



**Senato della Repubblica**

**Camera dei Deputati**

**XVIII Legislatura**

**Commissioni congiunte**

**5a Commissione (Programmazione economica, bilancio)  
V Commissione (Bilancio, tesoro e programmazione)**

**Documento di Osservazioni e Proposte**

**Audizione informale nell'ambito dell'esame del  
Documento di economia e finanza per il 2021 (DEF 2021)  
(Doc. LVII n. 4)**

**Roma, 19 aprile 2021**

## Premessa.

Nell'ultimo anno e mezzo, il mondo ci è cambiato intorno e la pandemia COVID-19 ha profondamente inciso nei nostri sistemi sociali, economici e produttivi. Abbiamo dovuto modificare le nostre vite in un modo in cui non avremmo immaginato.

È come nel dopoguerra, anzi è più complicato. Allora bisognava ricostruire, oggi bisogna immaginare un mondo diverso. Che non può prescindere dalla piccola impresa. Se il 99,4% delle nostre imprese è composto da piccole e medie aziende, magari d'eccellenza, ma comunque piccole, non si può continuare a fare leggi pensando a quello 0,6% di realtà rappresentato dalle grandi imprese.

La pandemia Covid-19 ha fatto sospendere in Europa le regole di austerità dei bilanci pubblici creando, del tutto nuovo, un debito pubblico sovranazionale Europeo; un'occasione difficilmente ripetibile, per questo sentiamo anche su di noi la responsabilità di indicare direzioni di marcia per lo sviluppo e per il benessere del Paese.

Al verificarsi di eventi eccezionali, infatti, già la legge 243 del 2012 prevedeva che, sentita la Commissione Europea, il Governo potesse ottenere l'autorizzazione parlamentare per aggiornare gli obiettivi programmatici di finanza pubblica, oltre alla durata e alla quantificazione dei possibili scostamenti necessari al tamponamento della situazione emergenziale, purché venissero individuate le finalità verso le quali destinare le risorse disponibili in conseguenza dello scostamento.

Tutto questo, pertanto, può svolgersi sotto l'ombrello della Commissione Europea che ha deciso, nella situazione attuale, di consentire agli Stati membri il necessario spazio di manovra nell'ambito del proprio bilancio per il sostenimento delle spese necessarie ad affrontare l'emergenza epidemica e delle misure per contrastare gli effetti recessivi sulle economie europee, correggendo il percorso di aggiustamento di correzione del deficit pubblico verso obiettivi di più lungo periodo, sebbene non sia stata sospesa l'applicazione del Patto di Stabilità e Crescita, condizione che il Governo è chiamato a tenere comunque in considerazione in relazione alla necessità di individuare misure volte non soltanto al tamponamento dell'emergenza sanitaria, ma anche e soprattutto sotto profilo dello stimolo per il rilancio di medio periodo dell'economia.

Ciò è tanto più importante perché viviamo una situazione economica molto difficile e preoccupante. L'anno scorso hanno chiuso 79.000 aziende artigiane e sono calate di quasi il 20% le nuove aperture; il 15% delle piccole imprese denuncia un calo di fatturato di oltre il 50% e stimiamo che nel 2021 sono a rischio sopravvivenza il 32% delle imprese.

Tutta la manifattura ed i servizi hanno chiuso un 2020 con un -11% del Pil e alcuni comparti, come quello trainante per il Made in Italy della Moda, nell'ultimo anno ha visto scendere il fatturato del 22%: un crollo del giro di affari di 15,5 miliardi di euro e una perdita dell'export che pesa per oltre 10 miliardi, per non parlare dei comparti legati al turismo, alla ristorazione e agli eventi, al trasporto di persone.

È particolarmente importante, dunque, muovere le giuste leve di finanza pubblica per ottenere una efficace combinazione di impiego tra le risorse del PNRR e le risorse nazionali, utili, queste ultime, a rafforzare il PNRR attraverso la previsione di un “Piano complementare per i progetti presentati dalle amministrazioni nell’ambito del PNRR”, come si legge nella relazione di accompagnamento del DEF, per coprire quegli ambiti in cui si verifichi una eccedenza rispetto all’ammontare complessivo delle risorse destinate all’Italia, così come saranno dedicate specifiche risorse aggiuntive per gli investimenti addizionali da realizzare nelle aree svantaggiate del Paese, attraverso il Fondo di Sviluppo e Coesione.

Alla luce di questi elementi pertanto, anche il nostro Paese, con un nuovo orizzonte per la ripartenza, avrà l’occasione di guardare con disincanto ai propri punti di forza e ai propri punti di debolezza e utilizzare la discontinuità indotta dalla pandemia e il forzato lockdown come occasione per cambiare ciò che non va.

In primo luogo è necessario garantire al sistema economico risorse con intensità adeguata a “sostenere” il nostro sistema produttivo per un periodo che sembra ancora lungo, e sotto questo aspetto, laddove le misure restrittive dovessero durare ancora per i prossimi mesi, vanificando, di fatto, ogni possibilità di significativa ripresa anche per buona parte del 2021.

Ci auguriamo, pertanto, che ogni sforzo del Governo sarà orientato al sostegno dell’economia reale per evitare il rischio concreto che la crisi sanitaria si trasformi in crisi economica strutturale e possano essere vanificati tutti gli sforzi sin qui fatti per “congelare” il tempo con le varie misure messe in campo.

In una dimensione di più lungo periodo, sempre in relazione alle misure di sostegno e rilancio dell’economia, auspichiamo che, nei provvedimenti attuativi delle linee finanziarie e di bilancio si intervenga con misure adeguate alle caratteristiche del nostro sistema produttivo e si tenga conto del terreno di loro naturale di atterraggio, costituito dall’impresa diffusa di territorio, orientando gli interventi verso il sostegno allo sviluppo e all’orientamento delle produzioni verso la transizione “green”, verso la riqualificazione energetica e la messa in sicurezza del territorio e del patrimonio immobiliare, verso il turismo, inteso come “ecosistema” e non come Settore economico, nella cultura come leva di generazione imprenditoriale, nell’innovazione e nelle tecnologie digitali, declinate come fattore abilitante al recupero competitivo ed alla rigenerazione del business di molte nostre piccole imprese nonché verso le competenze dei giovani valorizzando la naturale attitudine delle nostre imprese alla formazione ed alla trasmissione del saper fare attraverso il lavoro.

Tutto questo dovrà avvenire in un contesto di “sostenibilità amministrativa”, creando le condizioni affinché una ritrovata capacità della macchina amministrativa consenta di scaricare a terra il potenziale del Piano che si esprime nella efficace programmazione e gestione delle misure in grado di moltiplicarne gli effetti sostanziali, garantiti da una *governance* efficace che sovrintenda all’attuazione del Piano e al suo monitoraggio.

Non di meno serve, a nostro avviso, il confronto costante con le Parti Sociali per intercettare adeguatamente i bisogni delle imprese, evitando di concentrare gli sforzi su progetti “costruiti” a tavolino, poco incisivi nell’economia reale.

## Quadro macroeconomico e di finanza pubblica.

La programmazione di politica fiscale si inserisce in un contesto di assoluta straordinarietà. Le politiche anticicliche debbono contrastare la caduta di 8,9 punti del PIL, la peggiore flessione in tempo di pace dall'Unità d'Italia - cali peggiori si sono registrati solo tra il 1943 e il 1945 - e che riporta il Prodotto interno lordo, a prezzi costanti, sui livelli del 1998. La caduta del PIL si è associata a riduzioni senza precedenti dell'attività delle imprese manifatturiere e delle esportazioni, forti riduzioni - concentrate nella prima metà dello scorso anno - dell'attività nelle costruzioni e nei servizi; oltre al crollo di oltre quaranta punti percentuali dei consumi legati a turismo e ristorazione, cali pesanti, superiori ai venti punti percentuali, si sono registrati nei consumi delle famiglie per abbigliamento e calzature, per trasporti e per ricreazione e cultura.

Secondo il sentiero di crescita programmatico, nel 2023 il PIL ritornerà al di sopra del livello pre Covid-19 e solo nel 2024 recupererà il livello del 2007, l'anno precedente allo scoppio della Grande crisi del 2008-2009. Rimangono evidenti gli squilibri del modello di sviluppo europeo: secondo l'ultima comparazione del Fondo monetario internazionale, sempre nel 2024, il PIL pro capite in Italia rimarrà al di sotto del 5,6% a quello del 2007, mentre in Germania si collocherà al di sopra del 17,4%.

Il sentiero temporale 2019-2023 delineato dal DEF cumula un aumento del PIL del 2,4%, un ritmo di crescita più robusto rispetto alle previsioni del Fondo monetario internazionale dello scorso 6 aprile che, nel periodo in esame, registra un ristagno (-0,1%) del PIL italiano.

L'Italia è tra i paesi con i più pesanti effetti sanitari ed economici della pandemia: nel confronto tra 37 economie avanzate, l'Italia è al 6° posto per decessi Covid-19 in rapporto alla popolazione e al 34° posto per dinamica del PIL nel biennio dell'epidemia mentre è in ritardo nelle vaccinazioni, collocandosi al 16° posto per tasso di vaccinazione e scendendo al 18° per velocità di vaccinazione (dati al 13 aprile 2021, vaccinazioni e nuove vaccinazioni negli ultimi 7 giorni in rapporto agli abitanti). Su questo fronte sono pesanti gli effetti dello scenario della limitata efficacia dei vaccini su varianti del Covid-10, un rischio che nel Documento è valutato pari a 1,4 punti di PIL per quest'anno e 1,7 punti nel prossimo.

Sul fronte dell'occupazione già si misurano giù i pesanti effetti della recessione: a febbraio 2021 si registra un calo di 945 mila occupati rispetto ad un anno prima, il 4,1% in meno. L'analisi per posizione professionale evidenzia che, a fronte di un calo dell'1,5% dei dipendenti permanenti, scendono del 6,8% gli occupati indipendenti, pari a 355 mila unità in meno - il calo degli indipendenti è il peggiore dal 2005 - mentre cedono del 12,8% i dipendenti a termine, pari a 372 mila unità in meno. Crescono i disoccupati (+21 mila) e, soprattutto, gli inattivi, di oltre 700 mila unità: la profondità della crisi e i provvedimenti restrittivi stanno scoraggiando la ricerca di lavoro. Rispetto a febbraio 2020, il tasso di occupazione è più basso di 2,2 punti percentuali: dopo quella di gennaio 2021 (-2,4 punti) si tratta del più ampio calo del rapporto tra occupati e popolazione nell'arco degli ultimi diciassette anni. Nel quadro programmatico del DEF il recupero del livello di occupazione pre crisi, valutata in unità di lavoro, si registrerà nel 2023.

Gli effetti dei simultanei shock di offerta e di domanda conseguenti alla pandemia si riverberano sulla stabilità della struttura imprenditoriale italiana: secondo le recenti valutazioni dell'Istat, il

44,8% delle imprese, rappresentative del 20,6% dell'occupazione, sono esposte a rischio strutturale - per le quali l'esposizione ad una crisi esogena determina conseguenze tali da metterne a repentaglio l'operatività - mentre un ulteriore 25,2% è in condizioni di fragilità, risultando particolarmente colpite dalla crisi.

Lo sforzo fiscale determinato dalle politiche anticicliche nelle economie avanzate è ingente, con ricadute di entità straordinaria sul debito pubblico. Per quest'anno il debito pubblico, che è previsto arrivare al 159,8% del PIL - sui massimi storici di circa cento anni fa - risulta superiore di 295 miliardi di euro rispetto alle previsioni della Nota di aggiornamento del settembre 2019, nel quadro di finanza pubblica precedente allo scoppio della pandemia.

Secondo le valutazioni contenute nell'ultimo Bollettino della Bce, l'impulso di bilancio in risposta alla pandemia nell'area dell'euro nel 2020 è di un terzo inferiore a quello degli Stati Uniti. Per l'Italia pesa il vincolo dell'alto debito pubblico sull'intensità delle politiche anticicliche messe in campo: il confronto internazionale proposto nell'ultimo Fiscal Monitor di aprile del Fondo Monetario Internazionale evidenzia che gli spazi fiscali in risposta all'emergenza Covid-19 - spesa aggiuntiva e minori entrate - valutati in rapporto al PIL, in Italia sono di oltre due punti di PIL inferiori a quelli della Germania, sono la metà di quelli del Regno Unito e solo un terzo di quelli messi in campo negli Stati Uniti.

La vischiosità delle entrate fiscali rispetto alla repentina caduta del ciclo economico nel 2020 ha determinato una crescita della pressione fiscale, indicatore che dal 2021 ritorna su un sentiero tendenziale di riduzione. Va ricordato che nel 2021 il carico fiscale calcolato dalla Commissione europea (tax burden) nelle previsioni pubblicate lo scorso novembre, rimane superiore di 1,4 punti percentuali rispetto alla media dell'Eurozona, con un tax spread che vale 24,0 miliardi di euro.

Nel 2020 la caduta degli investimenti privati per 31 miliardi di euro è stata solo in minima parte compensata dall'aumento di 2,8 miliardi di investimenti pubblici; nonostante il recupero nell'ultimo biennio, nel 2020 permane un gap, valutato a prezzi correnti, di 5,8 miliardi di euro di investimenti pubblici rispetto a dieci anni prima. Le ultime comparazioni della Commissione europea cifrano in mezzo punto di PIL il divario degli investimenti pubblici tra Italia ed Eurozona.

L'intreccio tra le manovre di bilancio sottese dal quadro programmatico e l'utilizzo delle risorse di Next Generation UE appare sostenere un rilancio dei processi di accumulazione di capitale: nel totale del periodo di programmazione gli investimenti fissi lordi programmatici sono del 2,2% superiori rispetto a quelli descritti nel quadro tendenziale. Solo un più sostenuto ritmo degli investimenti, grazie ai più elevati moltiplicatori fiscali, può generare la maggiore crescita necessaria per mantenere la sostenibilità di lungo periodo del debito pubblico. Qualora il tasso di crescita deragliasse dal sentiero descritto nel Documento, il termine previsto di marzo 2022 per l'acquisto di titoli nel Programma di acquisto per l'emergenza pandemica (pandemic emergency purchase programme, PEPP) da parte della Bce e la disattivazione dal 2023 della clausola di salvaguardia generale del Patto di stabilità e crescita - e che andrà riscritto sulla base degli scenari post pandemia - metterebbe pericolosamente sotto pressione il già elevato debito pubblico italiano.

Il DEF 2021 indica un profilo discendente della spesa per interessi lungo il periodo di programmazione. Va osservato che, in prospettiva, vi sono fattori che potrebbero influire

negativamente sulla fiducia dei mercati rispetto al debito pubblico italiano, determinano un rialzo dello spread sui rendimenti del debito sovrano: la riattivazione delle regole europee e il cambio di direzione della politica monetaria post pandemia - con termine del programma di acquisti di titoli da parte della Bce e un probabile rialzo dei tassi - si intrecciano con il ciclo elettorale, che rende meno probabili manovre di entità significativa prima della seconda metà del 2023. Il debito pubblico italiano è fortemente esposto ad un incremento dei tassi, come evidenziato dall'analisi di sensitività proposta nel Documento.

Il rafforzamento della quantità di risorse destinate a sostenere la domanda per investimenti è condizione necessaria, ma non sufficiente a garantire una accelerazione della crescita: in parallelo servono qualità e una gestione efficace dei progetti di investimento. Una analisi pubblicata dalla Banca d'Italia (*Busetti F., Giorgiantonio C., Ivaldi G., Mocetti S., Notarpietro A. e Tommasino P., 2019, Capitale e investimenti pubblici in Italia: effetti macroeconomici, misurazione e debolezze regolamentari, Banca d'Italia QEF n. 520, ottobre*) evidenzia che per garantire la piena traslazione sulla crescita degli investimenti in Italia vanno migliorati gli aspetti organizzativi della macchina pubblica; gli effetti moltiplicativi degli investimenti pubblici sono ridotti di oltre un terzo nell'arco di tempo esaminato, da una ridotta efficienza della spesa, come più elevati tempi di realizzazione delle opere pubbliche e costi eccessivi.

La qualità della pubblica amministrazione nella governance degli investimenti e nell'erogazione dei servizi pubblici diventa, quindi, un fattore chiave di successo della politica fiscale. Stride il contrasto tra alta pressione fiscale e bassa qualità dei servizi della Pa: l'Italia è al quinto posto nell'Ue per pressione fiscale ma scivola in penultima posizione per la soddisfazione dei cittadini nei confronti dei servizi pubblici, il nostro Paese è addirittura all'ultimo posto per il grado di fiducia dei cittadini nei confronti della pubblica amministrazione. Con la pandemia in Italia è peggiorata la percezione della qualità dei servizi pubblici, mentre è migliorata nel resto d'Europa: tra la rilevazione dell'autunno 2019 e quella dell'estate 2020, la quota di cittadini soddisfatti dei servizi pubblici sale di 4 punti nella media Ue, di 11 punti in Francia, di 6 punti in Germania e Spagna, mentre scende di 5 punti in Italia.

Per accelerare la crescita, gli interventi sugli investimenti pubblici devono riflettersi in aumento della produttività delle imprese e in un miglioramento misurabile della qualità dei servizi pubblici. La bussola di navigazione per valutare l'efficacia degli investimenti nella Pa deve rimanere la capacità delle imprese di creare valore: su questo fronte va segnalato che il trend della produttività per ora lavorata previsto nel Documento, dopo la recessione del 2020, non appare particolarmente performante. Nella prospettiva delle riforme chiave che l'Italia dovrà implementare, in primis, giustizia civile e pubblica amministrazione, vanno colmati rapidamente pesanti ritardi. Per la spesa per Tribunali l'Italia spende come la media Ue, ma è al 26° posto nell'Unione per tempi della giustizia civile. Nel rapporto con la Pa, il peso della complessità amministrativa per le imprese italiane è parossistico: secondo una rilevazione di Eurobarometro, nel 2019 la quota di imprenditori che registra un eccessivo peso delle complessità amministrative e burocratiche sull'attività dell'impresa è dell'86% in Italia – la seconda quota più alta nell'Unione europea dopo quella della Romania – ben 23 punti superiore al 63% della media dell'Ue a 27.

La necessità di una maggiore efficienza della pubblica amministrazione, per migliorare la gestione degli investimenti pubblici e utilizzare in modo efficace i fondi europei di Next Generation EU è confermata dal report dell'Ocse Going for Growth 2021 pubblicato nei giorni scorsi; nel Rapporto si sottolinea che le politiche anticicliche e i fondi europei dovranno sostenere l'aumento della produttività e l'orientamento all'innovazione delle piccole e medie imprese.

L'eccessiva burocrazia va certamente contenuta ma, negli ultimi anni, gli annunci di politiche per la semplificazione appaiono un'attualizzazione delle 'grida spagnole' evocate da Alessandro Manzoni nei Promessi sposi. Sono state frequenti le indicazioni di policy sulla semplificazione contenute nei precedenti documenti di finanza pubblica e nei Piani nazionali di riforma, ma con scarsi risultati per la competitività delle imprese. Una ricerca in Normattiva – il portale della legge vigente dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato che contiene tutti gli atti normativi numerati pubblicati in Gazzetta Ufficiale dal 1861 ad oggi - evidenzia che al 13 aprile 2021 sono vigenti 131.105 atti normativi varati negli ultimi cento anni; di questi 2.158 si sono aggiunti negli ultimi dieci anni, alla velocità di 1 nuovo atto normativo per ogni giorno lavorativo. Sul fronte della burocrazia fiscale, la più pervasiva per le imprese, secondo l'indicatore sintetico elaborato dalla Banca Mondiale relativo a carico fiscale sulle imprese, tempi e procedure per pagare le tasse, nel 2020 l'Italia si colloca al 128° posto nel mondo, ultima tra i 27 paesi dell'Unione europea: rispetto a dieci anni prima abbiamo perso tre posizioni nel ranking europeo (l'Italia era al 24° posto nel 2010).

Il capitale umano della PA deve orientarsi ad accompagnare e facilitare la relazione con le imprese. Una carente organizzazione del lavoro pubblico, associata alla scarsa digitalizzazione, riduce l'efficacia delle relazioni tra pubblico e privato. Secondo una nostra recente survey, condotta su oltre 2.400 micro e piccole imprese, il 52,3% delle micro e piccole imprese delle costruzioni che hanno già ricevuto segnali di mercato di utilizzo del superbonus segnala il ritardato inizio delle attività a causa di problemi burocratici, legati a sanatorie ad esempio, e il 42,5% indica la mancata risposta di uffici comunali e pubbliche amministrazioni. A fronte di una ampia diffusione del lavoro a distanza della Pa durante la pandemia, una inadeguata gestione dei flussi di comunicazioni telefoniche e digitali può generare difficoltà insostenibili nell'ottenere risposte dagli uffici pubblici, ancor più necessarie a fronte di interventi complessi, come quelli incentivati dal superbonus. Infine, l'indagine evidenzia la presenza di diffuse difficoltà - rilevate nel 47,8% dei casi - di gestione dell'asseverazione e del visto di conformità.

In questa prospettiva il ritardo digitale della PA è eccessivo. L'analisi dei dati su cui è articolato il Digital economy and society index predisposto dalla Commissione europea evidenzia che nel 2019 la quota di cittadini italiani che interagiscono con la pubblica amministrazione spedendo moduli compilati on line è pari al 14,1%, più che dimezzato rispetto al 37,6% della media dei paesi dell'Unione europea.

## Considerazioni sui provvedimenti Ristori e Sostegni e sulle prossime azioni del Governo.

I contributi a fondo perduto erogati nel corso del 2020 unitamente ai crediti d'imposta riconosciuti per far fronte ai costi fissi (in primis credito locazioni e adeguamento locali) hanno rappresentato, seppur in misura non pienamente soddisfacente, un importante aiuto alle imprese interessate da chiusure o restrizioni di attività legate alla pandemia. Si ritiene che la politica degli aiuti, sul versante fiscale, da concretizzarsi in nuovi contributi a fondo perduto e sostegni alle spese fisse delle imprese debba essere garantita anche per il 2021 fintantoché tutte le attività non potranno liberamente operare senza i vincoli che la situazione epidemiologica impone. Su tale aspetto si apprezzano i contenuti del Decreto Sostegni, in quanto hanno rappresentato un passo in avanti per quanto concerne le modalità di erogazione del contributo a fondo perduto superando la logica dei codici ATECO ed hanno garantito una maggior intensità di aiuto a favore delle micro e piccole imprese. Si evidenzia, tuttavia, che il ridotto stanziamento (circa 11 miliardi di euro) non è in grado di garantire adeguati sostegni alle attività economiche rispetto all'ingente e straordinaria perdita di fatturato sofferta e, di conseguenza, è troppo limitato il ristoro circoscritto alla perdita di fatturato media di un solo mese del 2020.

Nel prossimo Decreto-legge Imprese Confartigianato auspica che l'annunciato ulteriore intervento a sostegno delle imprese che continuano, a causa della pandemia, a soffrire limitazioni alla propria attività trovi adeguate risorse. La rapidità dell'intervento, sinora garantita da una procedura semplice e collaudata che va mantenuta, deve combinarsi con selettività ed equità della misura. Al riguardo si ritiene che il ristoro di un'ulteriore adeguata quota della perdita di fatturato del 2020 rispetto al 2019, primo elemento della crisi economica determinata dalla pandemia, debba, a tal punto trovare riscontro e conguaglio nella perdita di redditività delle imprese accertata in sede di bilancio. Si segnala, inoltre, che risulta essere troppo "severo" il limite minimo del 30% di perdita di fatturato sinora necessario per poter accedere ai contributi a fondo perduto. Si valuta imprescindibile introdurre 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% rischia di escludere dai beneficiari dell'intervento una notevole parte di imprese che magari in ragione di margini particolarmente esigui soffriranno una perdita nel bilancio per il 2020.

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.

Nel Decreto-legge Imprese è inoltre necessario inserire misure a sostegno dei costi fissi in particolare attraverso il riconoscimento di crediti d'imposta sugli affitti e sulla sanificazione.

Sempre nel prossimo decreto, si richiede di valutare l'inserimento della proroga dell'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, diversamente dall'attuale, una situazione economica stabile.

Si valuta favorevolmente la scelta di definire, mediante presentazione di un D.D.L., nella seconda metà del 2021, una riforma organica del prelievo, a partire dall'imposizione personale collegata agli sviluppi a livello europeo e globale su temi quali le imposte ambientali e la tassazione delle multinazionali. Come pure si valuta positivamente la scelta di riformare i meccanismi di riscossione. Per quanto concerne la riforma organica del prelievo, si auspica l'omogeneizzazione dei trattamenti dei redditi da lavoro a prescindere dalla loro fonte e l'introduzione di una normazione finalizzata a rendere neutrale il prelievo rispetto alla natura giuridica dei soggetti esercenti l'attività d'impresa.

Nel confermare che le disposizioni in materia di superbonus potranno garantire un notevole impulso alla crescita nei settori dell'edilizia e dell'impiantistica, si evidenzia la necessità che l'intervento trovi una sua stabilizzazione. È necessario, pertanto, prorogare a tutto il 2023 il "Superbonus 110%" al fine di consentire ai committenti di svolgere il complesso iter burocratico previsto. Si propone, inoltre, di estendere a tutti gli interventi e tipologie di edifici (anche ad uso produttivo) le misure di innalzamento della soglia della detrazione al privato, prevedendo il loro mantenimento strutturale anche attraverso un meccanismo scalare discendente per gli anni successivi al 2023 (esempio: soglia al 90% nel 2024 e all'80% nel 2025; 65% nel 2026). Va istituita una Cabina di regia per il coordinamento delle misure di implementazione e per l'interpretazione della normativa. Allo stato attuale, sono tre i Ministeri interessati alla attuazione delle misure legate agli incentivi ecobonus e sismabonus e altrettanti Enti direttamente (Enea, Agenzia delle entrate e Consiglio superiore dei lavori pubblici) deputati all'interpretazione e regolazione della materia. Ciascuna di queste autorità pubbliche interviene con proprie indicazioni applicative generando una complessità del quadro di riferimento che rende difficoltosa l'applicazione concreta delle misure. Va prevista una modifica normativa al fine di evitare, come sta ora avvenendo, che il processo di attestazione delle conformità edilizie ed urbanistiche blocchi l'avvio dei cantieri. Al riguardo va valutata la possibilità di prevedere che gli interventi del 110% siano realizzabili attraverso la presentazione della CILA per la quale non è richiesta l'attestazione dello stato legittimo di conformità.

## **Considerazioni sugli interventi di sostegno alla liquidità e sulle prossime azioni del Governo.**

Ulteriore fonte di preoccupazione è il tema del sostegno finanziario delle piccole imprese, anche questo fortemente compromesso dalla anomala durata della crisi.

Il prolungarsi della crisi sanitaria allontana per molte imprese la ripresa e in questa difficile congiuntura è ancora fondamentale sostenere il sistema produttivo definendo i presupposti che consentano, una volta terminata l'emergenza sanitaria, l'adeguata capacità finanziaria per riattivare rapidamente le attività economiche e contribuire, così, alla crescita 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.

Inoltre, ferma la necessità di proroga fino alla fine dell’anno delle misure di sostegno alla liquidità, dovrebbero essere favorite le operazioni di ridefinizione della durata dei finanziamenti in essere, attraverso il supporto di 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.

Da ultimo, 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, rispetto alle iniziali aspettative. Diventa quindi necessario estendere detto termine di durata della garanzia pubblica da sei anni ad almeno quindici anni, cercando di verificare ogni margine possibile di flessibilità consentita dal menzionato quadro temporaneo europeo sugli aiuti di stato, per consentire 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.

### **Considerazioni sugli interventi di sostegno all’occupazione e sulle prossime azioni del Governo.**

La gravissima recessione legata alla pandemia Covid-19 sta determinando pesanti conseguenze anche sul mercato del lavoro e sui livelli occupazionali: è necessario quindi che gli obiettivi di policy siano declinati in concrete azioni per rimuovere gli ostacoli che scoraggiano le imprese ad assumere.

Il calo dell’occupazione ha riguardato in particolare i contratti a termine, che nel periodo tra febbraio e dicembre 2020 segnano 340 mila unità in meno, e sul lavoro indipendente che, nello stesso periodo, diminuisce di 301 mila unità.

In tale contesto la crisi, nel corso del 2020, ha colpito maggiormente i giovani: a fronte di un calo complessivo dell’occupazione pari al 2% il segmento dei giovani under 35 segna una contrazione pari al 5,1% (- 264 mila unità, pari al 57,8% del calo dell’occupazione).

Da tale punto di vista la prima naturale misura per contrastare la forte decrescita del tasso di occupazione giovanile è quella di investire sulle competenze professionali puntando sull’apprendistato. Ridurre il mismatch di competenze significa intercettare i reali fabbisogni delle imprese e sostenerle concretamente nell’investimento sulla formazione on the job, incentivando il ricorso all’apprendistato non solo duale ma anche professionalizzante.

In particolare, l’apprendistato formativo (I e III livello) va incentivato con un contributo fino a 800 euro mensili, a favore del datore di lavoro, a copertura del costo dell’apprendista (retribuzione

contrattuale ed oneri). Per quanto riguarda l'apprendistato professionalizzante, va sostenuto attraverso il ripristino della decontribuzione totale per i primi tre anni di contratto per le imprese artigiane e in ogni caso per quelle fino a 9 dipendenti e garantendo specifici e stabili incentivi per la copertura dei costi sostenuti dalle imprese per la formazione e l'affiancamento dell'apprendista.

Dal punto di vista normativo, invece, è necessario creare un clima di fiducia all'interno delle imprese, attraverso misure giuste e non punitive per gli imprenditori e le loro aspettative: ciò significa, in primo luogo, abbandonare l'attuale rigido assetto regolatorio dei contratti a termine.

Per tale ragione, pur valutando positivamente la proroga fino al 31 dicembre 2021 del regime di a-causalità per i contratti a termine, introdotta dal D.L. Sostegni, va evidenziato come la misura continui ad avere efficacia limitata nel tempo e sostanzialmente confermi il rigido assetto del Decreto Dignità.

Appare, quindi, 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.

Anche il prolungamento del blocco dei licenziamenti (fino 31 ottobre 2021 per i datori di lavoro che fruiscono dell'assegno ordinario o della cassa integrazione in deroga con causale "COVID 19") rischia 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.

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 e che per tale motivo sono esentate anche dal versamento del c.d. ticket licenziamento.

Per quanto concerne gli ammortizzatori sociali, oltre alla proroga dell'assegno ordinario (quindi dei trattamenti erogati da FSBA) e della cassa integrazione in deroga per ulteriori 28 settimane, positivo è 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.

In tale contesto, una eventuale riforma degli ammortizzatori sociali deve garantirne l'universalità, valorizzando le specificità settoriali esistenti, come quella dei Fondi di solidarietà bilaterali, fra cui quello dell'artigianato (FSBA), e semplificando le procedure di utilizzo. La presenza nell'Artigianato di un ammortizzatore sociale di riferimento (FSBA), con regole semplici e confezionate su misura per le imprese di minori dimensioni, è un elemento di specificità da valorizzare e non da eliminare in nome di un ipotetico strumento unico.

In tema di politiche attive appare necessario rafforzare il Fondo Nuove Competenze, garantendone l'operatività almeno per tutto il 2021 e 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.

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.

Alla luce, inoltre, del ruolo determinante che la formazione continua sarà chiamata a svolgere nel rilancio della crescita, nel recupero della competitività e nel ristabilimento dei livelli occupazionali, vanno garantite risorse adeguate ai Fondi Interprofessionali, eliminando quantomeno 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 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.

Il rilancio del Paese deve, infine, passare attraverso importanti investimenti sulle competenze professionali, ad incominciare dall'utilizzo delle tecnologie digitali. I giovani rappresentano una priorità e non si possono rinviare riforme e misure specifiche che consentano di superare alcune criticità strutturali del nostro Paese: skills mismatch, carenza di competenze STEM (Science, Technology, Engineering and Mathematics), basse percentuali di raggiungimento dei titoli di studio secondari e terziari, livelli preoccupanti di abbandono precoce degli studi.

Va, pertanto, avviata una riforma del sistema di orientamento scolastico e professionale che consenta di guidare i giovani e le loro famiglie verso percorsi formativi che tengano conto da un lato delle attitudini e propensioni personali e dall'altro delle prospettive occupazionali e di lavoro futuro.

In tale contesto è necessario anche rilanciare gli Istituti Professionali e gli Istituti Tecnici, assicurando uno stretto collegamento con i sistemi produttivi strategici dei territori per una facile transizione nel mondo del lavoro e potenziando le attività didattiche laboratoriali e di alternanza scuola lavoro.

In un'ottica di sistema è, infine, necessario incentivare la formazione professionalizzante costruendo una filiera della formazione professionale che parta dalle scuole superiori e trovi il suo completamento negli ITS che costituiscono un laboratorio per la formazione di nuove competenze e profili professionali. In tale ambito va favorito un ampio coinvolgimento delle piccole e medie imprese al fine di consentire alle stesse di sfruttare le potenzialità che gli ITS offrono per formare le professionalità necessarie per innescare le innovazioni di prodotto e di processo richieste da una competizione ormai globale.

### **Considerazioni sul quadro generale dei provvedimenti di riforma strutturale.**

Da ultimo, qualche riflessione deve essere dedicata alla grande scommessa delle riforme strutturali, a cui sono connesse le condizionalità imposte dall'Unione Europea. Questo è un tema critico che appartiene all'Italia da anni e che costituisce uno degli elementi più stigmatizzati del nostro Paese in ambito internazionale. Non sono più differibili: a) la profonda riforma del sistema fiscale; b) la riforma e all'ammodernamento – soprattutto sul fronte della digitalizzazione - della nostra Pubblica Amministrazione; c) la riforma della giustizia civile; d) ridare flessibilità al mercato del lavoro, con adeguate politiche di sostegno al lavoro e all'occupazione, anche attraverso l'apprendistato; e) rinnovare il sistema del welfare per intercettare le correnti dinamiche demografiche e dare adeguata assistenza e serenità ad una popolazione sempre più anziana.