



# **Senato della Repubblica**

**XVIII Legislatura**

**11<sup>a</sup> Commissione Lavoro pubblico e privato, previdenza  
sociale**

**Osservazioni di Confartigianato Imprese**

**Affare Assegnato all'Atto n. 453**

**Affare sulle ricadute occupazionali dell'epidemia da Covid-19,  
azioni idonee a fronteggiare le situazioni di crisi e necessità di  
garantire la sicurezza sanitaria nei luoghi di lavoro**

**Roma, 12 maggio 2020**

## 1. Analisi di scenario

Gli effetti del *lockdown* sui ricavi delle micro e piccole imprese (MPI) – a cui si riferisce il 65,7% dell'occupazione delle imprese italiane - appaiono devastanti.

Le misure di contenimento del virus hanno infatti creato uno shock che coinvolge sia l'offerta, a causa della sospensione delle attività, che la domanda, in ragione della contrazione di consumi e di redditi.

Secondo una rilevazione dell'Ufficio studi di Confartigianato su oltre 4 mila imprese, elaborata in uno scenario di recupero che si completa a fine anno, la crisi Covid-19 determinerebbe una riduzione del 25,3% delle vendite del 2020 delle MPI italiane (al netto del commercio) rispetto a quelle dell'anno precedente, in valore assoluto pari a minori ricavi nell'anno per **196.679 milioni di euro**.

L'estensione del contagio ad altri Paesi, associata all'interruzione delle produzioni e delle relazioni commerciali, stanno determinando violente cadute della **domanda estera**, che interesserà – direttamente e indirettamente – le MPI: l'Italia, infatti, è il primo Paese dell'Ue, davanti alla Germania, per occupazione manifatturiera nelle imprese con meno di 50 addetti, ed è leader nell'Unione per export diretto delle MPI.

La recessione in atto determina pesanti conseguenze sul **mercato del lavoro**.

A marzo il saldo delle attese sull'occupazione delle MPI manifatturiere cade di quasi 8 punti, passando da -0,8 a -8,6%.

Va ricordato che in questo segmento d'impresa il 42,3% degli addetti è rappresentato da lavoratori indipendenti, posizione del mercato del lavoro che non beneficia di ordinaria copertura da parte degli ammortizzatori sociali. Secondo lo scenario tendenziale contenuto nel DEF 2020 l'occupazione, valutata in unità standard di lavoro, quest'anno segna una **caduta del 6,5%**, con un recupero solo parziale (+3,4%) nel 2021. Più severe le previsioni di primavera della Commissione europea pubblicate lo scorso 6 maggio che, per quest'anno, segnano una flessione dell'occupazione del 7,5%, con un recupero del 5,5% per il 2021.

Con cali dell'occupazione di queste intensità sono a rischio **oltre 650 mila addetti** nelle MPI della manifattura, delle costruzioni e dei servizi non commerciali.

Sempre secondo il DEF 2020 gli occupati, valutati secondo la Rilevazione continua forza lavoro, scenderebbero quest'anno del 2,1% per poi risalire dell'1% nel 2021.

**Costruzioni e turismo** - La crisi Covid-19 si ripercuote pesantemente sul **settore delle Costruzioni** – che comprende l'Edilizia e l'Installazione di impianti – comparto caratterizzato dalla presenza in Italia di mezzo milione di imprese e 1,3 milioni di addetti: 9 occupati su 10 lavorano in micro e piccole imprese (MPI). Nel complesso le MPI delle Costruzioni nel bimestre marzo-aprile hanno perduto il 62,5% del fatturato. In una prospettiva di più lungo periodo la recessione in corso acuisce i danni subiti dal comparto nel corso dei due precedenti cicli recessivi: nell'arco di oltre un decennio, che va dal 2008 al 2019, il settore delle Costruzioni ha perso 613 mila occupati, un terzo

degli addetti del settore, mentre il resto dell'economia, nello stesso intervallo di tempo, ha incrementato l'occupazione di 883 mila unità (+4,2%).

La caduta dell'occupazione è stata addirittura amplificata dall'andamento negativo della domanda pubblica: in dieci anni gli **investimenti in costruzioni delle Amministrazioni pubbliche** sono passati dai 34,6 miliardi di euro del 2009 ai 20,6 miliardi del 2019, con una caduta di 14 miliardi, pari al 40,5% in meno.

Il *lockdown* e la caduta delle aspettative di domanda assottigliano la **domanda a termine e stagionale**. In particolare si osserva che tra marzo e giugno, in condizioni normali, si concentra il 58% delle assunzioni stagionali, particolarmente concentrata nei settori interessati dalla **domanda turistica**. Nel 2019 l'Italia è il quarto paese in UE per presenze turistiche totali, ma sale al secondo posto nell'Unione per presenze di turisti stranieri e al primo posto per presenze turistiche nel periodo estivo (258 milioni a giugno-settembre 2019, pari al 59,5% del totale delle presenze dell'anno), davanti a Francia, Spagna e Germania.

L'ultimo rapporto sulle regioni Ue di Eurostat colloca il Veneto al sesto posto tra le regioni dell'Unione per numero di presenze turistiche; recenti analisi sulla maggiore regione turistica italiana condotte da Veneto Lavoro - analisi che auspichiamo possano essere al più presto eseguite con analoga accuratezza e tempestività a livello nazionale - evidenziano che dal 23 febbraio al 19 aprile 2020 la perdita aggiuntiva netta di posizioni di lavoro dipendente è determinata per il 95,4% da assunzioni a termine e stagionali; nel dettaglio le assunzioni sono diminuite del 69% a fronte di cessazioni pressoché stabili (+1%).

Diventa quindi centrale il tema della ripresa del sistema produttivo e delle misure necessarie a sostenere le attività economiche.

## 2. Gli ammortizzatori sociali

Per quanto concerne gli interventi messi in atto sul fronte degli ammortizzatori sociali, il Fondo di solidarietà bilaterale dell'artigianato – FSBA, a cui l'art. 19 del D.L. n. 18/2020 "Cura Italia" ha affidato il compito di erogare l'assegno ordinario ai lavoratori dipendenti da imprese artigiane, è stato il primo Fondo ad erogare le prestazioni, a partire dal giorno 8 aprile 2020 e, inoltre, quello che ha offerto la maggiore quantità di prestazioni erogate per il settore di riferimento, coprendo finora oltre il 50% delle domande pervenute, con prestazioni che hanno superato i 300 milioni di euro.

FSBA è stato costituito in attuazione della L. 92/2012 e del D. Lgs. 148/2015 per dotare anche le micro e piccole imprese artigiane di ammortizzatori sociali e tutele su misura. E' prevista una contribuzione ridotta rispetto alla cassa integrazione guadagni dell'industria e una gestione bilaterale ad opera delle Parti sociali e non dell'Inps, nell'ottica della sussidiarietà. Si tratta di un Fondo vigilato dal Ministero del lavoro.

FSBA tutela tutti i lavoratori dipendenti da imprese artigiane, anche con un solo dipendente e richiede l'integrale rispetto dei contratti collettivi di lavoro sottoscritti dalle Organizzazioni maggiormente rappresentative a livello nazionale.

Questa precisazione è opportuna alcune imprese artigiane che non hanno mai versato al Fondo la contribuzione dello 0,60% stabilita dalla legge, oggi contestano la necessità di regolarizzare la propria posizione contributiva – peraltro fissata con modalità agevolatissime a decorrere dal 1° gennaio 2021 -, laddove, al contrario, la maggior parte delle imprese da anni versa regolarmente la contribuzione nella misura stabilita dalla legge per oltre 800.000 lavoratori dipendenti dell'artigianato. Non si può stare dalla parte dell'illegalità, di chi incita apertamente la violazione dei contratti e pretende di sottrarsi a qualsiasi forma assicurativa, convinto che tanto ci sarà sempre qualcun altro che paga il conto.

Sono finora pervenute a FSBA oltre **190.000** domande di assegno ordinario riguardanti **oltre 700.000** lavoratori. Le domande sono in aumento.

Il D.L. n. 18/2020 ha finora previsto una copertura finanziaria (circa 60 milioni di euro per FSBA) assolutamente insufficiente in ragione delle domande pervenute, che dovrà necessariamente essere incrementata in misura consistente ed adeguata con l'emanando "DL Rilancio".

### 3. La flessibilità

E' in atto una pesantissima crisi economica ed un conseguente prevedibile crollo dell'occupazione, ed in particolare dei lavori stagionali ed a termine.

Inoltre, a fronte di un grado di incertezza del tutto straordinaria legata alla riattivazione degli input di domanda, le imprese necessitano di una rilevante flessibilità.

Per tale ragione è necessario sin da ora assicurare le condizioni per una rapida ripresa eliminando stabilmente i vincoli e le limitazioni agli strumenti di buona flessibilità. Ci riferiamo, in particolare, ai **contratti a termine**, per consentire alle imprese, da un lato, di non disperdere il patrimonio di professionalità esistente e dall'altro di ricorrere alla forza lavoro necessaria per affrontare la prossima fase di riavvio delle attività produttive in ragione di una domanda di beni e servizi che sarà necessariamente variabile e del tutto imprevedibile nelle fluttuazioni.

Se si mantengono le attuali rigidità verranno disincentivate nuove assunzioni e – oltre alla perdita di posti di lavoro – ci saranno evidenti ripercussioni anche sulle imprese che non potendo modulare la forza lavoro alle imprevedibili fluttuazioni della domanda, perderanno occasioni.

A tale riguardo è necessario:

- **eliminare l'obbligo di indicare la causale** in tutte le casistiche attualmente previste dal D.L. n. 87/2018 (proroga del contratto in caso di durata complessiva superiore ai 12 mesi e sempre in caso di rinnovo del contratto). L'intervento operato dall'art. 19bis del D.L. Cura

Italia, che consente ai datori di lavoro che accedono agli ammortizzatori sociali di procedere al rinnovo o alla proroga dei contratti a tempo determinato in corso nonché di derogare alla disciplina del c.d. stop and go in caso di rinnovo, pur apprezzabile non è infatti sufficiente perché affronta solo uno specifico aspetto del problema e non supera comunque l'obbligo dell'indicazione della causale. Continuare pertanto a riproporre una tale rigidità nell'attuale situazione di emergenza significa esporre le imprese ad una situazione di incertezza e di perdita di produttività e competitività, con il rischio di determinare un'ulteriore contrazione dell'occupazione piuttosto che una sua ripresa;

- **eliminare il contributo addizionale** previsto in occasione di ciascun **rinnovo**, di cui all'articolo 3, comma 2, del D.L. n. 87/2018.

Analogamente, vanno rese strutturali le semplificazioni adottate nella fase emergenziale circa l'utilizzo del **lavoro agile**, anche in considerazione della necessità nei prossimi mesi di agevolare al massimo il ricorso a tale modalità lavorativa.

Con riferimento al **reddito di emergenza**, che dovrebbe riguardare una platea di beneficiari che è posta al di fuori sia dal sistema di ammortizzatori sociali che da quello del reddito di cittadinanza, è fondamentale che tale misura non venga letta come un sostegno a chi ha operato con lavoro nero o irregolare, ma che venga, al contrario, utilizzata come operazione propedeutica per uscire dal lavoro nero prevedendo, ad esempio, l'obbligo di registrazione ai Centri per l'impiego per i richiedenti tale prestazione con lo scopo di avviare una profilazione degli stessi finalizzata all'avviamento al lavoro.

Infine, ogni nuovo intervento normativo in materia di lavoro dovrà essere improntato alla massima semplificazione. Ogni reale semplificazione si traduce in una riduzione dei costi per le imprese senza alcun aggravio economico per l'erario.

#### 4. Salute e sicurezza sul lavoro

Per ciò che attiene alla salute e sicurezza sul lavoro, si evidenzia che nel comparto Artigiano è stata molto importante l'azione di informazione e sensibilizzazione svolta fin dai primi giorni dell'epidemia dal sistema associativo di Confartigianato con le sue oltre 100 Associazioni e Centri servizi ubicati sul Territorio. Ciò a dimostrazione che i sistemi associativi solidi e radicati come Confartigianato svolgono un ruolo fondamentale ed insostituibile a presidio della sicurezza del lavoro e della legalità.

E' stata così possibile la continuazione in sicurezza delle attività, relativamente ai settori economici strategici, durante la cosiddetta "fase 1" e nell'Artigianato tutto è pronto a ripartire in sicurezza nella attuale "fase 2" di allentamento delle misure di *lockdown*.

In questo senso, si sottolinea l’importanza del “Protocollo anti-contagio”, promosso dal Governo e sottoscritto dalle Parti sociali il 14 marzo scorso e successivamente aggiornato il 24 aprile 2020, che è e dovrà continuare ad essere l’unico riferimento tecnico – giuridico di natura prevenzionistica - che le imprese ed i lavoratori autonomi debbano seguire in questa attuale fase di ripresa delle attività.

Per avere sicurezza sostanziale occorre infatti che le regole da rispettare siano chiare, univoche ed effettivamente applicabili sui luoghi di lavoro. Evidenziamo il rischio di una proliferazione di regole da applicare sui luoghi di lavoro promananti da una pluralità di soggetti (Ministero della Salute, ISS, Inail, Regioni, altri Enti) che rischiano solo di ingenerare confusione e pericolose incertezze.

Sappiamo che l’Inail sta elaborando in queste ore “Linee Guida” per la riapertura, verticalmente per ciascuno dei settori che entreranno in operatività a partire dal 18 maggio prossimo. Tale attività dell’Inail non deve tuttavia prescindere dallo spirito e dalle linee guida evidenziate dal Protocollo 24 aprile, che è stato realizzato da esperti della sicurezza che – inoltre – essendo espressione delle Parti sociali (Datoriali e Sindacali dei lavoratori) conoscono le imprese e le varie attività produttive e dei servizi meglio di molti teorici della materia, che però non conoscono realmente i luoghi di lavoro.

L’Inail o altri soggetti devono quindi evitare di introdurre ulteriori misure che rischiano di essere inapplicabili o del tutto inefficaci ai fini della prevenzione del contagio luoghi di lavoro.

Si ribadisce che le misure del Protocollo aggiornato il 24 aprile 2020 risultano essere – già oggi - adeguate e sufficienti a garantire la ripresa economica delle aziende in condizioni di assoluta sicurezza. In questo senso, quindi, auspichiamo una serie di indicazioni di mero “chiarimento operativo” da parte di INAIL, che permettano, cioè, una migliore applicazione delle misure protocollari e non inasprimenti delle stesse tali da renderle inapplicabili.

Bisogna sottolineare, peraltro, che l’Inail ha già preso un grosso scivolone interpretativo con la circolare n. 13 del 3 aprile 2020 che – in relazione all’art. 42, comma 2, del D.L. 17 marzo 2020, n. 18 -, estende il principio della presunzione semplice di origine professionale dell’infortunio sul lavoro ben oltre il caso degli operatori sanitari a diretto contatto con i malati Covid-19 e – quindi – ben oltre la stessa previsione normativa.

Il Covid-19 è un rischio biologico generico, con la conseguenza che esso comporta l’adozione di misure di prevenzione da contagio spalmate su tutta la popolazione; in particolare ora, con la ripresa delle attività e della libertà di movimento delle persone, il rischio di contagio aumenta esponenzialmente.

Ne deriva che estendere la cosiddetta “presunzione di contagio” a tutti i casi di lavoratori che contraggono il Covid-19 – che può essere contratto in ambito domestico, per strada, nei mezzi pubblici di trasporto e praticamente ovunque - significa addossare irresponsabilmente ai datori di lavoro responsabilità che non hanno, con la conseguenza di esporre i datori di lavoro stessi al reato di lesioni colpose, all’azione di regresso da parte dell’Inail e persino all’azione del lavoratore

per ottenere il danno differenziale, anche laddove siano state correttamente applicate le misure di prevenzione.

Va invece fatto esattamente il contrario, applicando una disposizione dell'ordinamento giuridico sovranazionale dell'Unione europea il quale stabilisce (Direttiva 89/391 CEE, articolo 5, comma 4) a chiare lettere la necessità di prevedere, nelle normative nazionali di recepimento, una limitazione di responsabilità dei datori di lavoro, in sede civile e penale, per le ipotesi di fatti dovuti a circostanze loro estranee, fatti non prevedibili ed eccezionali, quindi inevitabili malgrado la diligenza osservata.

Una fattispecie che descrive perfettamente l'attuale pandemia.

Occorre quindi una norma **sull'esonero** dalla responsabilità a favore del Datore di lavoro.

\* \* \*

Occorre, infine, creare un clima di fiducia all'interno delle imprese che rimetta in moto l'economia. Se riusciremo a motivare con misure giuste e non punitive gli imprenditori e le loro aspettative, potrà crescere la domanda di lavoro e di investimenti e – conseguentemente – potranno ripartire i consumi.