per un limitato periodo di tempo, una ulteriore soglia del 5 per cento per società ad azionariato particolarmente diffuso.

Il Capo IV (Misure fiscali e contabili) comprende gli articoli da 18 a 35.

L'**articolo 18** stabilisce la sospensione per alcuni operatori economici dei termini dei versamenti relativi alle ritenute alla fonte sui redditi di lavoro dipendente e assimilato, alle trattenute relative all'addizionale regionale e comunale e all'imposta sul valore aggiunto per i mesi di aprile e maggio 2020. Tali soggetti beneficiano inoltre per lo stesso periodo della sospensione dei termini relativi ai contributi previdenziali e assistenziali, nonché ai premi per l'assicurazione obbligatoria. I beneficiari sono gli esercenti attività di impresa, arte e professione, individuati in base ai ricavi o ai compensi conseguiti nel periodo di imposta precedente, che hanno subito una diminuzione del fatturato o dei corrispettivi nonché ai soggetti economici che hanno intrapreso l'esercizio dell'attività dopo il 31 marzo 2020. Per gli enti non commerciali, compresi gli enti del terzo settore e gli enti religiosi civilmente riconosciuti, che svolgono attività istituzionale di interesse generale non in regime d'impresa, la sospensione si applica limitatamente alle ritenute sui redditi di lavoro dipendente e assimilato e alle trattenute delle addizionali regionali e comunali, ai contributi previdenziali e assistenziali e ai premi per l'assicurazione obbligatoria. Viene inoltre stabilita per alcune province particolarmente colpite dall'emergenza Covid-19 la sospensione dei versamenti dell'imposta sul valore aggiunto per i mesi di aprile e maggio 2020 alla sola condizione che abbiano subito una diminuzione del fatturato o dei corrispettivi. La disposizione stabilisce altresì alcune norme di coordinamento con altre agevolazioni fiscali introdotte dal cosiddetto decreto Cura Italia in materia di contrasto dell'emergenza Covid-19 e forme di cooperazione tra l'Agenzia delle entrate, l'INPS, l'INAIL e altri enti previdenziali e assistenziali ai fini della verifica del rispetto dei requisiti necessari per l'applicazione della sospensione.

L'**articolo 19** amplia sotto il profilo temporale le previsioni in materia di sospensione delle ritenute sui redditi di lavoro autonomo e sulle provvigioni contenute nel decreto cosiddetto Cura Italia (DL n. 18/2020), stabilendo il non assoggettamento alle ritenute d'acconto, per il periodo compreso tra il 17 marzo 2020 e il 31 maggio 2020, per i soggetti di più ridotte dimensioni ovvero con ricavi o compensi non superiori a euro 400.000.

L'**articolo 20** consente ai contribuenti di calcolare gli acconti delle imposte sui redditi e dell'IRAP, da versare nel periodo d'imposta successivo a quello in corso al 31 dicembre 2019, secondo il cd. metodo previsionale (ovvero sulla base dell'imposta presumibilmente dovuta per l'anno in corso) in luogo del metodo storico (e cioè sulla base del *quantum* derivante dalle dichiarazioni dell'anno precedente) senza incorrere in sanzioni e interessi, a condizione che lo scostamento tra l'acconto versato e quello dovuto sulla base delle risultanze della dichiarazione dei redditi e dell'IRAP si mantenga entro il margine del 20 per cento.

L'**articolo 21** consente di considerare regolarmente effettuati i versamenti nei confronti delle pubbliche amministrazioni con scadenza il 16 marzo 2020, prorogati al 20 marzo 2020 dal decreto Cura Italia, se eseguiti entro il 16 aprile 2020.

L'**articolo 22** proroga al 30 aprile, per l'anno 2020, il termine per la consegna agli interessati delle certificazioni uniche relative ai redditi di lavoro dipendente e assimilati e ai redditi di lavoro autonomo; inoltre l'articolo prevede che, per l'anno 2020, non si applichi la sanzione per la tardiva trasmissione delle certificazioni uniche all'Agenzia delle entrate, purché la trasmissione avvenga entro il 30 aprile.

L'**articolo 23** proroga al 30 giugno 2020 la validità dei certificati in materia di appalti emessi, ai sensi del dall'articolo 17-*bis*, comma 5, del decreto legislativo n. 241 del 1997, dall'Agenzia delle entrate entro il 29 febbraio 2020.

L'**articolo 24** sospende, nel periodo compreso tra il 23 febbraio 2020 e il 31 dicembre 2020, i termini che condizionano l'applicazione dell'imposta di registro agevolata (2 per cento) agli atti traslativi a titolo oneroso della proprietà di case di abitazione non di lusso, nonché il termine per il riconoscimento del credito d'imposta per il riacquisto della prima casa.

L'**articolo 25** prevede che i CAF e i professionisti abilitati possano gestire a distanza l'attività di assistenza fiscale ai soggetti titolari dei redditi di lavoro dipendente e assimilati, acquisendo la delega e la documentazione del contribuente attraverso modalità telematiche. Con tali modalità è consentita anche la presentazione di dichiarazioni, modelli e domande di accesso o fruizione di prestazioni all'INPS. Rimane fermo l'obbligo di regolarizzazione, con la consegna delle deleghe e della documentazione inviate da remoto, al termine dell'attuale stato di emergenza sanitaria.

L'**articolo 26** interviene sulla disciplina dei versamenti dell'imposta di bollo sulle fatture elettroniche nel caso di importi inferiori a un certo valore. In particolare, in luogo di prevedere modalità di versamento semplificate nel caso di importo dovuto annuo pari o inferiore a 1.000 euro, le norme in esame rimodulano le scadenze dei versamenti in rapporto all'ammontare di imposta dovuta nel trimestre; di conseguenza, viene abbassato a 250 euro l'importo-soglia che consente di usufruire di modalità di pagamento agevolate.

L'**articolo 27** neutralizza gli effetti fiscali delle cessioni di farmaci nell'ambito di programmi ad uso compassionevole, in particolare equiparando- ai fini IVA - la cessione di detti farmaci alla loro distruzione ed escludendo il loro valore normale dalla formazione dei ricavi ai fini delle imposte dirette.

L'**articolo 28** modifica in più punti la disciplina fiscale degli utili distribuiti a società semplici, prevista dall'articolo 32- *quater* del DL n. 124 del 2019, che ha introdotto il principio di tassazione per trasparenza in capo ai soci, ai sensi del quale la tassazione di tali proventi segue la natura giuridica dei soci stessi. In particolare le norme in esame: ricomprendono nell'ambito di applicazione della disciplina anche gli utili di fonte estera, con esclusione di quelli provenienti da Stati o territori aventi regimi fiscali privilegiati sui quali continuano ad applicarsi le disposizioni previste dal TUIR; chiariscono le modalità di applicazione della ritenuta e dell'imposta sostitutiva previste per gli utili percepiti dalla società semplice, per la quota riferibile a soci persone fisiche della medesima società; disciplinano il regime fiscale degli utili percepiti dalla società semplice per la quota riferibile, tra l'altro, ai soci non residenti della società semplice; prevedono un regime transitorio per gli utili prodotti fino all'esercizio in corso al 31 dicembre 2019 la cui distribuzione è deliberata entro il 31 dicembre 2022.

L'**articolo 29** reca norme volte alla semplificazione e alla digitalizzazione del processo tributario. Il **comma 1** obbliga gli enti impositori, gli agenti della riscossione e i soggetti iscritti all'albo dei concessionari della riscossione delle entrate locali, nonché le parti assistite da un difensore abilitato che si sono costituite in giudizio con modalità analogiche, a depositare e notificare gli atti successivi e i provvedimenti giurisdizionali tramite modalità telematiche, secondo la relativa disciplina; il **comma 2** disciplina la notifica, anche per posta elettronica certificata, dell'importo della sanzione da omesso versamento del contributo unificato di iscrizione a ruolo nei procedimenti civili, amministrativi e tributari; con il **comma 3** si dispone che le attività di contenzioso degli enti impositori siano sospese fino all'11 maggio 2020, in deroga al termine fissato al 31 maggio 2020 dal decreto-legge n. 18 del 2020.

L'**articolo 30** estende il credito d'imposta attribuito per le spese di sanificazione degli ambienti e degli strumenti di lavoro, introdotto dall'articolo 64 del decreto-legge n. 18 del 2020, anche alle spese relative all'acquisto di dispositivi di protezione individuale e altri dispositivi di sicurezza atti a proteggere i lavoratori dall'esposizione accidentale ad agenti biologici e a garantire la distanza di sicurezza interpersonale.

L'**articolo 31** dispone, per l'anno 2020, l'incremento di otto milioni di euro delle risorse destinate al salario accessorio del personale dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli per compensare i maggiori sforzi derivanti dall'incremento delle attività connesse all'emergenza sanitaria. Si stabilisce inoltre che i dipendenti dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, che provengono dall'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato e quelli che prestano servizio presso gli uffici dei Monopoli o presso qualsiasi altro ufficio dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, siano equiparati ai dipendenti provenienti dall'Agenzia delle dogane anche in relazione al riconoscimento quali ufficiali di polizia tributaria.

L'**articolo 32** prevede e disciplina il riconoscimento alle strutture sanitarie inserite nei piani per incrementare la dotazione dei posti letto in terapia intensiva, di una remunerazione di una specifica funzione assistenziale per i maggiori costi correlati all'allestimento dei reparti ed alla gestione dell'emergenza.

L'**articolo 33, comma 1**, prevede una proroga dei termini di durata degli organi amministrativi (attualmente disciplinata in via generale dall'articolo 3, comma 1, del DL n. 293 del 1994) per tutti gli enti e organismi pubblici inclusi nell'elenco oggetto del comunicato dell'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) che, nel periodo dello stato di emergenza sono tenuti al rinnovo degli organi ordinari e straordinari di amministrazione e controllo, ad eccezione degli enti territoriali e degli altri soggetti espressamente indicati dalla norma. Si

dispone, inoltre, che, fino al termine dello stato di emergenza, gli enti e organismi pubblici a base associativa i quali, in tale periodo, sono tenuti al rinnovo degli organi di amministrazione e controllo possano sospendere le procedure di rinnovo elettorali, anche in corso, con contestuale proroga degli organi. Il **comma 2** rinvia il termine entro il quale i funzionari delegati alle operazioni di chiusura delle scritture contabili dell'amministrazione di appartenenza devono presentare i rendiconti suppletivi, relativi ai pagamenti di somme riscosse che non siano state erogate alla chiusura dell'esercizio e che possono essere utilizzate per effettuare pagamenti di spese riferibili all'esercizio scaduto. Il **comma 3** inserisce i rendiconti relativi ai pagamenti effettuati a valere sulle gestioni dei programmi comunitari nell'ambito degli atti sottoposti al controllo successivo, prevedendo che la metodologia di controllo da utilizzare sia quella del campionamento.

L'**articolo 34** stabilisce che i professionisti che fruiscono della indennità prevista dall'articolo 44 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, si intendano iscritti, in via esclusiva, agli enti di diritto privato di previdenza obbligatoria e non possano essere titolari di trattamento pensionistico diretto.

L'**articolo 35** semplifica le modalità di rilascio dell'identità digitale da parte dell'INPS per la durata dell'emergenza epidemiologica.

Il Capo V (Disposizioni in materia di termini processuali e procedurali) comprende gli **articoli 36 e 37**.

L'**articolo 36** proroga fino all'11 maggio 2020 il rinvio d'ufficio delle udienze e la sospensione dei termini per il compimento di atti nei procedimenti civili, tributari, penali e di competenza dei tribunali militari, con le eccezioni già previste dal decreto-legge n. 18 del 2020; conseguentemente, posticipa al 12 maggio 2020 l'avvio della fase nella quale sarà rimessa ai capi degli uffici giudiziari l'organizzazione dei lavori al fine di garantire le misure di distanziamento per prevenire la diffusione del contagio (**comma 1**). Dovranno comunque tenersi le udienze nei procedimenti penali che coinvolgono imputati in stato di custodia cautelare, se i termini di durata massima della custodia scadono entro l'11 novembre 2020 (**comma 2**). Nel processo amministrativo, l'articolo 36 proroga fino al 3 maggio la sola sospensione dei termini per la notificazione dei ricorsi (**comma 3**) mentre per le funzioni e le attività della Corte dei conti è estesa la proroga del rinvio delle udienze e della sospensione dei termini fino all'11 maggio (**comma 4**).

L'**articolo 37** proroga fino al 15 maggio 2020 la sospensione di tutti i termini inerenti lo svolgimento di procedimenti amministrativi e dei procedimenti disciplinari pendenti alla data del 23 febbraio 2020 o iniziati successivamente a tale data, già disposta fino al 15 aprile dal decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18.

Il Capo VI (Disposizioni in materia di salute e di lavoro) comprende gli **articoli da 38 a 44**.

L'**articolo 38** nei **commi 1 e 2** prevede la corresponsione in via immediata - con i relativi arretrati - ai medici di medicina generale ed ai pediatri di libera scelta degli incrementi del trattamento economico contemplati dall'Atto di indirizzo per il rinnovo dell'accordo collettivo nazionale della medicina convenzionata, approvato dal Comitato di Settore Regioni-Sanità in data 9 luglio 2019 ed integrato in data 29 agosto 2019. I **commi 3 e 4** recano alcuni criteri sullo svolgimento delle attività dei medici di medicina generale e dei pediatri di libera scelta. Il **comma 5** prevede la destinazione di una quota di risorse per l'acquisto e la fornitura ai medici di pulsiossimetri e ne disciplina il relativo uso. Il **comma 6** prevede, per gli specialisti ambulatoriali convenzionati, la corresponsione in via immediata di alcuni arretrati, in base all'adeguamento del trattamento economico relativo al 2018 alle previsioni del summenzionato Atto di indirizzo per il rinnovo dell'accordo collettivo nazionale della medicina convenzionata. Il **comma 7** reca la clausola di invarianza degli oneri a carico della finanza pubblica.

L'**articolo 39** è volto a semplificare e velocizzare le procedure amministrative a carico delle strutture sanitarie necessarie allo svolgimento di nuove pratiche mediche per l'utilizzo di attrezzature radiologiche, in particolare da parte delle strutture sanitarie ed aree temporanee di emergenza, per tutta la durata dichiarata dello stato di emergenza sul territorio nazionale per il contrasto delle patologie diffuse COVID-19.

L'**articolo 40** reca norme concernenti la sperimentazione clinica dei farmaci, con riferimento a pazienti affetti dal virus COVID-19, nonché l'uso compassionevole dei farmaci in fase di sperimentazione destinato ai medesimi pazienti. Le misure hanno la finalità di migliorare la capacità di coordinamento e di analisi delle evidenze scientifiche disponibili e trovano applicazione limitatamente al periodo di durata dello stato di emergenza relativo al suddetto virus (la delibera del Consiglio dei Ministri del 31 gennaio 2020 ha dichiarato lo stato di emergenza per 6 mesi, a decorrere dalla medesima delibera). Le norme in esame assorbono la disciplina già posta ai fini in oggetto dall'articolo 17 del DL 17 marzo 2020, n. 18 - articolo abrogato, con decorrenza dal 9 aprile 2020, dal comma 8 del presente articolo 40 -.

L'**articolo 41** estende la possibilità del riconoscimento di trattamenti di integrazione salariale ordinaria e in deroga, nonché di assegno ordinario - concessi, a determinate condizioni, in conseguenza dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 - ai lavoratori assunti fra il 24 febbraio 2020 e il 17 marzo 2020 e prevede che le domande di concessione della cassa integrazione in deroga (presentate in relazione alla suddetta emergenza epidemiologica) siano esenti da imposta di bollo.

L'**articolo 42** dispone la nomina di un Commissario straordinario per l'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali (Agenas). Il Commissario assume i poteri di ordinaria e straordinaria amministrazione attribuiti, dallo statuto dell'Agenzia, al presidente, al direttore generale ed al consiglio di amministrazione, che decadono automaticamente con l'insediamento del Commissario. La nomina è adottata con decreto del

Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro della salute, sentita la Conferenza Stato-Regioni. Il mandato del commissario cessa alla conclusione dello stato di emergenza (31 luglio 2020), o alla scadenza delle eventuali proroghe. Il mandato è compatibile con altri incarichi. Il compenso è determinato con decreto del Ministro della salute e del Ministro dell'economia e delle finanze, salva l'ipotesi di cumulo con altro incarico. Il Commissario, in considerazione del ruolo di raccordo fra il Ministero della salute e le Regioni, supporta la tempestiva attuazione delle direttive del Ministro della salute finalizzate alla gestione dell'emergenza epidemiologica COVID-19 e di ogni ulteriore atto normativo ed amministrativo generale adottato per fronteggiare l'emergenza, come recepito e delineato per ciascuna Regione nei Programmi operativi per l'emergenza COVID-19.

L'**articolo 43** dispone che, ai fini dell'immediata attuazione delle disposizioni contenute nel decreto-legge, il Ministro dell'economia e delle finanze sia autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio. Ove necessario, il Ministero dell'economia e delle finanze può disporre il ricorso ad anticipazioni di tesoreria, la cui regolarizzazione avviene tempestivamente con l'emissione di ordini di pagamento sui pertinenti capitoli di spesa.

L'**articolo 44** dispone in ordine alla entrata in vigore del decreto-legge in esame, fissandola al giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale.

Specificità ed omogeneità delle disposizioni e rispetto dei limiti di contenuto previsti dalla legislazione vigente

Il decreto-legge, composto da 44 articoli, per un totale di 138 commi, si configura come un "provvedimento governativo *ab origine* a contenuto plurimo", categoria elaborata dalla Corte costituzionale (sentenza n. 244 del 2016), per descrivere quei provvedimenti nei quali "le molteplici disposizioni che li compongono, ancorché eterogenee dal punto di vista materiale, presentano una sostanziale omogeneità di scopo" (nel caso in esame il contrasto dell'epidemia da COVID-19 e delle sue negative conseguenze economiche e sociali);

Per quanto attiene al rispetto del requisito dell'immediata applicazione delle misure dei decreti-legge, di cui all'articolo 15 della legge n. 400 del 1988, si segnala che 9 dei 138 commi complessivi del provvedimento rinviano a misure attuative; in particolare è prevista l'adozione di 1 DPCM, 11 decreti ministeriali e 3 di atti di altra natura; in due ulteriori commi l'attuazione della disposizione è subordinata all'autorizzazione della Commissione europea

Coordinamento con la legislazione vigente e semplificazione

Alcune disposizioni meritano un approfondimento con riferimento all'uso delle diverse fonti normative: l'articolo 1, comma 8, attribuisce ad un decreto del Ministro dell'economia la possibilità di elevare le percentuali di copertura del finanziamento delle imprese stabile dall'articolo 1, comma 2, attuando così una sorta di delegificazione, con modalità non conformi alla procedura prevista dall'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988; l'articolo 42 prevede la nomina di un commissario straordinario dell'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali (AGENAS) con DPCM, derogando, in maniera però solo implicita, all'articolo 11 della legge n. 400 del 1988, che prevede che i commissari straordinari siano nominati con decreto del Presidente della Repubblica.

Un numero significativo di disposizioni del provvedimento abroga disposizioni del decreto-legge n. 18 del 2020, ancora in corso di conversione al momento dell'entrata in vigore, il 9 aprile 2020, del provvedimento; si tratta in particolare:

- dell'articolo 2, recante misure per il sostegno all'esportazione, all'internazionalizzazione e agli investimenti delle imprese - che abroga al comma 11 l'[articolo 53 del decreto-legge n. 18](#) che, a sua volta, recava misure per il credito all'esportazione;
- dell'articolo 13, in materia di fondo di garanzia per le piccole e medie imprese, che abroga, al comma 12, l'articolo 49 del decreto-legge n. 18 che interveniva sulla medesima materia;
- dell'articolo 19, comma 2, che amplia, sotto il profilo temporale, le previsioni contenute all'articolo 62, comma 7, del decreto-legge n. 18, in materia di sospensione delle ritenute dei redditi da lavoro autonomo, abrogando il medesimo comma 7 dell'[articolo 62](#);
- dell'articolo 31, comma 2, in materia di potenziamento dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, che al comma 2 dispone l'abrogazione dell'articolo 70 del decreto-legge n. 18 del 2020, recante disposizioni di tenore analogo a quelle di cui al comma 1 dell'articolo 31 citato;
- dell'articolo 40, in materia di sperimentazione di medicinali, che dispone al comma 8 l'abrogazione dell'articolo 17 del decreto-legge n. 18, che è intervenuto sulla medesima materia;

Ad eccezione dell'abrogazione dell'articolo 17 del decreto-legge n. 18, il testo del decreto-legge n. 23 non specifica se l'abrogazione operi a decorrere dalla data di entrata in vigore del decreto-legge n. 23 o anche retroattivamente (l'articolo 40 del decreto-legge n. 23 chiarisce infatti che l'abrogazione dell'articolo 17 del decreto-legge n. 18 opera a decorrere dall'entrata in vigore del decreto-legge n. 23; solo per un'altra disposizione abrogata, l'articolo 62, comma 7, è la relazione illustrativa del decreto-legge n. 23 ad indicare la

volontà di fare salvi con legge gli effetti della disposizione, si veda p. 21 dello stampato dell'A.C. 2461).

Al riguardo, si ricorda che nel parere espresso nella seduta del 15 aprile 2020 sul disegno di legge C. 2463 di conversione del decreto-legge n. 18 del 2020, il Comitato per la legislazione ha formulato la seguente raccomandazione al Governo: " ferma restando la necessità, in coerenza con i precedenti pareri del Comitato, di evitare, non appena superata la grave emergenza sanitaria in corso, l'abrogazione di disposizioni di decreti-legge in corso di conversione ad opera di successivi provvedimenti d'urgenza, abbiano cura Parlamento e Governo di chiarire, ad esempio con l'approvazione di uno specifico ordine del giorno nel corso della discussione in Assemblea del provvedimento in esame, se l'avvenuta abrogazione di disposizioni del decreto-legge n. 18, ancora in corso di conversione, ad opera del decreto-legge n. 23, comporti la necessità di regolare con legge gli effetti giuridici della loro mancata conversione, in particolare specificando se sia necessario fare salvi gli effetti prodotti nel periodo di vigenza; in tale ipotesi potrebbe essere presa in considerazione l'opportunità di procedere in tal senso nella legge di conversione del decreto-legge n. 23".

Sul tema il Comitato, nelle premesse del medesimo parere ha infatti osservato: " si tratta di un punto meritevole di approfondimento: da un lato, infatti, l'abrogazione di una norma da parte di un successivo atto normativo opera usualmente, salvo che sia diversamente indicato, *pro futuro*; dall'altro lato però, ai sensi dell'articolo 77 della Costituzione, le disposizioni dei decreti-legge non convertiti perdono efficacia sin dall'inizio; nel caso specifico, al fine di evitare un aggiramento del dettato costituzionale, appare ragionevole ritenere che l'impossibilità per il Parlamento di convertire le specifiche disposizioni richiamate, a causa della loro abrogazione ad opera di un successivo decreto-legge, comporti anch'essa la loro decadenza sin dall'inizio (si tratta pur sempre infatti di una loro mancata conversione); in tale ipotesi si potrebbe pertanto porre l'esigenza, sempre ai sensi dell'articolo 77 della Costituzione, di disciplinare con legge gli effetti delle disposizioni non convertite, in particolare chiarendo se sia necessario fare salvi gli effetti prodotti nel periodo della loro vigenza; sede idonea a ciò potrebbe risultare la legge di conversione del decreto-legge n. 23".

Numerose altre disposizioni integrano non testualmente, interpretano o modificano implicitamente il contenuto del decreto-legge n. 18 del 2020; in particolare:

- l'articolo 12 integra la disciplina del Fondo solidarietà mutui prima casa, di cui all'articolo 54 del decreto-legge n. 18;
- l'articolo 21 interpreta la disciplina in materia di proroga dei versamenti nei confronti delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 60 del decreto-legge n. 18;
- l'articolo 29, comma 3, reca una deroga a quanto previsto dall'articolo 67, comma 1, del decreto-legge n. 18, in materia di processo tributario;
- l'articolo 30 estende l'applicazione del credito d'imposta previsto dall'articolo 64 del decreto-legge n. 18;
- l'articolo 34 interpreta l'articolo 44 del decreto-legge n. 18 in materia di divieto di cumulo pensioni e redditi;
- l'articolo 36 proroga al comma 1 le disposizioni sul rinvio d'ufficio delle udienze e sulla sospensione dei termini per il compimento di atti nei procedimenti civili e penali, previste dall'articolo 83, commi 1 e 2, del decreto-legge n. 18;
- l'articolo 37 proroga la sospensione dei termini di sospensione dei procedimenti amministrativi e dell'efficacia degli atti amministrativi in scadenza prevista dai commi 1 e 5 dell'[articolo 103 del decreto-legge n. 18](#);
- l'articolo 41 estende alcune disposizioni in materia di trattamenti di integrazione salariale già disciplinate dagli articoli 19 e 22 del decreto-legge n. 18.

Al riguardo, si ricorda che, in precedenti analoghe occasioni, anteriori però alla grave emergenza sanitaria in corso, il Comitato per la legislazione ha raccomandato di evitare un simile intreccio "tra disposizioni contenute in provvedimenti urgenti contemporaneamente all'esame del Parlamento" (parere reso nella seduta del 26 novembre 2008 sul disegno di legge C. [1936](#) di conversione del [decreto-legge n. 162/2008](#)).

Chiarezza e proprietà della formulazione del testo

Andrebbe approfondita la formulazione di alcune disposizioni; in particolare:

- al comma 8 dell'articolo 1 andrebbe chiarito se la possibilità di elevare la percentuale di copertura del finanziamento valga solo per le imprese di maggiori dimensioni, come sembrerebbe desumersi dal combinato disposto dei precedenti commi 6 e 7;
- andrebbe chiarita l'effettiva portata normativa del comma 3 dell'articolo 3 e del comma 3 dell'articolo 39 i quali si limitano a mantenere fermo quanto già previsto da norme vigenti (rispettivamente l'articolo 2, comma 10, del decreto-legge n. 109 del 2019 in materia di poteri del Ministro degli esteri su Simest Spa e il decreto legislativo n. 187 del 2000 in materia di protezione dei pazienti dall'esposizione a radiazioni ionizzanti);
- all'articolo 7 andrebbe chiarito se con l'espressione "nota informativa" si faccia in realtà riferimento alla nota integrativa del bilancio delle società prevista dall'articolo 2427 del codice civile;
- andrebbe valutata l'opportunità di coordinare meglio le disposizioni dell'articolo 9, per quanto concerne gli effetti della mancata omologazione dell'accordo di ristrutturazione e del concordato preventivo, e quelle dell'articolo 10, che rendono comunque improcedibili, anche in questa ipotesi, sembra desumersi,

le sentenze di fallimento;

- sempre con riferimento all'articolo 9 andrebbe chiarito se agli specifici termini in materia di accordi di ristrutturazione e di preconcordato si applichi la sospensione dei termini processuali, come affermato, con riferimento in generale alle procedure concorsuali, dalla recente giurisprudenza di merito (Tribunale di Forlì, decreto 10 marzo 2020, e Tribunale di Milano, decreto 19 marzo 2020);
- con riferimento all'articolo 10 andrebbe invece specificato se la dichiarazione di improcedibilità dei fallimenti (in base alla disposizione prevista per i ricorsi depositati tra il 9 marzo e il 30 giugno 2020) si applichi anche retroattivamente e comporti la revoca degli eventuali fallimenti dichiarati tra il 9 marzo e l'entrata in vigore del decreto-legge;
- all'articolo 13, comma 1, lettera f), andrebbe precisato se il prolungamento automatico della garanzia abbia un effetto preclusivo all'apertura di nuovi interventi in garanzia del Fondo fino all'estinzione del debito sospeso, come previsto dalla disciplina ordinaria;
- all'articolo 13, comma 11, andrebbe meglio specificato in che misura le disposizioni dell'articolo si applichino anche "in quanto compatibili" alle garanzie previste dal decreto legislativo n. 102 del 2004 per le imprese agricole e di pesca;
- all'articolo 29, comma 2, andrebbe chiarito il riferimento alla sanzione irrogata che può essere pagata una volta ricevuta la notifica con l'avviso di pagamento, dato che la sanzione è irrogabile solo se non si dà luogo al pagamento entro il mese successivo all'avviso;
- al successivo comma 3 va corretto il riferimento all'articolo 73 con quello, corretto, all'articolo 36;
- il comma 1 dell'articolo 33 proroga, al primo periodo, il termine del mandato degli organi amministrativi e di controllo di alcune tipologie di enti ed organismi pubblici "fino al termine dello stato di emergenza e comunque fino alla loro ricomposizione", al riguardo andrebbe valutata l'opportunità di indicare un termine massimo per la proroga dopo la fine dello stato d'emergenza; si segnala inoltre, dal punto di vista testuale, che la proroga è prevista da un periodo di 14 righe, composto da ben 133 parole e con ricorso a proposizioni e complementi incidentali;
- il secondo periodo del medesimo comma 1 dell'articolo 33 prevede una diversa proroga, limitata alla fine dello stato d'emergenza, per "enti e organismi pubblici a base associativa"; in proposito andrebbe valutata l'opportunità di definire più puntualmente i soggetti ricompresi nella fattispecie;
- con riferimento al comma 5 dell'articolo 38 andrebbe chiarito se la possibilità di destinare risorse per la fornitura ai medici di pulsiossimetri interessi solo i medici di medicina generale, cui sono dedicate le altre disposizioni dell'articolo, ovvero tutti i medici, come si potrebbe desumere dal dato testuale della disposizione;
- il comma 6 dell'articolo 40 prevede che per gli studi sperimentali *no profit* relativi all'epidemia da COVID-19 oggetto dell'articolo non sia richiesta la stipula di un'apposita polizza assicurativa; al riguardo andrebbe precisato se la fattispecie di "studi sperimentali *no profit*" coincida con quella di "sperimentazione non a fini industriali o non a fini commerciali ovvero senza scopo di lucro" già presente nella normativa (articolo 1, comma 1, lettera r) del decreto legislativo n. 200 del 2007);