Senato della Repubblica

Commissioni riunite
5ª (Programmazione economica, bilancio) e 6ª (Finanze e tesoro)

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).

Audizione CASARTIGIANI

Roma, 6 aprile 2021

Il prolungarsi della crisi sanitaria determinata dalla diffusione del COVID-19 continua a incidere negativamente sulle attività di impresa e allontana per molte di esse la ripresa. Tale grave situazione ha evidenti rilevanti impatti non solo economici ma anche sociali.

Serve un piano per ripartire e questo secondo CASARTIGIANI potrà avvenire solo attraverso la tempestiva riapertura delle attività, mettendo al centro la salute della collettività e nel quadro dell'andamento epidemiologico.

È tempo dunque di far ripartire in sicurezza quel nutrito sistema di imprese del comparto artigiano che operano nel campo della ristorazione e degli eventi, dei servizi alla persona, del turismo. Categorie economiche che mostrano forti segnali di sofferenza anche a causa dei ripetuti stop and go ai quali sono state sottoposte dai decreti e dalle diverse Ordinanze che si sono susseguite.

Passiamo dal settore della somministrazione e ristorazione, che fa registrare perdite di fatturato del 50-60% a quello dei servizi alla persona _ acconciatori ed estetisti _ con perdite attorno al 30%. Per non parlare del turismo e di tutto l'indotto collegato dove i dati mostrano volumi di perdite anche più elevati nonostante la piccola ripresa che si è registrata la scorsa estate.

Esprimiamo perplessità in ordine al protrarsi delle misure restrittive per i suddetti settori anche sotto il profilo di efficacia in termini di contenimento del virus, dal momento che gli imprenditori hanno dimostrato grande senso di responsabilità nella adozione di tutte le misure necessarie a garantire la sicurezza negli ambienti di lavoro e nella applicazione puntuale dei protocolli e delle linee guida adottati dal Governo con le Parti Sociali. Circostanza questa che consente di affermare che soprattutto nell'artigianato i luoghi di lavoro hanno dimostrato di non essere stati vettori di particolare diffusione dei contagi.

E poi c'è la questione dei vaccini. Se non risolviamo la situazione sanitaria riteniamo difficile si possa affrontare quella economica. I dati sui contagi di questi giorni e la tendenza dell'ultimo periodo dimostrano che il ritorno alla normalità passa attraverso un piano vaccinale efficace e quindi sostenuto da un numero adeguato di forniture ed un programma di somministrazione rapido e massivo. Soltanto un pieno conseguimento degli

obiettivi annunciati potrà infatti restituire alle famiglie la fiducia necessaria per riportare i consumi ai livelli pre-pandemici.

Anche i sostegni a fondo perduto devono proseguire, ma sono necessari investimenti consistenti mirati al rilancio del sistema produttivo e certamente in tale direzione i progetti del PNRR saranno strategici.

Troppe microimprese dell'artigianato versano in grandi difficoltà economiche e le pesanti restrizioni che riguardano alcuni settori rischiano davvero di essere fatali per la loro sopravvivenza e per quella dell'indotto correlato se non si interviene rapidamente e con misure appropriate.

Le somme stanziate con il Dl Sostegni rappresentano soltanto una minima parte delle perdite di fatturato delle imprese. Nel dettaglio il Decreto stanzia 11 mld per l'indennizzo a fondo perduto, 600 milioni per il fondo "Montagna" e 1,5 mld per rafforzare il fondo per gli autonomi e liberi professionisti previsto in legge di bilancio.

Valutiamo in modo positivo aver abbandonato il riferimento ai codici Ateco. Questo permetterà a molte imprese di accedere per la prima volta ai ristori, ma anche per questo è fondamentale che i contributi vengano erogati con estrema rapidità.

Va detto anche che lo stanziamento previsto è superiore al totale di tutti i ristori erogati nel 2020. Ma la sostanza non cambia: nonostante le risorse ingenti impegnate, il risultato pro capite è modesto e inadeguato. **Le risorse disponibili consentono a malapena di ristorare il 3,3% del fatturato perso in un anno.**

Considerare il calo di fatturato medio mensile per il calcolo della percentuale applicabile al ristoro comporta purtroppo il riconoscimento di uno stanziamento minimo rispetto alla perdita dell'anno subita dalle imprese, che si sostanzia così in un sostegno assolutamente insufficiente per chi ha subito importanti riduzioni di attività.

Servono quindi maggiori risorse per dare risposte alle imprese che stanno soffrendo di più. Confidiamo, come ha già annunciato il presidente del Consiglio, Mario Draghi, che in occasione della presentazione del Documento di Economia e Finanza (DEF) sia definito un ulteriore scostamento di bilancio.

In questa difficile congiuntura CASARTIGIANI _ nel merito delle misure contebute nel DL Sostegni_ ritiene fondamentale puntare su tre ordini di priorità:

- forte rafforzamento del piano nazionale dei vaccini;
- adeguate misure di sostegno per le imprese per evitare che esse perdano ulteriormente capacità produttiva in vista della soluzione della pandemia;
- nuove moratorie e prestiti a lungo termine, a tasso zero, per garantire alle aziende la liquidità necessaria.

1 Rafforzamento del piano nazionale dei vaccini

I dati sui contagi dimostrano che il ritorno alla normalità passa prioritariamente attraverso un piano vaccinale efficace. Quindi bisogna puntare su:

- ✓ un numero adeguato di forniture
- ✓ un programma di somministrazione rapido e massivo

Con riferimento a questa seconda necessità è fondamentale il contributo che può arrivare dal mondo delle imprese e in generale dal sistema della rappresentanza.

Insieme alle altre organizzazioni dell'artigianato abbiamo già comunicato la piena disponibilità a collaborare per l'immediata attuazione delle disposizioni che il Commissario Figliuolo disporrà "nell'ambito del piano vaccinale nazionale"

Riteniamo importante tuttavia si tenga conto di quelle che sono effettivamente le peculiarità, le caratteristiche ed in taluni casi i limiti dei diversi sistemi di impresa, proprio per sfruttare al meglio gli strumenti a disposizione e dare un contributo concreto.

Riguardo al piano di vaccinazione in azienda se appare realizzabile nelle grandi imprese private, non lo è altrettanto per le microimprese dove non è presente il medico e dove non è così semplice predisporre attrezzature e personale adatto alla somministrazione dei vaccini in sicurezza.

Riteniamo tuttavia necessario rimarcare l'esigenza che venga prestata attenzione ai criteri generali individuati per stabilire le priorità di vaccinazione; questo per salvaguardare in ogni caso la precedenza in relazione all'età anagrafica ed alla fragilità del soggetto

Nell'artigianato un valido contributo potrà arrivare dalle reti associative e dalle strutture della bilateralità ed in particolare dal Fondo di Sanità integrativa _ SANARTI

Il Fondo _ con un comunicato stampa diffuso nei giorni scorsi _ si è dichiarato disponibile a dare il proprio contributo a sostegno di lavoratori e degli imprenditori dell'artigianato

favorendo tutti gli interventi utili ad accelerare la vaccinazione. SAN.ARTI. in particolare, anche attraverso la rete delle strutture sanitarie convenzionate (strutture già funzionanti e in larga parte perfettamente qualificate alla somministrazione dei vaccini) potrebbe dare un valido contributo per aumentare la capillarità dei punti di somministrazione del vaccino, oltre che il necessario supporto organizzativo in accordo con le Regioni.

2 Misure adeguate a sostegno delle imprese

L'abbassamento della soglia di accesso ai ristori dal 33% al 30% ha certamente ampliato la platea dei beneficiari sul totale delle imprese che hanno registrato perdite di ricavi.
Tuttavia, riteniamo che aver mantenuto una soglia per poter accedere ai benefici rappresenti una ingiusta discriminazione nei confronti di migliaia di attività economiche. Tante quelle che lo scorso anno hanno subìto pesanti cadute del fatturato, pur al di sotto della soglia del 30% che non percepiranno alcun ristoro.
Pertanto rinnoviamo l'invito di introdurre un meccanismo graduale che preveda la progressiva riduzione del contributo in relazione all'andamento del fatturato fino a renderlo pari a zero per le perdite al di sotto della media.

Inoltre riteniamo che concedere un contributo rapportato ad un solo mese di fatturato, quando è dimostrato che la riduzione è strutturale e abbraccia un arco di tempo assai più lungo appare inadeguato anche sotto il profilo della legittima aspettativa degli imprenditori.
Per ragionare in termini di equità ci si sarebbe aspettati dunque che il contributo fosse rapportato al periodo di pandemia. Quindi, individuati i termini giuridici relativi agli aventi diritto ed all'entità del contributo su base mensile, il contributo dovrebbe esse incrementato in relazione al periodo di effettiva emergenza del 2020 _ cioè da maggio a dicembre (aprile è già stato coperto dal primo contributo). Se questo dovesse significare una riduzione della percentuale di calcolo per ciascun scaglione, comunque avrebbe un diverso significato ed una diversa valenza giuridica.

In relazione alle proroghe dei versamenti, l'art. 4 del Decreto Sostegni stabilisce i seguenti termini:

- pagamento rate rottamazione ter e saldo/stralcio scadute nel 2020: 31 luglio 2021
- pagamento rate rottamazione ter e saldo/stralcio scadute nel 2021 (fino al 31 luglio 2021): 30 novembre 2021.

In questo modo però il contribuente si troverà a dover pagare 6/7 rate di rottamazione nel periodo compreso tra luglio e novembre con conseguente aggravio di liquidità difficilmente sostenibile. Si rende necessario sottolineare a tale proposito che con il termine dell'emergenza, ammesso che arriverà a breve, cittadini ed imprenditori non si troveranno all'improvviso con esuberi di liquidità tali da poter pagare in unica soluzione quello che non hanno potuto pagare in un anno e mezzo.

Molto più razionale, pertanto, sarebbe stato sospendere le rate di rottamazione, così come è stato fatto per le rottamazioni delle cartelle di pagamento e per i mutui, riprendendo il pagamento della rateizzazione a decorrere da una certa data, terminando così il regolare adempimento di tutte le rate successivamente alla scadenza naturale.

In merito alla pace fiscale disposta dalla seconda parte dell'art 4, non riteniamo che la disposizione possa avere un grande impatto in favore dei contribuenti, in quanto si tratta di ruoli emessi più di dieci anni fa che, nel caso in cui fossero ancora esigibili, hanno in dote evidentemente anche azioni esecutive infruttuose.

Con riferimento alla definizione agevolata degli avvisi bonari, riteniamo che il limite del 30% di riduzione di volume d'affari per accedere alla definizione, sia troppo penalizzante. In particolare si evidenzia che:

- è un intervento dove viene semplicemente abbuonata una sanzione che è già ridotta al 10%; come detto, se chi riduce il fatturato del 30% ha fortissime ripercussioni finanziarie, chi lo riduce del 20% o del 10% non gode certo di tranquillità economica e finanziaria.

- La definizione agevolata si riferisce a periodi di grandi cambiamenti del diritto tributario (stentata entrata in vigore degli isa, fattura elettronica) che hanno sicuramente creato incertezza nell'interpretazione delle norme e richiesto tempi lunghi per il loro corretto apprendimento e relativa applicazione. Questo ha sicuramente portato il contribuente a commettere errori non voluti che la definizione agevolata potrebbe sanare.

Il Decreto Sostegni nulla dice in merito alla proroga del credito d'imposta per i canoni di locazione degli immobili ad uso non abitativo e affitto d' azienda di ulteriori, ritenuto invece essenziale per alleggerire la posizione finanziaria delle imprese. La misura agevolativa è cessata al mese di dicembre 2020. Si propone, pertanto, di prorogare fino alla medesima data del 30 aprile 2021, individuata dalla Legge di Bilancio

2021 per alcune categorie di imprese, la misura prevista dall'articolo 28 del decreto legge n. 34/2020, con conseguente cessione del credito d'imposta, 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.

La mancata percezione dei canoni di affitto relativi ad immobili non abitativi non deve poi tramutarsi in una ingiustificata tassazione degli stessi in capo ai proprietari. Come in più occasioni ribadito da CASARTIGIANI sarebbe corretto allineare 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 non concorreranno a formare il reddito del periodo, al momento della loro eventuale riscossione saranno tassati separatamente.

Il Dl Sostegni stanzia un altro miliardo e mezzo per incrementare il fondo istituito con la manovra per ridurre i contributi dovuti da parte degli autonomi. **In attesa di capire come verrà attuata la misura riteniamo positiva l'iniziativa che fa aumentare le risorse per il relativo Fondo fino a 2.500 milioni per l'anno 2021. Era un intervento preannunciato dal precedente Governo che è stato rispettato**.
L'esonero dal versamento dei contributi, quello che è stato definito come l'anno bianco fiscale per le partite IVA, è stato introdotto dalla Legge di Bilancio 2021 in favore dei lavoratori autonomi e dei professionisti, in caso di calo di fatturato o corrispettivi per il 2020 non inferiore al 33% e reddito complessivo fino a 50.000 euro.
Secondo le stime dei tecnici del MEF, la platea dei potenziali beneficiari supererebbe la soglia degli 800.000 titolari di partita IVA, considerando sia i professionisti iscritti alle casse private che gli iscritti alla Gestione Separata INPS, per un esonero pro-capite di circa 3.000 euro.
Si faccia attenzione, il riferimento non è al reddito dell'anno della crisi pandemica, ma all'anno precedente. La norma quindi manifesta il chiaro intento di voler sostenere gli autonomi e i professionisti che già non vantavano redditi elevati, e che a causa della crisi sono stati ulteriormente indeboliti. Il calo di fatturato infatti riguarda l'anno 2020 e dovrà essere almeno di un terzo rispetto all'anno precedente.
Atteso che i 2,5 milioni di Euro stanziati nel fondo non saranno sufficienti a coprire per intero i contributi dovuti dai soggetti beneficiari, per gli autonomi iscritti alle gestioni INPS si tratterà in particolare di capire come verrà computato l'importo

dell'esonero. **Riteniamo tuttavia indispensabile assicurare che il corrispettivo dell'esonero riconosciuto venga effettivamente trattato alla stregua dei contributi figurativi e computato ai fini dei futuri trattamenti pensionistici dei lavoratori.**

Sul fronte del lavoro, il decreto interviene principalmente per regolare, con gradualità, il delicato passaggio di uscita dal blocco dei licenziamenti e rifinanziare la cassa integrazione con causale COVID-19. Sono interventi indispensabili in questa fase, che vede alcuni settori produttivi in ripresa ed altri ancora in estrema difficoltà, e per questo differenzia le scadenze del blocco e la durata delle settimane di cassa, principalmente in ragione della dimensione delle imprese e del sistema di protezione sociale correlato.

Riteniamo però che accanto alle necessarie misure di tutela e sostegno, fosse altrettanto necessario dare prospettiva e visione al decreto, con elementi utili a definire una vera e propria exit strategy dalla crisi economica pandemica. **A nostro avviso manca un robusto intervento in materia di politiche attive**. Con la fine del blocco dei licenziamenti, le imprese, anche nel caso in cui non ricorrano ai licenziamenti, sicuramente avranno necessità di riorganizzare la forza lavoro, a causa di un mutato contesto economico e sociale, che la ultima crisi pandemica ha messo drammaticamente in luce, ma che già presentava evidenti segnali anche prima. A questo va aggiunto che i prossimi percorsi di trasformazione e riposizionamento di processi produttivi e di prodotto, trainati dagli investimenti in chiave green e digitale della Next Generation EU indicati come driver dello sviluppo futuro dell'impresa. **Tutto ciò impone di considerare urgentissimi gli interventi sulle competenze e la formazione dei lavoratori, che già da tempo risultano non allineati alla domanda delle imprese.**

Per queste ragioni riteniamo che siano necessari interventi per agevolare la flessibilità e incentivare le nuove assunzioni, supportare il ricambio generazionale e rilanciare la formazione tecnica e professionale. Su queste priorità proponiamo:

- **Contratti a termine. Il DL Sostegni estende fino a fine 2021 la possibilità di proroga e rinnovo dei contratti a tempo determinato senza ricorrere alle causali**. Sarebbe a questo punto il caso di un intervento strutturale, volto ad eliminare stabilmente l'obbligo di indicare la causale nei contratti a tempo determinato, accompagnando tale intervento anche con l'eliminazione del contributo addizionale previsto in occasione di ciascun rinnovo.
- **Apprendistato. La grande diffusione dell'apprendistato nelle imprese artigiane si conferma anche nel contesto della crisi da Covid-19: questo significa che è**

necessario il rilancio degli istituti professionali e tecnici e il potenziamento dell'apprendistato, sia quello duale di primo livello, sia quello professionalizzante.

Infine, con riferimento all'attuale sistema di ammortizzatori sociali e alla riforma che il Governo intende portare a compimento entro ottobre prossimo, ribadiamo la ferma intenzione che siano salvaguardati gli strumenti operanti per l'artigianato, ed anzi valorizzata la specificità della bilateralità artigiana. Il DL Sostegni dispone per le prestazioni di cassa integrazione con causale COVID-19 comprese nel periodo 1° aprile 2021-31 dicembre 2021a favore dei Fondi di solidarietà alternativa (assegno ordinario del Fondo artigianato e Fondo somministrati), un'ulteriore stanziamento nel limite massimo di 1.100 milioni di euro per tutto il 2021. **Fintanto quindi che sussiste l'intervento straordinario della cassa Covid, è necessario semplificare le procedure necessarie perché le risorse stanziate nel decreto sostegni, come quelle già assegnati nella legge di bilancio, siano rapidamente nella disposizione di FSBA**, perché non si ripetano i ritardi inaccettabili dei pagamenti ai lavoratori.

Entrando quindi nel merito dell'articolato del decreto _ in tema di lavoro _ segnaliamo alcuni aspetti della norma che andrebbero chiariti meglio o integrati. Pertanto proponiamo, con riferimento all'art. 8, comma 10, che sia aggiunta una formulazione che chiarisca che il blocco dei licenziamenti fino al 31 ottobre 2021 non si applica indistintamente a tutti i datori di lavoro che possono accedere alla cassa in deroga, all'assegno ordinario e alla CISOA (come individuati dai commi 2 e 8), indipendentemente dall'effettiva richiesta di tali strumenti. Infatti - fermo restando il blocco generalizzato dei licenziamenti sino al 30 giugno 2021 (art. 8 comma 9) - dalla lettura dell'attuale testo non si evince chiaramente se il blocco dei licenziamenti nel periodo successivo 1° luglio – 31 ottobre 2021 si applichi indistintamente a tutti i datori di lavoro, oppure, al contrario, si applichi solamente ai datori di lavoro che effettivamente accedono alla cassa in deroga, all'assegno ordinario e alla CISOA. Per questi motivi riteniamo che all'art. 8, comma 10, dopo le parole "di cui ai commi 2 e 8" siano da aggiungere le seguenti parole "e che usufruiscono degli strumenti di sostegno al reddito per eventi riconducibili all'emergenza epidemiologica da COVID-19".
Con riferimento invece ai commi 1 e 2 dell'art. 8 del decreto, che specifica che gli strumenti di sostegno al reddito ivi previsti sono ammessi solo per i lavoratori alle dipendenze (del datore di lavoro richiedente la prestazione) alla data di entrata in vigore del presente decreto (23 marzo 2021), siamo dell'idea di rimuovere il termine, quantomeno per alcuni settori specifici.

A nostro avviso si deve tenere conto che per settori ancora fortemente in crisi (ad es. turismo) - vista la perdurante incertezza delle dinamiche economiche future, che potrebbero portare a nuove assunzioni e successive sospensioni dell'attività - escludere la copertura anche per chi viene assunto successivamente al 23 marzo sembra penalizzante. Tanto più se si considera che questo al momento risulta essere l'ultimo intervento di cassa straordinaria Covid-19 fino al termine del 2021.

3 Moratoria e liquidità delle imprese

In merito alla moratoria dei crediti alle imprese in scadenza il 30 giugno, riteniamo necessario prevedere misure di proroga e interventi in tema di liquidità che accompagnino le imprese nella fase del ritorno alla normalità.

In particolare, con riferimento al tema della liquidità, è necessario che le banche possano accordare a famiglie e imprese nuove moratorie di pagamento dei finanziamenti e prorogare le moratorie in essere, senza l'obbligo di riclassificare il debitore in negativo (forborne) o, addirittura, in insolvente (default) secondo la regolamentazione europea in materia

Per quanto riguarda il Temporary Framework, si segnala invece che il limite temporale, fissato a sei anni per gli aiuti sotto forma di garanzia sui prestiti, appare estremamente stringente soprattutto in considerazione della durata e della profondità della crisi, rispetto alle iniziali aspettative.

Sarebbe dunque necessario estendere il citato termine di durata della garanzia pubblica da sei anni a non meno di quindici anni, anche verificando tutte le flessibilità previste dal menzionato quadro europeo sugli aiuti di stato. Ciò consentirebbe alle imprese di diluire il proprio impegno finanziario su un arco di tempo più lungo, avendo a disposizioni maggiori risorse per affrontare la fase della ripresa con successo.

Ferma la necessità che siano prorogate fino alla fine dell'anno le misure di sostegno alla liquidità, andrebbero comunque favorite le operazioni di ridefinizione della durata dei finanziamenti in essere, attraverso idonei strumenti di garanzia offerti dal Fondo di garanzia 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..

Alle imprese, soprattutto dell'artigianato, occorre un accesso al credito senza burocrazia ed in tempi molto rapidi, aspetti questi che le banche non sempre sono in grado di sostenere. **In tale direzione, anche attraverso le risorse del Recovery Fund, potrebbe essere utilmente valorizzato il ruolo dei Confidi**, presenti capillarmente in tutto il territorio nazionale, che hanno saputo garantire in questi anni un'alta efficacia nell'intervento a sostegno delle aziende, con meccanismi di erogazione veloci ed efficaci.

Quello che manca poi in Italia, diversamente da alcuni altri Paesi europei, è infine la presenza di un intermediario bancario dedicato esclusivamente alle microimprese. Si tratterebbe di costituire uno nuovo soggetto _ o di trasformarne uno già esistente _ con la mission di garantire i finanziamenti ed altri servizi attraverso strumenti tarati sulle specifiche esigenze delle PMI.