



Senato della Repubblica

XVIII Legislatura

5^a Commissione (Bilancio)

6^a Commissione (Finanze e tesoro)

Documento di Osservazioni e Proposte

**Audizione nell'ambito dell'esame del disegno di legge n. 2144
"Conversione in legge del decreto-legge 22 marzo 2021, n. 41,
recante misure urgenti in materia di sostegno alle imprese e agli
operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali,
connesse all'emergenza da COVID-19"**

Roma, 6 aprile 2021

Signori Presidenti, Onorevoli Commissari,

un sentito ringraziamento per l'opportunità offerta a Confartigianato di dare il proprio contributo nell'individuazione dei possibili interventi migliorativi da considerare in sede di conversione in legge del decreto-legge 22 maggio 2021, n. 41.

1. ALCUNI ELEMENTI DI CARATTERE GENERALE

Il Decreto Legge 22 marzo 2021 , n. 41 recante “Misure urgenti in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse all'emergenza da COVID-19”, detto “Decreto Sostegni”, è stato emanato dal Governo sulla scorta degli ulteriori provvedimento restrittivi all'esercizio delle attività economiche, nell'intento di intervenire in modo generalizzato sulla platea delle imprese colpite da cali di fatturato connessi al permanere della crisi Covid-19, che dura ormai da oltre un anno.

Negli incontri propedeutici all'emanazione del citato provvedimento, Confartigianato è intervenuta ripetutamente per sostenere la necessità che le misure di ristoro alle imprese coinvolte superassero, in questa occasione, la precedente impostazione selettiva, che aveva generato sostanziali sperequazioni tra le diverse e variegate situazioni legate agli interventi di chiusura parziale o totale delle attività. L'individuazione delle misure adottate dai precedenti provvedimenti governativi, effettuata sulla base della classificazione imposta dai codici ATECO, ha mostrato, infatti, all'evidenza empirica, tutte le contraddizioni legate alla restrizione del perimetro di applicazione delle stesse, oltre alla palese iniquità di considerare escluse alcune attività analoghe a quelle espressamente menzionate nell'elenco degli ATECO ammessi al ristoro.

Il nuovo provvedimento, muovendosi in modo sostanzialmente diverso e generalizzato, convince certamente di più, nel metodo, e si muove in una direzione da sempre ritenuta, da Confartigianato, equa, nella misura in cui considera, ai fini della eleggibilità alla misura, il calo oggettivo del fatturato nei termini consentiti dalla disciplina europea disposta con il quadro temporaneo di deroga alla disciplina sugli aiuti di Stato.

Riteniamo tuttavia, come approfondiremo nella specifica parte del documento dedicata al tema, che le misure individuate non abbiano, nel complesso, una intensità adeguata a “sostenere” il nostro sistema produttivo per un periodo difficile che sembra dover durare ancora a lungo.

Sotto questo aspetto riteniamo che, laddove ci trovassimo a dover affrontare misure restrittive per i prossimi mesi che rischierebbero di vanificare la ripresa anche per il 2021, il Governo dovrà compiere ogni sforzo dedicando le risorse necessarie al sostegno dell'economia reale, per evitare il pericolo concreto che la crisi sanitaria si trasformi in crisi economica strutturale e possano essere annullati tutti gli sforzi sin qui fatti.

Da questo punto di vista c'è un ulteriore aspetto che ci preoccupa in misura rilevante e che purtroppo non è stato preso in considerazione nel provvedimento in oggetto: come continuare a sostenere l'equilibrio finanziario delle imprese, anche questo fortemente compromesso dalla anomala durata della crisi.

Il prolungarsi della crisi sanitaria, che determina conseguenze fortemente negative sulle attività economiche, produce effetti non solo economici, ma anche sociali, per l'impatto che ha sulla tenuta dell'occupazione.

In questa difficile congiuntura è quindi fondamentale continuare a sostenere le imprese anche sotto il profilo finanziario, fissando i giusti presupposti - una volta terminata l'emergenza sanitaria - affinché queste abbiano una adeguata capacità finanziaria per riattivare rapidamente e a regime i propri cicli produttivi e rilanciare l'attività contribuendo alla crescita economica del Paese.

Con riferimento specifico al tema del "sostegno" alla liquidità è quindi necessario continuare a mantenere la possibilità, per gli intermediari finanziari, di accordare alle imprese nuove moratorie di pagamento dei finanziamenti e prorogare le moratorie in essere, prevedendo il superamento dell'obbligo della classificazione del debitore in forborne o, addirittura, in default secondo la regolamentazione europea in materia, riattivando la flessibilità che l'EBA aveva concesso alle banche europee all'inizio della crisi economica.

Ferma la necessità, inoltre, della proroga, fino al 31 dicembre 2021, delle misure di sostegno alla liquidità, andrebbero favorite le operazioni di ridefinizione della durata dei finanziamenti in essere, attraverso idonei strumenti di garanzia offerti dal Fondo per le PMI, l'Ismea, la SACE o altri soggetti autorizzati, con copertura degli eventuali maggiori oneri per le imprese mediante adeguati contributi in conto capitale ammissibili secondo la disciplina del Temporary Framework.

Per quanto riguarda il Temporary Framework, il limite temporale fissato a sei anni per gli aiuti sotto forma di garanzia sui prestiti appare estremamente stringente, ancora una volta in considerazione della durata e della profondità della crisi.

Diventa quindi necessario estendere detto termine di durata della garanzia pubblica da 6 anni ad almeno 15 anni, cercando di verificare ogni margine possibile di flessibilità consentita dal menzionato quadro temporaneo europeo sugli aiuti di Stato, per permettere alle imprese di diluire il proprio impegno finanziario su un arco di tempo più lungo e di avere a disposizione maggiori risorse per affrontare positivamente la fase della ripresa.

2. OSSERVAZIONI IN MATERIA DI SOSTEGNO ALLE IMPRESE E ALL'ECONOMIA

In relazione al contributo a fondo perduto, previsto **dall'articolo 1** del decreto legge, si valuta in maniera positiva l'impianto generale del provvedimento con il definitivo superamento dei codici ATECO che nell'individuazione dei soggetti meritevoli del beneficio, contenuta in precedenti disposizioni disciplinanti i contributi a fondo perduto, aveva fortemente penalizzato, escludendole, molte attività che operano in filiera con soggetti costretti a chiusure o a drastiche riduzioni a seguito delle misure emanate per contenere la pandemia.

Come pure si apprezza la maggiore intensità di aiuto (60% per i soggetti con ricavi o compensi non superiori a 100.000 euro, per ridursi al 50% per i soggetti con ricavi o compensi fino a 400.000 euro) riconosciuta alle imprese di minori dimensioni per le quali, specie per quelle a base familiare, la contrazione dei fatturati determina una immediata riduzione del reddito a disposizione della famiglia.

Maggiore equità è realizzata, anche, con l'ampliamento all'intero anno (rispetto al singolo mese di aprile) del periodo su cui il calo di fatturato o dei corrispettivi va verificato rispetto all'analogo periodo dell'annualità precedente.

Confartigianato giudica, però, **insufficiente lo stanziamento previsto per la misura** (circa 11 miliardi di euro) rispetto all'ingente e straordinaria perdita di fatturato sofferta dalle imprese e, di conseguenza, **troppo limitato il ristoro che è circoscritto alla perdita di fatturato media di un solo mese del 2020.**

Si segnala, inoltre, che risulta essere troppo "severo" l'aver quantificato nel limite minimo del 30% la perdita di fatturato necessaria per poter accedere al contributo a fondo perduto, pur essendo consapevoli che la misura si basa sulla Comunicazione della Commissione Europea "*Temporary framework for State aid measures to support the economy in the current COVID-19 outbreak - COM 2020/C 91 I/01*" con la quale gli Stati membri sono stati autorizzati ad adottare misure di sostegno al tessuto economico in deroga alla ordinaria disciplina sugli aiuti di Stato. Si valuta necessario,

anche in vista di nuovi provvedimenti, peraltro già annunciati dal Governo, intraprendere un'azione a livello comunitario per sollecitare una revisione della citata percentuale. In tutti i modi, si propone l'introduzione di un *decalage* che permetta di godere del beneficio, seppur in misura più ridotta, alle imprese che presentano un calo del fatturato fino ad almeno la metà di quello previsto.

La scelta di limitare l'intervento alle sole attività che presentano almeno un calo di fatturato del 30%, secondo una elaborazione condotta su un panel di **13 mila imprese** amministrato da Associazioni territoriali di Confartigianato in otto province del Centro-Nord, **operanti in attività rappresentative del sistema dell'artigianato e della piccola impresa**, evidenzia che circa **il 40% ha registrato una caduta dei ricavi**, ma **inferiore alla soglia di ammissibilità al sostegno prevista dal provvedimento in esame**.

Peraltro, si sottolinea che le strutture di più ridotte dimensioni entrano "in sofferenza" in presenza di un calo di fatturato di gran lunga inferiore al livello del 30%. Di conseguenza, potrebbe rivelarsi non sufficiente l'aver stabilito una più elevata percentuale di sostegno (ad esempio, 60% per le imprese con un volume di ricavi o compensi fino a 100.000 euro) in presenza di contribuenti che non presentano il requisito di accesso del calo di fatturato minimo richiesto.

Si apprezza la scelta di aver previsto (**art. 2**) un apposito fondo di **700 milioni di euro** a parziale ristoro dei danni subiti dalle imprese che operano in **Comuni a vocazione montana appartenenti a comprensori sciistici**. Si auspica che il riparto a favore dei Comuni avvenga in tempi rapidi sulla base delle quote assegnate, dall'apposito D.M. del Ministro del turismo, a favore di Regioni e Province autonome.

Il protrarsi dello stato emergenziale rende indispensabile **prolungare il credito d'imposta per i canoni di locazione degli immobili ad uso non abitativo** e affitto d'azienda: dopo la proroga al 30 aprile 2021, intervenuta con la legge di Bilancio 2021 esclusivamente a favore delle imprese turistico-ricettive, agenzie di viaggio e tour operator, per tutte le altre imprese operanti nei settori particolarmente colpiti dall'emergenza sanitaria ed individuate nell'Allegato 1 al decreto legge n. 137 del 28 ottobre 2020, convertito con modificazioni nella legge n. 176/2020, la misura agevolativa è cessata al mese di dicembre 2020. Si valuta, pertanto, necessario **prorogare fino alla medesima data del 30 aprile 2021** la misura prevista dall'articolo 28 del decreto-legge n. 34/2020, allineando in tal modo l'agevolazione ad un identico periodo per tutte le imprese che comunque risultano ancora colpite dalle misure di restrizione e per le quali risulta ugualmente indispensabile ridurre l'incidenza dei costi fissi.

Inoltre, sempre in tema di canoni di locazione, al fine di evitare che la mancata percezione dei canoni di affitto relativi ad immobili non abitativi si tramuti in una ingiustificata tassazione degli stessi in capo ai proprietari, andrebbe allineato il trattamento fiscale della mancata percezione dei canoni non abitativi a quello già previsto per quelli abitativi. In pratica, in presenza di intimazione di sfratto per morosità o di ingiunzione di pagamento i canoni non percepiti relativi ad immobili non ad uso abitativo non devono concorrere a formare il reddito del periodo e al momento della loro eventuale riscossione dovranno essere tassati separatamente.

Appare altresì urgente introdurre la proroga, anche per il 2021, del **credito d'imposta per la sanificazione**, previsto dall'articolo 125 del decreto-legge n. 34 del 19 maggio 2020, convertito in legge n. 77 del 17 luglio 2020, stante la necessità di continuare, per il protrarsi dell'emergenza pandemica, alla sanificazione degli ambienti, all'acquisto dei dispositivi di protezione individuale e di altri dispositivi atti a garantire la salute dei lavoratori e degli utenti.

Infine, appare quanto mai indispensabile **prorogare** l'entrata in vigore del **Codice della Crisi d'impresa**, prevista per il 1° settembre 2021: tali disposizioni, che hanno la finalità di prevenire le situazioni di crisi attraverso adeguati sistemi di allerta, presuppongono una situazione economica stabile. Diversamente, nel momento storico ed economico attuale, caratterizzato da una situazione a forte rischio di crisi generalizzata, l'entrata in vigore del nuovo Codice potrebbe comportare che molti organi di controllo societari e i creditori istituzionali si vedrebbero costretti ad effettuare segnalazioni in relazioni ad attività che, seppur virtuose in una situazione economica stabile, rischiano di presentare indicatori anomali determinati dall'attuale contesto economico. Per tale motivo, è necessario procrastinare di un congruo periodo l'entrata in vigore del nuovo Codice, nell'auspicio che a tale data il contesto economico sia migliorato.

3. DISPOSIZIONI IN MATERIA DI LAVORO

La gravissima recessione legata alla pandemia Covid-19 sta determinando pesanti conseguenze anche sul mercato del lavoro e sui livelli occupazionali.

Come evidenziato dalla recente nota redatta congiuntamente dal Ministero del Lavoro e dalla Banca d'Italia, dall'avvio della crisi pandemica (1° marzo 2020) al 28 febbraio 2021 sono stati creati circa 300.000 posti di lavoro in meno rispetto ai dodici mesi precedenti.

Il calo ha riguardato in particolare i contratti a termine, che nel periodo tra febbraio e dicembre 2020 cedono dell'11,5% con 336 mila unità in meno, e sul lavoro indipendente che, nello stesso periodo, diminuisce del 3,9% con 206 mila occupati in meno.

A fronte, quindi, del perdurante grado di incertezza legata alla crisi epidemiologica, che sta continuando a colpire il nostro Paese anche nel corso del 2021, le imprese necessitano di una rilevante flessibilità nonché delle condizioni per agganciare rapidamente ed efficacemente ogni segnale di ripresa.

Per tale ragione si valuta positivamente la proroga fino al 31 dicembre 2021 del regime di a-causalità per i **contratti a termine**, introdotta dall'articolo 17 del provvedimento.

L'intervento costituisce un primo segnale per il superamento, in più occasioni auspicato e richiesto da Confartigianato, delle rigidità del Decreto Dignità ed opportunamente amplia il regime previsto da ultimo dalla legge di bilancio 2021. La norma, infatti, consente di accedere al regime agevolato in materia di proroghe e rinnovi anche qualora il rapporto di lavoro sia stato già prorogato o rinnovato in applicazione delle previgenti disposizioni in materia di a-causalità.

La misura continua, tuttavia, ad avere efficacia limitata nel tempo e sostanzialmente conferma il rigido assetto del Decreto Dignità.

Pertanto, tenuto conto del fatto che l'impatto del Covid-19 sul mercato del lavoro si è "scaricato" soprattutto sui contratti a termine, specialmente a causa della rigidità normativa introdotta dal Decreto Dignità (D.L. n. 87/2018), appare necessario un **intervento strutturale volto ad eliminare l'obbligo di indicare la causale**, accompagnato dall'**eliminazione del contributo addizionale previsto in occasione di ciascun rinnovo**. Mantenere tali rigidità e costi significherebbe, infatti, ostacolare gravemente la crescita dell'occupazione ed esporre le imprese a perdita di produttività e competitività.

Per quanto concerne gli **ammortizzatori sociali** (articolo 8), oltre alla proroga dell'assegno ordinario (quindi dei trattamenti erogati da FSBA) e della cassa integrazione in deroga per ulteriori 28 settimane, va positivamente valutato il rifinanziamento per 1.100 milioni a favore dei Fondi di solidarietà bilaterali ex art. 27 del Decreto legislativo n. 148/2015, tra cui FSBA – il Fondo bilaterale dell'Artigianato.

La proroga dell'assegno ordinario recepisce le indicazioni della Confederazione per rifinanziare il Fondo bilaterale dell'Artigianato: è ora fondamentale che il **trasferimento delle risorse avvenga celermente**, in modo da consentire di effettuare i pagamenti con la massima tempestività, anche

alla luce del fatto che i Fondi dovranno garantire l'erogazione dell'assegno ordinario nel periodo ricompreso tra il 1° aprile ed il 31 dicembre 2021.

In merito al **divieto per le imprese di procedere a licenziamenti per motivi economici**, il provvedimento reitera tale regime seppur con un doppio binario: fino al 30 giugno 2021 per tutti i datori di lavoro e dal 1° luglio al 31 ottobre 2021 solo per i datori di lavoro che fruiscono dell'assegno ordinario o della cassa integrazione in deroga con causale "COVID 19".

A tale riguardo, pur comprendendo le ragioni di tale proroga, legata a quella dei periodi di copertura degli ammortizzatori sociali, va tuttavia rilevata la necessità di individuare soluzioni per uscire gradualmente da un blocco in vigore ormai da un anno.

Un primo intervento dovrebbe essere quello di **ampliare le ipotesi escluse dal blocco** dei licenziamenti, ricomprendendo le interruzioni di rapporto di lavoro a tempo indeterminato, nel settore delle costruzioni edili, per **completamento delle attività e chiusura del cantiere**. Si tratta, infatti, di interruzioni determinate da una situazione di fatto (completamento delle attività e chiusura del cantiere) e che per tale motivo sono esentate anche dal versamento del c.d. ticket licenziamento.

Il rischio del prolungamento del blocco è infatti quello di ingessare il mercato del lavoro, impedendo o comunque ritardando quegli aggiustamenti necessari a mantenere la competitività delle imprese, peraltro in un contesto di cambiamenti molto rapidi dovuti sia alla pandemia che alle innovazioni tecnologiche.

In termini più generali andrebbe poi chiarito se la prosecuzione del divieto fino al 31 ottobre 2021 sia collegata all'effettiva fruizione o alla mera possibilità di accesso ai trattamenti di integrazione salariale con causale Covid-19, anche al fine evitare l'estensione di fatto del blocco dei licenziamenti alle imprese che non facciano ricorso agli strumenti di sostegno al reddito a partire dal 1° luglio.

L'ulteriore estensione dell'operatività degli ammortizzatori sociali legati all'emergenza Covid-19 pone, infine, il tema della connessione tra politiche passive ed attive.

In particolare, la formazione continua sarà chiamata a svolgere un ruolo determinante nel rilancio della crescita, nel recupero della competitività e nel ristabilimento dei livelli occupazionali.

A tale riguardo, l'intervento in materia di ammortizzatori sociali dovrebbe accompagnarsi ad una misura che garantisca l'operatività del **Fondo Nuove Competenze** almeno per tutto il 2021, prevedendo il 31 dicembre 2021 come data per la sottoscrizione degli accordi aziendali o territoriali, con presentazione delle relative istanze di accesso fino ad esaurimento delle risorse, superando

quindi l'attuale previsione contenuta nel Decreto Interministeriale del 22 gennaio 2021, che fissa al 30 giugno 2021 il termine sia per la sottoscrizione degli accordi che per la presentazione delle istanze.

La finalità che il Fondo si prefigge, d'altronde, è quella di consentire la graduale ripresa dell'attività dopo l'emergenza sanitaria, innalzando il livello del capitale umano nel mercato del lavoro. Appare, quindi, necessario consentire alle imprese, soprattutto di piccole e medie dimensioni, visto anche il perdurare dello stato di emergenza epidemiologica, un lasso temporale più ampio per adeguare i propri modelli organizzativi e produttivi all'attuale situazione.

L'efficacia del sistema delle politiche attive va poi perseguita con il rafforzamento della sussidiarietà, tramite la collaborazione anche dei **Fondi Interprofessionali** a cui vanno tuttavia garantite risorse adeguate: da tale punto di vista andrebbe quindi eliminata la previsione normativa (L. n. 190/2014, art. 1, comma 722) che ha disposto, a decorrere dal 2016, il prelievo di 120 milioni annui a valere sulla quota di risorse destinate ai Fondi Interprofessionali.

Considerata, infine, la centralità acquisita in questo ultimo anno dal lavoro agile, appare necessario riconoscere alle imprese, **almeno per tutto il 2021**, la possibilità di ricorrere a tale modalità di svolgimento della prestazione lavorativa in **maniera semplificata**, prescindendo quindi dagli accordi individuali. Ad oggi, infatti, la possibilità di usufruire della procedura semplificata è legata al permanere dello stato di emergenza, fissato al momento al 30 aprile 2021.

Continuare, tuttavia, a subordinare l'accesso semplificato allo smart working ad una ulteriore ed eventuale proroga dello stato di emergenza non consente alle imprese di programmare, in un'ottica di più ampio respiro, il ricorso a una modalità che ha consentito un'ottimale gestione del lavoro, anche nelle fasi peggiori della pandemia.

4. DISPOSIZIONI IN MATERIA DI TARI

L'art. 30 del DL Sostegni, tra le misure urgenti, interviene anche sul tema della Tari (Tariffa rifiuti) e delle recenti nuove disposizioni introdotte in materia di rifiuti dal Decreto legislativo n. 116/2020 entrate in vigore dal 1° gennaio 2021.

A tale proposito, il testo, a nostro avviso, dovrebbe essere rivisto attraverso interventi emendativi volti a risolvere alcuni profili critici che non sono coerenti con i principi del libero mercato e dell'economia circolare. Criticità rilevate peraltro anche dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM) nelle "Proposte di riforma concorrenziale, ai fini della Legge Annuale per il

Mercato e la Concorrenza anno 2021" (Rif. S4143)[1], che, in particolare, ha sottolineato come sia "necessario prevedere che la gestione integrata dei rifiuti debba essere affidata e svolta nel rispetto del principio concorrenza, e non possa comportare improprie monopolizzazioni dei mercati concorrenziali".

Secondo Confartigianato, pertanto, gli interventi correttivi dovrebbero:

- riaffermare la piena libertà delle attività economiche che producono rifiuti simili ai domestici di affidarne la raccolta e l'avvio a recupero e/o smaltimento al di fuori della gestione del servizio pubblico e di ottenere riduzioni della parte variabile della tariffa rapportate alle quantità avviate a recupero;
- rinviare l'entrata in vigore della Plastic Tax ad oggi prevista al 31 luglio 2021, sia alla luce delle criticità profonde più volte evidenziate da tutte le associazioni imprenditoriali, unitamente alle condizioni di criticità che stanno affrontando le imprese;
- prorogare in maniera omogenea e definitiva l'entrata in vigore dell'obbligo di etichettatura ambientale, rinviato parzialmente e con scarsa efficacia dal DL "mille proroghe".