



Senato della Repubblica

XVIII Legislatura

5^a Commissione Bilancio

Audizione

AS 1746

**Conversione in legge del Decreto-Legge 2 marzo 2020, n.
9 recante misure urgenti di sostegno per famiglie,
lavoratori e imprese connesse all'emergenza
epidemiologica da COVID-19**

Roma, 10 marzo 2020

Premessa

Il nostro Paese si è trovato, nell'arco di una settimana, a dover fronteggiare una situazione senza precedenti, probabilmente mai accaduta prima con questa intensità, che ci sta costringendo a cambiare, ora dopo ora, le nostre abitudini.

Da diversi anni, invece, l'Organizzazione Mondiale della Sanità ha messo, in cima alla classifica delle più importanti minacce per l'umanità, accanto al terrorismo e agli incidenti nucleari, una non meglio identificata "Malattia X", esortando gli Stati del mondo ad assumere comportamenti di prevenzione atti a fronteggiare una emergenza pandemica dagli effetti non prevedibili e sconosciuti.

Non sappiamo ancora se la "Malattia X" dell'Organizzazione Mondiale sia oggi rappresentata dal Covid-19, il cui nome ci richiama alla mente tanti film che pensavamo di fantascienza, ma quello che abbiamo imparato a conoscere, con la sua impressionante mutevolezza evolutiva, è cosa significa il rischio epidemico ai tempi veloci della globalizzazione.

In pochi giorni abbiamo conosciuto l'angoscia di vedere affiancati, con drammatica plasticità, i rischi e gli effetti immediati per la salute delle persone, con i rischi di una prospettiva incerta, non nei prossimi anni, come pure ci eravamo abituati a vivere, ma addirittura nei prossimi mesi.

Mai come in questo momento siamo alla ricerca di punti fermi, di ancoraggi solidi da ritrovare, di certezze retrospettiche da recuperare, per dare risposta a cittadini, famiglie ed imprese che, quasi ammutolite, assistono allo svolgersi rapido degli eventi.

Neanche può aiutare, purtroppo, riferirci col pensiero alle molte situazioni passate, anche legate ad altre epidemie, perché, alla velocità alla quale va ora il mondo, un

granello di sabbia che inceppa le “piattaforme globali del valore”, mette a nudo tutta la fragilità dei nostri modelli economici ed organizzativi.

Una cosa, tuttavia, questa emergenza mette in evidenza con estrema chiarezza e sulla quale intendiamo richiamare l'attenzione: non è più possibile rimanere indifferenti all'importanza che le realtà produttive dell'economia diffusa rivestono per la tenuta sociale, per il benessere diffuso e per la salvaguardia del territorio.

La drammatica chiusura di ogni attività nei territori delle zone rosse ha messo a nudo cosa può significare, per un territorio, la desertificazione della sua vitalità imprenditoriale, e ci ha mostrato quali sono le vere reti di solidarietà e qual è la scala di valori nei quali le persone si riconoscono. Ci rendiamo finalmente e veramente conto di come sia importante quella “normalità” alla quale siamo ordinariamente abituati e che diamo per scontata, rendendoci parimenti conto di cosa potrebbe significare perderla.

Per questo il nostro impegno, anche in questa sede, è rivolto alla tutela di quelle imprese, micro e piccole, che costituiscono l'ossatura portante non soltanto della nostra economia, ma anche – e soprattutto - della nostra società.

Confartigianato, in linea con le parole del Capo dello Stato, intende muoversi e agire in un contesto orientato al massimo rispetto delle disposizioni diramate dalle Autorità Competenti, nell'intento di fornire ogni utile supporto per il recupero della “normalità”.

Noi possiamo contribuire ad interrompere la spirale di incertezza e paura, cercare di contrastare i comportamenti irrazionali, provare ad essere ottimisti e guardare oltre, convinti della capacità di tutto il Paese di fare squadra di fronte alla calamità. Siamo

capaci di farlo e ne abbiamo dato prova in molte occasioni, anche se questa volta ci appare tutto diverso.

Per questo noi riterremo giusti “per definizione”, in questa fase, i provvedimenti che il Governo e tutte le Istituzioni hanno preso e prenderanno, assumendoci la responsabilità, semmai, di fornire ogni utile elemento di conoscenza reale della situazione e le nostre idee di miglioramento, non rinunciando ad essere “corpi intermedi” del dialogo tra la società civile e il decisore pubblico.

Non vi è dubbio che la priorità del Paese deve essere, in questo momento, innanzitutto quella di garantire le risorse per fronteggiare l'emergenza sanitaria.

La seconda priorità, tuttavia, è quella di accompagnare con immediatezza l'emergenza sanitaria con interventi in campo economico, volti essenzialmente a far fronte alla repentina crisi di liquidità della maggior parte delle imprese che non dipende, questa volta, dal mercato, ma da un fattore esogeno che non fa sconti a nessuno e che non discrimina. E' giusto dunque partire dai territori e dai settori maggiormente colpiti dal crollo dei fatturati, ma allo stesso tempo bisogna porsi da subito il problema di chi risentirà degli effetti in un arco temporale più diluito, ma non per questo di minore intensità, come è il caso della produzione manifatturiera che comincia a scontare difficoltà legate ai flussi di approvvigionamento delle materie prime, alla logistica e alle consegne, alla contrazione degli ordinativi.

A supporto dei provvedimenti normativi, abbiamo altresì bisogno di un apparato amministrativo coeso e in grado di reagire come hanno reagito, in questi giorni, i medici in corsia, in un contesto temporale in cui 60 giorni rischiano di essere la discriminante tra un'impresa aperta e un'impresa chiusa.

Da ultimo, l'emergenza "coronavirus" può essere una magnifica occasione per rendere evidente ai cittadini e alle imprese a cosa serve l'Europa, così come, al contrario, può essere il presupposto per la sua disgregazione. Se ci atteniamo al mero dato scientifico e matematico della probabilità di espansione del virus, la situazione che si sta verificando in Italia non è diversa da quella che si sta prospettando nel resto dell'Europa. Per questo è più che mai indispensabile un impegno europeo straordinario volto da un lato ad individuare adeguate risorse aggiuntive per far fronte all'emergenza in atto, dall'altro a consentire le necessarie flessibilità, che deve essere prima che di azione, di pensiero, sia verso i bilanci dei singoli Paesi, sia nel saper sospendere o derogare temporaneamente all'applicazione di specifiche, come quelle di vigilanza bancaria o di regolamentazione degli appalti.

Effetti del Coronavirus sulle Micro e Piccole Imprese del Nord Italia

Confartigianato ha realizzato un sondaggio presso i piccoli imprenditori delle regioni del Nord dove si concentrano oltre la metà (52,8%) del totale degli addetti delle piccole imprese italiane e il 61,5% del totale del fatturato delle imprese italiane. L'emergenza coronavirus ha colpito l'attività del 70% degli artigiani e delle micro e piccole imprese delle regioni del Nord Italia e, se l'allarme persisterà, gli imprenditori prevedono cali del 25% del fatturato di marzo (che pesa l'8,3% sul fatturato annuo), con una flessione del 30% in Lombardia. Questi dati hanno registrato un peggioramento del trend del fatturato negli ultimi giorni (2-4 marzo 2020) con un calo mensile del 29% per la media delle micro e piccole imprese del Nord ed che in Lombardia raggiunge il 33%.

Gli effetti dell'emergenza coronavirus sono diffusi in tutti i settori delle piccole imprese del Nord: particolarmente pesanti i cali di fatturato mensili previsti dal settore del trasporto persone (-68%), dalle imprese interessate dalla domanda turistica (-37%), da quelle del settore alimentare (-33%), dalle aziende della moda (-25%), e dei servizi (-25%). Nelle regioni del Nord, nei settori in cui è maggiore il previsto calo di fatturato, operano 456mila micro e piccole imprese, che danno lavoro a 1,7 milioni di addetti. In particolare, in questi settori, sono coinvolte 209mila imprese artigiane con 566mila addetti.

Secondo la rilevazione di Confartigianato, la crisi nelle micro e piccole imprese si manifesta soprattutto con il calo delle vendite, segnalata dal 48% degli intervistati, con la cancellazione di fiere ed eventi (indicata dal 22% degli imprenditori), con la mancata o ritardata consegna di merce al cliente (19% degli imprenditori), la cancellazione degli ordini (18%) e la cancellazione di incontri d'affari (16%).

Sul fronte dei fattori produttivi il 32% delle micro e piccole imprese intervistate da Confartigianato segnala la mancata o ritardata fornitura di materie prime, il 19% ha ridotto l'orario di lavoro, il 13% registra ulteriori complessità di natura sanitaria legate ad autorizzazioni e permessi rilasciati dalle Pubbliche amministrazioni, l'11% denuncia disagi nella gestione delle trasferte del personale e il 10% lamenta l'assenza dei dipendenti.

Le nostre osservazioni al testo

Entrando nel merito specifico del ddl di conversione del Decreto Legge n. 9 di seguito alcune proposte di modifica:

Relativamente **all'art. 1 (Proroga di termini relativi alla dichiarazione dei redditi precompilata 2020)** si ritiene necessario prevedere un allungamento del periodo di sospensione - oggi prevista per gli adempimenti e versamenti tributari scadenti nel periodo 21 febbraio – 31 marzo 2020 - almeno fino a maggio 2020 (il periodo di sospensione, logicamente, andrà rimodulato in ragione del perdurare dell'emergenza sanitaria) allargando il perimetro interessato ai territori individuati con il DPCM 8 marzo 2020. Inoltre la ripresa degli adempimenti e versamenti sospesi dovrà essere effettuata entro 6 mesi dalla scadenza del periodo di sospensione (e non entro un mese dalla sospensione come previsto dal decreto legge). Si ritiene inoltre sia necessario prevedere la possibilità di rateizzare il dovuto (12 rate mensili) prevedendo (come avvenuto per il Sisma Emilia e per quello dell'Italia centrale), che le imprese alla ripresa dei versamenti possano ricorrere per il pagamento delle imposte sospese ad un finanziamento, da restituire in rate semestrali, garantito dallo Stato con interessi a carico del Bilancio Pubblico.

Anche relativamente alla **sospensione dei termini di versamento dei carichi affidati all'agente della riscossione (art. 2)** si ritiene sia necessario prevedere un allungamento del periodo di sospensione a maggio 2020 in linea con la proposta di modifica all'art. 1.

Si valuta **positivamente** la previsione dell'**art. 3** laddove estende la sospensione dei termini dei versamenti e degli adempimenti tributari accogliendo l'esigenza di rimettere nei termini gli adempimenti dei contribuenti che sono seguiti negli adempimenti da consulenti o CAF aventi la sede operativa all'interno della zona rossa.

Per quello che riguarda l'**art. 4** relativo alla **sospensione dei pagamenti delle utenze** si ritiene che la previsione di un termine di 120 giorni per la definizione dei provvedimenti attuativi da parte dell'ARERA sia incompatibile con le esigenze di intervento tempestivo richieste dalla situazione. Peraltro, deve tenersi in conto che esiste già una strumentazione messa in campo in altre precedenti occasioni che non giustifica l'individuazione di un termine così lungo.

Altresì si valuta positivamente la previsione dell'**art. 5** laddove dispone la sospensione dei termini per il pagamento dei contributi previdenziali e assistenziali e dei premi per l'assicurazione obbligatoria.

Per quello che riguarda l'**art. 6** recante **misure in favore dei beneficiari di mutui agevolati** si ritiene che i termini di attuazione previsti non siano in linea con le esigenze di tempestività. Se non si vogliono vanificare gli effetti della norma, le Amministrazioni coinvolte devono intervenire al massimo entro 30 giorni.

Le misure ad hoc per il **settore turistico-alberghiero** previste dall'**art. 8** quali la sospensione dei versamenti delle ritenute, dei contributi e dei premi devono essere allargate a tutta la filiera lunga del turismo in ambito **nazionale ricomprendendo esplicitamente anche il trasporto di persone quali il NNC, taxi e autobus**. L'artigianato è, infatti, presente in modo significativo nella filiera turistica. Nelle sole Regioni del Nord, nel 2019 si contano 95.269 imprese artigiane operanti in **attività economica interessate dalla domanda turistica nei comparti dell'abbigliamento e calzature, dell'agroalimentare, dei trasporti, dei ristoranti, pizzerie e pasticcerie, di strutture ricettive ed altre attività manifatturiere e dei servizi** (quali fotografia, gioielleria e bigiotteria, ceramica e vetro, lavorazioni artistiche del marmo del ferro, del rame e dei metalli).

Per quanto riguarda gli artt. **13, 15 e 17** che disciplinano gli ammortizzatori sociali applicabili con la causale dell'emergenza, va chiarito l'aspetto dell'applicabilità della disciplina in esame a FSBA, in quanto Fondo erogatore del trattamento di assegno ordinario. La legge, infatti, non fa esplicito riferimento ai Fondi di solidarietà bilaterali ordinari e alternativi di cui agli artt. 26, 27 e 29 del D. Lgs. 148/2015, ma ne cita solo le prestazioni tramite assegno ordinario (art. 2, commi 1 e2). La norma lascia pertanto incertezze interpretative riguardanti in particolare proprio i Fondi alternativi come FSBA.

Di conseguenza si ritiene necessario **estendere con una norma ad hoc le misure in materia di cassa integrazione in deroga anche ai datori di lavoro aderenti ai Fondi di solidarietà alternativi** disciplinati dall'art. 27, D.Lgs. 148/2015.

In relazione all'**art. 16 - Indennità lavoratori autonomi** – si ritiene necessario, sulla falsariga del DL Genova, prevedere **un'indennità una tantum per i lavoratori autonomi** (ad esempio di 15.000 euro come nel caso citato) dato che si ritiene assolutamente insufficiente la previsione contenuta nel DL di 500 euro mensili per un massimo di 3 mesi. Sarebbe inoltre opportuno prevedere **misure a sostegno delle imprese danneggiate dall'emergenza sanitaria** introducendo un **indennizzo pari al 100% del decremento di fatturato subito rispetto al valore mediano del triennio 2017-2019 con un limite massimo di 200.000** euro sia per le imprese collocate nella zona rossa sia per quelle collocate al di fuori della zona rossa che presentano un nesso causale fra il calo di fatturato e l'emergenza Coronavirus. Infine, è auspicabile la **creazione di una Zona Franca Urbana per i Comuni interessati dalla zona rossa**, della durata almeno biennale. Le imprese beneficerebbero di un credito di imposta (il cui importo è in diretta connessione con le risorse stanziare) per il pagamento di tributi e contributi.

Per quello che riguarda la **liquidità per le micro e piccole imprese** si evidenzia che l'**art. 25 (Fondo Garanzia PMI)** ricalca le disposizioni già previste per il terremoto del Centro Italia. L'impianto appare certamente condivisibile, anche se **sarebbe opportuno prevedere l'intervento a titolo gratuito nell'ambito dell'intero territorio nazionale e l'estensione, alle zone gialle e nella misura massima oggi consentita dell'80% in garanzia diretta e 90% in riassicurazione, per un periodo di 12 mesi e per un importo massimo garantito per singola impresa di 2.500.000 euro.**

Il comma 2, inoltre, prevede l'emanazione di un decreto ministeriale di concerto tra Ministero dello Sviluppo economico e Ministero dell'Economia attraverso il quale è possibile estendere, per periodi determinati e nei limiti delle risorse stanziare alle piccole e medie imprese ubicate in aree diverse da quelle della c.d "zona rossa" in considerazione dell'impatto economico eccezionale in ragione della collocazione geografica limitrofa alle medesima area ovvero dell'appartenenza ad una filiera particolarmente colpita, anche solo in aree particolari. E' auspicabile l'intervento di tale decreto anche a modifica delle modalità operative di ammissione delle operazioni finanziarie, prevedendo la valutazione delle operazioni basata esclusivamente sul modulo economico-finanziario del modello di rating, prevedendo la sospensione temporanea della valutazione dell'andamento e delle pregiudizievoli, **la temporanea ammissibilità di operazioni di consolidamento/rinegoziazione di operazioni finanziarie, di qualsiasi durata, già erogate all'impresa dallo stesso soggetto finanziatore o da altri soggetti finanziari facenti parte dello stesso gruppo bancario e non già garantite dal Fondo.** Inoltre, a seguito dell'entrata in vigore dal 15 marzo 2019 della Riforma del Fondo Centrale di Garanzia, definita dal decreto interministeriale del 6 marzo 2017,

non è più consentito, ai soggetti beneficiari finali che abbiano in corso un prolungamento della durata della garanzia a seguito del prolungamento della durata dell'operazione finanziaria, richiedere l'ammissione alla garanzia del Fondo per nuove operazioni finanziarie fino alla comunicazione di regolare estinzione dell'operazione per la quale è stato richiesto il prolungamento della durata della garanzia. Considerata la necessità di attuare urgenti misure di sostegno all'accesso al credito per le imprese in possesso dei requisiti di ammissibilità alla garanzia del Fondo e strettamente connesse all'emergenza epidemiologica da Coronavirus COVID-19, sarebbe anche in questo caso **opportuno consentire temporaneamente di operare in deroga** a quanto stabilito nelle vigenti alle attuali Disposizioni Operative del Fondo Centrale di Garanzia, **dando quindi la possibilità di accedere al credito con garanzia MCC anche in presenza di prolungamenti della garanzia a seguito di moratoria.**

Sempre in tema di **liquidità delle imprese** si ritiene opportuna la **creazione di un Fondo**, sulla falsariga di quanto previsto dall'art. 33 per le imprese agricole, **che consenta alle micro e piccole imprese di accedere un mutuo a tasso zero**, della **durata massima di 10 anni e per un importo massimo di 150.000 euro**, **finalizzato all'estinzione dei debiti bancari, in capo alle imprese che abbiano subito danni diretti o indiretti dalla diffusione del virus.**

Per quanto riguarda l'**art. 28 - Rimborsi titoli di viaggio e pacchetti turistici** – si rilevano alcune criticità al comma 9 per le imprese operanti nel settore dei viaggi di istruzione scolastica e viaggi studio che rischiano di subire una incoerenza tecnica generata dall'impianto normativo vigente. I provvedimenti di normativa primaria e secondaria emanati dal Governo a fronte della diffusione del Covid-19 con riferimento ai viaggi di istruzione scolastica – assegnati con bando dai singoli Istituti

alle Imprese operanti nel settore - sono caratterizzati da un difetto di formulazione prevedendone la sospensione. Alla premessa della sospensione non è, poi, seguita la regolamentazione diretta dell'applicazione di tale principio rispetto ai contratti conseguenti all'aggiudicazione dei bandi ma solo la semplice previsione della possibilità per i viaggiatori di deciderne – anziché la prevista sospensione dei contratti di viaggio - il recesso. Peraltro si è indicata, come norma applicabile per l'esercizio del diritto di recesso, l'art. 41 del Codice del Turismo che fa riferimento al diritto di recesso conseguente a circostanze imprevedibili e straordinarie verificatesi nel luogo di destinazione del viaggio (sic), anziché in quello di partenza. Ne è conseguita una situazione giuridicamente ingestibile, che sta esponendo tutti i soggetti interessati a gravissime conseguenze economiche.

Quali azioni mettere in campo nel più lungo periodo

Esaurita la fase emergenziale e superata la crisi sanitaria e i connessi pericoli per la salute pubblica, sarà urgente intervenire con ulteriori provvedimenti volti a contenere i danni immediati sull'economia: l'emergenza ha prodotto effetti diffusi e pesanti su interi settori e filiere. I primi provvedimenti sono stati adottati, ma è evidente che la brusca frenata richiederà ulteriori e più incisivi interventi. Si ritiene non più procrastinabile l'**adozione di uno strumento normativo che consenta alle imprese di affrontare situazioni di emergenza** (dalle calamità naturali – terremoti ed alluvioni – ai crolli – Ponte Morandi - e da ultima quest'emergenza sanitaria), nell'ambito di un unico quadro normativo di riferimento per la gestione di tutte le criticità.

Premesso ciò, accanto ad interventi immediati sono necessari interventi che possano sostenere e rilanciare le attività produttive quando l'emergenza sanitaria sarà finita e che auspicabilmente potrebbero essere contenute in un prossimo intervento legislativo d'urgenza dedicato alle misure di più lungo periodo. Ed in particolare:

- Strumenti di intervento sul mercato del lavoro tesi sia ad affrontare l'emergenza attraverso **congrui finanziamenti agli ammortizzatori sociali** sia a **stimolare l'occupazione**;
- Strumenti per affrontare la carenza di **liquidità delle imprese**;
- Strumenti efficaci di **indennizzo dei lavoratori autonomi e misure di sostegno per le imprese**;
- **Rilancio degli Investimenti Pubblici** garantendo l'avvio rapido e generalizzato dei cantieri già programmati ed accelerando il lavoro volto alla modifica del Codice dei Contratti Pubblici;
- Avvio di un piano di investimenti in opere pubbliche ad impatto territoriale, privilegiando il ricorso ad **imprese a cosiddetto Km. 0**, con **procedure di accesso semplificate per appalti di importo inferiore ai 200.000 Euro**;
- **Agevolazione dei pagamenti della Pubblica Amministrazione**, anche attraverso anticipazioni agli enti locali di liquidità attraverso l'intervento della Cassa Depositi e Prestiti e il ricorso alla compensazione universale dei debiti e crediti;
- **Riprogrammazione delle risorse comunitarie 2021-2027**, privilegiando l'intervento dei PON in azioni mirate ad incrementare la **capacità attrattiva dei territori**;

- Irrobustimento delle azioni di **valorizzazione dell'immagine del Paese verso l'estero e rilancio del Made in Italy**;
- Accelerazione delle **politiche Green Deal e sostegno alla digitalizzazione**, soprattutto nell'accompagnamento delle imprese di minore dimensione alle piattaforme di commercio elettronico, oltre ad azioni mirate al reshoring delle attività delocalizzate;
- **Semplificazione fiscale e amministrativa** che ostacola l'attività di impresa a partire dalla **cancellazione** della norma che ha introdotto la **responsabilità solidale dei committenti sulle ritenute fiscali dei dipendenti di imprese appaltatrici e subappaltatrici**;
- Attribuzione alle imprese ubicate nelle zone interessate, che nel periodo dal 21 febbraio 2020 fino al termine delle misure di contenimento, hanno subito un decremento del fatturato rispetto al valore mediano del corrispondente del triennio 2017-2019, di un contributo fino al 100 per cento del predetto decremento.
- Creazione di ZFU per i territori interessati dall'emergenza sanitaria.