



Senato della Repubblica

XVIII Legislatura

Commissioni 6^a (Finanze e tesoro) e 11^a (Lavoro, previdenza sociale)

Documento di Osservazioni e Proposte

Conversione in legge del decreto legge 21 ottobre 2021 n. 146, recante misure urgenti in materia economica e fiscale, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili

(A.S. 2426)

2 novembre 2021

Confartigianato esprime un giudizio positivo sui contenuti del decreto legge n. 146/2021 nella parte che introduce misure in materia fiscale, prevedendo l'introduzione di ulteriori **proroghe** alla **riscossione coattiva dei carichi sospesi** a seguito della pandemia Covid-19, e in materia di **ammortizzatori sociali**, attraverso il **rifinanziamento dell'assegno ordinario di cassa integrazione in deroga con causale COVID-19**, per un periodo pari a 13 settimane, collocate tra il 1° ottobre e il 31 dicembre 2021. Si tratta di una misura attesa dagli imprenditori e che fornisce un sostegno significativo in questa fase di ripartenza. In tale ottica sarà ora fondamentale che il trasferimento delle risorse ai Fondi di solidarietà bilaterali ex art. 27 D.Lgs. 148/2015, tra cui FSBA – il Fondo bilaterale dell'Artigianato - avvenga celermente, in modo da consentire di effettuare i pagamenti con la massima tempestività.

Il provvedimento, collegato alla legge di bilancio, consente quindi di aprire la strada alla ripartenza dell'economia e all'uscita dalla crisi, consentendo di consolidare i segnali positivi e di fiducia che è possibile cogliere nei settori in cui operano gli artigiani e le piccole imprese.

Le previsioni dell'Ocse, infatti, collocano il PIL dell'economia italiana del 2022 al di sopra dello 0,4% del livello del 2019, risultato di una crescita del 5,9% per quest'anno e del 4,1% per il prossimo anno, e la stessa Nota di aggiornamento del DEF 2021 conferma l'intensità della ripresa con una crescita del livello di PIL stimata al 6% per l'anno in corso.

In tale contesto, come evidenziato dall'Ufficio Studi di Confartigianato, manifattura e *made in Italy* forniscono un consistente apporto alla ripresa: nel secondo trimestre 2021 la produzione manifatturiera italiana ha recuperato i livelli dello stesso periodo del 2019, le esportazioni delle imprese italiane salgono del 4,1% rispetto ai livelli pre-Covid-19, il superbonus del 110% sta sostenendo l'attività edilizia e il credito d'imposta per gli investimenti stimola la domanda interna di macchinari.

La ripresa, inoltre, sta stimolando la domanda di lavoro, trainata dalle micro e piccole imprese: nei settori in ripresa si addensa più della metà (53,5%) dell'occupazione dell'artigianato, interessando 1 milione e 399 mila addetti.

Il provvedimento in esame presenta, tuttavia, alcuni rilevanti profili di criticità nelle disposizioni in materia di salute e sicurezza sul lavoro, volte ad inasprire il **regime sanzionatorio** nelle ipotesi di **lavoro irregolare e di gravi violazioni in materia di salute e sicurezza dei lavoratori**, puntando ancora una volta su una logica meramente sanzionatoria e non prevenzionale.

Dal provvedimento non emergono, infatti, misure realmente innovative di prevenzione e mancano norme volte a incrementare la cultura della sicurezza sui luoghi di lavoro. L'obiettivo comune deve essere quello di ridurre drasticamente gli infortuni, azzerando quelli mortali e gravi.

Va subito chiarito, che per Confartigianato il raggiungimento della massima sicurezza nei luoghi di lavoro rappresenta un obiettivo fondamentale ed ineliminabile, che coinvolge in pari misura, nelle imprese artigiane e nelle piccole imprese in generale, sia i titolari che i propri collaboratori.

Il punto è che riteniamo sia un errore quello di continuare a normare questa materia sull'onda emotiva degli infortuni, inasprendo sanzioni che già sono più che sufficienti, senza alcun confronto con le Parti sociali ed in particolare con le Associazioni d'impresa che conoscono bene la tematica, perché conoscono i luoghi di lavoro delle proprie imprese.

È fondamentale ripartire con una campagna culturale basata sulla prevenzione e non sulla sanzione, perché la sanzione c'è già. Occorre spingere ulteriormente sulla formazione sui comportamenti e non su una formazione meramente nozionistica.

Confartigianato ritiene, quindi, necessario abbandonare un approccio formalistico a favore di uno pratico e sostanziale, che concepisca le regole di prevenzione in modo coerente con la gravità dei rischi reali e anche in rapporto alla dimensione delle imprese.

L'inasprimento delle sanzioni rischia peraltro di colpire indiscriminatamente inadempienze formali e sostanziali, senza proporzione tra l'entità della sanzione e la gravità dell'inadempienza in termini di potenziale incidenza sulla incolumità dei lavoratori.

Ci riferiamo, in particolare, **all'articolo 13 del decreto legge** che, ai fini della sospensione dell'attività imprenditoriale, da un lato fissa al 10% (rispetto al 20% attuale) la soglia dei lavoratori occupati in nero e dall'altro elimina, in caso di gravi violazioni, il requisito della **"reiterazione"** ai fini della comminazione del provvedimento di sospensione. Ovviamente nessuna Organizzazione difende le imprese che occupano lavoratori in nero, ma va chiarito bene cosa si intenda per lavoro nero: è un lavoratore totalmente sconosciuto ovvero è considerato lavoro nero un lavoratore autonomo qualificato male secondo gli organi ispettivi?

È ora sufficiente, quindi, una singola violazione - anche solo formale - per vedere sospesa l'attività d'impresa, senza però ottenere concretamente alcun beneficio rispetto allo scopo principale di ridurre gli infortuni sul lavoro, ma producendo al contrario ulteriore burocrazia. Si tratta, pertanto, di una modifica che **Confartigianato ritiene inutile ai fini dell'accrescimento della sicurezza,**

essendo sufficiente la formulazione previgente (“**reiterate gravi violazioni**”) ed utilizzando l’istituto della prescrizione che, peraltro, già prevedeva anche la possibilità, da parte del soggetto vigilante, della sospensione dell’attività in attesa che venisse adempiuto quanto prescritto.

Il venir meno del vincolo della reiterazione, finora elemento essenziale per procedere con la sospensione, comporta poi che le violazioni contenute nell’Allegato I all’articolo 14 del D.lgs. n. 81/2008 pur differenziandosi in termini di gravità o pericolosità vengano parimenti ed indistintamente sanzionate con la sospensione dell’attività.

Il nuovo meccanismo, inoltre, amplia gli illeciti a fondamento della sospensione – individuati nel nuovo Allegato I all’articolo 14 del D.lgs. n. 81/2008 – ricomprendendo **anche la fattispecie dell’omessa vigilanza** in ordine alla rimozione o modifica dei dispositivi di sicurezza o di segnalazione o di controllo, ipotesi che, tuttavia, estende eccessivamente la discrezionalità degli organi ispettivi nella valutazione dell’omissione.

Si comprende infatti che c’è una grande differenza fra la rimozione o modifica dei dispositivi di sicurezza, che costituisce un comportamento gravissimo, che giustamente merita una sanzione pesante, da una violazione legata ad una fattispecie di omessa vigilanza difficile da qualificare bene. I luoghi di lavoro, per diventare più sicuri hanno bisogno di norme certe e chiare, di semplice interpretazione ed applicazione.

Il carattere di obbligatorietà della sospensione (la norma recita “*l’Ispettorato nazionale del lavoro adotta un provvedimento di sospensione*” in luogo del previgente “*possono adottare*”) rende, poi, la stessa applicabile senza tenere conto delle reali condizioni di pericolo e senza alcun coordinamento con gli altri strumenti deflattivi quali la prescrizione obbligatoria e la diffida per il lavoro nero, spostando quindi l’asse della normativa su una prospettiva meramente sanzionatoria. La norma interviene anche sull’art. 13 del Testo Unico Sicurezza al fine di **ampliare le competenze dell’Ispettorato Nazionale del Lavoro** (finora limitate all’edilizia, trasporti ferroviari e altri settori marginali) ed equiparandole sostanzialmente a quelle riconosciute alle ASL. A tal fine si prevede anche un rafforzamento dell’organico dell’INL.

In merito a tali due aspetti Confartigianato evidenzia, in primo luogo, come le nuove competenze “allargate” dell’Ispettorato Nazionale del Lavoro rischino, senza che si prevedano delle misure concrete di coordinamento con le Regioni, di creare un pericoloso “doppio regime” di controlli sulle aziende, favorendo così interpretazioni difformi e contenziosi. È necessario quindi provvedere

all'introduzione di misure concrete di coordinamento fra i vari attori cui è demandata l'attività ispettiva, anche nell'ottica di garantire uniformità nell'interpretazione e nell'applicazione della normativa.

Con riguardo all'ampliamento della dotazione organica dell'INL va poi evidenziato come il riconoscimento delle nuove competenze debba essere accompagnato da un'adeguata attività di formazione, affinché l'attività di verifica in materia di sicurezza e salute sui luoghi di lavoro venga svolta da soggetti qualificati in materia prevenzionistica. A tal fine si ritiene che il controllo sulle fattispecie squisitamente prevenzionistiche dovrebbe essere svolto esclusivamente a livello regionale, dalle AUSL, servizio prevenzione, che possiedono già, fra il proprio personale ispettivo, tali competenze.

Il decreto interviene, infine, in merito al coinvolgimento degli **organismi paritetici** che sono chiamati a comunicare annualmente all'Ispettorato Nazionale del Lavoro e all'INAIL i dati relativi:

- alle imprese che hanno aderito al sistema degli organismi paritetici e a quelle che hanno svolto l'attività di formazione organizzata dagli stessi organismi;
- ai rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza territoriali;
- al rilascio delle asseverazioni relative all'adozione ed efficace attuazione dei modelli di organizzazione e gestione della sicurezza.

Tali dati saranno utilizzati ai fini della individuazione di criteri di priorità nella programmazione della vigilanza e di criteri di premialità nell'ambito della determinazione degli oneri assicurativi da parte dell'INAIL.

A tale riguardo Confartigianato ritiene che vada precisato che i dati sulle imprese debbano essere forniti dagli organismi paritetici in forma aggregata ed anonima, senza cioè la possibilità di individuare le singole aziende: tale impostazione permetterebbe di accrescere la fiducia nello strumento e nella pariteticità in materia di sicurezza e, comunque, di ottenere informazioni di comparto e dimensionali tali da orientare l'attività di vigilanza in modo efficace ed efficiente, al fine di favorire le attività di prevenzione.

In riferimento alle altre misure in **materia di lavoro** contenute nel provvedimento, Confartigianato valuta positivamente l'estensione fino al **31 dicembre 2021** dell'**equiparazione a malattia** dei periodi trascorsi in **quarantena** per COVID-19 per i lavoratori dipendenti del settore privato, con

conseguente copertura delle spese a carico dell'Inps, in misura pari a 663,1 milioni di euro per l'anno 2020 e 976,7 milioni per l'anno 2021.

Positiva anche l'introduzione di una nuova misura in favore dei **datori di lavoro** del settore privato che contribuiscono alle Gestioni Inps, in relazione ai lavoratori non aventi diritto all'assicurazione economica di malattia presso lo stesso Istituto, consistente in un **rimborso forfettario una tantum** pari a **600 euro per ogni lavoratore**, con riferimento a periodi di malattia intercorsi tra il 31 gennaio 2020 ed il 31 dicembre 2021, nei limiti dello stanziamento complessivo di 188,3 milioni di euro.

In merito alle risorse stanziare va tuttavia rilevato che il limite di spesa di 976,7 milioni per il 2021 concerne i soli oneri a carico dell'INPS, con esclusione (rispetto alla corrispondente norma finora vigente) quindi della copertura degli oneri a carico dei datori di lavoro privati.

Ne consegue che con riferimento ai lavoratori aventi diritto a ricevere l'indennità di malattia restano totalmente a carico dei datori di lavoro la retribuzione per i primi tre giorni dell'evento, la c.d. carenza, nonché l'eventuale integrazione dell'indennità di malattia prevista per i giorni successivi.

Si tratta, quindi, di un profilo di criticità che Confartigianato ritiene debba essere superato in sede di conversione in legge del decreto.

Con riferimento alle disposizioni in **materia di fisco**, Confartigianato apprezza le misure contenute negli articoli da 1 a 3 del provvedimento in oggetto in quanto finalizzate a garantire ai contribuenti una ripresa della riscossione coattiva più "morbida" necessaria dopo il periodo di forzate chiusure determinate dalla pandemia COVID 19.

E' però del tutto evidente che sia le **sospensioni sino al 30 novembre p.v.** dei versamenti **delle rate da corrispondere nell'anno 2020** (c.d. rottamazione-ter, c.d. rottamazione risorse proprie UE e c.d. "saldo e stralcio") e di quelle da corrispondere il **28 febbraio, il 31 marzo, il 31 maggio e il 31 luglio 2021** ai fini delle definizioni agevolate come pure **la possibilità di corrispondere entro 150 giorni, rispetto ai canonici 60, le somme dovute per cartelle di pagamento notificate dall'agente della riscossione dal 1° settembre al 31 dicembre 2021, rappresentano misure contingenti che non appaiono in grado di risolvere, se non solo momentaneamente, il problema** dei debiti fiscali accumulati dai contribuenti nel periodo di massima pandemia.

Al riguardo, andrebbe introdotta, per tutti i debiti oggetto dell'intervento legislativo previsto dall'art. 1, la possibilità di un loro pagamento in maniera rateizzata su di un lasso temporale determinato in rapporto al debito e ai flussi finanziari delle imprese. In pratica, l'ammontare della

rata deve essere **finanziariamente sostenibile dal debitore** anche al fine di garantire continuità nell'attività d'impresa.

Per quanto riguarda l'art. 5, in materia di **credito d'imposta Ricerca e sviluppo**, Confartigianato **valuta positivamente** la scelta di permettere alle imprese **il riversamento, senza l'applicazione di sanzioni ed interessi**, del credito in oggetto utilizzato sino alla data del 22 ottobre 2021, riservata ai soggetti che hanno realmente svolto, sostenendo le relative spese, attività in tutto o in parte non qualificabili come attività di ricerca e sviluppo ammissibili nell'accezione rilevante ai fini del credito in oggetto.

Al riguardo si ricorda che ai sensi dell'art. 13, commi 4 e 5 del D.lgs. n. 471/1997 per i crediti:

- non spettanti, è applicabile la sanzione nella misura del 30%, quando utilizzati "in misura superiore a quella spettante o in violazione delle modalità di utilizzo previste dalle leggi vigenti";
- inesistenti, si applica una sanzione dal 100% al 200% oltre a termini di recupero più ampi, divieto di definizione con riduzione ad un terzo delle sanzioni e iscrizione nei ruoli straordinari, quando "manca, in tutto o in parte, il presupposto costitutivo".

La sanatoria, che evita al contribuente l'applicazione delle sanzioni anzidette pur in presenza di attività accertativa in corso, è conseguente anche all'assenza di un puntuale intervento da parte dell'Amministrazione finanziaria teso a definire con chiarezza le condizioni che determinano l'applicazione delle due differenti sanzioni, come pure di indirizzi operativi in tema di attività ammesse al credito in oggetto.

L'art. 6 introduce una "super deduzione" del 90% dei costi di ricerca e sviluppo sostenuti in relazione a determinati beni immateriali (software protetto da copyright, brevetti industriali; marchi d'impresa; disegni e modelli; processi, formule e informazioni relativi a esperienze acquisite nel campo industriale, commerciale o scientifico giuridicamente tutelabili) in luogo della precedente agevolazione (**patent box**) consistente nell'esclusione dal reddito d'impresa del 50 per cento dei proventi derivanti dall'utilizzazione delle stesse tipologie di beni per i quali viene, ora, introdotta la "super deduzione".

Si rappresenta la necessità di valutare l'opportunità di **mantenere nel nostro ordinamento l'attuale disciplina del patent box** che "premia" le imprese che svolgono attività idonee ad accrescere il valore di un bene immateriale nel nostro Paese sostenendo i relativi costi, ispirandosi anche ai principi elaborati in ambito OCSE con riferimento alla disciplina fiscale prevista per la tassazione dei

proventi derivanti dall'utilizzo dei beni immateriali. Va ricordato che il legislatore, con l'introduzione del regime in argomento, persegue l'obiettivo di **incentivare la collocazione in Italia dei beni immateriali attualmente detenuti all'estero da imprese italiane o estere**, come pure il **mantenimento dei beni immateriali in Italia** evitandone la ricollocazione all'estero e l'**investimento in attività di ricerca e sviluppo**.

In ogni caso va prevista una disciplina transitoria in riferimento al periodo di imposta 2020, già concluso, per il quale la possibilità di optare per la previgente disciplina del *patent box* scade successivamente al 22 ottobre 2021, termine entro il quale il decreto-legge in oggetto fa salve le opzioni precedentemente espresse.