



# Senato della Repubblica

XVIII Legislatura

V Commissione Bilancio  
VI Commissione Finanze

## Osservazioni

AS 1994

**Audizione informale sul Disegno di legge di conversione del Decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137 recante “Ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all’emergenza epidemiologica da Covid-19”**

**5 novembre 2020**

## Premessa

Il Decreto Legge 28 ottobre 2020, n. 137, detto “Decreto ristori”, approvato a valle della emanazione del DPCM del 24 ottobre 2020, ha individuato misure di immediato ristoro in favore delle attività economiche che, ai sensi del richiamato DPCM, hanno subito una totale o parziale limitazione dell’attività.

Negli incontri propedeutici all’emanazione del citato D.L. Confartigianato è intervenuta per sostenere con forza la necessità di misure di immediato ristoro alle imprese coinvolte, consapevole che la *ratio* del provvedimento, giustificata dalle esigenze di tempestività, non poteva che prevedere misure in favore dei settori direttamente colpiti dalle restrizioni.

Il difficile esercizio di concentrarsi, per l’individuazione delle misure, sulla classificazione imposta dai codici ATECO, tuttavia, ha mostrato immediatamente alcune contraddizioni legate alla incertezza di considerare o meno, nel perimetro di limitazione oraria imposto dal DPCM, alcune attività analoghe a quelle espressamente menzionate nell’elenco degli ATECO ammessi al ristoro. Parliamo ad esempio, per quello che ci riguarda più direttamente come Confartigianato, del codice 56.10.20, afferente alle attività di “ristorazione senza somministrazione con preparazione di cibi da asporto” che ricomprende tra l’altro le attività di rosticcerie, friggitorie, pizzerie a taglio, ecc., escluse sulla base della considerazione che le relative attività potessero continuare a svolgersi senza limitazioni orarie con la modalità del “take-away”, quando invece nella maggior parte dei casi dette attività consentono il consumo sul posto senza somministrazione e per questo esposte al controllo degli organi di vigilanza che interpretando la norma in maniera restrittiva, analogamente al caso delle gelaterie e delle pasticcerie, ne hanno imposto la chiusura alle ore 18.00 per l’attività di consumo sul posto.

Altro discorso attiene invece a tutte le attività che subiscono un danno indiretto legato alla interruzione delle forniture a causa delle restrizioni orarie disposte per i settori individuati dal DPCM, escludendo nei fatti la filiera di riferimento, ad eccezione di quella agricola - oggetto di interventi *ad hoc* (articolo 7).

Pur in presenza delle contraddizioni esposte, tuttavia, vogliamo ribadire il nostro assenso ad un intervento dettato dalla necessità di fornire risposte immediate a poche ore dalla adozione delle misure di restrizione ai settori immediatamente e direttamente colpiti, esprimendo l’auspicio che la discussione parlamentare possa consentire una valutazione maggiormente ponderata che vada nella direzione di prevedere ristori per tutte quelle imprese che risentono in maniera rilevante,

ancorché indirettamente, delle sospensioni e delle restrizioni, facendo parte della complessa filiera legata alle attività ricomprese nel DPCM.

Quanto sopra vale a maggior ragione di fronte all'acuirsi del contagio pandemico che ha richiesto l'adozione di un nuovo DPCM con il quale sono imposte ulteriori misure restrittive, peraltro diversificate per territori sulla base della gravità della situazione.

Appare evidente, infatti, che altri provvedimenti di ristoro andranno adottati ad integrazione di questo primo Decreto Legge, per alleviare la sofferenza economica delle imprese che saranno costrette alla chiusura totale o parziale, con ripercussioni ovvie sull'intera economia nazionale, indipendentemente dal fatto di subire o meno danni diretti.

Non possiamo, pertanto, che sospendere il nostro giudizio, in questa fase, riservandoci un commento esteso ai provvedimenti che saranno ulteriormente adottati, ma permettendoci in questa sede, di fornire il nostro orientamento in proposito: ad avviso di Confartigianato, accanto ai provvedimenti di immediato ristoro, riteniamo debba riconsiderarsi l'ipotesi di prevedere contributi a fondo perduto erogati alle imprese danneggiate previa verifica di calo del fatturato riscontrata ad una certa data, rispetto al fatturato nel medesimo periodo (almeno semestrale), riferito all'anno precedente.

E' infatti necessario che le imprese sappiano di essere ristorate immediatamente la vicinanza del Governo e delle istituzioni nella misura in cui per le perdite di fatturato che vengono provocate dalle misure di contenimento della pandemia. Un nuovo lockdown che, nonostante le caratteristiche diverse che potrà assumere rispetto a quello della scorsa primavera, produrrà ferite profonde al tessuto economico, a seguito della inevitabile contrazione della domanda che ne deriverà.

Di seguito osservazioni puntuali sull'articolato del decreto-legge.

#### **Art. 1 - Contributo a fondo perduto da destinare agli operatori IVA dei settori economici interessati dalle nuove misure restrittive**

Viene riconosciuto un contributo a fondo perduto a favore dei soggetti che, alla data del 25 ottobre 2020, hanno la partita IVA attiva e, ai sensi dell'articolo 35 del DPR 633/1972, svolgono come **attività prevalente** una di quelle **riferite ai codici ATECO riportati nell'Allegato 1 al provvedimento in esame** che individuano i settori economici che sono oggetto delle limitazioni previste dai decreti del Presidente del Consiglio dei ministri emanati nel mese di ottobre 2020 al fine di contenere la diffusione dei contagi da COVID-19.

Confartigianato apprezza la scelta che, per rendere il più rapido possibile la corresponsione del contributo, la somma spettante venga accreditata direttamente sul conto corrente bancario o postale dei soggetti che hanno già ricevuto il contributo a fondo perduto previsto dall'articolo 25 del decreto-legge «Rilancio» (decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77), **parametrando la somma da corrispondere ad una percentuale della somma già corrisposta in precedenza**, il cui valore, si ricorda, è stato determinato sulla base del calo di fatturato e dei corrispettivi del mese di aprile 2020 rispetto al mese di aprile 2019.

Seppur tale scelta non permetta di mettere in diretta correlazione le limitazioni imposte alle attività economiche con i reali cali di fatturato che le stesse determineranno sui bilanci delle imprese, è, comunque, **apprezzabile in quanto dovrebbe permettere, con estrema rapidità, di fornire un primo sostegno alle attività economiche.**

Diversamente per le attività che non avevano presentato l'istanza ai sensi del citato articolo 25 del decreto «Rilancio», nel corso dei sessanta giorni individuati dal provvedimento del direttore dell'Agenzia delle entrate del 10 giugno 2020 anche in considerazione del superamento del limite di fatturato previsto dall'originaria norma (5 milioni di euro), l'Agenzia delle entrate riaprirà la procedura web per consentire di presentare la predetta istanza e, successivamente, calcolare la quota di contributo spettante sulla base dello stesso parametro utilizzato per i soggetti che avevano già ricevuto il precedente contributo. Al riguardo, Confartigianato auspica una veloce riapertura del canale telematico per dare l'opportunità a tali contribuenti di avere un veloce ristoro.

In relazione alla attività ammesse al nuovo contributo Confartigianato evidenzia che i codici ATECO individuati, seppur in linea generale, abbiano colto le imprese che a seguito dei provvedimenti restrittivi emanati ad ottobre 2020, abbiano subito danni diretti è **per altro del tutto evidente che effetti negativi, collaterali ed indiretti, si riverbereranno sui soggetti che intrattengono rapporti economici con le citate aziende.** Il fondo di 50 milioni di euro, previsto dal comma 2 dell'art. 1, che permetterà di portare fra i soggetti ammessi altri settori colpiti direttamente dalle misure restrittive del DPCM 24 ottobre 2020, si manifesta palesemente insufficiente per ristorare le tante altre attività che subiscono contraccolpi negativi. Confartigianato, pertanto, ritiene necessario, **con un prossimo provvedimento legislativo, prevedere l'introduzione di un nuovo contributo a fondo perduto sulla falsa riga di quanto normato con l'art. 25 del D.L. n. 34 del 2020.** Tale nuovo contributo dovrebbe basarsi sui seguenti assunti:

- i soggetti interessati dovrebbero essere **tutti i titoli di partita IVA ad eccezione di quelli che hanno potuto accedere al contributo in oggetto o ad altri analoghi che saranno previsti a fronte di nuove misure restrittive;**

- la **verifica del calo di fatturato andrà effettuata in relazione ai mesi interessati dai nuovi provvedimenti restrittivi;**
- l'ammissione al contributo avverrà solo in **presenza di un calo significativo di fatturato** rispetto al corrispondente periodo del precedente periodo d'imposta.

Per il finanziamento del contributo si potrebbe attingere ai fondi riservati all'Italia dal Recovery Fund.

La norma originaria del contributo a fondo perduto (art. 25 del D.L. n. 34 del 2020), richiamata anche in relazione al nuovo contributo, **prevede la non tassabilità dello stesso ai fini delle imposte dirette e dell'IRAP.** Tale importante statuizione, anche al fine di non vanificare lo sforzo economico profuso da diversi soggetti istituzionali, **andrebbe estesa a tutti i contributi che i diversi soggetti pubblici, enti territoriali in particolare, hanno erogato o erogheranno a favore delle imprese** per fronteggiare la grave situazione economica in cui le stesse versano a seguito delle chiusure forzate imposte.

#### **Articolo 5 - Misure a sostegno degli operatori turistici**

La norma indicata incrementa positivamente le risorse destinate al Fondo sostegno degli operatori turistici e della cultura istituito dal DL 18/2020 destinato ai settori dello spettacolo, del cinema e dell'audiovisivo a seguito delle misure di contenimento del COVID-19.

Analogamente positivo l'incremento della dotazione dei Fondi di sostegno alle attività turistiche e alle attività culturali, previsti dal cosiddetto "Decreto rilancio" destinati al ristoro delle perdite derivanti dall'annullamento, dal rinvio o dal ridimensionamento di fiere e congressi, in seguito all'emergenza epidemiologica da Covid-19.

Tuttavia, l'incremento delle risorse, in considerazione del prevedibile inasprimento delle misure di lockdown, potrà soltanto attenuare le difficoltà delle imprese coinvolte dal permanere del rallentamento dei flussi turistici e dalla sospensione delle attività convegnistiche, congressuali e fieristiche. È ragionevole pensare, infatti, alla necessità di un irrobustimento delle misure tenendo in debito conto l'intera filiera dei soggetti coinvolti e dei danni indiretti subiti, come nel caso del trasporto turistico di passeggeri su strada o le attività dei fotografi o, ancora, quelle legate agli allestimenti di locali destinati a cerimonie, convegni e congressi.

La norma estende al periodo di imposta 2021 il così detto Credit Tax Vacanze, con uno stanziamento a copertura pari a pari a 280 milioni di euro per l'anno 2021 e a 122,5 milioni di euro per l'anno 2022. A questo proposito, il modesto tiraggio della misura già adottata, dovuto probabilmente alle complicate modalità di fruizione, induce a

ritenere necessaria, piuttosto che il rifinanziamento, anche una sua profonda rivisitazione, immaginando forme più dirette di sostegno alla domanda di turismo nazionale.

### **Articolo 6 - Misure urgenti di sostegno all'export e al sistema delle fiere internazionali**

Confartigianato valuta positivamente l'incremento della dotazione del cosiddetto "fondo 394" per il sostegno agevolato alle attività di export, gestito da SACE S.p.a., nonché l'incremento di risorse destinate ad erogare cofinanziamenti a fondo perduto alle imprese esportatrici che ottengono finanziamenti agevolati a valere sul menzionato "fondo 394". In particolare, è positiva la norma che ha previsto l'erogazione, nel rispetto delle disposizioni in materia di aiuti di Stato e avvalendosi delle deroghe concesse dal Temporary Framework, di contributi a fondo perduto per il tramite di Simest S.p.A., agli enti fieristici italiani, costituiti in forma di società di capitali, nonché alle imprese aventi come attività prevalente l'organizzazione di eventi fieristici di rilievo internazionale, in ragione del pericolo reale di perdere importanti manifestazioni fieristiche nel nostro Paese in ragione di costi fissi sostenuti per l'organizzazione delle manifestazioni e tuttavia non coperti da utili a seguito delle misure restrittive adottate con il DPCM del 24 ottobre 2020.

### **Articolo 7 - Misure di sostegno alle imprese appartenenti alle filiere agricole, della pesca e dell'acquacoltura**

Il decreto- legge prevede, all'articolo 7, specifici contributi a fondo perduto in favore delle imprese operanti nelle filiere agricole (oltre che della pesca e dell'acquacoltura), specificando che la platea dei beneficiari e i criteri per usufruire dei benefici sono definiti con successivo decreto del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali.

Al fine di assicurare il dovuto ristoro a tutte le attività che sono potenzialmente interessate dal perimetro della norma è necessario, a nostro avviso, inserire esplicitamente tra le attività destinatarie dei ristori anche quelle "agroalimentari" in modo tale da far rientrare nella platea dei beneficiari le imprese agroalimentari artigiane di prima trasformazione di prodotti agricoli (lavorazione carni e trasformazione dei prodotti caseari).

Tali attività artigiane (a differenza della grande distribuzione), subiscono infatti un notevole danno economico a seguito delle misure restrittive applicate al settore della ristorazione in quanto esse riforniscono non solo i negozi al dettaglio ma anche il settore Ho.re.ca (Hotellerie-Restaurant-Café).

Risulta, quindi, evidente che le limitazioni orarie imposte alla ristorazione causano una diminuzione degli ordinativi e una conseguente forte diminuzione di fatturato per queste imprese, rendendo necessaria l'applicazione dei ristori anche nei loro confronti.

**Art. 8 – Credito d'imposta per i canoni di locazione degli immobili a uso non abitativo e affitto d'azienda e Art. 9 – Cancellazione della seconda rata IMU**

Si apprezza la scelta di estendere il credito d'imposta per gli affitti ai mesi di ottobre, novembre e dicembre in relazione alle imprese che subiscono le negative ripercussioni a seguito delle chiusure, parziali o totali, disposte dal DPCM 24 ottobre 2020 come pure quella di cancellare, per le medesime imprese, il versamento della seconda rata IMU 2020.

**Articolo 12 – Nuovi trattamenti di Cassa integrazione ordinaria, Assegno ordinario e Cassa integrazione in deroga. Disposizioni in materia di licenziamento. Esonero dal versamento dei contributi previdenziali per aziende che non richiedono trattamenti di cassa integrazione.**

Per quanto concerne gli ammortizzatori sociali, oltre all'individuazione di un ulteriore periodo di sostegno pari a complessive 6 settimane, valutiamo positivamente l'ulteriore finanziamento per un totale 450 milioni per i Fondi di solidarietà alternativi, tra cui FSBA.

E' però fondamentale che il trasferimento delle risorse al Fondo avvenga celermente, in modo da consentire di effettuare i pagamenti con la massima tempestività, diversamente da quanto è avvenuto fin qui. Ed eliminare contributi addizionali e le condizionalità per l'accesso delle imprese alle nuove ulteriori settimane di cassa integrazione.

In merito al divieto per le imprese di procedere a licenziamenti per motivi economici, va evidenziato che la norma, intervenendo per reiterare tale regime, individua adesso un unico termine conclusivo per il divieto di licenziamento, fissato al 31 gennaio 2021, superando ed irrigidendo quindi il regime più flessibile introdotto dal Decreto Agosto, che aveva previsto una sorta di termine mobile per poter recedere dal contratto (la possibilità di recedere era infatti legata alla fruizione degli ammortizzatori sociali).

Restano opportunamente confermate le deroghe già previste al divieto stesso (cessazione definitiva della società; accordo collettivo aziendale; fallimento senza esercizio provvisorio dell'attività), ma va rilevata la necessità di prevedere ulteriori casistiche escluse dal blocco dei licenziamenti, quali, a titolo esemplificativo, 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 dal versamento del c.d. ticket licenziamento.

In termini più generali va, infine, sottolineato come il combinato disposto tra la crisi in atto ed il blocco dei licenziamenti stia sostanzialmente ingessando il mercato del lavoro.

Si tratta, peraltro, di una circostanza che rischia di incidere negativamente anche sul successo delle misure di rilancio dell'occupazione previste dal Decreto Agosto che, seppur in forme diverse, prevedono agevolazioni contributive per le nuove assunzioni. L'esonero contributivo non è, infatti, sufficiente in assenza delle condizioni per creare nuova occupazione.

A tale ultimo riguardo, pur apprezzando l'estensione di 4 settimane per la fruizione dell'esonero contributivo di cui all'art. 3, DL 104/20 (riconosciuto ai datori di lavoro che nei mesi di maggio e giugno 2020 abbiano fruito di trattamenti di integrazione salariale e che non facciano richiesta delle integrazioni salariali con causale Covid-19), va sottolineato come tale misura di riduzione del costo del lavoro, così come le altre previste dal Decreto Agosto, appare destinata ad avere un impatto limitato, soprattutto in ragione del breve lasso temporale in cui opera e che non consente alle imprese una pianificazione nel tempo delle assunzioni. La presenza, inoltre, di tre diversi strumenti (esonero per le imprese che non fanno ricorso agli ammortizzatori; esonero per le assunzioni a tempo indeterminato; decontribuzione per il Sud) rischia di frammentare eccessivamente il quadro delle misure di sostegno, non facilitando le scelte imprenditoriali.

Per uscire da una logica emergenziale è, quindi, necessaria l'introduzione di una misura di carattere strutturale e di semplice gestione, che restituisca fiducia alle imprese e permetta loro di programmare i nuovi ingressi in un'ottica di più ampio respiro.

### **Articolo 13 - Sospensione dei contributi per i dipendenti delle aziende dei settori economici interessati dal nuovo lockdown**

Confartigianato valuta positivamente la sospensione dei contributi previdenziali e assistenziali e dei premi nonché la previsione di termini per il pagamento degli importi oggetto di sospensione sufficientemente dilazionata (marzo 2021, in unica soluzione o con pagamento in 5 rate).

Considerata la dizione della norma non del tutto chiara sarebbe necessario che gli enti coinvolti chiariscano tempestivamente quale sia il periodo interessato, presumibilmente il mese di novembre e pertanto con sospensione della scadenza del 16 di dicembre, in modo da assicurare la corretta predisposizione delle procedure conseguenti da parte delle imprese e delle strutture di servizio associativo.



In continuità con le decisioni assunte in occasione della precedente sospensione degli obblighi contributivi si ritiene che rientrino nella disciplina in esame anche gli adempimenti relativi alla quota a carico dei dipendenti: anche su tale aspetto sarebbe opportuno un chiarimento eventualmente in via amministrativa.