



**Disegno di legge di conversione del
decreto-legge 22 marzo 2021, n. 41
(c.d. Decreto Sostegni)
(AS 2144)**

8 aprile 2021

Signori Presidenti, Onorevoli Senatori,

Vi ringrazio per l'invito a partecipare al ciclo di audizioni sul c.d. Decreto Sostegni (decreto-legge 22 marzo 2021, n. 41). È fondamentale, infatti, che in una fase così critica per il Paese le misure a supporto del tessuto socioeconomico siano oggetto di adeguato confronto.

Nel mio intervento, dopo aver accennato ad alcuni dati di contesto, richiamerò i principali contenuti del provvedimento e alcune proposte che potrebbero contribuire ad affrontare meglio l'emergenza e a sostenere la ripresa del tessuto produttivo.

Quadro di contesto

Nonostante le ripetute misure di sostegno adottate nell'ultimo anno e l'avvio della campagna vaccinale, le prospettive economiche restano problematiche.

I dati congiunturali relativi al primo trimestre 2021 descrivono una condizione di estrema debolezza del nostro tessuto produttivo, concentrata soprattutto nei servizi, mentre l'industria fa registrare una variazione positiva, nel trimestre, di un punto percentuale.

Resta molto elevato il risparmio precauzionale, che frena i consumi delle famiglie.

Considerando le ulteriori misure restrittive anti-pandemia varate e la situazione sanitaria difficile anche nel resto d'Europa, l'andamento del PIL italiano è atteso debole nel secondo trimestre. Sono migliori le prospettive per la seconda parte dell'anno, in base all'attesa di un calo dei contagi e un allentamento dei limiti alla mobilità e delle chiusure di attività.

Occorre, dunque, che gli interventi dei prossimi mesi si concentrino su due obiettivi.

Primo: accelerare la campagna vaccinale. È la condizione indispensabile per il rientro alla normalità della vita sociale ed economica. In questo senso, apprezzabili le misure del Decreto Sostegni per l'attuazione e la logistica del piano vaccinale, oltre che gli incentivi alla produzione di nuovi farmaci e vaccini attraverso gli investimenti nel settore della ricerca e della biofarmaceutica.

Per raggiungere il traguardo di mezzo milione di somministrazioni al giorno, è necessario che gli sforzi del SSN siano sostenuti anche dai corpi intermedi, secondo una logica di sussidiarietà. Anche in questa sede, mi sia consentito evidenziare che il sistema produttivo non si è tirato indietro dinanzi alle esigenze della collettività: in pochi giorni, circa 7.500 imprese hanno aderito su base volontaria alla campagna avviata da Confindustria, mettendo a disposizione più di 10 mila locali per le somministrazioni. Come sottolineato dal Commissario straordinario, con cui è in atto un'intensa collaborazione, a questo punto è determinante la disponibilità di una quantità di dosi adeguata a una campagna di massa.

Secondo: proseguire nella politica di sostegno, per aiutare il maggior numero possibile di imprese a superare l'attuale crisi e prepararsi alla fase di ripresa economica. Su questo, mi soffermerò più avanti su alcune proposte.

I principali contenuti del decreto-legge e alcune proposte di Confindustria

Pur ricalcando la logica emergenziale dei provvedimenti "precedenti", il Decreto Sostegni contiene alcune innovazioni apprezzabili per i beneficiari delle misure, anche se non ancora risolutive. Tuttavia, è doveroso sottolineare l'assenza di interventi a sostegno della liquidità delle imprese, di cui pure avevamo segnalato l'urgenza e su cui tornerò a breve.

Il differimento di un anno dell'obbligo di segnalazione, quale strumento di allerta previsto dal Codice della crisi a carico dall'Agenzia delle Entrate, rappresenta un apprezzabile segnale di attenzione nei confronti delle imprese in crisi. Tuttavia, considerate le allarmanti previsioni della Banca d'Italia sui numeri di segnalazioni attese e di imprese coinvolte a causa dell'impatto della crisi COVID, questa apertura dovrebbe condurre a uno spostamento in avanti dell'entrata in vigore dell'intera procedura, anche al fine di riallineare gli analoghi obblighi in capo ad INPS e agente della riscossione.

Allo stesso modo, pur apprezzando il rifinanziamento del Fondo per la promozione integrata e l'istituzione di un fondo per il ristoro delle perdite derivanti dall'annullamento o rinvio di fiere e congressi, evidenziamo che si tratta di risorse insufficienti a sostenere l'intera filiera e, più in generale, le imprese maggiormente votate all'export.

Vengo ora ai principali capitoli del provvedimento e ad alcune proposte prioritarie, fermo restando che queste non esauriscono l'intero panorama dei temi di interesse, che ci riserviamo di affrontare già nell'ambito dell'iter di conversione del provvedimento.

A) Il contributo a fondo perduto

Il nuovo sistema fa registrare diverse novità rispetto ai precedenti:

- il superamento del meccanismo dei codici ATECO, che aveva determinato una serie di criticità operative ed esclusioni irragionevoli;
- la scelta di utilizzare come parametro per determinare l'ammontare degli indennizzi la media mensile del fatturato 2020, in luogo del riferimento a frazioni d'anno, con l'effetto, anche in questo caso, di evitare distorsioni legate alla stagionalità di alcune attività;
- l'innalzamento della percentuale da applicare (alla perdita di fatturato) ai soggetti con ricavi o compensi superiori a 1 milione di euro nel 2019;
- l'innalzamento della soglia di accesso al contributo da 5 a 10 milioni di euro, che comunque non ha un impatto molto significativo, ampliando la platea dei potenziali beneficiari nell'industria di sole 9.400 imprese circa.

Tuttavia, il sistema dei ristori rimane ancora non "mirato" a sostenere quelle imprese che hanno effettivamente subito le maggiori perdite e che presentano i maggiori impatti in termini occupazionali. Come sottolineato dal Parlamento, occorre adeguare il contributo all'effettivo fabbisogno, adottando un meccanismo in grado di compensare le perdite effettive, che sono calcolate sui fatturati a cui vengono sottratti i costi fissi sostenuti dalle imprese e non già indennizzati. Si tratta di un metodo che in Germania è utilizzato sin dall'estate scorsa.

In sostanza, andrebbe introdotta una misura temporanea che offra una copertura parziale dei costi sostenuti come, ad esempio, i canoni di locazione e di leasing, i costi di finanziamento, i tributi locali e le utenze, in misura proporzionale alle perdite di fatturato subite. Tale sistema sosterebbe maggiormente le imprese ad alta intensità di occupazione, che investono di più in beni materiali e immateriali e che maggiormente necessitano di essere supportate.

In ogni caso, non possiamo non segnalare che l'entità e la durata della crisi hanno inciso in modo molto pesante su alcuni settori come, solo per citare alcuni esempi, quelli dell'accoglienza e dell'ospitalità, delle imprese ricreative e culturali e, non da ultimo, delle compagnie aeree private.

B) Il mercato del lavoro

La crisi pandemica ha inciso anche sulle dinamiche del mercato del lavoro, nonostante i numerosi provvedimenti di sostegno adottati.

Complice una ridefinizione della condizione di occupato che esclude tutti i lavoratori assenti dal lavoro da almeno tre mesi, dai dati ISTAT emerge che nell'anno della pandemia, tra febbraio 2020 e febbraio 2021, abbiamo perso 945 mila occupati, con un tasso di occupazione al 56,5%, in calo di 2,2 punti percentuali. Si tratta di un calo senza precedenti, e i numeri confermano che i più colpiti sono i giovani: il tasso di occupazione diminuisce soprattutto per i 25-34enni (-3 punti percentuali) e per i 15-24enni (-2,7).

La perdita di occupati coinvolge tutte le tipologie di occupazione, ma per i dipendenti a termine è più incisiva (-372 mila occupati) rispetto ai dipendenti permanenti (-218 mila). Sono, dunque, i contratti a tempo determinato ad aver subito in misura maggiore gli effetti della crisi.

In questo contesto, gli interventi introdotti dal Decreto Sostegni recepiscono alcune istanze delle imprese, ma hanno ancora natura emergenziale e vanno integrati con misure strutturali, a partire da una chiara indicazione delle tappe della riforma degli ammortizzatori sociali, più volte sollecitata da Confindustria.

Riguardo alla proroga del blocco dei licenziamenti, andrebbe chiarito che l'estensione fino al 31 ottobre 2021 per i datori che possono usufruire dell'assegno ordinario e della cassa integrazione in deroga si applica solo qualora, in concreto, si avvarranno degli ammortizzatori.

A fronte del perdurante blocco dei licenziamenti, occorre poi garantire flessibilità in entrata, per soddisfare eventuali e imprevedibili incrementi di domanda in un contesto ancora così incerto. In particolare, andrebbero riviste le regole sui contratti a termine, introducendo tra

le causali anche quelle individuate dalla contrattazione collettiva, anche aziendale, in modo da rispondere tempestivamente alle specifiche esigenze dei singoli settori e imprese.

Inoltre, servono misure a supporto dei processi di ristrutturazione aziendale, che la crisi ha accelerato, con la conseguente necessità di gestire la ricomposizione delle competenze. In questo senso, occorre rendere strutturale il contratto di espansione, abbassando a 50 unità lavorative la soglia dimensionale rilevante, in modo da consentirne l'accesso anche a realtà più piccole, e coordinando tale strumento con gli incentivi per l'assunzione di giovani e donne introdotti con l'ultima legge di bilancio, che sono i soggetti più penalizzati dalla crisi pandemica.

Occorre altresì rendere strutturale la misura, attualmente in vigore, che concede la possibilità di concludere accordi sindacali dai quali conseguono risoluzioni consensuali incentivate del rapporto con il riconoscimento della Naspi.

Infine, segnaliamo la necessità di prorogare la misura che consente il ricorso al lavoro agile emergenziale, il cui termine è oggi fissato al 30 aprile 2021 e che dovrebbe, invece, essere ancorata alla fine dello stato d'emergenza e comunque entro il 30 settembre 2021, quando auspicabilmente sarà stata raggiunta la c.d. immunità di gregge.

C) Misure a sostegno della liquidità delle imprese

Come accennato, le misure a sostegno della liquidità e per il rafforzamento della struttura finanziaria delle imprese sono assenti dal Decreto Sostegni. E ciò a dispetto del fatto che la crisi ha causato un crollo dei fatturati, costringendo al ricorso massiccio a prestiti bancari assistiti da garanzie pubbliche: il "debito emergenziale" ha raggiunto la soglia di circa 175 miliardi per effetto dei due strumenti previsti dal DL Liquidità dello scorso anno: il Fondo di Garanzia per le PMI e Garanzia Italia di SACE.

Tale dinamica, insieme al ricorso alle moratorie dei finanziamenti bancari, sebbene determinante per la tenuta del sistema produttivo durante l'emergenza, ha avuto l'effetto di erodere i mezzi propri, invertendo la tendenza all'irrobustimento dei bilanci osservato nell'ultimo decennio e rendendo più fragile la struttura finanziaria delle imprese.

Il risultato¹ è che, per ripagare questo debito, occorreranno più del doppio degli anni di *cash flow* necessari prima della crisi (nella manifattura, da 2,2 anni nel 2019, a 5,4 nel 2021). La drammatica conseguenza è che, in mancanza di un pieno recupero del fatturato dal 2021, le imprese italiane faranno fatica a finanziare investimenti ai ritmi pre-crisi e dovranno destinare le loro risorse al solo servizio del debito.

Tale situazione è aggravata dalle dinamiche dei prezzi delle materie prime e dei trasporti merci via container, che stanno determinando un aumento dei costi per le imprese industriali. In alcuni mercati le tensioni speculative potrebbero in parte rientrare ma in altri, come quello del rame e del trasporto marittimo, l'aumento dei prezzi potrebbe persistere.

Nell'immediato, occorre arginare l'emergenza. Proponiamo almeno 4 misure: *i*) modificare le regole di emissione delle note di variazione in diminuzione, per consentire il recupero dell'IVA versata sui corrispettivi non incassati; *ii*) favorire lo smobilizzo dei crediti tributari e contributivi mediante un più ampio ricorso all'istituto della compensazione dei crediti e debiti fiscali, introdotto dal DL Rilancio per il 2020; *iii*) prolungare la moratoria dei debiti delle PMI, scongiurando il rischio di riclassificazione *non performing* delle esposizioni sospese; *iv*) consentire alle imprese di diluire il proprio impegno finanziario nel tempo attraverso l'allungamento dei tempi di restituzione dei finanziamenti garantiti da sei anni a non meno di quindici, anche valutando le modifiche al Quadro temporaneo sugli aiuti di stato.

In una prospettiva di medio periodo, per il rilancio del tessuto produttivo restano prioritari la crescita dimensionale delle imprese e il riequilibrio della loro struttura finanziaria, attraverso un più ampio accesso a fonti alternative e una maggiore patrimonializzazione.

Nell'attuale congiuntura, occorre sostenere i processi di ricapitalizzazione delle imprese, che sono in grado di ridurre il costo del capitale per gli investimenti finanziati con mezzi propri. Le misure possibili sono diverse e siamo disponibili ad approfondirle.

Grazie per l'attenzione.

¹ *Debito e oneri finanziari molto pesanti nei settori di industria e servizi a causa della pandemia*, Numero 1/ 4 gennaio 2021